

S
Solido
I Nova II
B I
ALCATRAZ
Kungen
E
Las Vegas

Rapport 2008:22

14 projekt mot
organiserad brottslighet

En analys av Polisens särskilda satsning

14 projekt mot organiserad brottslighet

En analys av Polisens särskilda satsning

Rapport 2008:22

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08–690 91 90, fax 08–690 91 91, e-post order.fritzes@nj.se

Produktion:
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08–401 87 00, fax 08–411 90 75, e-post info@bra.se
Brå på Internet www.bra.se
Författare: Malin Mälarstig, Isabel Schoultz, Lars Korsell
Omslag: Ylva Hellström
Tryck: Edita Norstedts Västerås 2008
© Brottsförebyggande rådet 2008
ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-86027-14-8

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Polisens särskilda satsning	7
Strategier och metoder	7
Uppfylls målen med satsningen?	8
Vad kan göras bättre?	8
Satsningen i ett större sammanhang	8
1. Inledning	10
Syfte och frågeställningar	10
Metod	11
Disposition	13
2. Satsningens utgångspunkter och mål	14
Bakgrund	15
Särskild satsning	16
3. Projekt och ekonomi	20
Översikt avslutade och pågående projekt	21
Från budget till återbetalning	22
Bedömning av processen	25
Ekonomisk redovisning	26
Alcatraz – Rikskriminalpolisen	27
Kungen – Polismyndigheten i Jönköpings län	28
Las Vegas – Polismyndigheten i Västra Götaland	29
Maxim – Polismyndigheten i Värmlands län	31
Nickel – Rikskriminalpolisen	32
Nova II – Polismyndigheten i Stockholms län	32
Salt – Polismyndigheten i Uppsala län	34
Siba – Polismyndigheten i Stockholms län	35
Solidos – Polismyndigheten i Gävleborgs län	36
SSI – Rikskriminalpolisen	37
Sunrise – Polismyndigheten i Hallands län	38
Surfa – Rikskriminalpolisen	39
Torsk – Polismyndigheten i Västmanlands län	40
Utbildning PHS – Rikskriminalpolisen	41
Vad pengarna använts till	42
4. Alcatrazlistan	45
Målsättning	46
Urvalsprocessen	46
Listans fördelar	48
Listans nackdelar	49
5. Brottsbekämpande strategier och metoder	51
Vad är organiserad brottslighet?	51
Bekämpning av organiserad brottslighet internationellt	52
Vilka strategier används inom projekten?	54

Vilka metoder används inom projekten?	57
En internationell jämförelse	67
Bedömning av satsningens inriktning	70
Har satsningen någon inverkan på den organiserade brottsligheten i Sverige?	74
6. Satsningen i ett större sammanhang	76
Har målet med satsningen uppnåtts?	78
Styrning med hjälp av särskilda medel	80
7. Slutsatser	83
Vad har de tillsatta pengarna möjliggjort?	83
Förslag på förbättringar om liknande satsningar ska genomföras	84
Slutsatser utifrån en ny miljö	85
Referenser	87

Förord

Gängkrig i flera städer. Skottlossning på öppen gata. Handgranater och sprängladdningar briserar. Väpnade rån mot banker och värdetransporter. Mc-gäng etablerar sig på mindre orter. Poliser och åklagare utsätts för hot och annan otillåten påverkan.

Den organiserade brottsligheten tar sig många uttryck och möts också av en rad initiativ inte bara från rättsväsendet utan även från andra myndigheter och lokalsamhället. Denna rapport behandlar ett sådant initiativ. År 2006 beslutade Rikspolisstyrelsen att 120 miljoner kronor skulle frigöras för polisiära insatser mot organiserad brottslighet. Medlen fördelas genom ett ansökningsförfarande från polismyndigheterna till ett operativt råd inom Polisen.

Frågan är vad pengarna går till, om projekten bedöms vara effektiva och om särskilda projektmedel är en lämplig metod för att styra Polisens arbete. Rapporten försöker besvara dessa och andra frågor genom att utvärdera de 14 projekt som hittills avslutats. Hösten 2009 kommer en slutrapport som tar sikte på hela satsningen.

Rapporten finansieras av Rikspolisstyrelsen. Rapporten är skriven av utredarna Isabel Schoultz, kriminolog, och Malin Mälarstig, ekonom, under ledning av jur. dr Lars Korsell, samtliga vid Brottsförebyggande rådet (Brå), enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. Utredaren Marie Nilsen, Brå, har genomfört ett par intervjuer och tillsammans med utredaren Madeleine Hulting, Brå, transkriberat merparten av intervjuerna.

Den 8 september 2008 genomförde forskargruppen ett seminarium där deltagarna fick tillfälle att kommentera de preliminära resultaten. Ett stort tack riktas till seminariedeltagarna: polisintendent Stefan Eurenus, sektionschef vid Rikspolisstyrelsen, kommissarie Eva Sund, polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchefen Therese Mattsson, Rikskriminalpolisen, polisöverintendent Michael Jorsback, Rikskriminalpolisen, polisöverintendent Maria Lönegård, Rikskriminalpolisen, poliskommissarie Marie Jarnerus, Rikskriminalpolisen, kriminalkommissarie Ola Stoltz, Rikskriminalpolisen, kriminalkommissarie Roger Jansson, Rikskriminalpolisen, kriminalkommissarie Ingemar Isaksson, Rikskriminalpolisen, kriminalkommissarie Niki Ekman, Rikskriminalpolisen, kriminalkommissarie Hans Knutsen-Öy, Rikskriminalpolisen, ekonomidirektör Jan Tamm, Rikskriminalpolisen, verksamhetsplanerare Pernilla Öhrström, Rikskriminalpolisen, polismästare Erik Lagerholm, operativ chef vid Polismyndigheten Uppsala län, kommissarie Per Olof Johansson, chef för Länskriminalpolisens spaningsrotel i Västra Götaland, kriminalinspektör Lennart P. Gustafsson, Polismyndigheten i Jönköpings län och kriminalkommissarie Gösta Svensson, Polismyndigheten i Örebro län.

Tack också till dr polit. Paul Larsson, forskare med inriktning på organiserad brottslighet, Polishögskolan i Oslo, och konsulten och ef-

fektivitetsrevisorn Staffan Ivarsson, tidigare revisionsdirektör vid Riksrevisionen, som varit vetenskapliga granskare till rapporten. Tack även till enhetsrådet Daniel Vesterhav och utredarna Linda Wëding, Johanna Skinnari och Lin Nordqvist, samtliga vid Brå:s enhet för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet, för synpunkter på manus.

Stockholm i oktober 2008

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Polisens särskilda satsning

På en presskonferens den 3 april 2006 tillkännagavs att polisen skulle öronmärka 120 miljoner kronor för att bekämpa organiserad brottslighet. De 21 polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen skulle samarbeta för att aktivt bekämpa organiserad brottslighet och de fick möjlighet att ansöka om bidrag för projekt med ett nationellt perspektiv.

Polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen har ansökt om pengar och startat olika projekt, exempelvis *Nickel* mot värdetransportrån, *Siba* och *Sunrise* mot cannabissmuggling, *Las Vegas* mot illegal spelverksamhet samt *Salt* och *Kungen* med inriktning på att lagföra personer som bedömdes vara inflytelserika i den kriminella sfären. Pengarna har finansierat främst övertid men även utrustning, resor och inköp av olika tjänster som telefonavlyssning och tolkstöd.

I början av år 2008 fick Brå i uppdrag av Rikspolisstyrelsen att utvärdera den särskilda satsningen. Den kommer att ske i två steg, varav denna rapport är den första och den slutliga kommer att redovisas hösten 2009. I den första delen har 14 projekt analyserats. Projektens ekonomiska redovisning har granskats utifrån både budget och utfall och utöver det har 51 intervjuer genomförts med företrädare för projekten.

Strategier och metoder

I rapporten ingår en bedömning av de åtgärder som vidtagits inom ramen för Polisens särskilda satsning. Vid en jämförelse mellan de metoder och strategier som använts i projekten och det sättet på vilket polisen arbetar i andra länder framgår att överensstämmelsen är god. Det betyder att svensk polis tillämpat beprövade strategier och metoder utom på två områden där det finns en skillnad. Projekten i satsningen innehåller få förebyggande åtgärder och i liten utsträckning samarbeten med den privata sektorn, något som bedömts framgångsrikt internationellt. En förklaring kan dock vara att kriterierna för satsningen hade en tydlig operativ inriktning.

För att ytterligare bedöma åtgärderna inom satsningen görs en jämförelse med den forskning och det kunskapsläge som finns om organiserad brottslighet i Sverige. De flesta brottstyper som bedöms som en central del av organiserad brottslighet återfinns inom satsningen, men det förekommer varken projekt om alkoholsmuggling eller häleri.

Till en början utgjorde företrädare för mc-gängen en betydande andel av den nationella Alcatrazlistan som består av speciellt prioriterade personer. I dagsläget har andra namngivna gäng och mindre kända nätverk fått större plats på listan. Mc-gängen utgör ett synligt utmanande mot samhället och är därför värda att rikta insatser mot men fortfarande överskattas troligtvis deras inblandning i brottsligheten. En annan

möjlig brist är att satsningen i liten utsträckning fokuserar på mellannivådistributörer inom narkotikabrottsligheten och viktiga hjälpredor eller experter.

Uppfylls målen med satsningen?

Den övergripande målsättningen med satsningen var att pengarna skulle leda till att projekt drogs igång och att mer gjordes mot organiserad brottslighet. På ett övergripande plan kan dessa mål sägas ha blivit uppfyllda. Vid närmare analys hade förmodligen de flesta projekt genomförts även utan de särskilda medlen. Skälet är att projekten vid tidpunkten för ansökningarna tog sikte på problem som ändå behövde åtgärdas. Många av dessa hade däremot inte kunnat genomföras precis vid det tillfälle, i den omfattning eller med samma uthållighet som nu skedde.

Satsningen har lett till en nationell prioritering av arbetet mot organiserad brottslighet. De projekt som fått ekonomisk stöd har erhållit status, vilket bland annat underlättat det interna samarbetet inom polisen. Åtskilliga projekt har lett till ett ökat samarbete både mellan polismyndigheterna inbördes och med Rikskriminalpolisen. Alcatrazlistan har medfört att samtliga 21 polismyndigheter kunnat enas om en lista med prioriterade personer som ska ägnas extra uppmärksamhet i det brottsbekämpande arbetet.

Vad kan göras bättre?

Om en liknande satsning ska genomföras i framtiden vore det önskvärt med en större tydlighet när det gäller det ekonomiska stödets utgångspunkter, målsättning och ansökningskriterier. Detta bör även kommuniceras på ett likartat sätt till dem som är berättigade att söka.

Liknande satsningar bör också innehålla en större bredd när det gäller strategier och metoder. För att effektivt kunna bekämpa organiserad brottslighet behöver polisen angripa den med kompletterande och innovativa åtgärder, både bekämpande och förebyggande, på grund av dess flexibla natur. En ny satsning skulle med fördel inkludera andra myndigheter och privata aktörer i större utsträckning, eftersom bekämpningen av organiserad brottslighet inte är en uppgift som Polisen själv kan lösa.

Satsningen i ett större sammanhang

Även om satsningen på flera sätt kan bedömas som framgångsrik finns större frågor att besvara. Är en satsning av den här typen ett bra sätt att styra polisens arbete mot organiserad brottslighet?

Från det att Brå fick i uppdrag att utvärdera satsningen har förutsättningarna för Polisen ändrats. På regeringens uppdrag ska fasta aktionsgrupper bildas inom Rikskriminalpolisen och på åtta platser i lan-

det och till dem ska ett regionalt underrättelsecenter knytas. Sammanlagt ska 200 poliser arbeta mot organiserad brottslighet i aktionsgrupper, vilket är en stor förändring jämfört med hur arbetet bedrivs i dag.

I och med detta kommer behovet av en särskild satsning som den här, att minska. Däremot skulle en liknande satsning i mindre skala kunna fungera som en möjlighet att genomföra projekt som inte ryms inom de fasta aktionsgruppernas verksamhet.

1. Inledning

Flexibilitet och uthållighet är några kännetecken på den organiserade brottsligheten. Den svenska polisen har under årens lopp fått kritik för sättet att bekämpa den (SOU 2000:25). Våren 2006 beslutade Rikspolisstyrelsen att 120 miljoner kronor skulle öronmärkas för att bekämpa organiserad brottslighet (RPS 2006b). Tanken var att polisen skulle kunna genomföra insatser som det inte funnits pengar till i den ordinarie verksamheten. Det var dags att intensifiera och effektivisera arbetet.

Genom att pengar öronmärktes har de 21 polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen fått möjlighet att ansöka om bidrag för olika projekt samt planera och genomföra operativa insatser mot personer och grupper involverade i organiserad brottslighet. En polis beskriver vad som möjliggjorts genom satsningen:

Vad som blev väldigt bra med pengarna, det var helt enkelt att det blev lite verkstad av det hela. Helt plötsligt fanns det möjligheter att jobba långsiktigt. Ta på sig längre telefonavlyssningar med dyra tolkkostnader eftersom det fanns medel som täckte upp detta.

Gärningspersoner har gripits och ställts inför rätta, lokala kriminella mc-gäng har fått en svårare tillvaro och polisen har beslagtagit narkotika och vapen. Det har även genomförts utbildningar och investerats i en dataapplikation som bearbetar underrättelseinformation på ett standardiserat sätt. Trots dessa resultat är det inte enkelt att konstatera om satsningen varit framgångsrik eller inte. Hur vet vi att detta inte är ett resultat som skulle ha uppnåtts även utan satsningen?

Syfte och frågeställningar

Den 30 juni 2009 löper tiden ut för den särskilda satsningen, men flera projekt har redan avslutats. Brå fick under början av år 2008 i uppdrag av Rikspolisstyrelsen att utvärdera vad de 120 miljoner som polisen satsat under perioden 2006–2009 har finansierat och vad som har åstadkommit.

Denna rapport fokuserar på de projekt som har avslutats. En slutrapport kommer att publiceras under hösten 2009 då samtliga projekt som fått pengar från de särskilda medlen presenteras. Frågeställningar som ska besvaras är:

- Vad har de särskilda medlen finansierat?
- Har pengarna använts till polisarbete utöver det som skulle ha genomförts i den ordinarie verksamheten?
- Har återrapporteringen fungerat?
- Har målet med projekten och satsningen uppfyllts?

Inom satsningen har stor vikt lagts vid att polisen ska arbeta i aktionsgrupper bestående av personal med olika kompetens.

- Har arbetet i aktionsgrupperna fungerat?
- Har personal flyttats mellan olika polismyndigheter för att förstärka varandra?

Alcatrazlistan, som är en nationell lista över prioriterade misstänkta gärningspersoner, spelar en central roll i den särskilda satsningen.

- Finns det ett specifikt mål med urvalet till Alcatrazlistan?
- Utifrån vilka kriterier har personer valts ut?
- Vilka för- och nackdelar finns med Alcatrazlistan?

Slutligen återstår några övergripande frågor.

- Hur effektiva bedöms de åtgärder som vidtagits inom ramen för den särskilda satsningen ha varit?
- Kan det anses vara en bra metod att polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen ansöker om pengar?

Metod

Brå fick i uppdrag att göra en utvärdering av den särskilda satsningen mot organiserad brottslighet, det vill säga en grundlig undersökning av utfall och resultat gjord i efterhand (jfr Vedung 1998). Det innebär inte bara att beskriva *vad* som gjorts inom satsningen utan också *varför* det har gjorts och om det är det mest *effektiva* sättet att göra det på (jfr Sandberg och Faugert 2007).

Att undersöka utfallet av insatser mot organiserad brottslighet är förknippat med en rad problem bland andra sådana som är relaterade till att mäta nivån på brottsligheten (Levi och Maguire 2004, van de Bunt och van der Schoot 2003). För att kunna mäta nivåer krävs en tydlig definition av vad organiserad brottslighet är. Det kan handla både om brottskategorier, exempelvis narkotika och trafficking, och hur brotten utförs, i grupp, nätverk eller gäng (Larsson 2004). Att separera vad som är organiserat och inte inom en brottskategori är inte helt enkelt, vilket gör det svårt att ge ett kvantitativt mått på organiserad brottslighet. Av den anledningen är detta främst en kvalitativ rapport. Även om det inte går att undersöka exakta effekter är det möjligt och viktigt att göra bedömningar av polisens prioriteringar och utnyttjande av resurser.

Rapporten bygger på intervjuer, granskning av projektens ekonomi samt en litteraturstudie av internationellt använda brottsbekämpande strategier och metoder. För att kunna besvara om målen uppnåtts har en fördjupad målanalys gjorts utifrån intervjuer och officiella dokument.

Intervjuer

Rapporten syftar till att bedöma både satsningens genomförande och effektivitet (jfr Sandberg och Faugert 2007). Såväl i det bakomliggande arbetet med satsningen som i det praktiska arbetet med projekten är det viktigt att förstå de inblandades handlingar, erfarenheter och uppfattningar varför intervjuer är särskilt lämpligt (Karlsson och Pettersson 2006). Intervjuer möjliggör utförliga beskrivningar av hur arbetet har gått till och ger svar på frågor som rör de åtgärder som vidtogs för att uppnå målet för de olika projekten.

Totalt har 51 intervjuer genomförts med personer som varit delaktiga i den särskilda satsningen. Mestadels är det poliser som haft ansvar för eller deltagit i något av de projekt som avslutats. Det rör sig om operativ polispersonal, aktionsgruppledare, analytiker som arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet och chefer på lokala polismyndigheter. En viktig aspekt i urvalet av intervjupersoner har varit att få konkreta redogörelser både från poliser i ledande ställning och från de som arbetat operativt med ärendet.

Därutöver har personer intervjuats som haft betydelse för eller insikt i hur satsningen tillkom, hur målen formulerades och hur Operativa rådet arbetar. I de fall kompletteringar eller förtydligande till det ekonomiska underlaget varit nödvändigt, har det diskuterats på telefon.

Vid intervjuerna har ett frågeformulär använts, men frågorna har varierat efter personens roll och gett utrymme för funderingar utanför mallen. Alla intervjuer har transkriberats och analyserats. Intervjuerna har tillsammans med skriftliga dokument om den nationella satsningen och enskilda projekt möjliggjort för identifiering av en problembild, mål för projekten samt hur de genomförts.

Samtliga citat i rapporten är hämtade från intervjuer med poliser.

Granskning av ekonomi

Till den ekonomiska granskningen har Brå gått igenom budgetunderlag som Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna bifogat sin ansökan till Operativa rådet.

De ekonomiska utfallen har begärts in från projekten och tillsammans med budgetarna sammanställts i tabeller. Utifrån dessa kan man, tillsammans med det samlade intervjumaterialet, dra slutsatser om vad pengarna har använts till och om målen med satsningen har uppfyllts.

Litteraturstudie

För att kunna bedöma de prioriteringar som polisen gjort inom satsningen krävs att vi får en uppfattning om hur den organiserade brottsligheten lämpligen bekämpas. I inledningsskedet gjordes en litteraturgenomgång för att få en överblick över de strategier och metoder som används internationellt.

Litteraturen har samlats in från olika delar av världen, men med tyngdpunkt på Europa. Det rör sig om forskningsrapporter och artiklar,

men också om dokument från andra länders polisorganisationer. Metoderna som identifierats återfinns i polisarbetets olika faser, från förebyggande arbete och underrättelse till spaning och utredning. Strategier och metoder presenteras i en modell som ska användas för att bedöma vilken typ av åtgärder som den svenska polisen med hjälp av de särskilda medlen vidtagit. De utländska exemplen har fungerat som ett riktmarke för de svenska metoderna.

Seminarium

I slutskedet av arbetet med rapporten anordnade Brå ett seminarium. Inbjudan skickades till representanter från polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen för de aktuella projekten samt företrädare för Rikspolisstyrelsen. Vid seminariet diskuterades preliminära resultat och deltagarna bidrog med viktiga synpunkter varav flera presenteras i rapporten. Vilka som deltog framgår av förordet.

Avgränsning

Brå kommer inte att ta ställning till hur organiserad brottslighet bekämpas i polisens ordinarie verksamhet utan hänsyn kommer enbart att tas till projekt initierade inom ramen för de 120 miljoner kronorna. Inte heller diskuteras kringliggande effekter av satsningen, det vill säga möjliga effekter på verksamheter som inte prioriterats som en följd av satsningen mot organiserad brottslighet.

Disposition

Rapporten är disponerad i sju delar. Efter inledningen följer ett avsnitt om den särskilda satsningens bakgrund och mål. Samtliga projekt presenteras i kapitel 3 och därpå följer en genomgång av Alcatrazlistan. Brottsbekämpande metoder och strategier i kapitel 5 är en genomgång av internationell och nationell forskning där en jämförelse görs med det som utförts i projekten. Kapitel 6 tar upp frågan om satsningen i ett större sammanhang, dels om de övergripande målen har uppnåtts, dels i vilket sammanhang en sådan här satsning är aktuell och vilka andra lösningar som finns. Slutligen formuleras slutsatser och förslag på förbättringar i kapitel 7.



Bestutande Rikspolischef Stefan Strömberg	Föredragande Kriminalkommissarie Gunnar Grönkvist
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschef Bengt Svenson Enhetschef/UL Erik Lagerholm Sektionschef/UL Stefan Eurenus	
Ärende Operativa rådets sammansättning.	
Beslut <p>Rikspolisstyrelsen fattade den 13 juni 2002 ett principbeslut om att inrätta ett operativt råd med företrädare för RKP, SÄPO, storstadsmyndigheterna samt företrädare för polisorganisationen i övrigt. Rådet inrättades den 19 juni 2002 av Rikspolisstyrelsens överdirektör vid ett konstituerande möte under närvaro av berörda polismyndigheter. Därefter har rådets sammansättning förändrats efterhand enligt beslut vid rådets möten.</p> <p>Rikspolisstyrelsen beslutar att det operativa rådet skall ha följande sammansättning:</p> <ul style="list-style-type: none">- rikskriminalchefen, ordförande- bitr. rikskriminalchefer, vice ordförande respektive föredragande- sekreterare, utses inom RKP- chefen för kriminalpolisenheten, RKP, ledamot- bitr. SÄPO-chefen, ledamot- Rikspolisstyrelsens polisavdelning representeras av en ledamot- sex ledamöter från de regionala Samverkansområdena, en ledamot vardera från Norra, Mellersta, Stockholm, Östra, Västra samt Södra- fyra observatörer, en observatör vardera från Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket samt Åklagarmyndigheten. <p>Ledamöterna från Rikspolisstyrelsens polisavdelning och de regionala Samverkansområdena utses av respektive huvudman. Observatörerna utses av respektive observatörsmyndighet.</p> <p>Rådet kan självständigt adjungera ytterliggare observatörer.</p>	

Vid protokollet

Justeras

/ Gunnar Grönkvist

Stefan Strömberg

Beslutsprotokoll över Operativa rådets sammansättning.

2. Satsningens utgångspunkter och mål

Detta kapitel ger en återblick av tiden före den särskilda satsningen där en viktig del var att ett operativt råd bildades. De mål som sattes upp för satsningen granskas också.

Bakgrund

Operativa rådet och aktionsgrupper

Operativa rådet bildades i juni 2002 med huvuduppgift att samordna polisens arbete mot organiserad brottslighet (RPS 2003). Två år tidigare hade SÄPO/Rikskrim-kommittén överlämnat ett betänkande till regeringen där brister i polisens organisation vid bekämpning av organiserad brottslighet uppmärksammats. I betänkandet påtalades vikten av att inrätta gemensamma aktionsgrupper med inriktning på bestämda mål (SOU 2000:25).

