

"Den grova organiserade brottsligheten blir alltmer omfattande och komplex. Den utvecklas och finner nya vägar. Utvecklingen mot en systemhotande brottslighet kan på sikt påverka samhällets stabilitet. Brottsligheten genererar också mycket pengar. Genom bland annat ökad internationalisering och teknisk utveckling blir brotten allt svårare att utreda. För att möta brottsligheten krävs inte bara ett långsiktigt och medvetet arbete, utan också en organisation med en spetskompetens, som kan agera snabbt och effektivt för att säkra bevisning och brottsutbyte och säkerställa en lagföring"
Magnus Elving, IÅK Stockholm

Åklagarmyndighetens arbete mot grov organiserad brottslighet år 2010



ÅKLAGARMYNDIGHETEN

1. Inledning

Arbetet mot den grova organiserade brottsligheten är en högt prioriterad uppgift för Åklagarmyndigheten. Myndigheten har under en följd av år konsekvent arbetat för att utveckla organisation och arbetsformer för att kunna möta en utveckling med allt grövre och mer välorganiserade brott med gränsöverskridande inslag.

Vad som ska räknas till grov organiserad brottslighet och åtgärder mot denna, har funnits på myndigheternas agenda sedan flera år. Polisen använder i sitt arbete definitioner hämtade från internationellt polisarbete och EU¹. I ett beslut av Samverkansrådet² mot organiserad brottslighet år 2009 slogs fast att arbetet mot grov organiserad brottslighet under 2010 bl.a. ska inriktas mot grupperingar som har hög kapacitet att bygga kriminella nätverk och organisationer, är systemhotande och som inordnar sig i och påverkar legala marknader.

I grunden handlar denna brottslighet om en organisering och arbetsfördelning kring en mer eller mindre kontinuerlig kriminalitet, med ekonomisk vinning som främsta drivkraft. Det kan också gälla grupperingar som har gemensamma kriminella värderingar eller tillhör en stark kriminell gemenskap³.

Grov organiserad brottslighet har ofta starka internationella förgreningar där kriminella och deras nätverk ägnar sig åt gränsöverskridande brottslighet och ibland olika former av brottslighet samtidigt, till exempel narkotika- och människohandel. Ett väl fungerande internationellt samarbete är därför en nödvändighet för att effektivt kunna bekämpa brottsligheten. När det gäller brottslighet med politiska motiv och inte minst när det gäller hotet från terrorism, utgår denna ofta från kriminalitet som planeras från ett land och utförs i ett annat. Bekämpningen av dessa former av brottslighet måste också inriktas på att förhindra att Sverige utgör en bas för planering, förberedelser eller stöd till kriminella aktioner utomlands.

Åklagarmyndigheten har en sammanhållande roll i rättskedjan, med klart avgränsade uppgifter som i första hand har fokus på lagföring. Åklagarens medverkan i ett tidigt skede är viktig, bl.a. för att säkerställa en samordning av resurserna i en kommande utredning samt en rationell inriktning och styrning av utredningsresurserna.

I denna arbetsplan för år 2010 beskrivs hur åklagarorganisation ska utvecklas ytterligare för att möta de utmaningar som den grova organiserade brottsligheten innebär.

Planen innebär i korthet att

- det operativa arbetet mot grov organiserad brottslighet bedrivs med en ökad samordning,
- medverkan i Samverkansrådet och Operativa rådet ger möjligheter till en strategisk myndighetsgemensam analys som innebär att rätt resurser snabbare kan sättas in,
- särskilda specialister används för att spåra och återföra utbyte av brott,

1 Europeiska rådets beslut (301/3/09 REV 3, CRIMORG 54).

2 Samverkansrådet inrättades 2009 som ett samverkansorgan mellan nio myndigheter som ett led i regeringens uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

3 Brå 2009:7.

- samverkan med andra länders myndigheter utvecklas för att grov organiserad brottslighet ska kunna lagföras i alla led.