En aktionsgrupp kan bestå av personal från olika enheter som under rättelse-, spanings- och utredningsenheter inom samma myndighet, men den kan också vara sammansatt av personal från olika polismyndigheter. Initiativ till inrättandet av en aktionsgrupp kan tas av såväl lokal som central polis (SOU 2000:25). Bildandet av Operativa rådet skedde som ett svar på kraven om förändring som framfördes i betänkandet.

Medlemmar i Operativa rådet

Operativa rådet bestod till en början av representanter från Rikskriminalpolisen, SÄPO, länspolismästarna från de tre största polismyndigheterna samt en högre chef från någon av de övriga polismyndigheterna (RPS 2002). Rikskriminalpolisen, med rikskriminalchefen som ordförande, fick i uppdrag att administrera rådet. Operativa rådets inriktning och sammansättningen av ledamöter har förändrats successivt genom åren och nu deltar, förutom de ovan nämnda, även Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Åklagarmyndigheten i egenskap av observatörer (RKP 2007). Operativa rådet sammanträder var fjortonde dag.

Det inledande arbetet

Initialt låg fokus på att inrätta nationella aktionsgrupper och på den inriktning som kriminalunderrättelsetjänsten skulle få i Sverige. Redan under det första mötet konstaterades att Operativa rådet behövde tillföras centrala medel för att inom aktionsgrupperna kunna avlöna projektledare och operativa analytiker samt täcka de merkostnader som kunde uppkomma för traktamenten, övertidsersättning, fordon, tolkar, telefonlistor och annan utrustning (RKP 2002). År 2003 fattades ett politiskt beslut

om att tilldela Polisen 30 miljoner kronor under åren 2004–2006 för att bekämpa människohandel (RKP 2004).

Särskild satsning

I slutet av år 2005 fick en arbetsgrupp på polisavdelningen, som är en enhet inom Rikspolisstyrelsen, i uppdrag av rikspolischefen att skapa en nationell handlingsplan som skulle identifiera kärnområden och åstadkomma, som det står i ett dokument, ”en långsiktig, effektiv och slagkraftig bekämpning av grov organiserad brottslighet” (RPS 2006b).¹ En intervjuperson menar att den serie av värdetransportrån som skedde i Sverige under hösten 2005 uppmärksammade behovet av att agera brett i stället för att enbart lösa varje enskilt brott.

I arbetsgruppens förslag underströks att Operativa rådets roll borde stärkas bland annat genom att tilldelas särskilda medel (RPS 2006a). Dessutom fanns ett behov av att skapa en nationell polisiär strategi samt system för uppföljning och redovisning för insatser mot organiserad brottslighet. Polisen fick i uppdrag av regeringen att redovisa de åtgärder som vidtagits för att bekämpa organiserad brottslighet (RPS 2005).

Beslut om 120 miljoner

För att förstärka arbetet med att bekämpa organiserad och systemhotande² brottslighet avsatte Rikspolisstyrelsen 120 miljoner. Pengarna skulle fördelas under perioden 1 juli 2006–1 juli 2009, det vill säga 40 miljoner per år under en treårsperiod efter prövning av Operativa rådet (RPS 2006b). Formellt fattades inte beslutet om att tilldela de 120 miljonerna av dåvarande rikspolischefen Stefan Strömberg förrän den 7 november 2006 (RPS 2006b). Däremot offentliggjordes beslutet redan den 3 april 2006 på en presskonferens (Justitiedepartementet 2006).

Målet med satsningen

Förhoppningen var att satsningen skulle ge Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna incitament att starta upp större projekt som det inte tidigare funnits resurser till.

Då såg vi det som vi redan visste. Det blev väldigt uppenbart att när det fanns särskilda öronmärkta pengar då blev det verkstad. Det är då man får polismyndigheterna att tillsätta extra resurser i form av personal för då vet de att det inte kommer att kosta något på deras budget eftersom

¹ I såväl måldokument (RPS 2006b, RPS 2006c) som i intervjuaterialet förekommer både begreppet organiserad brottslighet och grov organiserad brottslighet. Flertalet menar dock att begreppen organiserad och grov organiserad brottslighet egentligen inte skiljer sig åt, medan somliga anser att man med *grov* vill markera att den är särskilt allvarlig. Brå använder däremot inte benämningen grov organiserad brottslighet.

² Systemhotande brottslighet innebär att företrädare för rättsväsendet och andra myndigheter kontinuerligt utsätts för påtryckningar som på ett mer eller mindre påtagligt sätt försvarar lagföring och myndighetsutövning (RKP 2004a).

det finns andra pengar som står för övertid, resor, tolkkostnader och inte minst telefonavlyssning.

Ett underliggande syfte med satsningen, som framkommer tydligt både i dokument och i intervjuer, var att få polismyndigheterna att samarbeta med varandra och med Rikskriminalpolisen. En polis beskriver de särskilt tillsatta pengarna som ett ”smörjmedel” för att förbättra samverkan. Att det dessutom skulle finnas en enighet nationellt framförs också av flera av de intervjuade:

Det var ju en av grundpelarna att få svensk polis att jobba i samma tankesätt och med samma metoder.

Inriktning på den särskilda satsningen

Efter att beslutet tagits i april 2006, tillsattes Peter Tjäder som biträdande rikskriminalchef på ett år för att leda arbetet.³ Hans inledande samordning ansågs, enligt en intervjuperson, avgörande för den fortsatta satsningen. I juni 2006, på ett av Operativa rådets möten, presenterades och beslutades den övergripande inriktningen för arbetet mot organiserad brottslighet. Den övergripande strategin handlade om att inrikta sig mot motivet, det vill säga vinningen av brotten, på organisationen, på inflytelserika personer och att angripa på bred front. Den operativa inriktningen sammanfattades i tre punkter (RKP 2006a):

1. Grupper involverade i organiserad brottslighet: Hells Angels, Bandidos, Outlaws, Original Gangsters, Angereds Tigrar, Bröd-raskapet och A.S.I.R.
2. Införsel och spridning av cannabis i Sverige.
3. Särskild svårbekämpad och allvarlig brottslighet över tid, till exempel värdetransportrån.

De tre inriktningarna blev grunden till Operativa rådets arbete och för fördelning av medel.

Nationell strategi

Några månader senare, i november 2006, presenterade Rikspolisstyrelsen en nationell strategi för bekämpning av ”Grov organiserad och systemhotande brottslighet” (RPS 2006c). Strategin bygger på att störa pågående verksamhet inom organiserad och systemhotande brottslighet samt förhindra och försvåra att ungdomar involveras i kriminella nätverk och organisationer.

Vidare framförs i den nationella strategin att insatser ska ske på bred front i samverkan med berörda myndigheter såväl i Sverige som utom-

³ Efter ett år valde den biträdande rikskriminalchefen att inte förnya uppdraget varför chefen på kriminalavdelningen vid Rikskriminalpolisen tillsattes för att bedriva ett liknande arbete.

lands. Insatserna ska vara inriktade på att spåra och förverka vinning av brott samt på särskilt utpekade personer och organisationer som kan sägas vara nyckelpersoner, huvudorganisationer eller på annat sätt centrala inom organiserad och systemhotande brottslighet. Utöver dessa inriktningar nämns som framgångsfaktorer utformningen av lämpliga åtgärder för att skydda personer inom rättsväsendet, övriga myndigheter samt bevispersoner och deras anhöriga (RPS 2006c).

Den nationella strategin har enligt flera intervjupersoner inte fått samma betydelse för den särskilda satsningen som Operativa rådets inriktningsbeslut som redovisats ovan. Vilka riktlinjer som gäller och vad som innefattas i begreppet organiserad brottslighet har de flesta en uppfattning om. Däremot tyder variationen i svaren på en otydlighet i Polisens nationella utgångspunkter för att bekämpa brottsligheten.

Ansökan om medel

Satsningen bygger på att Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna får ansöka om pengar för regionala eller lokala insatser som har ett nationellt intresse och perspektiv (RPS 2006b). Därutöver är det viktigt att insatserna ligger utöver den ordinarie verksamheten (RPS 2006b). En person som var delaktig vid satsningens utformning utvecklar ett av målen på följande sätt:

Målet var att skapa insatser som svensk polis skulle kunna göra tillsammans med övriga brottsbekämpande myndigheter som inte skulle ha blivit gjorda utan den här satsningen.

En uppfattning som delas av flera intervjupersoner är att projekt som rör personer på Alcatrazlistan⁴ eller projekt där myndigheter samarbetar har bättre förutsättningar att få bidrag. Det är emellertid något som inte framgår av de officiella dokumenten.

Tilldelning av medel

Det är Operativa rådets uppgift att behandla polismyndighetens ansökan och rekommendera rikspolischefen om tilldelning av pengarna. Polismyndigheten ska lämna in en beskrivning över uppdraget, förväntat resultat och effekt, den tidsperiod projektet ska omfatta samt deltagande polismyndigheter. I det beslut som fattas av Operativa rådet framgår det hur mycket pengar som tilldelats och vilken polismyndighet som är ansvarig för projektet (RKP 2006).

⁴ Se kapitel 4.

De särskilda medlens användningsområde

När pengarna kommit polismyndigheten tillhanda får de användas till följande (RPS 2006b):

- aktioner som övertid, tolkstöd, teknik (bland annat investeringar), resor, logi, material och tjänster
- utbildning inom organiserad och systemhotande brottslighet
- tillfälliga anställningar inom ramen för den särskilda satsningen
- genomförande av applikationer för datahantering.

När uppdraget är slutfört ska en återrapportering och en ekonomisk redovisning lämnas till Operativa rådet av den polismyndighet som fick ansvaret över pengarna. De pengar som inte använts ska återbetalas till Rikskriminalpolisen senast två månader efter projektets avslut.

3. Projekt och ekonomi

Detta kapitel syftar till att ge läsaren en uppfattning om hur fördelningen av pengar gått till och vilka projekt som beslutats inom Operativa rådet för att bedriva verksamhet mot organiserad brottslighet. Först presenteras både avslutade och pågående projekt översiktligt och därefter redovisas projekten i bokstavsordning där ekonomi och mål analyseras.

Översikt avslutade och pågående projekt

Polisens satsning har möjliggjort insatser av skilda slag. För att läsaren ska få en bild av alla projekt som till och med den 30 maj 2008 tilldelats pengar görs en presentation utifrån ändamål i tabell 1. Projekten har delats upp utifrån den inriktning som angetts i ansökningshandlingarna och de fyra kategorierna är administrativt, operativt, investering och utbildning. Sammanlagt har 14 avslutade projekt utvärderats men i tabellen anges 16 projekt. Två av projekten ha fått bidrag för olika ändamål och har därför delats upp nedan.

Tabell 1. Fördelning av medel utifrån projektens ändamål. Siffran inom parentes anger antal projekt. Beloppen anges i kronor.

Ändamål	Avslutade	Pågående
Administrativt	1 846 000 (2)	5 400 000 (3)
Operativt	11 798 000 (10)	92 462 000 (16)
Investering	3 580 000 (1)	0 (0)
Utbildning	2 997 124 (3)	1 500 000 (1)
Totalt	20 221 124 (16)	99 362 000 (20)

I likhet med instruktionerna om vad pengarna fick användas till har de flesta avslutade projekt haft en operativ inriktning. Två avslutade projekt har haft ett administrativt ändamål, en tillfällig anställning och framtagning av Alcatrazlistan. Det är bara ett projekt som är en teknisk investering och det är IT-applikationen *Surfa*. Dessutom har tre utbildningsprojekt finansierats och samtliga har bedrivits av Rikskriminalpolisen.

De pågående projekten är fler till antalet men fördelningen liknande. Den största andelen är operativa projekt men däremot saknas pågående investeringsprojekt. Det är värt att notera att det sammanlagda bidraget är betydligt större för de pågående än för de avslutade projekten. Eftersom satsningen fortfarande pågår kan fler projekt komma att beviljas bidrag.

Från budget till återbetalning

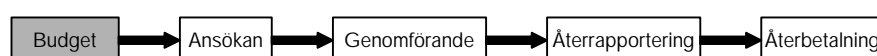
Materialet från intervjuerna som handlar om ekonomin presenteras utifrån figur 1.



Figur 1. Från budget till återbetalning.

Figur 1 kan ses som en tidslinje som börjar med budgetarbetet och slutar med en eventuell återbetalning av de tilldelade medlen. Följande presentation är en genomgång av det samlade intervjumaterialet när det gäller samtliga avslutade projekt.

Budget

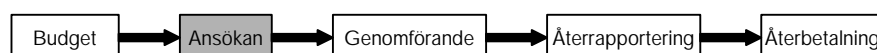


Starten för projektet är budgetarbetet. Budgetmallen är framtagen av Rikskriminalpolisens controlleravdelning och i den har projektens kostnader specificerats. Flera av de tillfrågade uppfattade budgetmallen som enkel och en av dem uttryckte det så här:

Det måste vara det bästa vi någonsin har fått inom Polisen för till och med jag kunde göra en budget.

Flera anser att vissa kostnader varit svåra att uppskatta under budgetarbetet. Som ett exempel nämns övertidskostnaderna eftersom de till stor del beror på ärendets förlopp. Dessa personer efterfrågade ett omvänt system där de först fick klartecken att driva projektet från Operativa rådet och att pengarna delades ut baserat på den faktiska förbrukningen. Andra menar att ett sådant förfarande gör det svårt att ha kontroll över hur mycket pengar som fördelats och att kostnaderna då sannolikt skulle ha blivit högre.

Ansökan



En budget och en handlingsplan ska upprättas av en ansvarig person på polismyndigheten. En muntlig föredragning sker och skriftlig dokumentation överlämnas på ett av Operativa rådets möten. I de flesta fall har den ansökande myndigheten "sonderat terrängen" innan en ansökan skickats in för att få vetskap om det varit någon idé för dem att söka.

En grundläggande tanke var att ansökan skulle ske i ett inledande skede i projektet så att Operativa rådet hade möjlighet att påverka in-

riktningen. Flera projekt hade påbörjats redan vid ansökningstillfället men godkändes trots det. Därutöver har ett projekt fått pengar när det i princip hade avslutats men från och med hösten 2006 är detta inte längre möjligt.

Pengarna från satsningen kan bara betalas ut till polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen. Dock har Ekobrottsmyndigheten kompenserats för de utgifter som uppkommit av att myndighetens personal arbetat med en utredning vilket har godkänts genom ett principbeslut⁵. Det sker redan finansiering av externa tjänster inom projekten varför en intervjuperson ansåg att de borde vara tillåtet att kompensera Ekobrottsmyndigheten för deras utgifter.

Genomförande



Pengarna från satsningen har förenklat det operativa arbetet genom att det exempelvis har blivit lättare att finansiera övertid och beställa telefonlistor. Nedanstående citat ger en inblick i verksamheten och visar att pengarna till stor del kom att finansiera övertidskostnader:

Framförallt utredningstiden innebar oerhörda övertidskostnader för oss. Ett stort gäng satt frihetsberövade och det blev mycket påföljande husrannsakingar och tvångsmedel. Även under telefonavlyssningen hade vi rätt mycket övertidsuttag så den huvudsakliga kostnaden vi hade, som vi begärde ersättning för, det var för övertidskostnader.

Andra beskriver hur pengarna förenklade det operativa arbetet genom att det blev lättare att beställa material och att hyra bilar:

Man kan fixa hyrbilar på ett bättre sätt. Vi kan beställa telefonlistor. Man behöver inte fundera ut vilken lista vi ska beställa, för att spara pengar. Har man ekonomiska resurser kan man säga att vi beställer båda listorna för de är lika viktiga. Vi behöver inte välja en, och likadant är det när det gäller avlyssning.

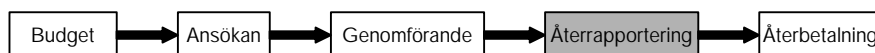
Hyrbilar har använts inom flera projekt i varierande grad och det är visserligen kostsamt men en viktig del i ett effektivt spaningsarbete enligt flera intervjupersoner. Eftersom gärningspersonerna lätt kan känna igen polisens civila bilar är det bra att kunna använda hyrbilar. Att ta hänsyn till ekonomin är en viktig del i polisarbetet:

Numera får vi nästan ta mer hänsyn till ekonomin än juridiken. Satsningen gjorde det lättare resursmässigt, att hyra bilar och lägenheter,

⁵ Principbeslut har fattats inom Operativa rådet då det har funnits ett tolkningsutrymme i de ursprungliga ansökningskriterierna.

övertid, förskjutningar och sådant Därmed inte sagt att vi bara slängde iväg pengarna, men vi behövde inte ta såna aspekter i beaktande som vi gör i normala ärenden.

Återrapportering



När projektet avslutats blir den myndighet som fick pengarna ansvarig för återrapporteringen. Grundläggande projektuppgifter som namn, medverkande myndigheter, antal förundersökningar som projektet omfattar fylls i. Resultatdelen omfattar antalet lagföringar, domar, beslag, brottsförebyggande arbete och utbildningsinsatser som redovisas mer ingående uppdelat på ett flertal underkategorier. Effekter av satsningen kan formuleras i ett fritextformulär och dessutom ska ekonomin redovisas. Trots att det framgår av beredningsordningen att varje polismyndighet ska ta hjälp av sin myndighets ekonomifunktion efterlyser flera intervjupersoner ett bättre samarbete med dem. Ett flertal personer anser att återrapporteringsmallen är enkel att fylla i samt anpassad för ändamålet men tillägger också att det borde vara en del av polisens ordinarie arbete.

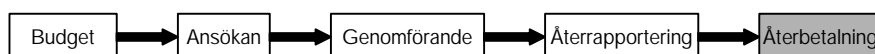
Återrapporteringen ska egentligen inte behöva göras särskilt för detta, utan återrapporteringen kan vara ett led i att man tillför information till underrättsystemen.

Några polismyndigheter har i samband med återrapporteringen även gjort egna utvärderingar. Flertalet har inte gjort det och då handlar det oftast om att man i stället börjar arbeta med nästa ärende:

Det var som vanligt att man kastar sig över nästa insats och börjar jobba på med den.

Majoriteten anser att det är viktigt att utvärdera projekten för att återföra kunskapen till organisationen.

Återbetalning



Om det uppkommer ett plussaldo blir nästa steg att betala tillbaka de pengar som inte använts inom projektet. Några projekt har inledningsvis varit sena med att upprätta en projektkod till vilken projektets alla kostnader har hänförs, vilket inneburit svårigheter vid redovisning och återrapportering. Även i denna del av processen efterlyses ett bättre samarbete med myndighetens ekonomifunktion.

Om projektet däremot avslutas med ett minussaldo är det ansvarig polismyndighet som får bekosta det. Däremot kan de komma in med en tilläggsansökan, vilket några polismyndigheter också gjort.

Bedömning av processen

Brå:s bedömning av processen från budget till återbetalning är att även om det finns mycket som tyder på att satsningens olika steg genomförts på ett bra sätt finns det faktorer som påverkar tydligheten negativt. Två aspekter har identifierats, en rörlighet i hur ansökningsförfarandet sett ut och att vissa projekt ändrat inriktning efter att ansökan godkänts.

Rörlighet i ansökningsförfarandet

Att varje projekt skulle upprätta en formell ansökan som innehöll en handlingsplan och en budget har inte alltid efterföljts. Vissa projekt har blivit tilldelade bidrag enbart efter en muntlig presentation.

Flera poliser har haft skilda uppfattningar om vad polismyndigheten kan söka pengar för. Till viss del går de olika uppfattningarna att förklara med att inriktningen har förändrats. Operativa rådet har alltefter som fattat beslut om inriktning och förtydligat principerna för att kunna få finansiering för exempelvis en operativ insats eller teknisk investering. Alcatrazlistan har fått en allt mer betydande roll för fördelningen av pengar. Vid de första tilldelningarna hade arbetet med listan knappt inletts, men senare har operativa projekt som varit inriktade på en Alcatrazmarkerad person ökat möjligheten att få ansökan godkänd.

Projekt som ändrat inriktning

I flera projekt har inriktningen ändrats under projektets gång, varför det uppsatta målet inte kunnat nås. Det har bland annat berott på att de aktörer som målet gällde blev inaktuella. Pengarna har i dessa fall överförts till ett liknande projekt:

Projektet bytte namn efter en månad och de här pengarna som vi hade fått för det första fördes över i det nya projektet som byggde på information om andra aktörer som höll på med samma brottslighet.

I några fall kunde inte projektets huvudperson knytas till brott men däremot personer i dennes närhet. I andra fall har huvudpersonerna lagförts men inte för den brottslighet som var det huvudsakliga målet.

Det stämde mer eller mindre, men det blev en vridning från narkotikabrott och vapen. Det kom över på det här gängets favoritsysselsättning, utpressning och sådana här saker.

I vissa fall framför inblandade poliser att den ändrade fokuseringen berodde på bristande underrättelser. Antingen att det fanns för lite in-

formation om personen eller att informationen som fanns blivit för gammal eftersom beslut om ärendet dragit ut på tiden. Sådana misstag väckte irritation bland de inblandade, här är ett exempel:

Man kan inte slänga bort pengar på det sättet. Det ska vara viktigare saker.

För att effektivitet ska uppnås krävs inte bara pengar utan att rätt saker görs på rätt sätt. Följande del presenterar vad som genomförts i projekten samt vad pengarna finansierat.

Ekonomisk redovisning

I följande avsnitt presenteras ekonomin i tabellform där den ena kolumnen visar myndighetens budgeterade kostnader och den andra kolumnen det slutliga utfallet. En samlad bedömning av de slutsatser som rör ekonomin och projekten kommer att presenteras sist i kapitlet.

För att kunna jämföra budget och utfall har en konverteringstabell arbetats fram för att kunna klassificera samtliga kostnader. Arbetet har utförts i samarbete med Rikskriminalpolisens controllersektion eftersom de har tagit fram mallarna både för budget och för återrapportering.

Kostnaderna har klassificerats i fem kategorier: **personal, drift, lokaler, investering** och **allmänna omkostnader**. I **personal** ingår lön, övertid, lönetillägg, kostnadsersättningar, sociala avgifter, övriga personalkostnader samt konferens och kurs. Lönekostnaderna för poliser och civilanställd personal har slagits samman. Lönetillägg är bland annat övriga rörliga tillägg. Traktamenten, förrättningstillägg och bilersättning är några poster som återfinns under kostnadsersättning.

Drift innefattar lokaler, fordon, resor, inköp av varor, inköp av tjänster och övriga driftskostnader. Drivmedel och kostnader för hyrbilar ligger under fordon. Kostnader som uppkommer vid resor är resekostnaden men också hotell. Inköp av varor innefattar utrustning av olika slag. Inköp av tjänster är bland annat telefonavlyssning, inhämtning av telefonlistor och tolkstöd. **Lokaler** har i vissa fall behövts då beslag krävt stora utrymmen. **Investering** innebär utgifter för anskaffning av anläggningstillgångar.

Slutligen finner vi **allmänna omkostnader** som är en fastställd beräkningsschablon om 10 procent som ska täcka de kostnader som kan belastas projektet som till exempel myndighetens egna lokaler, material etc.

En åsikt som framkom på resultatseminariet var att tabellerna över projekten ger ett intryck av att bekämpningen av organiserad brottslighet är billigare än vad den i praktiken är. Den totala kostnaden för varje projekt är betydligt högre än vad som redovisas i tabellerna eftersom personalens kostnader för den ordinarie verksamheten inte fick räknas med. Denna kostnad utgör en väsentlig del av polisens totala anslagsförbrukning.