2. Ett myndighetsgemensamt arbete

- Åklagarmyndigheten deltar i det strategiska arbetet i Samverkansrådet mot organiserad brottslighet
- Samtliga kammarchefer från de internationella åklagarkamrarna ingår i det Operativa rådet
- Åklagare tar del i det regionala samarbetet för att på ett tidigt stadium medverka i prioriteringar och planering

Bekämpningen av grov organiserad brottslighet kan effektiviseras genom ökad samverkan med andra myndigheter. Åklagarmyndigheten deltar i de myndighetsövergripande strategiska samverkansorganen Samverkansrådet mot terrorism och Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet.

Cheferna för de internationella åklagarkamrarna deltar som medlemmar i Operativa rådet⁴ som är ett myndighetsövergripande operativt samverkansorgan mot grov organiserad brottslighet. Det förbättrar möjligheterna till både rättsliga bedömningar och bedömningar av internationella frågor i ett tidigt stadium, något som är nödvändigt för att nå framgång. Genom att chefsåklagarna deltar i rådets arbete ges också bättre möjligheter till framförhållning och beslut där planerade insatser mot grov organiserad brottslighet kan resursättas på ett effektivt sätt redan från början. Genom medverkan länkas också underrättelsestadiet och ett beslut om förundersökning ihop vilket ofta ger fördelar kvalitets- och tidsmässigt.

Åklagare deltar också i polisens regionala grupper för ledning och styrning (ROLG) och i de regionala underrättelsecentrumens (RUC) styrgrupper. Målet för deltagandet i det regionala arbetet är att synkronisera samarbetet så att brottsutredningar kan ledas och styras på ett så effektivt sätt som möjligt redan från början. Tidiga insatser från åklagare och specialiserade revisorer kan också ge förbättrade möjligheter att spåra och återföra utbyte av brott.

Sammanfattningsvis medför åklagares deltagande i de myndighetsgemensamma satsningarna att

- tiden mellan underrättelsestadiet och förundersökning kortas – tidiga insatser leder ofta till en effektivare förundersökning,
- utredningarna koncentreras till delar som är möjliga att utreda och där bevisning kan säkras,
- möjligheterna att återföra vinning av brott ökar,
- ökad internationell samverkan ger bättre möjligheter att bekämpa brott i alla dess led.

⁴ Operativa rådet inrättades 2009 som ett samverkansorgan mellan nio myndigheter som ett led i regeringens uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

3. Åklagarmyndighetens verksamhet inriktas tydligare mot grov organiserad brottslighet

- De internationella åklagarkammarna och andra specialenheter ges ett särskilt ansvar för Åklagarmyndighetens utveckling av arbetet mot grov organiserad brottslighet
- Effektivare organisation och metoder för att komma åt kriminellas utbyte av brott
- Arbetet mot korruptions-, miljö- och immaterialrättsbrott förstärks

Utveckling av arbetet mot grov organiserad brottslighet

Vid sidan av 32 allmänna åklagarkammare med ett geografiskt begränsat ansvar, bedrivs det operativa arbetet vid Åklagarmyndigheten i olika specialenheter, nämligen tre internationella åklagarkammare och två riksenheter med nationellt ansvar för miljö- och arbetsmiljömål respektive korruptionsmål samt en kammare med nationellt ansvar för säkerhetsmål. Vid en av de internationella kamrarna finns dessutom åklagare med nationellt ansvar för immaterialrättsmål och krigsrättsbrott.

Specialenheterna har ett särskilt ansvar för utvecklingen av arbetet mot grov organiserad brottslighet. Specialenheternas verksamhet ska därför under 2010 också inriktas på att utveckla effektivare metoder för den typ av ärenden som innefattar områden där grov organiserad brottslighet opererar.

Den internationella myndighetssamverkan ska utvecklas bl.a. inom områden som rör grova smugglingsbrott, grova narkotikabrott, barnpornografibrott, människohandel och trafficking, liksom vid vissa typer av mycket grova våldsbrott⁵ och miljöbrott. Ett särskilt uppdrag har givits till Internationella åklagarkammaren i Göteborg att ta fram metoder för att fördjupa samarbetet med länder på västra Balkan.