Alcatraz – Rikskriminalpolisen

Mål

Alcatraz var ett underrättelsebaserat projekt med mål att ta fram en nationell lista med cirka 100 personer som ansågs drivande inom organiserad brottslighet i Sverige. Genom att samla in och bearbeta information om personerna på ”Alcatrazlistan” var tanken att den skulle ligga till grund för operativa projekt. Samarbete har skett med samtliga polismyndigheter.

Tabell 2. Budget och utfall över projekt Alcatraz.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		584
Övertid	147 384	231 317
Lönstillägg		50 282
Kostnadsersättningar	158 100	96 157
Sociala avgifter	110 200	151 945
Konferens och kurser	80 000	76 576
Övriga personalkostnader		3 473
Summa personal	495 684	610 334
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		3 200
Resor	563 000	274 668
Inköp av varor		
Inköp av tjänster	175 000	
Övriga driftskostnader		4 817
Summa drift	738 000	282 684
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	432 300	0
Totalt	1 665 984	893 018
Bidrag		1 666 000
Att betala		772 982

Slutsats

Övertid och resor har varit de två största kostnadsposterna. Syftet med projektet har uppnåtts och numera hanteras Alcatrazlistan i den ordinarie verksamheten. Närmare hälften av pengarna återbetalades.

Kungen – Polismyndigheten i Jönköpings län

Mål

Målet var att kartlägga individer, misstänkta för vapen- och narkotikabrott, med kopplingar till en Alcatrazmarkerad person. Syftet var att försvåra uppbyggnaden av ett nytt kriminellt nätverk. Samarbete har skett med polismyndigheten i Östergötlands län.

Resultat

Totalt dömdes fem personer till fängelse mellan sex månader och två år. Den Alcatrazmarkerade personen blev också dömd till livstids utvisning. Dessutom beslagtogs tre kilo hasch.

Tabell 3. Budget och utfall över projekt Kungen.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	26 760	35 490
Lönstillägg		155
Kostnadsersättningar	12 390	12 000
Sociala avgifter	15 100	15 986
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		
Summa personal	54 250	63 631
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		13 110
Resor	15 000	
Inköp av varor	97 000	22 932
Inköp av tjänster	110 000	56 382
Övriga driftskostnader		
Summa drift	222 000	92 424
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	27 600	0
Totalt	303 850	156 054
Bidrag		300 000
Att betala		143 946

Slutsats

Att övertidsuttaget blev större än budgeterat berodde på några veckors intensiv spaning. Inköp av varor och inköp av tjänster blev lägre medan kostnaderna i övrigt stämmer väl överens. Ärendet avslutades snabbare än beräknat, vilket är anledningen till att hälften av pengarna återbetalades. Målet med *Kungen* uppfylldes genom lagföring av de utpekade personerna.

Las Vegas – Polismyndigheten i Västra Götaland⁶

Mål

Målet var att kartlägga och lagföra personer för illegal spelverksamhet genom att beslagta spelautomater i hela Sverige. Intentionen var att få huvudmannen dömd för ouppklarade våldsbrott. Samarbete har skett med samtliga polismyndigheter, Rikskriminalpolisens spanare, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Lotteriinspektionen, Skatteverket och utländsk polis.

Resultat

Förhandlingar pågår i tingsrätten.

Tabell 4. Budget och utfall över projekt Las Vegas Västra Götaland.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön	229 500	9 000
Övertid		74 000
Lönertillägg		
Kostnadsersättningar		
Sociala avgifter	114 700	130 000
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		36 537
Summa personal	344 200	249 537
Summa lokaler	0	8 000
<i>Drift</i>		
Fordon	54 430	54 430
Resor		36 331
Inköp av varor		1 424
Inköp av tjänster	275 971	422 629
Övriga driftskostnader		
Summa drift	330 401	514 814
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	67 500	0
Totalt	742 101	772 351
Bidrag		559 000
Att betala		-213 351

Slutsats

I budgeten har arvoden för tolkar lagts in under lön men i utfallet ligger de under inköp av tjänst. Projektet har drivits i nära samarbetet med Ekobrottsmyndigheten som har fakturerat polismyndigheten i Västra

⁶ Las Vegas Västra Götaland har beviljats ytterligare ett bidrag om 1 330 000 kronor. Det nya bidraget gör att projektet till viss del är pågående.

Götalands län i egenskap av ansvarig myndighet, för sina kostnader i ärendet.

Eftersom förhandlingarna i tingsrätten fortfarande pågår går det ännu inte att säga om målet som gäller lagföring har uppnåtts. Däremot har målen som gäller kartläggning av spelverksamheten och beslag av illegala spelautomater uppfyllts.

Las Vegas – Rikskriminalpolisen

Mål

Målet var att anställa en analytiker under sex månader med placering vid Rikskriminalpolisen för att stödja projekt Las Vegas i Västra Götaland.

Tabell 5. Budget och utfall över projekt Las Vegas Rikskriminalpolisen.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		108 393
Övertid		
Lönstillägg		
Kostnadsersättningar		
Sociala avgifter		53 387
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		
Summa personal	163 158	161 780
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		
Resor		
Inköp av varor		
Inköp av tjänster		
Övriga driftskostnader		
Summa drift	0	0
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	0	0
Totalt	163 158	161 780
Bidrag		180 000
Att betala		18 220

Slutsats

Utfallet stämmer med budgeten och har gällt lönekostnader för en person under sex månader. Projektet har betalat tillbaka 18 220 kronor.

Maxim – Polismyndigheten i Värmlands län

Mål

Målet var att bilda en aktionsgrupp som skulle arbeta mot prioriterade personer inom Mittsamverkan. Projektet syftade till lagföring av de första personerna på listan. Samarbete har skett med polismyndigheterna i Östergötlands, Skåne och Stockholms län, Rikskriminalpolisens spanare, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen, Lantmäteriet, Försäkringskassan och banker.

Resultat

Inom projektet arbetades det mot tre personer men ingen av dem lagfördes för något brott.

Tabell 6. Budget och utfall över projekt Maxim.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		575 493
Övertid	319 542	43 545
Lönstillägg		20 068
Kostnadsersättningar		23 729
Sociala avgifter	225 600	315 176
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader	284 580	4 238
Summa personal	545 142	982 249
Summa lokaler	0	4 092
<i>Drift</i>		
Fordon		173 219
Resor	841 500	544 581
Inköp av varor	262 500	41 469
Inköp av tjänster		149 490
Övriga driftskostnader		-1 380
Summa drift	1 104 000	907 378
<i>Investering</i>		
Anskaffning	108 500	
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	494 600	0
Totalt	2 143 742	1 893 720
Bidrag		2 500 000
Återbetala		606 280

Slutsats

Till detta projekt lånades personal in från andra polismyndigheter, vilket har inneburit att deras lönekostnader samt resor har belastat projektet. Totalt har 606 280 kronor återbetalats. Målet uppfylldes inte då ingen person lagfördes. Däremot utvecklades samarbetsformerna, vilket polismyndigheten fått användning av vid senare projekt.

Nickel – Rikskriminalpolisen

Mål

Målet var att kartlägga och minska antalet värdetransportrån i Sverige. Metoden var att minska antalet rån genom att lagföra de involverade personerna. Projektet var ett samarbete mellan polisens samverkansområden, Polismyndigheten i Stockholms län, Skattebrottsenheten, Ekobrottsmyndigheten, Riksbanken, värdetransportbolag samt nordisk polis.

Resultat

Drygt 90 misstänkta varav cirka 40 har blivit dömda för främst rån, vapen- och våldsbrott. Beslag har skett av bland annat vapen och pengar.

Tabell 7. Budget och utfall över projekt Nickel.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		3 915
Övertid	122 318	594 920
Lönstillägg		6 393
Kostnadsersättningar	47 650	9 261
Sociala avgifter	69 800	278 960
Konferens och kurser		66 855
Övriga personalkostnader		2 369
Summa personal	239 768	962 673
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon	30 000	
Resor	231 000	61 322
Inköp av varor	21 500	543
Inköp av tjänster	250 000	236 985
Övriga driftskostnader		
Summa drift	532 500	298 850
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	660 400	0
Totalt	1 432 668	1 261 524
Bidrag		1 430 000
Att betala		168 476

Slutsats

Kostnaden för övertid överskred budgeten med knappt en halv miljon kronor. Konferens och kurser budgeterades det inte för och resekostnader blev lägre i utfallet. Totalt återbetalades 168 476 kronor.

Målet med kartläggning och lagföring har uppfyllts. Därutöver har säkerhetsföreskrifter tagits fram i samarbete med Rikspolisstyrelsen och en dialog har förts med värdetransportbolagen.

Nova II – Polismyndigheten i Stockholms län

Mål

Målet var att lagföra personer på länets egen lista över prioriterade personer genom korta insatser. Syftet var att förhindra nyrekrytering genom att störa grupperingar. Samarbete har skett med Regionalt under rättelsecenter i Stockholm.

Resultat

Enligt projektets utvärdering har 124 av 152 Nova-markerade personer lagförts under åren 2006–2007. Av dessa dömdes 73 till fängelse varav 29 i ett år eller längre.

Tabell 8. Budget och utfall över projekt Nova II.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	233 369	858 547
Lönstillägg		
Kostnadsersättningar	4 464	
Sociala avgifter	117 700	398 108
Konferens och kurser		4 000
Övriga personalkostnader		
Summa personal	355 533	1 260 655
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		302 270
Resor	32 200	11 185
Inköp av varor	291 700	164 146
Inköp av tjänster	85 000	
Övriga driftskostnader		
Summa drift	408 900	477 601
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	439 600	0
Totalt	1 204 033	1 738 256
Bidrag		1 200 000
Att betala		-538 256

Slutsats

Övertiden överskreds med drygt 600 000 kronor. Fordonskostnader budgeterades det inte för medan de i utfallet uppgick till drygt 300 000 kronor. Hela bidraget förbrukades och *Nova II* har gett polismyndigheten en merkostnad på drygt en halv miljon. Stockholms polismyndighet har tilldelats mer pengar från Operativa rådet vilket finansierar en fortsättning av projektet. *Nova II* har resulterat i ett flertal lagföringar.

Salt – Polismyndigheten i Uppsala län

Mål

Målet var att kartlägga en Alcatrazmarkerad person och få denne frihetsberövad under minst ett år. Ett snabbt ingripande prioriterades framför ett långt fängelsestraff. Samarbete har skett med polismyndigheterna i Örebro, Västra Götalands, Västmanlands och Stockholms län samt Nationella insatsstyrkan, Rikskriminalpolisens spanare och Kriminalvården.

Resultat

Personen dömdes till 8 månaders fängelse för bland annat vapenbrott.

Tabell 9. Budget och utfall över projekt Salt.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	45 000	162 449
Lönstillägg		
Kostnadsersättningar	10 000	
Sociala avgifter		72 983
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		
Summa personal	55 000	235 433
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		
Resor	25 000	
Inköp av varor	112 000	156 526
Inköp av tjänster	282 000	15 470
Övriga driftskostnader		60 107
Summa drift	419 000	232 103
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	0	0
Totalt	474 000	467 536
Bidrag		474 000
Att betala		6 464

Slutsats

Övertiden överskred budgeten med drygt 100 000 kronor och sociala avgifter budgeterades det inte för. Inköp av tjänster blev 200 000 kronor mindre i utfallet. Totalt återbetalades 6 464 kronor. Personen lagfördes men däremot uppfylldes inte målet när det gällde längden på fängelsestraffet.

Siba – Polismyndigheten i Stockholms län

Mål

Målet var att lagföra två personer knutna till haschsmuggling mellan Nederländerna och Sverige samt beslagta narkotika. Samarbete har skett med polismyndigheten i Östergötlands län.

Resultat

Projektet resulterade i att fyra personer lagfördes till mellan tre och sex års fängelse. Beslag gjordes av narkotika på drygt tio kilo.

Tabell 10. Budget och utfall över projekt Siba.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	320 342	43 355
Lönstillägg	5 208	2 184
Kostnadsersättningar		
Sociala avgifter	161 400	20 707
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		
Summa personal	486 950	66 246
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		150 000
Resor	150 000	17 526
Inköp av varor		
Inköp av tjänster		95 000
Övriga driftskostnader	25 000	
Summa drift	175 000	262 526
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	66 200	0
Totalt	728 150	328 772
Bidrag		730 000
Att betala		401 228

Slutsats

Övertidskostnaderna blev lägre än budgeterat. Fordon och inköp av tjänster budgeterades det inte för medan de i utfallet är de största kostnaderna. Hälften av pengarna återbetalades. Projektet bytte i ett tidigt skede fokus då de primära personerna inte längre var aktuella. Däremot lagfördes fyra andra personer och narkotikabeslag gjordes.

Solidos – Polismyndigheten i Gävleborgs län

Mål

Målet med Solidos var att förhindra lokal etablering av ett mc-gäng. För att kunna lagföra misstänkta personer har dessa kartlagts genom både teknisk och fysisk spaning. Samarbete har skett med Rikskriminalpolisens spaningsrotel och polismyndigheten i Dalarnas län.

Resultat

Åtta personer lagfördes och dömdes i hovrätten till fängelse mellan sex månader och sex år. Beslag gjordes av bland annat vapen och stöldgods.

Tabell 11. Budget och utfall över projekt Solidos.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid		1 236 000
Lönstillägg		
Kostnadsersättningar		10 000
Sociala avgifter		296 000
Konferens och kurser		2 000
Övriga personalkostnader		2 000
Summa personal		1 546 000
Summa lokaler		0
<i>Drift</i>		
Fordon		12 000
Resor		42 000
Inköp av varor		
Inköp av tjänster		
Övriga driftskostnader		
Summa drift		54 000
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering		0
Summa allmänna omkostnader		0
Totalt		1 600 000
Bidrag		1 600 000
Att betala		0

Slutsats

Solidos var ett projekt som fick medel beviljade i efterhand och därför har ingen budget upprättats. Däremot skapades en projektkod till vilken pengarna som användes inom projektet kopplades, varför det i efterhand gick att härleda kostnaderna. Lagföring av de misstänkta personerna har skett. Enligt egna uppgifter har etableringen förhindrats.

SSI – Rikskriminalpolisen

Mål

Målet var att anordna en utbildning för poliser som arbetar med informationsinhämtning. Utbildningsseminariet beräknades medföra kostnader i form av övernattningar, arvoden för föreläsare och kurslitteratur. Samarbete har skett med polismyndigheterna i Dalarnas, Gävleborgs, Skåne, Stockholms, Uppsala, Västerbottens, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län samt Ekobrottsmyndigheten.

Tabell 12. Budget och utfall över projekt SSI.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid		
Lönstillägg		
Kostnadsersättningar		
Sociala avgifter		
Konferens och kurser	215 000	224 949
Övriga personalkostnader	37 000	
Summa personal	252 000	224 949
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		
Resor		2156
Inköp av varor	15 000	14 925
Inköp av tjänster		23 400
Övriga driftskostnader		
Summa drift	15 000	40 481
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	0	0
Totalt	267 000	265 430
Bidrag		267 000
Att betala		1 570

Slutsats

Utfallet stämmer väl överens med budgeten. Arvoden till föreläsare redovisas som inköp av tjänst i utfallet men budgeterades som övriga personalkostnader. En mindre summa pengar har betalats tillbaka.

Utbildningsinsatsen anses framgångsrik eftersom flera av polismyndigheterna har fått igång operativa ärenden efter avslutad utbildning.

Sunrise – Polismyndigheten i Hallands län

Mål

Målsättningen var att lagföra personer som var involverade i hasch-smuggling mellan Sverige och Danmark. Samarbete har skett med Rikskriminalpolisens spanare, Nationella insatsstyrkan, Kustbevakningen och dansk polis.

Resultat

Projektet resulterade i att sex personer lagfördes. Fem personer tilldelades fängelsestraff på sammanlagt 38 år. Därutöver beslagtogs 85 kilo cannabis.

Tabell 13. Budget och utfall över projekt Sunrise.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	120 135	299 790
Lönstillägg		32 045
Kostnadsersättningar	130 492	3 002
Sociala avgifter	89 000	126 101
Konferens och kurser		
Övriga personalkostnader		
Summa personal	339 627	460 937
Summa lokaler	0	18 876
<i>Drift</i>		
Fordon	20 000	25 230
Resor	524 000	21 598
Inköp av varor		
Inköp av tjänster	260 000	319 745
Övriga driftskostnader	125 000	
Summa drift	929 000	366 574
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	126 900	0
Totalt	1 395 527	846 387
Bidrag		275 000
Bidrag		700 000
Att betala		128 613

Slutsats

De stora kostnaderna i utfallet är fördelade på övertid och inköp av tjänster. Projektet höll sig inom ramen för de äskade medlen och 128 613 kronor återbetalades. Målet uppfylldes genom att personer lagfördes.

Surfa – Rikskriminalpolisen

Mål

Målet var att investera i en IT-applikation som skulle underlätta informationssökning och länka samman information om ärenden, personer och brott. Den första ansökan gällde investeringen medan den andra innebar anställning av fyra personer för en nationell utbildningsinsats.

Tabell 14. Budget och utfall över projekt Surfa.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		496 997
Övertid		9 828
Lönstillägg		30 777
Kostnadsersättningar		14 463
Sociala avgifter		257 095
Konferens och kurser		560
Övriga personalkostnader		18 105
Summa personal		827 825
Summa lokaler		9 900
<i>Drift</i>		
Fordon		
Resor		88 099
Inköp av varor		2 792 919
Inköp av tjänster		1 257
Övriga driftskostnader		3 072
Summa drift		2 885 347
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering		0
Summa allmänna omkostnader		0
Totalt		3 723 071
Bidrag		2 500 000
Bidrag		3 580 000
Återbetala		2 356 929

Slutsats

Det finns ingen skriftlig budget att tillgå men företrädare för *Surfa* har presenterat materialet vid ett av Operativa rådets möten. Den del som rör investeringen bygger på offertuppgifter. IT-applikationen har kostat knappt tre miljoner kronor och återfinns under inköp av varor. En utbildning har genomförts och därefter har ansvaret övergått till Polishögskolan. Projektet har betalat tillbaka drygt två miljoner kronor.

Torsk – Polismyndigheten i Västmanlands län

Mål

Målet var att lagföra personer, förhindra övergrepp i rättssak, skydda vittnen och att agera brottsofferstöd. Projektet aktualiserade ett antal äldre utpressningsfall där huvudmannen var Alcatrazmarkerad. Samarbetet har skett med polismyndigheten i Stockholms län.

Resultat

Projektet resulterade i att 9 personer dömdes till fängelse från åtta månader till tre år och sex månader. En av de åtalade fick skyddstillsyn och tre personer frikändes. Domarna är överklagade och dom i hovrätten väntas falla i december 2008. Polisen har beslagtagit vapen och en kvarstad har utfärdats av Kronofogdemyndigheten.

Tabell 15. Budget och utfall över projekt Torsk.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid	296 477	435 779
Lönstillägg		896
Kostnadsersättningar	5 952	2 230
Sociala avgifter	149 600	194 746
Konferens och kurser		12 422
Övriga personalkostnader		
Summa personal	452 029	646 072
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon	4 500	51 660
Resor	24 000	34 258
Inköp av varor		35 890
Inköp av tjänster		
Övriga driftskostnader		-2 309
Summa drift	28 500	119 499
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa Allmänna omkostnader	234 800	0
Totalt	715 329	765 572
Bidrag		700 000
Att betala		-65 572

Slutsats

Torsk har varit ett för myndigheten omfattande ärende och det kom att utvidgas efterhand. Övertid och fordonskostnader överskred budgeten och inköp av varor saknas. Flera personer lagfördes i tingsrätten. Polismyndigheten har själv fått betala den överskjutande delen på 65 572 kronor.

Utbildning PHS – Rikskriminalpolisen

Mål

Målet var att utbilda aktionsgruppleddare bland personal från Rikskriminalpolisen, Polismyndigheterna, SÅPO och Ekobrottsmyndigheten. Efter genomförd utbildning ska aktionsgruppleddare kunna samordna, driva insatsen mot angivet mål samt leda, planera och fördela arbetet.

Tabell 16. Budget och utfall över projekt Utbildning PHS.

	Budget	Utfall
<i>Personal</i>		
Lön		
Övertid		
Lönertillägg		
Kostnadsersättningar		
Sociala avgifter		
Konferens och kurser	1 249 138	1 593 322
Övriga personalkostnader		
Summa personal	1 249 138	1 593 322
Summa lokaler	0	0
<i>Drift</i>		
Fordon		
Resor	213 600	973
Inköp av varor		
Inköp av tjänster		
Övriga driftskostnader	30 328	
Summa drift	243 928	973
<i>Investering</i>		
Anskaffning		
Räntor		
Summa investering	0	0
Summa allmänna omkostnader	0	0
Totalt	1 493 066	1 594 295
Bidrag		690 000
Bidrag		774 000
Att betala		-130 295

Slutsats

Utfallet innefattar kostnader för utbildning med tillhörande övernattning. Utbildningsinsatsen genererade ett underskott. Flera av deltagarna anser att projektet skapat ett mervärde i form av ett informellt kontaktnät.

Vad pengarna använts till

Tidigare har ekonomin för alla avslutade projekt presenterats. Tabell 17 är en summering av samtliga kostnadsposter från dessa 14 projekt.

Tabell 17. Total fördelning över samtliga 14 projekt.

	Utfall
<i>Personal</i>	
Lön	1 194 383
Övertid	4 025 018
Lönstillägg	142 801
Kostnadsersättningar	170 843
Sociala avgifter	2 311 193
Konferens och kurser	1 980 684
Övriga personalkostnader	66 722
Summa personal	9 891 644
Summa lokaler	40 868
<i>Drift</i>	
Fordon	785 119
Resor	1 134 697
Inköp av varor	3 230 774
Inköp av tjänster	1 320 358
Övriga driftskostnader	64 307
Summa drift	6 535 254
<i>Investering</i>	
Anskaffning	
Räntor	
Summa investering	0
Summa allmänna omkostnader	0
Totalt	16 467 766
Bidrag totalt	20 125 000

Övertid, tolkstöd, teknik, resor, logi, material och tjänster

När målen med satsningen diskuterades i kapitel 2 presenterades en lista som klargjorde vad pengarna fick användas till. Det första kriteriet var att pengarna skulle finansiera ”aktioner som övertid, tolkstöd, teknik (bland annat investeringar), resor, logi, material och tjänster”.

Den största posten inom de projekt som avslutats är övertid som uppgår till 4 025 018 kronor och de sociala avgifterna uppgår till 2 311 193 kronor.

På grund av att gärningspersonen i flera projekt har rört sig i kretsar där det delvis eller uteslutande talats ett annat språk än svenska har polisen i flera fall köpt in tolkstöd som är en del av inköp av tjänst. De har då kunnat få hjälp vid förhör, vid telefonavlyssning och vid översättning av e-mejl.

Andra kostnader som också ingår i inköp av tjänst är telefonlistor från operatörerna och telefonavlyssning.

Projektet har i varierande grad inneburit resor både inrikes och utrikes med övernattnings på hotell i vissa fall, vilket uppgår till totalt 1 134 697 kronor. Fordonskostnaderna som uppgår till 785 119 kronor innebär drivmedel och hyrbilar.

Inköp av varor innefattar utrustning och det har varit allt från särskilda dataprogram till kikare till ett totalt belopp om 3 230 774 kronor. Vissa projekt har varit omfattande när det gäller beslag vilket har framkallat ett behov av lokaler som medfört hyreskostnader.