Effektivare återtagande av brottsutbyte

Vid de internationella åklagarkamrarna⁶ inrättas en särskild resurs för brottsutbytesfrågor bestående av ekorevisorer, för att effektivisera detta arbete. Åklagarmyndigheten deltar också i den av regeringen beslutade nationella funktionen⁷ för brottsutbytesfrågor, som placerats vid Ekobrottsmyndigheten år 2010. Båda dessa insatser ger ett bättre stöd för åklagarnas operativa arbete och syftar till att öka antalet ärenden med åtgärder för att återföra utbyte av brott. I arbetet ligger också att gemensamt utveckla metoder, utbyta kunskap och förbättra möjligheterna till ett arbete över nationsgränserna. Ett särskilt uppdrag har givits till Internationella åklagarkammaren i Malmö för att ta fram metoder för att stärka det internationella samarbetet i förverkandefrågor.

Korruption

Riksenheten mot korruption ska utveckla sina insatser mot den grova organiserade brottsligheten, i synnerhet mot den systemhotande brottsligheten, även internationellt.

⁵ T.ex. beställningsmord där vapen eller personer som ska utföra gärningen hämtas från annat land.

⁶ Sådana revisorer kommer också att finnas vid en allmän kammare, Linköping.

⁷ Regeringens beslut den 12 november 2009 (Ju2008/8737/Å).

Åklagarmyndigheten ska i samverkan med Polisen se till att utredningsresurserna för att utreda korruptionsbrott får en ändamålsenlig utformning och omfattning.

Immaterialrättsliga brott

Särskilda tjänster vid Åklagarmyndigheten har inrättats för att effektivisera kampen mot immaterialrättsliga brott⁸. Åklagarna är placerade vid den Internationella åklagarkammaren i Stockholm. Inom Åklagarmyndigheten har en särskild aktionsplan tagits fram för att utveckla kompetensen och förbättra metoderna i syfte att höja lagföringen på området. Planen redovisas särskilt.

Miljöbrott

En särskild strategi mot miljöbrott har tagits fram mellan Åklagarmyndigheten och Polisen. Med utgångspunkt från den strategin har en särskild aktionsplan för Åklagarmyndigheten tagits fram. Planen redovisas särskilt.

4. Samordning och strategiskt arbete utvecklas

- Samordningen mellan åklagarkamrarna ökar
- Samarbetet med andra myndigheter utvecklas

Ett effektivt och uthålligt arbete mot grov organiserad brottslighet kräver överblick, kunskap och analysförmåga. Det måste finnas förmåga att kunna göra bedömningar om inriktningen av insatser, resurs-, kompetens- och utbildningsbehovet samt hur det internationella arbetet bör bedrivas för att ett fullgott stöd ska kunna lämnas till det operativa arbetet. Det strategiska arbetet måste förbättras. I det ligger också en omvärldsanalys.

Den 1 mars 2009 samlades Åklagarmyndighetens bekämpning av grov organiserad och gränsöverskridande brottslighet under en överåklagare med nationellt ansvar för ledning och styrning, som ett led i att ytterligare stärka myndighetens kapacitet på området.

Under 2010 inrättas en operativ samordningsfunktion vid den Internationella åklagarkammaren i Stockholm. Funktionen ska samordna ärenden av nationell och internationell art och bidra med underlag till Operativa rådet och Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet. Funktionen ska biträda riksåklagaren och den områdesansvarige överåklagaren med att ta fram underlag till strategiska ställningstaganden och till en omvärldsanalys. Till funktionen kopplas också uppgifter som hör till arbetet i det internationella åklagarsamarbetet och Eurojust.

5. Det internationella arbetet förstärks

- De svenska insatserna vid Eurojust förstärks
- Samverkan med andra länders myndigheter inom och utom Europeiska unionen förbättras ytterligare
- Utbildning och kompetens breddas och fördjupas om internationella frågor

Gränsöverskridande arbete och samarbetet med andra länders myndigheter är centrala framgångsfaktorer i kampen mot grov organiserad brottslighet. Detta arbete är också avgörande för resultat när det gäller att säkra bevisning och spåra brottsutbyte över gränserna.

För att kunna använda de internationella instrument som finns, krävs kunskaper och erfarenheter. Åklagarmyndigheten har under en rad år systematiskt byggt upp kompetens och kontakter på det internationella planet. Detta arbete fortsätter under 2010 med en inriktning på att brottslighet ska kunna bekämpas i olika led och för att lagföring ska kunna ske i berörda länder. Detta sker genom två inriktningar; en förstärkning av arbetet i Eurojust och en utveckling av det bilaterala arbetet med andra länder.