Utbildningsinsatser

Det andra kriteriet handlade om utbildningsinsatser inom organiserad och systemhotande brottslighet. Knappt två miljoner kronor har tre utbildningar kostat.

Tillfälliga anställningar

Tillfälliga anställningar inom ramen för den särskilda satsningen var det tredje kriteriet som pengarna fick användas till. Löneutbetalning har det varit tal om i några projekt och då har det gällt anställning av en person för en specifik uppgift vilket ligger inom ramen för vad pengarna fick användas till. Under posten lön ligger också kostnader i de fall personal flyttats mellan myndigheterna för att kunna förstärka varandra.

Applikationer för datahantering

Det fjärde och sista kriteriet gäller genomförande av applikationer för datahantering. Det har varit aktuellt i projektet *Surfa* där en investering gjorts som har kostat 2 792 481 kronor. Det beloppet är en del av inköp av varor.

En samlad ekonomisk bedömning

Den samlade ekonomiska bedömningen är att målet uppfyllts för vad pengarna fick användas till. Trots att det stora övertidsuttaget ligger inom ramen för de kriterier som ställdes upp för den särskilda satsningen går det inte att bortse från frågan om det är rimligt att bygga en satsning på en så stor del övertidsuttag? Det innebär att polismyndigheten måste prioritera bland redan befintlig personal och kritik har framförts från myndighetshåll att det sliter på personalen. Frågan är om det i stället vore rimligt att projektanställa poliser till dessa aktionsgrupper eller att låna personal från andra polismyndigheter i större utsträckning? Deltagare på resultatseminariet poängterade att detta är en särskild satsning som ska ligga utöver den ordinarie verksamheten. Det innebär att de ordinarie kostnaderna redan är täckta.

En post som inget projekt tagit med i utfallet är allmänna omkostnader. För att ta med det krävs att den enskilda polismyndigheten samlar

in uppgifter och beräknar den interna verksamheten och kopplar det till antalet använda resurstimmar i projektet. Det kan vara så att varje myndighet inom ramen för budgetberedning belastar myndigheten med den kostnaden i stället för den särskilda satsningen. I budgeten räknades de allmänna omkostnaderna ut genom att lägga på 10 procent av det budgeterade beloppet. Dessa pengar var tänkta att bekosta bland annat lokalhyror, städtjänster och kontorsmaterial, det vill säga allt sådant som ansågs berättigat inom projektet. Inte i ett enda fall har det räknats med i utfallet. Förklaringen ligger förmodligen i att man på myndigheterna inte vetat om detta eller kanske snarare inte förstått innebörden av det. Det har i förlängningen lett till att de projekt som har gått med underskott i stället har förbrukat pengarna på annat medan de som har återbetalat pengar hade kunnat behålla en viss del.

4. Alcatrazlistan

Gärningsmannainriktade strategier handlar om att ingripa mot personer som står för en stor del av brottsligheten och få dem lagförda (Brå 2008). Begreppet "target" används ofta för att benämna personer som polisen prioriterar insatser mot. Ett svenskt exempel på detta är Alcatrazlistan som är polisens förteckning över dem som bedöms vara landets 100 mest aktiva personer inom organiserad och systemhotande brottslighet. Framtagning av listan är ett projekt som tilldelats pengar av Operativa rådet. Listan används nationellt och involverar samtliga polismyndigheter vilket är anledningen till att Alcatrazlistan lyfts fram i ett eget kapitel.

Projekt Alcatraz⁷ initierades av Rikskriminalpolisen under hösten 2006 och syftet var att ta fram den så kallade Alcatrazlistan. Namnen är inte offentliggjorda men Rikskriminalpolisen gör ingen hemlighet av listans existens. De personer som finns upptagna på listan är uteslutande män. En fördjupad analys av personerna på listan utifrån deras brottslighet, organisation och kapacitet ska utföras i rapportens andra del.



Kopia av en CD-skiva som innehåller namn på de personerna som är Alcatrazmarkerade.

⁷ Inom den särskilda satsningen finns även ett annat projekt som går under namnet Alcatraz. Projektet är pågående och drivs av Polismyndigheten i Västra Götaland och har inte samma målsättning.

Målsättning

Utifrån Operativa rådets beslut om att fokusera på inflytelserika personer började Rikskriminalpolisen hämta in uppgifter från samtliga polismyndigheter om personer som

- är knutna till kriminella organisationer som ingår i rådets prioriteringar⁸
- är inflytelserika eller betydelsefulla för organisationen
- vid utslagning skulle omintetgöra eller åtminstone allvarligt störa organisationens verksamhet
- har underrättelsemässig relevans för riktade insatser.

(RKP 2007)

Tanken var att samla in underrättelseinformation som sedan kunde leda till operativa insatser ute på myndigheterna.

Målet är att man ska jobba aktivt mot personer som blir uppsatta som targets. Hämta in information, starta operativa ärenden och få dem fällda för brott.

I förlängningen var målsättningen att få personerna lagförda. Dessa skulle vara strategiska i bemärkelsen att de hade en betydande position inom en gruppering. Vid ett par intervjuer nämns att målet var att minst 25 procent av personerna på listan skulle lagföras första året, men det framgår inte av något officiellt dokument.

När den första Alcatrazlistan skapades omgavs den av hög sekretess, vilket innebar att endast utvalda personer fick kvittera ut den hos Rikskriminalpolisen. Det höga sekretessen bedömdes senare inte vara det mest optimala utan listan skulle i stället förankras inom hela polisen.

Den första listan var omgärdad med hög sekretess. Den skulle hållas inom kriminalunderrättelsetjänsten och bara vissa fick veta. Vi bestämde då att för att få effekt så måste den ut. Den ska ut på närpolisnivå. Alla ska känna till åtminstone vilka targets de har i sitt område.

Listan kom i stället att spridas inom polisen men det innebär inte att alla poliser fått tillgång till den utan det har varit upp till respektive länspolismästare att avgöra.

Urvalsprocessen

En viktig aspekt när det gällde sammanställningen av de 100 personerna var att alla de 21 polismyndigheterna skulle känna sig delaktiga i urva-

⁸ Operativa rådets prioriteringar presenteras i tre punkter under rubrik *Inriktning på den särskilda satsningen* i kapitel 2.

let. Enligt poliser på ledningsnivå valde ansvariga vid Rikskriminalpolisen att inte utarbeta den själva eftersom de ville få med sig samtliga polismyndigheter. De hoppades att polismyndigheterna skulle känna ett större incitament och engagemang när det gällde att rikta insatser mot de personer som de själva varit med att ta fram.

Ett första urval

Ute på polismyndigheterna fick den lokala kriminalunderrättelsetjänsten i uppdrag att ta fram namn på personer som man ansåg uppfyllde kriterierna för Alcatrazlistan. Listan diskuterades inom myndigheterna innan den bereddes vidare inom respektive samverkansområde⁹. När konsensus uppnåtts om de namn som skulle gälla för respektive region skickades de vidare till Rikskriminalpolisen för fortsatt bearbetning. En konferens anordnades för att slutföra sammanställningen innan materialet gjordes tillgängligt för myndigheterna. Det var meningen att det skulle gå att arbeta operativt med samtliga personer på listan och 100 personer ansågs vara ett lämpligt antal.

Många med anknytning till mc-gång

Under intervjuerna har poliser fått beskriva personerna på listan och många framställer dem som livsstilskriminella. Även begreppet multi-kriminella används och de uppges vara inblandade i allt från våldsbrott till ekonomisk brottslighet. Till en början dominerades listan av personer med anknytning till mc-gång, men den fördelningen har med tiden kommit att förändras då listan reviderats.

Från början blev det faktiskt så att hälften var mc-relaterade personer. Det tyckte vi själva blev en övervikt.

En anledning till att listan reviderades var att det kom signaler om att vissa personer på listan inte var de mest prioriterade inom polismyndigheten. Till de senare revideringarna har SÄPO, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket fått komma in med förslag på namn. Personer har avförts vid exempelvis dödsfall, brist på information om brottslig verksamhet eller om de fått fängelsestraff.¹⁰

Svårigheter i urvalsprocessen

Vissa menar att urvalet av personer varit okomplicerat och inte föregåtts av mycket diskussion. En intervjuperson berättar hur personerna som valdes ut enkelt gick att urskilja:

⁹ Polisens sex samverkansområden är Mellersta, Norr, Stockholm, Syd, Väst och Öst. En idé med samverkansområden är att flera län kan bedriva gemensam kriminalunderrättelsetjänst. Det arbetet syftar till att kartlägga och förebygga brottslighet som rör sig över länsgränserna.

¹⁰ Vissa personer som fått kortare fängelsestraff har dock fått stå kvar på listan i fall de fortfarande är prioriterade.

Det var ju inte så att det poppade upp helt okända personer. Den kartläggningen vi gjorde, den bekräftades av den operativa kunskapen som kollegorna hade. Det finns ju ett antal personer som sticker ut mer. Huvudpersoner som ägnar sig åt den här typen av brottslighet.

Personerna som var självklara att ta med var de som satt på höga positioner i de mest kända kriminella mc-gängen enligt en intervjuperson. Inom polismyndigheterna har konsensus däremot inte alltid uppnåtts kring namnen på Alcatrazlistan. Exempelvis verkar inte analytisk respektive operativ personal alltid ha samma uppfattning om vilka personer som bör prioriteras. Andra menar att en förutsättning för att personerna skulle sättas upp på listan var en bedömning av möjligheten att nå lagföring även om vissa personer kunde kräva mer underrättelsearbete innan en insats drogs igång.

Andra grupperingar och nätverk än mc-gäng har nu fått plats på listan, men det finns de som menar att urvalet fortfarande är för snävt. En polis anser att Alcatrazlistan inte lyckats få med de nyckelpersoner som var avsedda utan att fokus fortfarande ligger på dem som är mest synliga:

På Alcatrazlistan där sätter man upp dem som är ute och slåss och som syns. Den här mannen är alldeles för förslagen för att hamna där. Han har kommit mycket, mycket längre i sin kriminella karriär. Han skulle ha varit på Alcatrazlistan för 25 år sedan ungefär.

Listans fördelar

Under intervjuerna framkommer åtskilliga fördelar med Alcatrazlistan och flera menar att även om den inte är fulländad är den en bra start.

Jag har förstått att många tycker att det har varit bra att försöka. Att ta fram kriterier, rikta in och bedöma vilka som är de mest centrala individerna som vi ska bekämpa för att komma åt den organiserade brottsligheten.

Att myndigheterna kunnat enas om listan ses som positivt. Genom att polisen enats nationellt har det också skett ett ökat informationsinflöde enligt en person som intervjuats. Något som framkommit under flera av intervjuerna är att myndigheterna kunnat satsa på personer som det tidigare känts svårt att arbeta mot.

Utän de särskilda medlen och den tydligheten vi har haft tror jag inte att det hade blivit något av. Vi hade aldrig fått den här verkstan.

I arbetet med Alcatrazlistan har det även funnits utrymme för förbättringar kring den ursprungliga prioriteringen. Den första inriktningen som gjordes har med tiden förändrats och utgångspunkterna har bred-

dats. Exempelvis har den något snäva inriktningen på personer från namngivna gäng utvidgats till att även omfatta personer i kriminella nätverk.

Listans nackdelar

Även om de allra flesta är positiva till Alcatrazlistan påtalas en del nackdelar. Eftersom den utformade listan fokuserat på gäng finns det en risk att andra typer av organiserad brottslighet utelämnas. En polis menar att listan inte inkluderar personer involverade i ekonomisk brottslighet i tillräckligt stor utsträckning:

Vi missar väldigt mycket ekonomisk brottslighet, alltså ren ekonomisk brottslighet. För de här är bara flåbusarna.

För att en target-lista ska vara verksam krävs en analys utifrån personernas roll och omfattning av brottslig verksamhet samt nivån av skada de kan utgöra i samhället (Levi och Maguire 2004). Det finns en risk att de personer som hamnar på en lista är de som är mest synliga och utagerande, men som kanske inte har så stor betydelse för den organiserade brottsligheten. Grundtanken med listan var att en ökad fokusering på personerna skulle leda till lagföring. Flera intervjupersoner menar dock att det inte går att utesluta att personerna skulle ha lagförts ändå.

Om vi inte hade haft de här pengarna och inte startat de här projekten, hur många av dem hade ändå blivit lagförda? Många av dem som finns på listan grips av en händelse. De grips på bar gärning av en radiobilspatrull vid något brott som kan vara mer eller mindre grovt. Eller det kommer in en anmälan från en person som säger att de har varit utsatta för utpressning och har man bevisning döms de till långa fängelsestraff. Det har inte ett dugg med den här satsningen eller pengarna att göra utan det här hade hänt i alla fall.

En nackdel som några intervjupersoner nämner är att unga människor som är på väg in i kriminalitet ser det som ”hippt” att förekomma på listan. Ett annat problem är att de Alcatrazmarkerade personerna kan få en stämpel på sig som farligare än vad de egentligen är.

Busarna själva ser det som en fjäder i hatten att hamna på listan och den krediten vill man inte ge dem.

Andra nämner risken att listan blir offentlig. Det har inneburit att vissa personer inte föreslagits eftersom poliser befarar att de blir mer försiktiga om de vet att de har ögonen på sig, vilket illustreras av nedanstående två citat:

Är det risk för att det kommer ut i pressen kommer jag inte att sätta dem jag egentligen vill på listan.

Ur rent polisiär synpunkt vore det bättre att smyga med det.

Ytterligare en negativ aspekt som togs upp under resultatseminariet är att såväl Alcatrazlistan som andra listor har för stort fokus på att upptäcka nya brott som personen kan misstänkas för, i stället för att utreda de brott som redan identifierats. Oftast handlar det om att inget tillräckligt grovt brott upptäckts och här behövs det, enligt deltagarna, ett bättre samarbete med åklagaren för att brotten inte ska tas ur sitt sammanhang och utredas var för sig.

Trots de negativa aspekterna ser de flesta stora fördelar med polisens arbete mot ett gemensamt mål, en nationell lista med prioriterade personer. De ser Alcatrazlistan som en metod som är här för att stanna.

5. Brottsbekämpande strategier och metoder

Detta kapitel är en genomgång av strategier och metoder som använts inom de avslutade projekt som presenterades i kapitel 3. I grunden ligger genomgången av internationell litteratur som används, för att kunna bedöma de utgångspunkter och praktiska metoder som den särskilda satsningen använder sig av. En modell har konstruerats där strategier och metoder från den internationella litteraturen kategoriserats. Kapitlet är med andra ord såväl en teoretisk genomgång som presentation av resultat från projekten. Efter redovisningen görs en bedömning av de avslutade projektens strategier och metoder.

I detta sammanhang är det värt att nämna att alla länder har en egen kontext och åtgärder som fungerar i ett samhälle behöver inte ha samma effekt i ett annat. Avslutningsvis kommer därför satsningens inriktning att bedömas utifrån forskning om organiserad brottslighet som finns i Sverige.

Vad är organiserad brottslighet?

Oklarhet kring begreppet organiserad brottslighet påverkar diskussionen om vilka strategier och metoder som bör användas för att förebygga och bekämpa kriminaliteten. Levi (2004) frågar sig om det är vissa typer av brott eller om det är vissa personer eller grupper som utgör ett hot mot samhället.

Europeiska unionens definition av organiserad brottslighet, som den svenska Polisen ofta använder sig av, utgår från kriterier som måste vara uppfyllda. Det ska vara en varaktig organisation med fler än två personer där det finns misstanke om kriminella handlingar och en strävan efter vinning och makt. Den beskrivningen är dock inte tillräcklig utan det krävs också, för att gruppen ska betecknas som organiserad, att två av följande kriterier är uppfyllda: tilldelade uppgifter, disciplin inom gruppen, verksamhet på internationell nivå, användande av våld eller andra metoder för hot, användande av affärsmässiga strukturer, deltagande i penningtvätt eller otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi (EU 1997). Ekblom (2002) identifierar ett antal punkter som utmärker organiserad brottslighet och gör den särskilt svår att bekämpa. Organiserad brottslighet är komplex, nätverksformad, progressiv, uthållig, anpassningsbar, resurstark, samhällsomstörtande och innovativ.

Korsell med flera (2008) konkretiserar att den organiserade brottsligheten förser marknaden med illegala varor och tjänster som narkotika, alkohol, vapen, svartarbete och sexuella tjänster. Den organiserade

brottsligheten ligger bakom en viss del av stöldbrottsligheten som rån- och häleribrott samt använder sig av indrivnings- och beskyddarverksamhet. Tre huvudsakliga problemområden pekats ut:

1. Marknaden – den kriminella verksamheten som genererar dess inkomster.
2. Otillåten påverkan – det systemhotande inslaget i den organiserade brottsligheten.
3. Det synliga utmanandet som de kriminella gängen står för.

De brottsbekämpande strategierna bör sedan utgå från problemområdena ovan eller sådana som formulerats i andra länder. Det är viktigt att varje åtgärd har sin utgångspunkt i det exakta problemet (Korsell m.fl. 2008, van der Schoot 2006).

Bekämpning av organiserad brottslighet internationellt

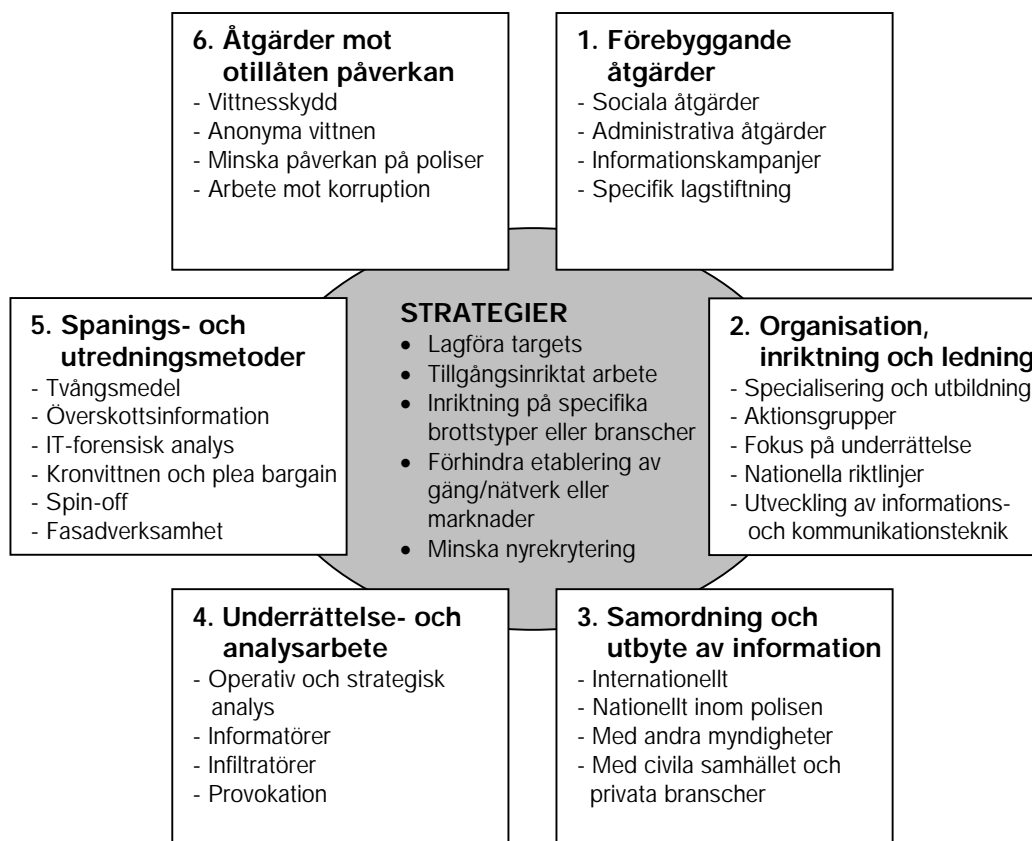
Metoderna som presenteras fokuserar, i enlighet med vårt uppdrag, på polisens arbete och därför ges ingen heltäckande bild av samhällets totala åtgärder mot organiserad brottslighet. Många brottsförebyggande åtgärder ligger exempelvis inte inom ramen för polisens verksamhetsområde (jfr Brå 2004a). Det som beskrivs som nya och alternativa angreppssätt i den internationella litteraturen är insatser från det civila samhället, från myndigheter som inte ingår i rättssystemet och från den privata sektorn (Levi och Maguire 2004, Schneider m.fl. 2000). Några metoder kommer ändå att nämnas eftersom de har betydelse för polisens arbete, även om de inte är regelrätta polisiära metoder. Några metoder är beprövade, det vill säga ”best practice”, medan andra är mer omdiskuterade när det gäller rättsäkerhet och effektivitet.

Levi (2001) diskuterar vad som kan räknas som framgångsrika metoder och skiljer på det slutliga resultatet, i detta fall minskning av organiserad brottslighet, och delmål, som att gripa och ställa enskilda aktörer till ansvar eller att konfiskera deras tillgångar. För att det slutgiltiga resultatet ska kunna åstadkommas krävs att flera delmål uppnås, uppfyllandet av *ett* delmål löser inte själva problemet. De traditionella metoder som polisen använder, som till exempel att lagföra aktörer, behöver inte minska brottsligheten (Levi och Maguire 2004, Brå 2005).¹¹ Schneider med flera (2000) är inne på samma spår och menar att en hållbar strategi bör vara inriktad både på traditionell brottsbekämpning och på förebyggande åtgärder.

¹¹ Levi och Maguire (2006) menar att den typen av polisiära metoder visserligen kan ha en preventiv effekt, men att de hittills inte funnit belägg för att den har det. Vilken effekt ett fängelsestraff har på brottsligheten är däremot omdiskuterat. Det framgår inte minst av Lindströms artikel (2008). Lagföring av enskilda aktörer behöver inte nödvändigtvis skada organisationen eftersom vissa personer är relativt enkla att ersätta (Brå 2007a, Brå 2005).

Modell över internationella metoder och strategier

Figur 2 illustrerar de kategorier av strategier och metoder som återfunnits i den internationella litteraturen. Cirkeln i figurens mitt visar de strategier som identifierats. Metoderna i de sex rutorna är uppdelade i kategorier efter när och hur de används inom polisen. Först presenteras förebyggande åtgärder som är övergripande och syftar till att förhindra brottslighet. Under begreppen organisation, inriktning och ledning har förändringar som genomförts inom polisen samlats. Om vi följer cirkeln medurs presenteras olika former av samordning och utbyte av information. Därefter underrättelse- och analysarbete som är en inledande fas i polisarbetet och som följs av spanings- och utredningsmetoder. Sist presenteras åtgärder mot otillåten påverkan.



Figur 2. Identifierade polisiära strategier och metoder mot organiserad brottslighet.

Vilka strategier används inom projekten?

Med utgångspunkt i de mål som rör satsningen (se kapitel 2) kan en rad strategier identifieras. I grunden handlar det, enligt den nationella strategin (RPS 2006c) som togs fram av Rikspolisstyrelsen, om att försvåra den kriminella verksamheten. En polis ger följande kommentar till strategin:

Vi hade diskussioner kring detta, ska det vara slå ut, förhindra eller ta bort. Nuvarande strategi är att försvåra för vi klarar inte något annat. Jag tycker det är jättebra. Jag hoppas att vi kan ändra det om några år och säga slå ut.

I strategidokumenterna (RKP 2006a, RPS 2006c) framkommer även mer utvecklade strategier: att arbetet ska vara inriktat på att spåra och återföra vinning av brott, minska nyrekrytering, fokusera på inflytelserika personer och kring välkända organisationer.

Såväl i de officiella dokumenterna ovan som i intervjuerna omtalas alla de strategier som identifierats internationellt. Nedan följer en redovisning av hur de används inom projekten med kopplingar till den internationella litteraturen.

Lagföra targets

Mycket av det arbete som bedrivs mot organiserad brottslighet fokuseras på att lagföra personer med koppling till grupper som bedöms som prioriterade (Levi 2004, Levi och Maguire 2004). I intervjuerna nämns alla strategier men störst vikt läggs vid att lagföra targets; ofta personer som finns uppsatta på Alcatrazlistan. Det är också där de flesta projekt som tilldelats pengar har sin utgångspunkt. Målsättningen i ett av projekten beskrivs så här:

Jag ser framför mig ett antal personer som skakar galler om man pratar i såna termer. Det är vår målsättning att vi ska lagföra givetvis.

Genom lagföring och inkapacitering minskar möjligheten för personen att begå brott (Lindström 2008, Brå 2008). Även om polisingripandet inte leder till fängelsestraff kan det dock ge en störande effekt, vilket antas försvåra fortsatt brottslighet (Brå 2003). Enligt litteraturen (Brå 2008) kan ett arbetssätt inriktat på specifika gärningspersoner få positiva resultat på upptäckt, lagföringar och inkapacitering, men huruvida ett sådant arbetssätt minskar brottsligheten är mer omdiskuterat (jfr Lindström 2008).

Tillgångsinriktad brottsbekämpning¹²

Bekämpningen av organiserad brottslighet har mer och mer fokuserats på att spåra och återföra vinning av brott. Strategin bygger på att slå mot själva drivkraften för brottsligheten, det vill säga pengarna. Tillgångsinriktad brottsbekämpning innefattar alla former av insatser som riktar sig mot kriminella pengar och egendom (Brå 2008a). Att utöver traditionell brottsbekämpning rikta arbetet mot pengarna anses ofta vara ett kraftfullt verktyg mot organiserad brottslighet (Aromaa 2006, van Duyne m.fl. 2003). Trots det menar flera forskare att effekten av ett tillgångsinriktat arbete mot organiserad brottslighet inte bör tas för given, åtminstone inte när det gäller internationella kriminella nätverk, eftersom de lätt kan anpassa sig efter nya myndighetsstrategier (Nelen 2004, Levi 2004, Beare 2005).

Många projekt berör det tillgångsinriktade arbetet, men få anser att de har lyckats fullt ut (jfr Brå 2008a).¹³ En polis uttrycker det så här:

Vi har försökt på slutet, men det är inte helt enkelt. Det är någonting som ligger med i de nya projekten jag kör nu. Det är ett av verktygen, att kunna använda det instrumentet mer och mer. Lite grand "go for the money".

Inriktning på specifika brottstyper eller branscher

Organiserad brottslighet beskrivs många gånger utifrån brottstyp eller marknad där den är etablerad (Aromaa 2004, Brå 2002). På samma sätt som bekämpningen av organiserad brottslighet fokuserar på vissa brottstyper kan särskilda insatser riktas mot olika branscher. I USA och Kanada har till exempel den finansiella sektorn och byggsektorn riktlinjer och program mot organiserad brottslighet (Schneider m.fl. 2000).

Ett par projekt är inriktade på specifika brottstyper däribland flera som har inriktat sig på smuggling och distribuering av cannabis. Ett projekt är *Nickel* med fokus på värdetransportrån. Det skiljer sig från många av de andra projekten eftersom det, i alla fall till en början, inte fokuserades på specifika personer utan kring ett fenomen.

¹² Begreppet tillgångsinriktad brottsbekämpning myntades i en Brå-rapport (2008a). Andra synonyma begrepp som använts är återföra utbyte och vinning av brott samt det engelska begreppet "Follow the money".

¹³ Det svåra i det tillgångsinriktade arbetet är ofta att kunna bevisa, att pengarna härrör från ett specifikt brott. Därför har det inom EU diskuterats om beviskravet bör mildras när det gäller tillgångarnas ursprung (Vermeuler 2002, Council of Europe 2004). En sådan åtgärd är utvidgat förverkande som infördes i Sverige den 1 juli 2008. Det innebär att myndigheterna inte behöver visa att pengar eller egendom kommer från ett specifikt brott utan det räcker att det går att härröra från brottslig verksamhet. För myndigheter innebär det lättnader i att bevisa pengar och egendoms koppling till brott (Prop. 2007/08:68).

Förhindra etablering av gäng/nätverk och lokala marknader

Att förhindra etablering av gäng eller nätverk kan handla om att försvåra för brottsliga mc-gäng att skaffa en lokal på orten eller försvåra för ett nätverks möjlighet att driva brottslig verksamhet, vilket är tätt kopplat till etableringen av lokala marknader. Flera åtgärder som vidtagits inom detta område har drivits av andra än polisen. Kommuner köper exempelvis upp lokaler där mc-grupperingar haft mötesplats för att på så vis försöka förhindra etablering på orten. En sådan åtgärd handlar om att motverka det synliga utmanandet mot samhället som de kriminella gängen står för (Korsell m.fl. 2008).

Ett projekt inom satsningen har fokuserat kring att förhindra lokal etablering av ett specifikt gäng, men då med lagföring av de inblandade som bakomliggande strategi.

Vi ville få bort dem och inte ha en etablerad klubb med lokal här. Vi ville lagföra dem till så långa straff som möjligt för den brottslighet de faktiskt hade begått. Verksamheten störs kraftigt när hela toppskiktet försvinner.

Den illegala marknaden är den organiserade brottslighetens verksamhetsområde och genererar en stor del av dess inkomster. Den organiserade brottsligheten liknar den legala marknaden på många sätt när det gäller att etablera sig. Det krävs specialistkunskap, organisation och kontakter. Samtidigt skiljer sig den brottsliga verksamheten från den legala eftersom den behöver undgå myndigheternas upptäckt (van Duynne och Levi 2005, Brå 2007c, Brå 2005). Det är inte heller ovanligt att den brottsliga verksamheten är en del av eller angränsar till en legal verksamhet som till exempel organiserat svartarbete i bygg- eller transportbranschen (van de Bunt och van der Schoot 2003, Brå 2005, Brå 2007b). De varor och tjänster som den organiserade brottsligheten tillhandahåller kan i och för sig vara lagliga om än ”skattefria”. Ett annat sådant exempel är smuggling av alkohol och tobak.

Inget av projekten har haft som huvudsakligt mål att förhindra etableringen av lokala marknader som försörjer organiserad brottslighet. Däremot finns det flera projekt inom satsningen som utgår från att när misstänkta personer grips minskar den lokala tillgången på exempelvis cannabis.

Utbud och efterfrågan. Kan vi hålla borta 84 kilo [cannabis] från marknaden och kanske ta bort några aktörer så. Visst det kommer alltid nya, men i vart fall har inflödet minskat.

Att avgöra om en marknad minskat upplevs däremot som svårt att bedöma av dem som intervjuats.

Minska nyrekrytering

För att bedriva organiserad brottslighet behöver personer rekryteras till olika former av uppdrag, från mer riskbenägna narkotikakurirer till etablerade rådgivare inom ekonomi och juridik (Brå 2007c). Det kan till exempel röra sig om personer som arbetar inom transportsektorn som kan underlätta narkotikahandel (Brå 2005). Rekrytering av personer till kriminella grupperingar behöver däremot inte göras med speciella uppgifter i åtanke. Det kan vara ungdomar som ansluter sig till kriminella gäng eller grupperingar eftersom de förväntas ge spänning, respekt och pengar. Genom att minska nyrekrytering till organisationerna kan man lyckas försvåra för den organiserade brottsligheten och minska dess omfattning.

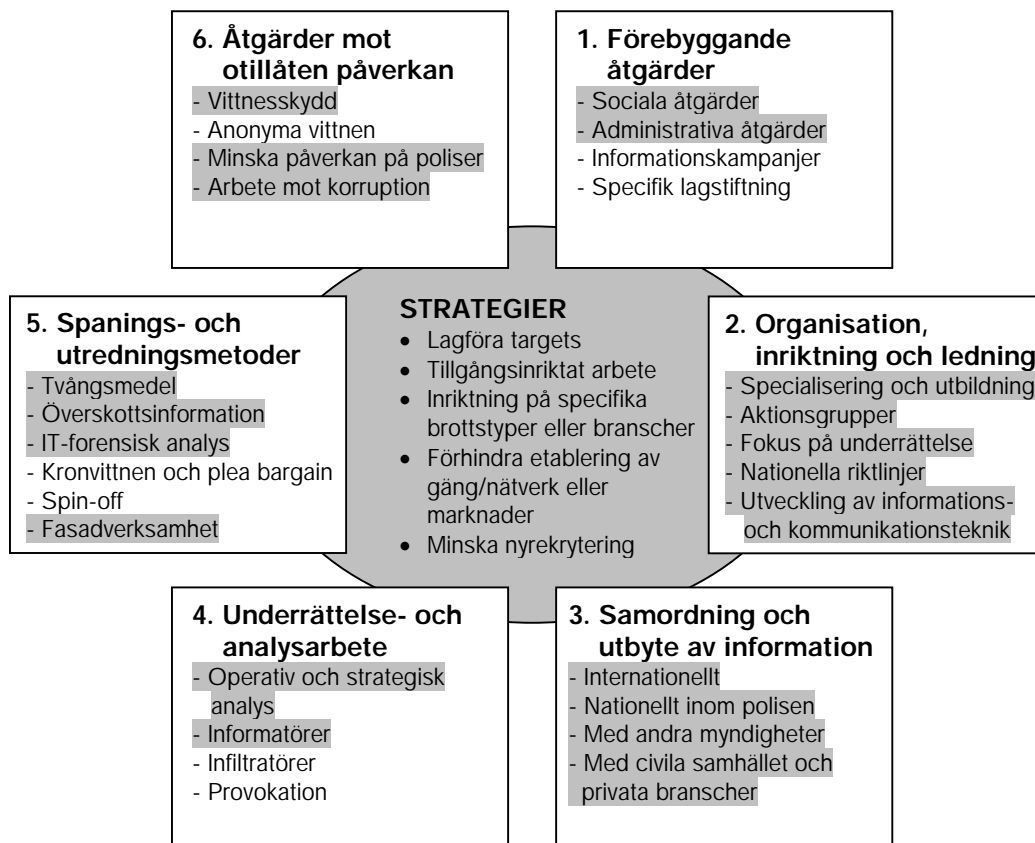
I ett par intervjuer nämns nyrekrytering till kriminella gäng, men inte som den huvudsakliga strategin. Genom att lagföra personer som redan är etablerade i gäng förväntas rekryteringen avta. En strategi, som ett projekt haft, var att inte förstärka kulturen kring gängen som kan locka unga människor.

Vi hade en mediestrategi, att inte synas för mycket. En anledning var att man inte skulle stödja nyrekryteringen av ungdomar. De tycker att det är häftigt när det står mycket.

Åtgärder som syftar till att minska nyrekrytering till kriminella organisationer och nätverk ligger ofta utanför polisens verksamhet. För att minska rekryteringsbasen krävs en förbättrad social situation med större insatser från samhället. Det kan handla om att förbättra livsvillkoren i stort och förutsättningarna för studier och arbete i fattiga bostadsområden (Brå 2005).

Vilka metoder används inom projekten?

I modellen över strategier och metoder som tidigare presenterats har metoder markerats som antingen berörts under intervjuerna eller förekommit i de skriftliga projektbeskrivningar Brå fått tillgång till. Att helt säkert avgöra vilka metoder som använts inom de projekt som tilldelats pengar från den särskilda satsningen är inte möjligt av flera skäl. Dels är polisen förtegen om vissa metoder, framför allt när det rör underrättelse- och spaningsverksamhet. Dels är det svårt att särskilja vilka metoder som används i de finansierade projekten och vilka som används i polisens ordinarie arbete mot organiserad brottslighet.



Figur 3. Modell över kända brottsbekämpande strategier och metoder. De strategier och metoder som använts inom den svenska satsningen mot organiserad brottslighet är markerade.

Förebyggande åtgärder

De förebyggande strategierna har delats in i sociala åtgärder, administrativa åtgärder, informationskampanjer och specifik lagstiftning. Sociala åtgärder används exempelvis för att minska nyrekrytering. Social prevention syftar till att minska individens benägenhet att begå brott genom sociala insatser (Brå 2000). Det kan exempelvis vara att förbättra förutsättningar i form av arbete, utbildning och bostad men även informationskampanjer. Dessa ligger ofta utanför polisens arbete och involverar i större utsträckning socialtjänst och andra delar av kommunen.

Inom projekten förekommer knappt några förebyggande metoder. Strategier mot nyrekrytering berörs i ett par projekt däribland *Nova II* som haft samarbete med sociala myndigheter om ungdomar i riskzon.

Internationellt finns exempel på administrativa åtgärder. Ett av de mer utvecklade initiativen återfinns i Nederländerna. Amsterdams kommun har lyckats begränsa etableringen av organiserad brottslighet genom att inte ge bygglov eller serveringstillstånd till personer med koppling till brottsligheten (van de Bunt 2004). Den typen av insatser som gjorts i Nederländerna behöver inte vara effektiva i Sverige eftersom situationerna skiljer sig åt. Där marknadsförs narkotikahandel och prostitution i legala strukturer och även om det förekommer kriminella investeringar i legala strukturer här står vi inte inför samma problem (Brå 2008). Det finns exempel på administrativa åtgärder även i Sverige.¹⁴ Det enda exemplet inom satsningen är *Nickel* där en form av förebyggande administrativa åtgärder använts, nämligen förbättring av föreskrifter för bevakningsbranschen.

Informationsinsatser riktade till allmänheten kan uppmuntra till att tipsa Polisen men också till att inte köpa illegala varor eller tjänster som kan gynna organiserad brottslighet (van de Bunt och van der Schoot 2003, Brå 2005). Ingen sådan metod har dock nämnts i de avslutade projekt som ingått i den särskilda satsningen.

Förbud mot medlemskap i kriminella organisationer finns inte i Sverige men i flera europeiska länder däribland Italien, Tyskland och Polen (Council of Europe 2004). Internationellt finns också andra exempel på specifik lagstiftning som utvecklats för att förhindra eller försvåra för organiserad brottslighet.¹⁵

Organisation, inriktning och ledning

Organiserad brottslighet har gett upphov till att polisen tvingats specialisera sig och bilda nya enheter och myndigheter (Leong 2007). Att befintlig personal utbildas och specialiseras är steg i den riktningen, likaså inhyrning av civil personal (Beare 2000).

Så har även skett inom den särskilda satsningen där den utgör ett exempel på nationell styrning och tre utbildningsinsatser har prioriterats.

Andra förändringar som påkallats internationellt, bland annat i och med ökad medvetenhet om organiserad brottslighet och dess svårutredda karaktär, är att polisen behöver arbeta mer underrättelsestyrt och mindre händelsestyrt. Polisen ska ligga steget före genom att samla in

¹⁴ I Sverige finns flera exempel på administrativa åtgärder och regleringar som syftar till att försvåra för personer, involverade i kriminalitet, att starta företag, däribland vandelsprövning och näringsförbud. Vandelsprövning innebär ett särskilt tillstånd som erhålls efter kontroll inom vissa yrken eller branscher, till exempel yrkesmässig trafik, restaurang eller alkoholförsäljning (SOU 1997:111).

¹⁵ Den kanske mest kända specifika lagstiftningen mot organiserad brottslighet är USA:s Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) som syftade till att eliminera de skadliga effekter som den organiserade brottsligheten hade på USA:s ekonomi. RICO:s brist på effektivitet och hot mot rättsäkerheten har dock varit omdiskuterad. Som bäst anses den kunna minska antalet kriminella organisationer men det behöver nödvändigtvis inte innebära att brottsligheten minskar (Levi och Smith 2002, Schneider m.fl. 2000).

och analysera information om grupper och fenomen innan brottet sker, i stället för att kraftsamla efter händelser (Leong 2007, Council of Europe 2004). Ett liknande resonemang nämns inom den svenska satsningen där en av grundtankarna var att arbeta underrättelsestyrt mot utpekade personer. Att vissa områden fått prioriteras bort eftersom det händelsestyrda och mesta akuta alltid måste lösas först återkommer flera personer till.

Andra menar däremot att trots denna uttalade strategi är det mesta arbetet mot organiserad brottslighet, inom och utanför projekten, fortfarande styrda av enskilda händelser som kräver omedelbar hantering.

Jag tror inte vi har haft en tillräcklig spridning. Vi har varit händelsestyrda i vårt underrättelsestyrda arbete. Vi har haft ett antal konflikter mellan olika gäng och då har vi fått inrikta vårt arbete väldigt mycket på att ta bort personerna som är orsak till konflikterna. Och då har vi hamnat i mc-gängen och i några av de här fängelsegängen eftersom de har slagits mot varandra. Det finns vissa ekonomiska bitar som vi har tittat på i det regionala underrättelsecentret där vi vet om att det finns drivare och mottagare av pengar i mycket större omfattning. Men det känner jag att vi inte har kunnat ägna oss åt.

Utvecklingen av IT-applikationen *Surfa* har varit ett sätt att strukturera och inhämta information för att få ett bättre fungerande analysarbete. Den brittiska myndigheten SOCA uppmärksammar att ett utvecklat underrättelsearbete kräver ett fungerande system av informations- och kommunikationsteknik för att kunna lagra, analysera och utbyta information (SOCA 2007/08).

Aktionsgrupper – nytt begrepp på en gammal metod?

Ett annat led i specialiseringen är polisiärt arbete i ”task forces”, vilket i Sverige kallas aktionsgrupper. Dessa sammansatta grupper användes i USA redan på 1980-talet för att motarbeta kriminella organisationer (MOB 2004).

Förslaget om aktionsgrupper kom, som tidigare nämnts, som ett svar på polisens bristande organisering vid bekämpning av organiserad brottslighet. Den särskilda satsningen blev ett sätt att föra in aktionsgrupper som en del av den polisiära verksamheten. Inom många av projekten som tilldelades pengar tillsattes aktionsgrupper och det satsades pengar på utbildning av aktionsgruppledare. De flesta intervjupersoner är överens om att aktionsgrupper är ett framgångsrikt koncept som även fortsättningsvis bör användas.

De här aktionsgrupperna, som i och för sig har funnits innan, har vuxit fram under det här arbetet. Det tycker jag har varit väldigt bra. Det är något som är värt att lyfta upp i framtiden.

Det som framhålls som positivt med aktionsgrupper är att olika former av kompetens tillvaratagits och att arbetssättet motiverat de anställda. Andra menar att det inte är någon ny metod utan bara ett nytt begrepp. De ser aktionsgrupp som synonymt med arbetsgrupp eller projektgrupp och aktionsgruppledaren som insatschef eller projektledare.

Ja, de där så kallade aktionsgrupperna, för vår del är det ingen förändring mot tidigare, utan det är bara en ny benämning på en tidigare företeelse.

Bilden av hur en aktionsgrupp sätts ihop varierar något mellan intervjupersonerna. Flera talar om en lokalt sammansatt arbetsgrupp, andra om experter från olika polismyndigheter och Rikskriminalpolisen samt ytterligare andra externa myndigheter. Vissa uppfattar det som en grupp som är knuten till ett specifikt projekt utan andra arbetsuppgifter under tiden, men även där går åsikterna isär.

Att det finns viss otydlighet i metoden kan ha att göra med dess syfte. En av grundtankarna var att aktionsgrupperna skulle vara *situationsanpassade* (RPS 2002). Det är dessutom ett nytt begrepp som behöver tid att "sätta sig" enligt flera intervjupersoner.

Även bland en del av dem som utbildats till aktionsgruppledare tycks konceptet vara något oklart. Främst rör det vilka befogenheter personen har och vilken roll hon eller han ska ha i gruppen.

Vi har varit på träffar med aktionsgruppledare och vi har alla framfört: Vad har vi för mandat? Och vi har inte fått svar på det ännu. Eftersom jag inte är kommissarie har jag egentligen inget mandat.

De deltagare på utbildningen av aktionsgruppledare som tillfrågats menar att utbildningen varit värdefull och bidragit med informella kontakter och nätverk som varit till användning även utanför projekten. En annan aspekt av mervärde som aktionsgrupperna gett är att en grupp som bildades för ett av projekten tillsammans kunnat driva flera andra ärenden. Samarbetet har således sträckt sig utanför det projekt som tilldelades pengar.

Användningen av aktionsgrupper ses av majoriteten som positivt. Däremot verkar det inte fallit ut precis som det från början var tänkt. Olika former av arbetsgrupper har benämnts som aktionsgrupper, vilket gjort konceptet otydligt. Vid samordning från flera myndigheter har polisens organisation ibland varit ett hinder.

Aktionsgruppkonceptet tror jag stenhårt på men vi har en för svag styrning och ledning för att det ska fungera. Det måste vara ordergivning att nu ska de här aktionsgrupperna ut och jobba med det här. Då är vi där igen med svensk myndighetsstruktur och 21 polismyndigheter med självbestämmanderätt. Det blir för krångligt, det tar för lång tid och blir för bökigt.

Samordning och utbyte av information

Om det är något begrepp som i hög grad förekommer i dagens diskussion om bekämpning av organiserad brottslighet så är det samarbete. Det talas om internationellt samarbete, samarbete mellan nationella polismyndigheter och med andra myndigheter. På senare tid har även privata företag och det civila samhället involverats i kampen mot organiserad brottslighet (Levi och Maguire 2004).

På den internationella arenan rör det sig både om informationsutbytet och om gemensamma operativa insatser (Vermeuler 2002, Leong 2007). Det handlar om konventioner som implementeras i form av gemensamma utredningar samt rättslig och teknisk hjälp (Albanese 2005). Sverige deltar bland annat i Interpol, Europol, Eurojust, Schengen och Östersjösamarbetet (MOB 2004). För att registrera och rapportera uppgifter till andra länder om exempelvis personer, fordon eller föremål används Schengens informationssystem, SIS (SOU 2000:25). Internationellt samarbete har varit aktuellt i ett par av de svenska projekten, exempelvis *Las Vegas*, som samarbetade med både tysk och brittisk polis.

Som redan nämnts var ett bakomliggande syfte med den svenska satsningen att förbättra det nationella samarbetet inom polisen. En effektivare samordning och en förbättrad möjlighet att utbyta information inom polisen har även uppmärksammats i andra länder (Schneider m.fl. 2000, Leong 2007). Åtskilliga intervjupersoner nämner samverkan med andra polisära myndigheter. I projekten har samarbeten skett mellan lokala polismyndigheter, Rikskriminalpolisens spaningsrotel, Nationella insatsstyrkan, SÄPO och de regionala underrättelsecentren. Att få en fungerande samverkan inom polisen var en viktig del inom satsningen, det framgår inte minst av följande citat:

Visst var det viktigt vilken person det var, men det var ännu viktigare att vi fick igång en samverkan på både kriminalunderrättelsenivå, personell nivå och spaningsnivå. Att man fick samma fokus.

De flesta är positiva till hur samarbetet fungerat inom polisen även om det också finns kritiska röster. Då rör det sig om brist på smidig organisation, revirtänkande och krav på en bättre nationell samordning. En polis utvecklar ett av problemen:

Man har inte någon samordning mellan utredningsstödet och underrättelse- och analysstödet. Man får inte lov att använda det ena registret för ett annat ändamål och alltså tusen och ett problem stöter man på när man vill vara någorlunda smart och resurssparande.