Den svenska insatsen vid Eurojust förstärks

Den svenska insatsen vid Eurojust i Haag förstärks och de nationella kontaktpunkterna för Eurojust ses över och förstärks. Det Europeiska rådet tog 2008 ett beslut om att Eurojust skulle förstärkas och få nya befogenheter och redskap⁹. Beslutet innebär ökade möjligheter att göra det internationella åklagarsamarbetet genom Eurojust snabbare och resultaten säkrare. Ett arbete med att implementera beslutet sker under 2010 och 2011. Som ett led i det arbetet genomför eller påbörjar Åklagarmyndigheten under 2010 förbättringar bl.a. genom att

- den *nationella medlemmen*, placerad på Eurojusts högkvarter i Haag, ska få en effektivare uppkoppling med snabbare och säkrare kommunikation med de svenska IT-systemen,
- den svenska desken vid Eurojust förstärks genom att den nationella experten för Sverige får en ökad behörighet som *assisterande medlem* och kan då fullt ut ersätta den nationella medlemmen vid behov,
- förbättringar i informationsutbytet sker både genom svenska insatser men också genom att Eurojusts utvecklingsarbete möts med åtgärder från svensk sida. Detta innebär att möjligheterna till tillgång till information och kontakter, också utanför normal kontorstid, ökar.

Ett särskilt projekt startar under 2010 för att säkerställa implementeringen av Europeiska rådets beslut om Eurojust. Projektet kommer att pågå under 2011.

⁹ Rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet.

Det bilaterala arbetet med andra länder utvecklas

Utveckling av det bilaterala arbetet med andra länder sker genom att kontaktpunkterna för det Europeiska rättsliga nätverket (EJN) i Sverige ses över och förstärks under 2010. Möjligheterna att inrätta gemensamma utredningsgrupper (JIT) ska analyseras för att möjliggöra att instrumentet utnyttjas mer. Exempel på ytterligare åtgärder på det internationella området är att vissa åtgärder för att stärka det rättsliga samarbetet över gränserna utvecklas genom operativa projekt som syftar till ett bättre strukturerat samarbete (f.n. med Polen, Danmark, Tyskland och, som nämnts ovan, med västra Balkan).

Utbildning och kompetensfrågor

Utbildning och kompetens breddas och fördjupas om internationella frågor. Under 2010 genomförs erfarenhetsseminarier och åklagare och annan personal deltar i internationellt anordnade utbildningar samt i studieresor.

6. Ekobrottsområdet

- Samverkan med Ekobrottsmyndigheten och andra myndigheter utvecklas
- Ekoåklagare inom Åklagarmyndigheten deltar i bekämpningen av organiserad brottslighet

En framgångsrik bekämpning av grova förmögenhetsbrott kräver goda kunskaper om ekonomiska förhållanden. Yrkeskriminella rör sig ofta mellan olika brottsområden och de kriminella verksamheter som omsätter och genererar stort brottsligt utbyte. Detta måste inte sällan ske i de legala betalningssystemen. Internationella erfarenheter visar också att kriminellas tillgångar investeras i legala företag. Det förekommer också att den grova organiserade brottsligheten direkt ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. I samband med utredningen av skattebrott upptäcks ibland kopplingar till organiserad brottslighet och vice versa. Detta medför att kunskaperna om ekonomiska förhållanden måste vara hög på de internationella åklagarkamrarna.

I fall som samtidigt gäller grov ekonomisk och organiserad brottslighet är det viktigt att bedömningar görs redan från början om ekobrottet innehåller inslag av grov organiserad brottslighet eller ej. En sådan bedömning kan bl.a. ske genom en analys i ett av Polisens regionala underrättelsecentrum (RUC). Om det finns inslag av både grov ekonomisk och organiserad brottslighet bör inriktningen vara att åklagare från en specialenhet och ekoåklagare från allmänna kammare samverkar så att kompetenser och ansvarsområden täcks. I dessa fall kommer de allmänna kammare som har ett ansvar för ekobrottsbekämpningen att få en viktig roll för att utreda också brott om grov organiserad ekonomisk brottslighet. I arbetet ligger också att ytterligare förbättra samverkan mellan dessa kammare och Åklagarmyndighetens specialenheter.