På 1990-talet började Storbritannien utveckla nya modeller för samarbete mellan olika myndigheter för att bekämpa organiserad brottslighet eftersom polisen inte kunde hantera situationen på egen hand (Leong 2007). Andra myndigheter har ofta information som är av betydande

intresse för polisen (Justitiedepartementet Ds 2008:38, Björk 2006). Samverkansprojekt mellan polisen och andra myndigheter har även utvecklats inom den särskilda satsningen. Det har rört sig om tätare samarbete mellan myndigheter som Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket men också med Försäkringskassan, länsstyrelser, Kronofogdemyndigheten och kommuner. Inom projekten är de flesta positiva till den formen av samverkan; en polis beskriver det på följande vis:

Det är ett vinnande koncept naturligtvis att vi har myndigheter, och då menar jag externa myndigheter, och polisen som enas och nu mer tydligt jobbar i samma riktning.

I brottsbekämpningen internationellt har även det civila samhället blivit allt mer involverat. Det handlar om samordnade insatser mot organiserad brottslighet i vissa branscher där exempelvis banker delger polisen information (Schneider m.fl. 2000, Dyrnes 2004), men också att få allmänheten engagerad, exempelvis genom informationsinsatser (van de Bunt och van der Schoot 2003). Den typen av metoder förekommer knappt inom satsningen. Något projekt har dock samarbetat med branschorganisationer.

Underrättelse- och analysmetoder

I analysarbetet åtskiljs operativ och strategisk analys, där den operativa syftar till taktisk analys med kortsiktiga mål som gripande, beslag och lagföring. Den strategiska analysen innebär att utveckla och sprida kunskap om typer av brott och gärningspersoner. Vid det strategiska analysarbetet används ofta nätverks- och fenomenanalys för att urskilja samband i brottsligheten (Council of Europe 2004).¹⁶ I intervjuerna med företrädare för projekten som tilldelats pengar nämns både operativ och strategisk analys, även om det främst är det förstnämnda som varit aktuellt.

För att få information och kunskap om organiserad brottslighet krävs många gånger information inifrån de kriminella nätverken (Council of Europe 2004). Den kan polisen få tillgång till via informatörer, infiltratörer och tips. Informatörer har insyn i den kriminella världen och delger polisen information, så har även varit fallen i flera av de operativa projekten som tilldelats pengar. Infiltratörer i bemärkelsen att polisen infiltrerar en kriminell organisation nämns i den internationella litteraturen (Vermeulen 2002, Council of Europe 2004). I Sverige är användningen av infiltratörer begränsad. Det förekommer att poliser arbetar ”under-cover” men eftersom det inte är tillåtet för dem att begå brott är det fråga om en mindre ingripande form av infiltration.

¹⁶ Nätverksanalys ger en detaljerad bild av olika individers roller och relationer till varandra. Det finns två typer av fenomenanalys, en som fokuserar på redan kända fenomen och gör analyser av dessa. Den andra formen riktar in sig på nya potentiella risker (Council of Europe 2004).

Provokation finns i såväl tillåten som otillåten form i Sverige men nämns inte i något av projekten. Otillåten provokation (s.k. brottsprovokation) där poliser provocerar fram brott för att få en person lagförd, är inte tillåtet i Sverige och heller inte i flera andra länder (Council of Europe 2004, Justitiedepartementet Dir 2007:185). Den tillåtna formen av provokation, syftar till att få fram bevis där det finns en stark misstanke om att ett grovt brott har begåtts.¹⁷

Spanings- och utredningsmetoder

När det gäller organiserad brottslighet är traditionella metoder för inhämtning av bevis, som vittnen, expertvittnen och materiella bevis, vanligtvis av mindre betydelse eftersom de inblandade ofta är väl medvetna om hur polisen arbetar och därför är extra vaksamma. Det har lett till att polisen tvingats utveckla och förfinas sina utrednings- och spaningsmetoder (Council of Europe 2004). Vid spaning används många gånger hemliga tvångsmedel som innefattar bland annat telefonavlyssning, hemlig dataavläsning¹⁸, hemlig rumsavlyssning¹⁹ och pejling²⁰.

Telefonavlyssning är en välanvänd metod inom projekten och den innefattar inte bara avlyssning av telefon utan även avläsning av e-post och fax.

Hemliga tvångsmedel bedöms ofta som effektiva i bekämpningen av organiserad brottslighet. Metoderna kan emellertid vara inkräktande på individens mänskliga rättigheter, vilket gör användningen tveksam i vissa fall (Council of Europe 2004, Flyghed 2000).

Utöver de ovan nämnda metoderna används även mindre inkräktande spaningsmetoder som hemlig teleövervakning och kameraövervakning²¹ på allmän plats. Vid hemlig teleövervakning registreras telefonnummer, längd och tidpunkt för samtalen.²² Metoden är välanvänd

¹⁷ De olika formerna av provokation anses svåra att särskilja i praktiken och metoderna är under utredning i Sverige (Justitiedepartementet Dir 2007:185).

¹⁸ Vid hemlig dataavläsning, som används vid krypterad information, behöver uppgifter fångas upp redan i datorn som används för uppkoppling mot Internet (SOU 2005:38). Hemlig dataavlyssning anses vara en större inkräktning på den personliga integriteten än telefonavlyssning eftersom det innebär ett intrång i datorn och metoden är inte tillåten i Sverige, men däremot används den i Danmark, USA och Kanada (SOU 2005:38).

¹⁹ Hemlig rumsavlyssning, även kallat buggning, är en utvecklad metod i flera europeiska länder däribland Ungern, Turkiet och Storbritannien (Council of Europe 2004; Home Office). I Sverige har metoden varit mycket omdiskuterad men används sedan den 1 januari 2008 under en provotid på tre år. Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning.

²⁰ Pejling innebär att polisen med hjälp av teknisk apparatur (t.ex. en radiosändare) spårar ett fordon eller en person på avstånd (Justitiedepartementet Dir 2007:185).

²¹ Kameraövervakning på allmän plats anses inte heller vara särskilt integritetsinskränkande och används i många länder däribland Sverige. När det gäller organiserade brottslingar bedöms det ofta inte vara tillräckligt för den information som behövs för utredning och lagföring (Council of Europe 2004).

²² I vissa länder, däribland Norge, Schweiz och Tyskland, är operatörer skyldiga att registrera uppgifter om vem som innehar ett kontantkort samt uppgifter om var och när kortet köptes (SOU 2005:38).

inom de avslutade projekten som tilldelats pengar från den särskilda satsningen.

Vid all form av avlyssning eller övervakning kan överskottsinformation fångas upp och användas i det fortsatta underrättelse- och spaningsarbetet (Council of Europe 2004). Överskottsinformation rör inte det brott som avlyssningen ursprungligen gällde, utan det kan vara uppgifter om andra brott eller mer personliga uppgifter om personen (Flyghed 2000). I vilken utsträckning sådan information får användas är inte reglerat i lag, men det är en viktig informationskälla enligt polisen (Justitiedepartementet Skr. 2004/05:36, Flyghed 2000, Justitiedepartementet Ds 2008:38). Även i beskrivningen av projekten framgår att överskottsinformation varit användbar. I ett projekt om narkotikabrott ledde det exempelvis till att organiserade bilstölder klarades upp.

I samband med beslag av teknisk utrustning är IT-forensisk analys vanlig. Det handlar om att analysera och säkra bevis i utrustning som hårddiskar eller mobiltelefoner (Kronqvist 2003). I projektet *Las Vegas* beslagtogs en stor mängd information från hårddiskar som analyserades av Ekobrottsmyndigheten.

Kronvittnen²³ och det som kallas ”plea bargain”²⁴ är metoder som används för att få medbrottslingar att vittna och används i bland annat USA, Kanada och Storbritannien (Leong 2007). Metoderna är inte tillåtna i Sverige och används följaktligen inte inom den särskilda satsningen.²⁵

En annan specifik utredningsmetod som används vid organiserad brottslighet är det som kallas ”spin-off”. Begreppet innefattar information om andra brott som kan uppkomma vid till exempel förhör och som senare utvecklas till en egen utredning.²⁶ Det handlar om att i pågående förundersökning hitta nya trådar som kan leda till andra brott och nya förundersökningar (Shapiro 1984). Ingen av intervjupersonerna nämner det som använd metod inom satsningen. Enligt deltagarna på resultatseminariet är det en vanlig arbetsmetod inom polisen men begreppet spin-off används inte i Sverige.

Andra sätt för polisen att få tillgång till information är användning av olika former av ”fasader”, vilket kan vara företag, bilar eller lägenheter som används för att inte avslöja pågående spaning. Inom flera av

²³ Kronvittnet kan i utbyte mot att vittna mot sina medbrottslingar själv dömas till ett lägre straff (Fyfe och Sheptycki 2005).

²⁴ Plea bargain innebär en förhandling med åklagaren där gärningspersonen kan erkänna vissa brott och i gengäld få andra brott avskrivna eller gärningen rubricerad som ett brott med lägre straffvärde.

²⁵ Straffflindring för kronvittnen har varit föremål för flera utredningar i Sverige (SPANARK 1980, SOU 1986:13, Prop. 2002/03:146). Nackdelen med kronvittnen är att det kan leda till försämrade rättssäkerhet med risk för falska angivelser (Brå 2005, Fyfe och Sheptycki 2005).

²⁶ I Nederländerna finns en grupp som jobbar med att gå igenom förundersökningar och därifrån börja utreda parallella misstankar. På så vis går ingen information från en utredning förlorad. I Sverige arbetar de regionala underrättelsecentren delvis på detta sätt, men då kallas det biprodukt (Brå 2008a).

projekten i den särskilda satsningen har exempelvis hyrbilar använts för att minska risken för att bli igenkända.

Åtgärder mot otillåten påverkan

Brå:s begrepp otillåten påverkan innefattar trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption där gärningspersonens syfte är att påverka personens beteende till sin egen fördel (Brå 2005a, Brå 2008d). Det kan handla om att förmå myndighetspersoner till passivitet eller aktivitet, för att undgå upptäckt eller få viktig information. Ett annat problem är rädslan att utsättas för våld som kan hindra personer från att anmäla brott eller vittna, vilket allvarligt försvårar det brottsbekämpande arbetet. Det kan röra sig om utomstående vittnen men också om misstänkta medgärningspersoner, vilket inte är ovanligt när det gäller organiserad brottslighet där lojalitet och rädsla för att gå emot gruppen är viktiga komponenter (Fyfe och Sheptycki 2005, Fyfe 2001, Brå 2008d).

Intervjuerna tyder på en medvetenhet om problemet med otillåten påverkan. Vissa projekt har arbetat med att få personer att vittna och särskilda vittnesskyddsprogram har använts. Vittnesskydd innebär hjälp i form av ny identitet till medbrottslingar eller utomstående som vittnar i fall där det finns risk för personens säkerhet. Eftersom vittnesskydd är mycket kostsamt används det företrädesvis vid särskilt allvarlig brottslighet (Council of Europe 2004).²⁷ Att erbjuda medgärningspersoner skydd mot att de vittnar används som en form av utredningsmetod i Sverige, vilket framkom vid resultatseminariet.

Anonyma vittnen, som är en annan metod för att skydda mot otillåten påverkan, används i vissa länder i Europa. Metoden medför dock problem eftersom den misstänktes och dennes försvarares möjligheter att fråga ut vittnet försvåras. Förutsättningarna för att kunna bedöma vittnens trovärdighet blir därför problematisk (Council of Europe 2004). Att vittna anonymt är inte tillåtet i Sverige av rättssäkerhetsskäl (SOU 2003:74) och används därför inte som en metod inom satsningen.

För att motverka att poliser och andra myndighetspersoner blir utsatta för olika former av påverkan finns en rad metoder.²⁸ I flera projekt nämns en medial strategi för att minska risken för otillåten påverkan.

Det finns en klar och tydlig strategi som innebär att jag är ganska medial eftersom jag ändå sitter så pass långt från själva verksamheten. Det är en tanke med detta att vi inte ska fokusera på kriminalinspektörerna eller förhørsledarna. De ska inte vara med i media helt enkelt, på grund av att det finns en hotbild.

²⁷ Vittnesskyddsprogram utvecklades i USA under 1970-talet och förekommer i dag i stora delar av Europa även om utformningen varierar från land till land (Fyfe och Sheptycki 2005, Leong 2007).

²⁸ I Norge kan poliser erbjudas skyddad adress för att motverka påverkan och hot (Politiet 2007).

Andra strategier för att skydda personal från att utsättas för påtryckning och hot från personer involverade i organiserad brottslighet har haft att göra med att sprida ansvaret för utredningen. Att låna in personal från andra polismyndigheter eller Rikskriminalpolisen till aktionsgrupperna gör lokal personal mindre utsatt.

I begreppet otillåten påverkan ingår även korruption. Den organiserade brottsligheten försöker korrumpna myndighetspersoner för att undgå upptäckt eller underlätta för den illegala verksamheten (Korsell 2007). Internationellt finns flera utvecklade program mot korruption från organiserad brottslighet.²⁹ Inte i något av projekten omtalas metoder mot korruption. Vid resultatseminariet framkom dock att de inom projekt *Nickel* hade arbetat med frågor om korruption inom värde-transportbolagen.

En internationell jämförelse

Väsentligt mer forskning har ägnats åt att beskriva metoder mot organiserad brottslighet än om effekter av dessa (Levi och Maguire 2004). Det kan bero på att det många gånger är svårt att bedöma följderna av polisens arbete (jfr Brå 2004a, van der Schoot 2006 Brå 2003a).

Satsningens utgångspunkter liknar de internationella

Alla de internationellt identifierade strategierna återfinns i den svenska satsningen. Det tyder på att det som används internationellt också används i Sverige. När det kommer till metoderna är det två block där samtliga metoder markerats, nämligen organisation, inriktning och ledning samt samordning och utbyte av information. När det gäller under rättelse- och analysarbete, spanings- och utredningsmetoder samt åtgärder mot otillåten påverkan motsvarar den svenska satsningen de internationella kategorierna väl. Förebyggande metoder förekommer knappt.

Brist på bredd

De metoder som det främst talas om i intervjuerna är tvångsmedel, samarbeten både inom och utanför polisen samt aktionsgrupper. Det förefaller rimligt eftersom den vanligaste strategin inom projekten har varit lagföring av targets. Även om markeringarna i modellen visar att satsningen inneburit en stor spridning av metoder är det flera som bara omtalats i några eller något projekt, som sociala åtgärder, administrativa åtgärder, användning av överskottsinformation, IT-forensisk analys,

²⁹Ett av de mest utvecklade programmen mot korruption finns i Litauen. Där förekommer ett utvecklat anti-korruptionsorgan som oberoende utreder misstänkt korruption, tar fram etiska riktlinjer för både privat och offentlig sektor samt driver utbildningar och kampanjer (Dobryninas 2006). Likaså har Nederländerna arbetat med att stärka lagstiftningen mot korruption och i slutet av 90-talet startade flera projekt i Amsterdam med syfte att öka medvetenhet om korruption bland tjänstemän och informera om riskerna med att bli involverad i brottslighet (van de Bunt 2004).

samarbeten med privata sektorn, internationellt samarbete, vittnesskydd och arbete mot korruption.

Flera forskare pekar på vikten av ett brett perspektiv och att inte fokusera på enskilda delmål vid bekämpning av organiserad brottslighet (Schneider m.fl. 2000, Levi 2001). Schneider med flera (2000) menar att det är viktigt att bekämpningen har skiftande fokus eftersom flera olika kompletterande inriktningar ökar möjligheten att komma åt organiserad brottslighet. Fokus bör ligga på både illegala marknader och varor, grupper och individer, nationella och internationella regioner samt sårbara branscher. Inkapacitering bör därför inte vara den enda utgångspunkten i en effektiv bekämpning av organiserad brottslighet.

Det som i intervjuerna nämns som mindre framgångsrikt är de projekt som haft ett smalt fokus, främst de som riktat in sig på en person:

Alla projekt gick inte bra. Något projekt dök då det visade sig att personen försvann eller la av. Man måste ligga på en högre nivå, en strategisk nivå och jobba på flera års sikt. Om en verksamhet upphör för att en person pyser iväg, är de inte särskilt välorganiserade.

Många av projekten har fokuserat på det synliga utmanandet i form av kända företrädare för den organiserade brottsligheten som skapar stor uppmärksamhet i samhället (jfr Korsell m.fl. 2008) och mindre på exempelvis den organiserade brottslighetens marknad. De flesta projekt inom satsningen har varit operativt drivna och inriktade på taktisk analys med kortsiktiga mål i form av beslag och lagföring. Internationellt har det framförts behov av mer strategiskt inriktade analyser inom polisen (Leong 2007, Council of Europe 2004, Beare 2005). En intervjuperson ger exempel på hur ett strategiskt projekt skulle kunna se ut där det inte nödvändigtvis finns en misstänkt person:

Kommuner köper tjänster av illegala städbolag eller rättare sagt städbolag som inte betalar skatt. Där skulle man kunna rikta en sån här särskild satsning exempelvis på branscher. Då tycker jag att vi ska analysera utifrån ett sådant material och inte bekymra oss om att det ska finnas en eller två direkt misstänkta. Utan att verkligen rota bakåt i leden för att se var styrs det här ifrån. Vem är det som tjänar pengar på det?

Att strategiska projekt med inriktning på exempelvis en bransch knappt förekommer i den särskilda satsningen är en brist. Däremot kan det förekomma inom andra delar av den svenska polisens arbete mot organiserad brottslighet.

Mer men inte så mycket nytt

En slutsats av de projekt som hittills avslutats är att de flesta baseras på metoder som används i polisens ordinarie arbete. Intervjupersonerna menar att de operativa insatser som gjorts inte skiljer sig från hur de

vanligtvis arbetar. Det har kunnat göras *mer* telefonavlyssning, *mer* spaning och insatserna har blivit *mer* uthålliga. Däremot är det knappt något som kan beskrivas som nytt och innovativt med avseende på metodutveckling. Satsningen har inneburit att mer har gjorts av det som redan brukar göras, med undantag för aktionsgrupper, Alcatrazlistan och vissa samarbetsformer över myndighetsgränserna.

Ett par intervjupersoner uttrycker att polisen behöver hitta nya metoder. Som en polis uttryckte det, ”det går inte utreda bort organiserad brottslighet”.

Det krävs ett större grepp kring förebyggande åtgärder. Minskad rekrytering till den organiserade brottsligheten bör vara inriktad på såväl unga människor som rådgivare och experter med starka kopplingar till legal verksamhet. Det är svårt att hitta polisiära strategier eller metoder för att minska rekryteringen av personer med specialkompetens både i Sverige och internationellt.³⁰

Att det förebyggande arbetet inte bara är en uppgift för polisen påpekas både av personer som intervjuats och internationella forskare (Levi och Maguire 2004, Schneider m.fl. 2000, Leong 2007). Samverkan med kommuner och sociala myndigheter som är involverade i brottsförebyggande arbete har däremot inte varit utvecklat inom projektet.³¹ På ett sätt är det inte konstigt eftersom satsningens syfte var att projektet skulle ha en nationell betydelse och förebyggande åtgärder i samarbete med exempelvis kommuner är till sin natur av lokal karaktär.

Samarbetet med privata branscher har inte heller varit särskilt utvecklat. Det som förekommit och som ansetts givande har mest rört andra kontroll- och brottsbekämpande myndigheter. Om förebyggande strategier är utvecklade på andra håll inom polisen är bristen på bredd i projektens utgångspunkter mindre problematisk. Brå:s bedömning är att polisen liksom andra myndigheter befinner sig i början av arbetet med att utveckla förebyggande åtgärder mot brottslighet.

Förebyggande administrativa åtgärder har internationellt betraktats som det nya sättet att bekämpa organiserad brottslighet, åtminstone som ett komplement till den traditionella brottsbekämpningen. Även om det ofta bedöms som effektivt kan det finnas en risk att organiserad brottslighet även här hittar sätt att komma runt lagen (van de Bunt och van der Schoot 2003).

Vilka metoder förekommer inte?

Andra metoder som identifierats internationellt, men som inte markerats (spin-off, informationskampanjer och tillåten provokation) har inte

³⁰ I Nederländerna har vissa yrkesgrupper som advokater sedan mitten av 1990-talet utvecklat riktlinjer och rutiner för att undvika involvering i organiserad brottslighet. I vilken utsträckning dessa riktlinjer kommer till användning är däremot inte klarlagt (van de Bunt 2004).

³¹ Ett exempel på samarbete mellan bland annat polis och socialtjänst som ligger utanför satsningen är Ung och trygg i Göteborg (Björk 2006).

nämnts i det samlade materialet som en metod som används inom projekten. Det går dock inte att utesluta att de i viss mån använts inom projekten eller för den delen i andra insatser mot den organiserade brottsligheten som ligger utanför satsningen.

Andra metoder som otillåten provokation, kronvittnen, plea bargain och anonyma vittnen är inte tillåtna i Sverige av integritets- och rättsäkerhetsskäl (jfr Flyghed 2000).

Bedömning av satsningens inriktning

I föregående avsnitt jämfördes de strategier och metoder som ingår i polisens satsning med de beprövade metoder som används av brottsbekämpande myndigheter i andra länder. Resultatet var att de val som svensk polis gjort låg väl i linje med vad som görs på andra håll i världen. Frågan är om dessa angreppssätt är effektiva mot organiserad brottslighet i Sverige. Denna fråga är givetvis svår att besvara eftersom det förutsätter att brottslighetens omfattning och struktur kan mätas på ett bra sätt.

Däremot är det möjligt att föra ett resonemang om de åtgärder som polisen tillämpat i satsningen möter de strukturer och sätt att arbeta på som utmärker organiserad brottslighet i Sverige. Om insatserna riktar sig mot ”svaga punkter” i nätverk och grupperingar bör man kunna säga att valet av strategier och metoder är lämpliga.

Den metod som används för att kunna undersöka om de valda åtgärderna är lämpliga mot organiserad brottslighet är att jämföra polisens projekt med det forskningsläge som finns i Sverige. Dessvärre är kunskapsluckorna ganska stora (Korsell 2008).

Inriktning på specifika personer

De flesta avslutade projekt inom ramen för polisens satsning tar sikte på att få bort ett antal personer från den kriminella verksamheten genom att lagföra dem. Tanken är att polisen ska skärpa uppmärksamheten mot vissa individer som finns på exempelvis Alcatrazlistan eller Nova-listan.

För att en strategi med att lagföra utpekade personer ska fungera förutsätts att dessa spelar en viktig roll inom den organiserade brottsligheten. Kännetecknande för denna kriminalitet är att personer många gånger är utbytbara och om någon försvinner fylls luckan snart av någon annan.

Mc-gäng och namngivna grupper

De ”kriminella mc-gängen” har under senare år fått stor uppmärksamhet genom att de spridit sig över landet och etablerat sig på flera mindre orter. Genom sin synlighet trotsar de lag och ordning, skapar rädsla lokalt och utmanar polisen.

Även om Brå inte gjort någon studie på senare år som tar sikte på mc-gängen utan mer kommit i kontakt med deras aktivitet genom en rad andra studier, talar mycket för att dessa grupperingars brottslighet ofta överskattas. De spelar exempelvis en roll som indrivare av skulder (Brå 2007c) och kan utföra andra uppdrag i företrädesvis byggbranschen där svart arbete sker i organiserade former (Brå 2007b) men även om samtliga personer i den kriminella mc-miljön skulle hamna i fängelse torde det inte nämnvärt påverka organiserad brottslighet i Sverige. Som nyss nämnts är deras betydelse snarare att urholka tryggheten och legitimiteten. Av det skälet är en polisiär inriktning mot mc-gängen av betydelse.

När det gäller andra namngivna gäng som polisen inom den särskilda satsningen inriktat sig på finns det för lite forskning om dessa för att bedöma deras roll. Däremot bör inte organiserad brottslighet förenklas till den brottslighet som namngivna och kända gäng står för.

Ett mer utforskat område är den storskaliga narkotikabrottsligheten, som nog är den kriminalitet som närmast förknippas med organiserad brottslighet. Innan satsningen jämförs med forskning på narkotikaområdet finns det anledning att dröja kvar vid personer som har en betydelse för organiserad brottslighet i Sverige.

Viktiga medarbetare i den kriminella miljön

Inom organiserad brottslighet läggs stor vikt vid valet av medarbetare. Narkotikamarknaden är ett bra exempel. Förtroende är av avgörande betydelse eftersom rättssystemet inte innebär något skydd på den kriminella marknaden. Förskingring av brottsliga pengar och stöld av narkotikapartier kan av naturliga skäl inte hanteras av myndigheterna och avgöras i domstol (Brå 2007c).

Vissa kontakter och uppgifter anses viktigare än andra. De uppgifter och affärskontakter som framstår som mest känsliga är att ansvara för huvudlager av narkotika och förvaring eller transport av pengar (Brå 2007c, Brå 2007a). Det är knappast arbetsintensiva uppgifter och det illustrerar att åtskilliga personer involverade i organiserad brottslighet inte behöver vara särskilt aktiva utan bistår med uppgifter som är av stor betydelse för kriminaliteten. Det är också därför som de idéer som då och då förs fram om att kriminalisera ”medlemskap” i kriminella organisationer inte riktigt fungerar. Det är inte alls säkert att de mest aktiva personerna är viktigast. Andra centrala personer i den organiserade brottslighetens utkanter kan vara juridiska och ekonomiska rådgivare, mäklare och bulvaner. Åtskilliga av dessa personer är ostraffade eller mindre kända av myndigheterna.

Det finns inte mycket som tyder på att target-listorna och projekten i någon större uträkning omfattar den typ av personer som kan anses som strategiska hjälpredor för kriminaliteten. Det kan naturligtvis diskuteras om hjälpredorna är av sådan betydelse att de ska finnas med på en target-lista. Men det kan inte uteslutas att någon eller några personer

kan vara särskilt betydelsefulla eftersom ett gripande kan medföra stor skada genom att polisen tar beslag och får tillgång till information.

Narkotikabrottslighet

Tvärt emot vad många tror behövs inte storskaliga organisationer för att kunna bedriva omfattande narkotikabrottslighet men däremot underlättar stora nätverk verksamheten. Organisationsgraden är låg, men genom nätverk kan grupperingar bildas för att genomföra projektinriktade operationer (Brå 2005). Eftersom nätverken är mycket stora, har individerna endast lösa kontakter med varandra. Resultatet är en flexibel kriminalitet i ständig rörelse som är svår att bekämpa för myndigheterna.

Narkotikabrottslighet handlar i grunden om distribution och antal led i distributionskedjan varierar från fall till fall beroende på vilka affärsupplägg och strategier som tillämpas. Vanligtvis kan det i Sverige skifta mellan två och tio olika led (Brå 2007a). Högst upp i distributionskedjan finns högnivådistributörer, som är något av narkotikamarknadens generalagenter. Nedanför dessa finns mellannivådistributörer. Dessa personer fungerar som högnivådistributörernas nyckel till den lokala marknaden. Längre ned i kedjan påträffas sedan lågnivådistributörer och detaljister som möjliggör att narkotikan når slutkonsumenten.

För mellannivådistributörerna är den lokala förankringen av yttersta vikt. Av stor betydelse för dem är att ha ett väl utvecklat kontaktnät med pålitliga personer både ovanför och nedanför i distributionskedjan för att kunna möjliggöra ett kontinuerligt flöde av narkotika och parera för eventuella störningar i både tillförsel och vidaredistribution. Det är därför som mellannivådistributörerna är den mest centrala aktören på den svenska narkotikamarknaden.

Utifrån detta resonemang bör target-listorna innehålla några, helst ett flertal, mellannivådistributörer eftersom dessa är av särskild betydelse för den svenska marknaden. Av intervjuerna framgår att de som återfinns på Alcatrazlistan nästan uteslutande är lagförda sedan tidigare, det gäller även de personer som projekten inriktat sig på. En framgångsrik mellannivådistributör ska helst inte förekomma i ett aktuellt brottsregister och bör heller inte på annat sätt vara alltför synlig för myndigheterna. Mot denna bakgrund finns därför en risk att mellannivådistributörerna inte omfattas av den särskilda satsningen i den uträkning som vore önskvärt.

Fokus på cannabis?

Cannabis är ett preparat som tidigare hamnat långt ned på prioritetsslistan jämfört med tyngre droger som amfetamin och heroin med betydligt högre straffvärde. Det är därför värdefullt att polisens satsning använts för att kompensera tidigare brister i narkotikabekämpningen. Flera intervjupersoner menar dock att inriktningen på cannabis blev för ensidig och att längre satsningar inte bör avse enbart ett preparat.

Rån mot värdetransporter

I promemorian *Grova rån: Karlläggning och analys av rätts- och metodfrågor* kartläggs rånhjälpmedel som förekommit bland de refererade domarna (Åklagarmyndigheten 2006). Flera av dessa visar på en betydande planeringsgrad för att utföra rånerna. Till exempel förekommer teknisk kartläggning, bland annat i form av antecknade frekvensnummer till polisens radiokommunikation på olika orter och manualer från värdetransportbolag.

Vid planerade rån med flera gärningspersoner är det vanligt att gärningspersonerna är maskerade (Brå 2004). Vapen tenderar också att vara vanligare vid de rån där gärningspersonerna är flera som till exempel vid värdetransportrån (Brå 2004). Den återkommande förekomsten av insiderbrottslighet vid värdetransportrån och stölder visar tydligt hur tätt sammanflätade den legala och illegala marknaden kan vara och hur kunskap som införskaffats legalt kan utnyttjas illegalt (Brå 2006).

Ett projekt inom satsningen har haft som utgångspunkt att kartlägga gärningspersoner inblandade i värdetransportrån. Polisen har utrett olösta fall av värdetransportrån från år 2005 och framåt för att genom den förvärvade kunskapen kunna förebygga potentiella framtida brott.

Ett särskilt intressant inslag i *Nickel* är att polisen utnyttjat sin ”konsultroll” genom att informera och påverka andra aktörer som befinner sig närmare brotten och därmed har möjlighet att förebygga dem.

Illegalt spel

Till den traditionella organiserade brottsligheten hör också spelverksamhet. Under 1970-talets polisiära satsning mot organiserad brottslighet intog illegala spel och svartklubbar en väsentlig plats (Korsell 2006). Mycket talar för att både spel- och svartklubbar minskade under flera årtionden som en följd av att det legala samhället tillgodosåg marknaden med spel.

Spel har kommit tillbaka som ett inslag i den organiserade brottsligheten och ett av polisens projekt, *Las Vegas*, tar sikte på denna kriminalitet. Syftet har bland annat varit att ta illegala spelautomater i beslag, något som skadar brottsligheten.

Organiserad brottslighet som hamnar i skymundan

En klassisk form av organiserad brottslighet är smuggling av alkohol (Andersson 2002). Enligt en undersökning bland gymnasieelever i Stockholm har mer än hälften druckit smuggelsprit det senaste året (Leifman 2008). Även andra undersökningar intygar att smuggelsprit förekommer i en inte obetydlig omfattning (Sorad 2008).

I dag underlättas alkoholsmuggling av liberala införselregler inom EU där privatpersoner kan ta med sig stora mängder för ”privat bruk” (Weding 2007). För den storskaliga smuglingen är det inte tillräckligt med rymliga personbilar och lätta släpkärror utan det kräver tillgång till lastfordon. Den storskaliga smuglingen går till på det sättet att alkoholo-

len köps in direkt från ett bryggeri eller en spritfabrik i länder som Tyskland och Frankrike (Weding 2007). Inget av de avslutade projekten berör alkoholsmuggling.

Inte heller människohandel har satt några djupare spår inom satsningen trots att det är en del av organiserad brottslighet (Brå 2008e). Det kan bero på den tidigare satsningen om 30 miljoner kronor för projekt mot människohandel (RKP 2004). Ett närliggande område som heller inte uppmärksammats inom satsningen är människosmuggling.

Vid sidan av smuggling tillhör mer omfattande former av häleri en klassisk form av organiserad brottslighet (Brå 2006). Ändå förknippas knappast häleri med organiserad brottslighet och det beror nog på dess stillsamma och närmast osynliga natur. För att köpa upp stora mängder stöldgods från olika tjuvar, ordna transporter, bearbeta godset för den legala marknaden och sälja det på annan ort eller kanske utomlands, krävs organisation och arbetsdelning. Brottsligheten blir därför med nödvändighet organiserad. Verksamheten tar sig i ännu högre grad organisatoriska former när stölder blir beställningsverk från hälarerna. Enligt en Brå-rapport (2007c) är häleri ingen prioriterad brottstyp och inte heller något som gett genomslag i satsningen.

Har satsningen någon inverkan på den organiserade brottsligheten i Sverige?

Det övergripande målet för polisiära insatser mot organiserad brottslighet är oftast att *bekämpa* den. Det är också det uttryck som används i samband med ansökan om pengar från den särskilda satsningen (RPS 2006b). Genom polisiära insatser mot organiserad brottslighet, både lokalt och nationellt kända brottslingar och kriminella grupperingar, har polisen försvårat för dem och deras närmaste omgivning. Många personer har dömts till fängelse och därmed förhindrats från att begå nya brott. Lokalt har etablering av vissa kriminella marknader och gäng försvårats.

Ändå är det troligen en begränsad del av organiserad brottslighet som i grunden påverkats. Det har att göra med att brottslighetens nätverksstruktur gör den särskilt motståndskraftig och därför svår att bekämpa. Det är i själva verket bristen på organisation och hierarkiska strukturer som gör den svår att motverka (Brå 2005). Om brottsligheten hade bestått av stora pyramidliknande kriminella organisationer med ”medlemskap” hade de varit lättare att skada.

Satsningen har haft ett begränsat fokus genom att exempelvis mc-gängen eller andra namngivna gäng fått en större plats än vad deras brottslighet motiverar. Sedan är det vissa områden som inte har fått någon uppmärksamhet, främst alkoholsmuggling och häleri. Positivt är dock att polisen medvetet motverkar otillåten påverkan och ger sig in på delvis nya områden, som cannabis och illegala spel. Satsningen mot

värdetransporter där polisen också intagit en konsultativ roll mot andra aktörer är också värd att särskilt lyfta fram.

För Polisens framtida arbete är det viktigt att försöka skapa en bild av hur organiserad brottslighet ser ut i Sverige. Åtskilliga bidrag i departementspromemorian Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten (Justitiedepartementet Ds 2008:38) pekar på vikten av en nationell problembild. Även om det kan vara svårt att få till stånd en alltför tydlig beskrivning av organiserad brottslighet till följd av dess flexibla struktur och avsaknad av nationell organisering bör det ändå finnas utrymme att få fram någon vägledning (Korsell 2008). En fördjupad analys av den organiserade brottsligheten ökar möjligheterna att rikta insatserna mot identifierade problemområden, vare sig de sker med stöd av särskilda medel eller inte.



Beslut angående medel till särskilda satsningen mot den organiserade och systemhotande brottsligheten

Beslut

Härmed beslutas att det nationella arbetet som bedrivs med att bekämpa den organiserade systemhotande brottsligheten skall tillföras särskilda medel om 120 miljoner kronor över perioden 1 juli 2006 till den 1 juli 2009. Rikskriminalpolisen och rikskriminalchefen får disponera och fördela dessa medel efter prövning och rekommendation av Operativa Rådet.

Bakgrund

I syfte att skapa en varaktig nationell strategi i kampen mot den organiserade och systemhotande brottsligheten har Rikspolisstyrelsen beslutat att genomföra en särskild satsning mot dessa former av brottslighet. Rikspolischefen har utsett en biträdande chef för Rikskriminalpolisen att leda arbetet med den särskilda satsningen och ha ett övergripande ansvar för nationella insatser. För att ytterligare förstärka arbetet med att bekämpa den organiserade och systemhotande brottsligheten anslås särskilda medel om 120 miljoner kronor för åren 2006-2009.

Till den biträdande rikskriminalchefens förfogande ska ett kansli finnas. Kansliets uppgift är att bereda ansökningar, planlägga, genomföra operationer eller bistå myndigheterna vid genomförandet av operationer och projekt. Kansliet skall även samordna insatser med övriga berörda polismyndigheter.

Ekonomi

För den särskilda satsningen mot organiserad och systemhotande brottslighet avsätts totalt 120 miljoner kronor som en förstärkning för perioden 1 juli 2006 till 1 juli 2009. Rikskriminalpolisen och dess chef tillförs medlen att fördelas efter prövning och rekommendation av Operativa Rådet.

Medlen utbetalas med 40 miljoner kronor per år till Rikskriminalpolisen under åren 2007-2009. Medlen kan dock förbrukas i en annan takt än de utbetalas till Rikskriminalpolisen.

Beslut om medel till den särskilda satsningen, sidan 1.

Närmare om fördelning av medel

Vem kan ansöka om medel?

Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna får inlämna förslag till kansliet om nationella insatser och projekt samt begära medel för detta. Föreslagna insatser kan även vara regionala eller lokala men skall ha ett nationellt intresse.

För vad kan medel sökas?

Medel kan endast sökas för särskilda insatser och projekt mot den organiserade och /eller systemhotande brottsligheten som sker utöver ordinarie linjeverksamhet inom myndigheterna. Insatserna och projekten skall avse områden i enlighet med de inriktningsbeslut som fattas av Operativa Rådet.

Ansökan av medel får inte avse insatser som omfattas av verksamheter som skall rymmas inom befintliga budgetramar eller få som effekt att kompensera för ålagda ekonomiska sparåtgärder inom myndigheterna eller Rikskriminalpolisen.

Insatserna skall ha ett nationellt intresse och ett nationellt perspektiv.

Medel får exempelvis sökas för:

- kostnader för genomförandet av aktioner, t.ex. övertid, tolkstöd, teknik (bl.a. investeringar), resor, logi, material och tjänster,
- utbildning inom området organiserad och systemhotande brottslighet,
- tillfälliga anställningar inom ramen för den särskilda satsningen,
- genomförande av tillämpliga applikationer för datahantering inom området och deras förvaltning samt IT-säkerhet kring SUR-hanteringen.

Hur ansöker man om medel?

Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna får ansöka om medel i enlighet med promemorian *Beredningsordning för äskande av medel för bekämpning av GOB* (upprättat 2006-06-02).

Ekonomisk redovisning och återrapportering av de särskilda medlen

Rikskriminalpolisen skall efter varje årsskifte, genom återrapportering från polismyndigheterna, redovisa till Rikspolisstyrelsen:

- Årets förbrukade medel
- Eventuellt kvarvarande medel alternativt underskott
- Hur eventuella överskott/underskott skall hanteras
- Förbrukade medel per insats/projekt
- Vad medel gått till inom respektive insats/projekt

Beslut om medel till den särskilda satsningen, sidan 2.

6. Satsningen i ett större sammanhang

Ett mått på hur väl satsningen eller projekten fallit ut är om målen som inledningsvis formulerades har uppnåtts. Som tidigare konstaterats är det svårt att bedöma måluppfyllelse när det inte går att kvantitativt mäta brottsnivån före och efter. Däremot kan satsningen och projekten bedömas utifrån om målen infriats samt vilka problem som varit orsaken till att vissa mål inte uppfyllts.

Även om alla mål skulle ha uppfyllts behöver det inte innebära att en sådan här satsning är optimal. I slutet av kapitlet kommer därför det här sättet att öronmärka pengar att relateras till andra typer av lösningar.

Har målet med satsningen uppnåtts?

De två övergripande målsättningarna som formulerats är att den särskilda satsningen skulle öka samverkan och aktiviteten. Kraftsamlingen skulle också vara nationellt styrd och möjliggöra samordnade insatser. Frågan är om detta åstadkommit?

Regionala och lokala projekt

Målet var att pengar skulle tilldelas regionala och lokala projekt med nationellt intresse och perspektiv (RPS 2006b). De flesta projekt har uppfyllt detta även om det funnits projekt med en starkare lokal anknytning.

En stor del av pengarna har tilldelats Rikskriminalpolisen; det har gällt såväl operativa som utbildnings- och investeringsprojekt. Även om dessa projekt varken kan anses lokala eller regionala, har de haft ett tydligt nationellt perspektiv. Flera av Rikskriminalpolisens projekt har även gett ett mervärde lokalt, exempelvis utbildningen av aktionsgruppledare.

Samordnade nationella insatser

Att pengarna gett projekt och insatser en nationell status och hög prioritet återkommer flera intervjupersoner till. Här följer ett exempel:

Pengarna ändrade förutsättningar så till vida att vi hade lite lättare att ta oss fram för att få igenom beslut om tillfälliga resursförstärkningar, både inom den egna myndigheten och andra myndigheter. Vi fick en annan hjälp, alltså fler dörrar öppnar sig när man till exempel ringer till Malmö och säger "jag behöver spaningsbiträdet på grund av att vi har ett ärende som vi kör med resurstilldelning från Operativa rådet". Det visar att det är en kvalité och då säger de "det är självklart att vi ska hjälpa till om det är så allvarligt". Det säger våra chefer lokalt också.

"Detta är viktigt. Vill ni låna tre man just ikväll får ni göra det". Hade det varit ett ärende som gick inom ramen för egen verksamhet hade folk kunnat säga att "ja men det får ni sköta med er personal".

Citatet ovan åskådliggör att en godkänd ansökan inte bara fått betydelse genom de pengar som beviljats utan också att insatsen blivit prioriterad såväl inom den egna myndigheten som inom polisen i stort.

En positiv effekt som åtskilliga personer tar upp är det förbättrade samarbetet både inom polisen och med andra myndigheter. Dessutom talar flera om den inspiration satsningen gett:

Om alla som är delaktiga i projektet märker vilka resurser man har och vilka möjligheter som finns, då blir man inspirerad. Man går inte ut själv i skogen och tänker att nu ska jag såga ner alla de här träden utan att det finns en jättekompens att tillgå.

För flera av de intervjuade består mervärdet i lyckade samordnade insatser. Känslan av handlingskraft återkommer några personer till. Att polisen och andra myndigheter faktiskt agerar för att bekämpa organiserad brottslighet.

Alcatrazlistan har bidragit till en nationell fokusering

Alcatrazlistan för- och nackdelar diskuterades i kapitel 4. Där konstaterades att den blivit en form av nationell prioritering och styrning. En framgångsfaktor har varit att polismyndigheterna enats om runt hundra personer som särskilt ska prioriteras i arbetet mot organiserad brottslighet.

Den nationella prioriteringen och uppmärksamheten inom polisen har lett till att även andra än den ansvariga polismyndigheten har rapporterat in uppgifter om personen. Därutöver har många av de markerade personerna lagförts, enligt målsättningen.

Har satsningen gett mervärde?

Ett av målen med den särskilda satsningen var att insatserna skulle ske utöver ordinarie verksamhet och skapa ett mervärde vilket följande citat beskriver:

Det är viktigt att urskilja vad som har blivit mervärdet av att vi tillskjuter pengar till en myndighet för ett visst fenomen som man ska bekämpa. Vad är det egentligen som ingår i linjeverksamheten vid den myndigheten?

Om så varit fallet är inte helt enkelt att avgöra. Dels måste en bedömning göras av vad som är ordinarie verksamhet och vad som är projekt, dels om insatserna skulle ha genomförts även utan pengar.

En särskild insats är, enligt en person, en syftesspecifik grupp med ett särskilt uppdrag. En annan person menar att den särskiljer sig genom

att dess medarbetare inte blir avbrutna av andra ärenden. Få projekt har dock i praktiken haft denna tydliga gräns.

Några intervjupersoner bedömer sannolikheten som liten att de hade genomfört projektet om de inte fått extra pengar. Andra tror att deras insats hade genomförts ändå, men att resultatet inte hade blivit lika bra utan pengarna.

Jag tror pengarna har hjälpt till mycket. Att det har varit lättare för myndigheter att dra igång större aktioner mot organiserad brottslighet som kanske inte hade blivit av annars. Inte i den omfattning som det har blivit nu i alla fall. Jag tror att det har varit jättebra.

Flera poliser som arbetat i de operativa projekten menar att de skulle ha satsat på de personer projekten gällde vare sig de hade fått pengar eller inte. Några projekt startade redan innan pengarna tilldelats och skulle ha genomförts ändå. En person som intervjuats anser att det fanns exempel både på projekt inom och utanför den ordinarie verksamheten:

Jag tror det är så att en del myndigheter tog chansen att få finansiering för det man ändå hade tänkt göra. I vissa fall var det nog så att det aldrig hade blivit gjort om man inte hade haft den här satsningen. Ett av huvudproblemen med den här satsningen är att tala om vad som annars inte blivit gjort.

Den samlade bedömningen är att de flesta projekt hade genomförts även utan de öronmärkta pengarna men inte nödvändigtvis vid den tidpunkt eller i den utsträckning som nu skedde.

Pengar skapar möjligheter

Pengarna som tilldelats har skapat möjligheter, exempelvis till längre telefonavlyssningar vilket flera intervjupersoner ser som en framgångsfaktor. Överlag är de flesta som intervjuats nöjda med utfallet av projekten och menar att målen i stort uppnåtts. Insatsen anses ha försvårat för grupper av individer att bedriva organiserad brottslighet: ”den här specifika gruppen fick väldigt litet aktionsutrymme”.

I vissa projekt menar de inblandade att ärendet kunde utvidgas tack vare resurser och nationell prioritering. Flera personer misstänktes allt eftersom projektet fortskred.

Styrning med hjälp av särskilda medel

Är en satsning med särskilda medel en lämplig metod eller finns det andra sätt? För att besvara den frågan finns det anledning att gå tillbaka i tiden för att beskriva hur Polisen tidigare bekämpade organiserad brottslighet.

Hur gjorde polisen före satsningen?

Det var först genom Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB) år 1977 som organiserad brottslighet blev ett eget kriminalpolitiskt område. Under 1980-talet ändrades strategin och följden blev att den organiserade brottsligheten ”trängdes undan” till förmån för den ekonomiska brottsligheten. Så såg det ut från tidigt åttiotal till en bit in på nittioalet då kriminalunderrättelsetjänsten började byggas upp (Korsell 2006).

Organiserad brottslighet har under de senaste tio åren fått allt större uppmärksamhet. Bland annat har Åklagarmyndigheten inrättat särskilda internationella åklagarkammare och polisen har bildat olika grupper mot exempelvis mc-kriminalitet och trafficking. Underrättelsetjänsten har byggts ut och i de tre storstadsområdena har regionala underrättelsecenter etablerats. Med få undantag har den organiserade brottsligheten inte fått några egna rotlar ute på polismyndigheterna. Mot den bakgrunden framstår det både förklarligt och rationellt att snabbt öka polisens insatser mot organiserad brottslighet genom en styrningsform där särskilda medel öronmärktes för bestämda ändamål. En intervjuperson, som följt Operativa rådet sedan dess start, menar att det gällde att skapa ”någonting från ingenting”.

Tillfällig lösning

Utifrån den struktur och organisering polisen har i dag, är den valda formen av fördelning av pengar bra, enligt flera intervjupersoner:

Så länge vi inte är en myndighet och så länge som inte chefen för Rikskriminalpolisen i Operativa rådet kan besluta över andra myndigheter, så är det en bra metod. Men den dagen vi får en myndighet och en inriktning och det inte påverkar den enskilda myndighetens åtagande eller ekonomi behövs inte pengarna.

Andra personer framför åsikter om att satsningen bara bör ses som en tillfällig lösning:

För att få saker och ting gjorda kan det vara bra. Men på lång sikt tror jag inte att det är rätt väg.

Flertalet av dem som Brå intervjuat ser den särskilda satsningen som en bra form av styrning som möjliggjort att få igång en operativ verksamhet. Pengarna har skapat möjligheter till uthålliga spaningsinsatser och en utökad samverkan med andra myndigheter men flera personer poängterar att det är en kortsiktig lösning.

Andra lösningar

Ett annat alternativ hade varit att fördela en viss summa pengar på respektive myndighet men flera av de intervjuade är tveksamma till en sådan lösning.

Kommer pengar till myndigheten tror jag att de äts upp på många andra håll. De går inte till just det här. Jag tror att det är svårare att öronmärka pengar till sådana satsningar om man ger pengarna till polismyndigheterna. Det här är lättare, då har man redovisning för varje projekt och ser att pengarna går till vad de ska.

Ytterligare ett alternativ hade varit att fördela medlen till fasta resurser, exempelvis i form av anställningar. Den lösningen hade dock varit svår att hantera på kort sikt eftersom det hade krävt en längre framförhållning.

I nuläget kan pengarna användas till temporära anställningar alternativt att polismyndigheterna "lånar" personal från varandra. Personal har flyttats som en förstärkning i omfattande ärenden men i ganska liten utsträckning. Pengarna har i huvudsak använts till att polismyndigheternas befintliga personal arbetat övertid och fått ersättning för det.

Flera intervjupersoner efterlyser en mer permanent lösning än tillfälligt anställda och övertid. En satsning bör vara "ett tillskott på personal, det är där det är en brist". Sådana önskemål kommer också i hög grad att infrias genom de åtgärder Polisen genomför mot organiserad brottslighet.

Nya omständigheter

På regeringens uppdrag sker förändringar inom Polisen som en följd av "Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten" (Justitiedepartementet Ds 2008:38). Fasta aktionsgrupper, om sammanlagt 200 personer, ska bildas på Rikskriminalpolisen och på åtta platser i landet (Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, Uppsala, Örebro, Västernorrlands och Västerbottens län) där även regionala underrättelsecenter ska etableras. Rikspolisstyrelsen har inrättat en rad grupper för att på kort tid genomföra dessa förändringar (RPS 2008).

Dessa fasta resurser sätter arbetet mot organiserad brottslighet i ett nytt perspektiv. Att en ny satsning liknande den på 120 miljoner kronor kommer att prioriteras i framtiden är mindre troligt. I rapportens sista kapitel dras slutsatser både utifrån vad den här satsningen åstadkommit och om hur en liknande satsning skulle kunna genomföras i framtiden.

7. Slutsatser

Vilka mål satsningen hade, vad de tillsatta pengarna använts till och vad som uppnåtts har tidigare kapitel besvarat. Nu tas ett helhetsgrepp på den särskilda satsningen och frågan om vad de tillsatta pengarna har möjliggjort besvaras.

Trots att satsningen bidragit till många positiva erfarenheter inom polisen finns det alltid brister. Därför behandlas förslag till förbättringar som ett stöd om en liknande satsning ska genomföras i framtiden. Sedan arbetet med rapporten inleddes har polisens arbete mot organiserad brottslighet börjat genomgå en förändring. Sist i kapitlet förs därför också en diskussion om vad den nya miljön, det vill säga aktionsgrupper med ett stort antal poliser, innebär för den särskilda satsningen.

Vad har de tillsatta pengarna möjliggjort?

Tydligare prioritering – lokalt och nationellt

Arbetet mot organiserad brottslighet i Sverige har genom den särskilda satsningen fått en tydligare prioritering. Operativa rådet har rekommenderat tilldelning av pengar till vissa projekt och därmed inriktat arbetet nationellt. Genom att ta fram en target-lista (Alcatraz) har inte bara en nationell fokusering skett utan polismyndigheterna har också utvecklat sina lokala prioriteringslistor. En lokal lista kan bestå enbart av dem som finns med på den nationella, men kan också vara personer som är intressanta från ett mer lokalt perspektiv.

En tydlig prioritering förutsätter att det som ska främjas är någorlunda rätt för en framgångsrik brottsbekämpning. Som tidigare konstaterats har polisen vidtagit liknande åtgärder som genomförts internationellt. Det finns dock en risk för att de luckor som identifierats inom satsningen, exempelvis inom det förebyggande arbetet och metodutveckling, faller mellan stolarna. Denna brist bör beaktas framöver när polisen genomför sin mobilisering mot organiserad brottslighet.

Förbättrad samordning – externt och internt

De kriminella nätverken sträcker sig över länsgränserna och påverkar därmed flera polismyndigheter. En tidigare studie visar att polisen inte alltid haft förmåga att samarbeta över länsgränserna (Brå 2005). En bakomliggande målsättning med satsningen är att få igång samordnade insatser mot organiserad brottslighet.

Pengarna möjliggör för polisen att arbeta uthålligt och samarbeta över länsgränserna, vilket framgår av de projekt som beviljats medel. Frågan om vem som ska betala underlättades av att det finns en avsatt pott för exempelvis övertidsersättning och telefonavlyssning. Aktionsgrupperna är en bidragande orsak till att samarbete inom polisen regionalt och nationellt, har förbättrats.

Undersökningen tyder på att utfallet inte alltid blivit som det var tänkt utan i flera fall har aktionsgruppens arbetssätt inte skiljt sig från hur polisen tidigare arbetat. Aktionsgruppen har snarare blivit en synonym till en ordinarie projektgrupp.

De särskilda medlen har medfört att samarbetet med andra myndigheter som exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten underlättats. Den typen av samverkan är visserligen inte något nytt, men tycks ha förenklats av att projekten fått en nationellt prioriterad status. Genom att Operativa rådet stått bakom projekten har många dörrar öppnats.

Det ekonomiska bidraget har därför fungerat som ett smörjmedel. Pengarna har med andra ord gjort skillnad.

Underlättat för spaning och utredning

Som framgått av den ekonomiska redovisningen och analysen i tidigare kapitel har satsningen en tydlig operativ inriktning. Polisen har kunnat göra sådant som annars inte hade varit möjligt. Polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen har fått betalt för kostsamma utrednings- och spaningsinsatser, bland annat i form av övertidsersättning, utgifter för telefonavlyssning och tolkkostnader. En del kostnader hade säkert prioriterats ändå medan andra hade valts bort, vilket sannolikt lett till ett sämre utfall i de projekt som ändå hade genomförts.

Förslag på förbättringar om liknande satsningar ska genomföras

Tydligare utgångspunkter och ansökningsprocess

Polisens satsning har på flera sätt utvecklats successivt. Syfte, mål och kriterier har formulerats efter hand. Givetvis är det en naturlig utveckling när önskemålet var att skyndsamt få till stånd operativa aktiviteter. Samtidigt har det lett till en otydlighet om vad som gäller och flera intervjupersoner har uttryckt en osäkerhet kring ansökningsförfarandet.

Hur ansökningsprocessen gått till har varierat från projekt till projekt. Det har funnits variationer avseende projektplan och budget men även med återrapporteringen, trots att det finns en mall. I vissa fall har intresset av att återrapportera varit begränsad. Då krävs en klarare kommunikation om varför återrapportering är viktig, är den till för att bedöma vad projekten åstadkommit, för att lära sig av misstag eller av andra skäl?

En större tydlighet i utgångspunkter och ansökningsförfarande vore önskvärt om en liknande satsningen ska genomföras igen. En mer utvecklad uppföljning skulle troligtvis underlätta både det egna underrättelse- och analysarbetet och förbättra polisens arbetsmetoder.

Både och

Den nuvarande satsningen har möjliggjort för polisen att intensifiera det arbete som redan görs mot organiserad brottslighet. Givetvis är det bra att det som görs kan göras bättre, men det vore också önskvärt om det fanns utrymme för en större bredd av strategier och metoder. Schneider med flera (2000) talar om en mångsidighet av såväl förebyggande som repressiva metoder, lokala som nationella insatser och åtgärder inriktade på såväl targets som geografiska områden. Han nämner också uppkommande trender, illegala marknader och sårbara branscher. En nationell satsning borde därför kunna innehålla *både och*, inte nödvändigtvis bara det ena eller det andra.

Inom en sådan satsning skulle det också kunna finnas utrymme för metodutveckling och nya samarbetsformer. Vilka är möjligheterna till ett utökat samarbete där det redan existerar och vilka möjligheter finns till nya samarbetspartner? Några deltagare på Brå:s resultatseminarium pekade särskilt på vikten av att etablera kontakt med andra samarbetspartners än de som polisen traditionellt arbetar tillsammans med. Innovativa metoder är dessutom oftast de mest kostnadseffektiva (Schneider m.fl. 2000).

Sammanfattningsvis efterfrågar Brå en större bredd och ett större innovativt inslag, något som förhoppningsvis kan realiseras i framtiden.

En effektivare fördelning av pengarna

Fördelningen av pengarna har skett på det sätt som anvisats men frågan är om det har gjorts på det mest effektiva sättet. För att kunna dra slutsatser om effektiviteten vore det bra att ha en förteckning över antal poliser som medverkat samt hur många timmar de arbetat i projekten. Detta var ett ämne som diskuterades på Brå:s resultatseminarium och där framkom att polisen inte har någon ändamålsenlig tidrapportering. Det komplicerar när det gäller att förstå hur stor tidsåtgången varit i projekten.

Övertid kan självklart motivera de anställda men frågan är om systemet med övertid är effektivt. Flera ansåg att det hade varit bättre att kunna anställa personer till projekten. Om en liknande satsning ska genomföras i framtiden bör förhållandet lön kontra övertid utredas mer ingående.

Slutsatser utifrån en ny miljö

Som nämnts ska arbetet mot organiserad brottslighet förstärkas med sammanlagt 200 poliser, fasta aktionsgrupper och nya regionala under rättelsecenter. Hur passar en fortsatt satsning med öronmärkta pengar för specifika projekt i denna helt nya miljö? Som flera intervjupersoner redan uttryckt får satsningen betraktas som en tillfällig lösning och polisen går nu in i en ny fas. Både de ekonomiska och de rent verksamhetsmässiga behoven av särskilda medel borde rimligtvis minska när ak-

tionsgrupper och regionala underrättelsecenter är på plats över hela landet. Polisen och de samverkande myndigheterna behöver tid att anpassa sig till de nya omständigheterna och i det läget är det mindre troligt med en liknande satsning.

För att referera till Schneider med flera (2000) måste organiserad brottslighet motverkas på många sätt och frågan är om de lösningar som polisen nu genomför kommer att vara tillräckligt flexibla för att snabbt gå in i nya marknader eller kartlägga nya företeelser. En liknande satsning fast med mindre pengar än 120 miljoner kronor, skulle kunna möjliggöra det som inte ryms i de långsiktiga planerna som exempelvis innovativa förslag och samarbetsprojekt. Den skulle även kunna inkludera externa aktörer som kan behöva förstärkning.

Inte bara polisen

Ytterligare synpunkter som förts fram i flera av intervjuerna är att bekämpningen av organiserad brottslighet inte bara är ett arbete för polisen. Som redovisats har också samarbeten skett med andra myndigheter, men satsningen var en polisiär fråga och det fanns ingen liknande satsning inom någon annan myndighet.

Det är givetvis ett problem när kraftsamlingar sker i en länk i rättskedjan, i detta fall polisen, när andra delar inte förstärks (Brå 2008c). På Brå:s resultatseminarium menade flera poliser att åklagarna inte riktigt hinner med på grund av för små resurser.

En mer permanent lösning när det gäller bekämpning av organiserad brottslighet bör inkludera hela rättskedjan. Dessutom bör även myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner inkluderas för att förhindra att ”flaskhalsar” uppstår.

Referenser

- Albanese, J. (2005). Report from the Rapporteur. International law enforcements co-operations: Past Experience, Present practice, and future directions. I: Aromaa, K. och Viljanen, T. (red.) *Enhancing international law enforcement co-operation, including extradition measures*. Proceedings of the workshop held at the eleventh United Nations congress on crime prevention and criminal justice. Helsingfors: Heuni.
- Andersson, H. (2002). Illegal Entrepreneurs. A Comparative Study of the Liquor Trade in Stockholm and New Orleans 1920–1940. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 3:114–134.
- Aromaa, K. (2004). Organiserad kriminalitet – Europa och Finland. I: Larsson, P. och Myklebust, T. (red.) *Organiserad och ekonomisk kriminalitet – myter och realiteter*. Oslo: Politihogskolen, s. 43–52.
- Aromaa, K. (2006). European experiences in preventing organised crime: Field studies of best practices by a Council of Europe expert group. I: Aromaa, K. och Viljanen, T. (red.) *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice*. Heuni: Helsingfors. s.13–33.
- Beare, M. E. (2000). *Structures, strategies, and tactics of transnational criminal organization: Critical issues for enforcement*. Paper presented at Transnational crime conference, Canberra, March 9–10, 2000.
- Beare, M. E. (2005). International strategies against organized crime I: *Nathanson Center Newsletter*, issue 6 winter 2005. s. 18–21.
- Björk, M. (2006). *Ordningmakten i stadens periferi. En studie av polisiära gänginsatser i Göteborg, 2004–2005*. Eslöv: Symposion.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2000). *Idéskrift 3. Brottsförebyggande åtgärder i praktiken*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2002). *Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003a). *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten*. Rapport 2003:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004). *Bank-, post-, och värdetransport-rån. En analys av rånen under 1990-talet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004a). *Effektiva polisiära åtgärder mot brott. En sammanställning av forskning och beprövad erfarenhet*. Rapport 2004:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Rapport 2005:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2005a). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Rapport 2005:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Häleri: Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden*. Rapport 2006:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007a). *Narkotikadistributörer. En studie av narkotikamarknadens grossister*. Rapport 2007:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007b). *Organiserat svartarbete i byggbranschen*. Rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007c). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Minnesanteckningar från EU-seminariet "Administrative Measures to Combat Organised Crime" i Amsterdam, 13–14 mars 2008*.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008a). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra vinning av brott*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008b). *Topplistor. Introduktion till polisens gärningsmannainriktade strategier mot brott*. Idéskrift nr. 17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008c). *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008d). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008e). *The organisation of trafficking. A study on criminal involvement in sexual exploitation in Sweden, Finland and Estonia*. Rapport 2008:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- van de Bunt, H.G (2004). *Organised crime policies in the Netherlands. I: Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Fijnaut, Cyrille och Paoli, Letizia. Dordrecht: Springer.
- van de Bunt, H.G. och van der Schoot C.R.A (2003). *Prevention of organised crime. A situational approach*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

- Council of Europe Octopus program (2004). *Combating organized crime. Best practice surveys of the council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe publishing.
- Dobryninas, A. (2006). Assessment of activity effectiveness of anti corruption bodies. I: Aromaa, K. och Viljanen T. *International Key issues in crime prevention and criminal justice. Papers in celebration of 25 years of Heuni*. Helsingfors: Heuni.
- van Duyne, P. C. m.fl. (2003). *Financial investigation of crime. A tool of the integral law enforcement approach*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- van Duyne, P. C. och Levi, M. (2005). *Drugs and money. Managing the drug trade and crime-money in Europe*. London: Routledge.
- Dyrnes, A-M. (2004). Inndragning och andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet. I: Larsson, P. och Myklebust, T. (red) *Organisert och økonomisk kriminalitet – myter og realiteter*. Oslo: Politihøgskolen, s. 53–62.
- Eklblom, P. (2002). Organised crime and the Conjunction of criminal opportunity framework. I: Edwards, A. och Gill, P. *Transnational organised crime. Perspectives on global security*. London: Routledge.
- Europeiska unionen, EU (1997). 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2 (ursprungligen i Enfopol 161).
- Flyghed, J. (red.) (2000). *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet. Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Fyfe, N. (2001). *Protecting intimidated witnesses*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Fyfe, N. och Sheptycki, J. (2005). *Facilitating witness co-operation in organized crime cases: an international review*. Home Office Online Report 27/05.
- Home Office. <www.homeoffice.gov.uk/security/surveillance/types-of-surveillance>. Hämtat 26 maj 2008.
- Justitiedepartementet (2004/05). *Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2003*. Regeringens skrivelse 2004/05:36.
- Justitiedepartementet (2006). *Krafttag i kampen mot grov organiserad brottslighet*, pressmeddelande 2006-04-03.
- Justitiedepartementet (2007). *Kommittédirektiv. Vissa polisiära arbetsmetoder*. Dir 2007:185. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- Justitiedepartementet (2008). *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag*. Ds 2008:38 Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- Karlsson, J. och Pettersson, T. (2006). Det blir vad vi gör det till! Om att skapa och analysera ett intervjumaterial. I: Roxell, L. och Tiby, E. *Frågor, fält och filter. Kriminologisk metodbok*. Lund: Studentlitteratur, s. 57–84.

- Korsell, L. (2006). Ekonomisk och organiserad brottslighet – ett kriminalpolitiskt drama i sju akter. *Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab, nr 3, s. 249–273.*
- Korsell, L. (2007). Korruption, en fråga om ekonomisk och organiserad brottslighet? *Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab, nr 3, s. 293–304.*
- Korsell, L. (2008). Hur organiserad är den organiserade brottsligheten? I: Alalehto, T. och Larsson, D. (red.). *Den yrkesskygga ekonomin: Organiserad brottslighet.* Umeå: Umeå universitet, sociologiska institutionen, s. 179–211.
- Korsell, L. Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2008). *Organiserad brottslighet: Vad vill vi bekämpa.* PM.
- Kronqvist, S. (2003). *Brott och digitala bevis. En handledning.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Larsson, P. (2004). Organiserad kriminalitet – myter og realiteter. I: Larsson, P. och Myklebust, T. (red) *Organiserad och ekonomisk kriminalitet – myter och realiteter.* Oslo: Politihøgskolen, s. 31–42.
- Leifman, H. (2008). *Alkoholvanor bland ungdomar och unga vuxna i Stockholms län – studier av hur unga människor i Stockholms län anskaffar alkohol.* STADS:s rapportserie 33. Stockholm.
- Leong V.M.A. (2007). *The disruption of International Organised Crime. An analysis of legal and non-legal strategies.* Hampshire: Ashgate.
- Levi, M. (2001). Criminal asset-stripping. Confiscating the proceeds of crime in England and Wales. I: Edwards, A. och Gill, P. (red.) *Transnational organized Crime. Perspective on Global Security.* London: Routledge.
- Levi, M. (2004). Towards a European organized crime strategy. I: Larsson, P. och Myklebust, T. (red) *Organiserad och ekonomisk kriminalitet – myter och realiteter.* Oslo: Politihøgskolen, s. 63–68.
- Levi, M. och Maguire, M. (2004). Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique. *Crime, Law & Social Change, 2004/41/nr 5. s. 397–469.*
- Levi, M. och Smith, A. (2002). *A comparative analysis of organised crime conspiracy legislation and practice and their relevance to England and Wales.* Home Office online report 17/02.
- Lindström, P. (2008) Fångtal och brott – Hur ser sambandet ut? *Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab. Nr.2, s. 151–172.*
- Mobilisering mot narkotika, MOB (2004). *Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet. Ett samarbetsprojekt mellan brottsbekämpande myndigheter.* Slutrapport juni 2004.
- Nelen, H. (2004). Hit them where it hurts? The proceeds-of-crime approach in the Netherlands. *Crime, Law & Social Change, 2004/41/nr 5. s. 471–516.*
- Politiet (2007). *Virkning av vold og trusler på arbeidsmiljøet i politi- og lensmannsetaten.* Politidirektoratet, Rapport 2007/7.

- Prop. 2002/03:146. *Sveriges antagande av rambeslut om minimi-
bestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig
narkotikahandel.*
- Prop. 2007/08:68. *Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2002). *Operativa rådet, protokoll 2002-08-
06.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2004). *Människohandel för sexuella
ändamål. KUT-rapport 2004:2.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2004a). *Systemhotande brottslighet i Sverige
2004. KUT-rapport 2004:9b.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2006). *Beredningsordning för äskande av
medel för bekämpning av grov organiserad brottslighet, 2006-06-02.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2006a). *Operativa rådet, protokoll, bilaga,
2006-05-15.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2006b). *Underrättelseflöde Alcatraz. PM
daterat 2006-09-05.*
- Rikskriminalpolisen, RKP (2007). *Operationsplan Alcatraz, 2007-01-
24.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2002). *Råd för operativ samverkan och akti-
onsgrupper. Underlag 2002-03-26.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2003). *Operativa rådet och aktionsgruppsverk-
samhet, skrivelse 2003-11-28.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2005). *Regleringsbrev 2005-12-20.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006a). *Hemställan om uppdrag avseende grov
organiserad och systemhotande brottslighet. 2006-03-03.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006b). *Beslut angående medel till särskilda
satsningen mot den organiserade och systemhotande brottsligheten,
POA-423-5459/06, protokoll nr 74/06 2006-11-07.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2006c). *Grov organiserad och systemhotande
brottslighet – nationell strategi. 2006-11-30.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2007). *Operativa rådets sammansättning. POA
120-443/07, protokoll nr 8/07, 2007-01-25.*
- Rikspolisstyrelsen, RPS (2008). *Beslut angående genomförandet av
regeringsuppdraget att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv
och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.
2008-09-03.*
- Sandberg, B. och Faugert, S. (2007). *Perspektiv på utvärdering.* Lund:
Studentlitteratur.
- Schneider, S. Beare, M. och Hill, J. (2000). *Alternative approaches to
combating transnational crime.* Paper. Toronto: KPMG.
- van der Schoot, C.R.A. (2006). *Organised crime prevention in
Netherland. Exposing the effectiveness of preventive measures.*
Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Shapiro, S. (1984). *Wayward Capitalists. Target of the Securities and
Exchange Commission.* New Haven: Yale University press.

- SOCA (2007/08). Annual Report 2007/08, <www.soca.gov.uk/assessPublications/downloads/SOCA_Annual_Report_0708.pdf>.
- Sorad (2008). *Den totala alkoholkonsumtionen i Sverige under 2007. En preliminär skattning av registrerad och oregistrerad alkohol.* Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet.
- SOU 1986:13. *Påföljd för brott: [om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m m]. 1, Lagtext och sammanfattning.* Stockholm: Liber.
- SOU 1997:111. *Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:25. *Den centrala polisen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:74. *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:38. *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.* Stockholm: Fritzes.
- SPANARK (1980). *Narkotikaspaning och underrättelseförfarandet. SPANARK-gruppen.* Rikspolisstyrelsen rapport C-420-6886/79. 1980-06-12.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Weding, L. (2007), *Organisationsmönster för storskalig alkoholsmuggling och distribution. En pilotstudie.*, D-uppsats i kriminologi. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- Vermeuler, G. (2002). New developments in EU criminal policy regarding cross-border crime. I: van Duyne, P; von Lampen K; och Passas; N (red.) *Upperworld and underworld in cross-border crime.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Åklagarmyndigheten (2006). *Grova rån: Kartläggning och analys av rätts- och metodfrågor.* Rättspromemoria 2006:27.