Redan idag finns en samverkan med Ekobrottsmyndigheten, EBM i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Det samarbetet har också i flera fall varit framgångsrikt. Samarbetet med EBM ska utvecklas vidare. Åklagarmyndigheten ska verka för att utredningar om grov organiserad brottslighet med ekobrottsinslag och ekobrott med

inslag av grov organiserad brottslighet genomförs i samverkan med Ekobrottsmyndigheten.

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet är sedan år 1998 fördelad mellan Åklagarmyndigheten och den då inrättade Ekobrottsmyndigheten genom en särskild förordning¹⁰. Ansvarsfördelningen innebär i korthet att Ekobrottsmyndigheten ansvarar för ekobrottsbekämpningen i storstadslänen och Åklagarmyndigheten i övriga län. Därutöver har Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för brott mot Lag om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (Insiderlagen) och brott mot EU:s finansiella intressen. Den reformering av ekobrottsbekämpningen, som Riksåklagaren beslutade under 2008, innebär att ekoåklagare utanför storstäderna placeras vid särskilt utpekade åklagarkammare dit ekobrottsbekämpningen koncentrerats. När det gäller ekobrottsbekämpningen utanför storstäderna har ett tydligt uppdrag givits till organisationen i Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2009: ekoåklagare inom Åklagarmyndigheten ska delta i kampen mot organiserad brottslighet¹¹.

För att effektivisera metoderna för att spåra och återföra utbyte av brott ska, som nämnts ovan, ytterligare kompetens tillföras Åklagarmyndigheten. I ett sådant arbete är det naturligt att överväga om denna kompetens ska tillföras allmänna kammare med ekoåklagare, för samma ändamål.

7. Kontinuerlig analys av behovet av förbättringar

- Åklagarmyndigheten utvecklar bättre verktyg för resursplaneringen m.m.

Avgörande för ett framgångsrikt arbete mot grov organiserad brottslighet är att tillräckliga resurser avsätts för det operativa arbetet. Säkra metoder för att kunna bedöma resursbehovet måste därför utvecklas. Det måste också finnas system för att resultatet av arbetet ska kunna redovisas på ett tydligare sätt. Under 2010 påbörjas ett arbete för att förbättra de modeller och metoder som finns. Arbetet fortsätter under 2011.

Åklagarmyndigheten deltar också i den utvärdering som sker av Operativa rådets arbete. Vid den utvärderingen fångas erfarenheter upp som kan återföras och leda till förbättringar.

Teknikstödet ska förbättras. Detta görs genom att uppgifter lämnas i arbetet med Åklagarmyndighetens befintliga system så att mer uppgifter från CÅBRA kan användas i utvärderingsarbetet.

¹⁰ Förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

¹¹ Se Åklagarmyndighetens Verksamhetsplan för 2009, Särskilda verksamhetsmål, s 7.

8. Säkerhetsarbetet

- Säkerhetsarbetet utvecklas

Ett arbete med säkerhetsfrågor vid bekämpning av grov organiserad brottslighet utgör en naturlig del av arbetet vid Åklagarmyndigheten. Sedan år 2008 sker en systematisk uppgradering av säkerhetsarbetet inom Åklagarmyndigheten. En särskild säkerhetsenhet har satts upp. En genomgång och analys av säkerhetsbehoven har skett och en handlingsplan genomförs successivt med start under år 2009.

Arbetet omfattar bl.a. frågor om informationssäkerhet och säkerhetsklassning av personal. I detta arbete sker en regelmässig uppföljning och revidering av planer m.m. På den operativa nivån arbetas bl.a. med hotbildsanalyser som sker fortlöpande som ett led i det förebyggande säkerhetsarbetet. Åklagarmyndigheten arbetar aktivt med olika myndigheters personsäkerhetsgrupper för att kunna verka optimalt i den typen av situationer. Myndighetsgemensamma insatser innefattar bl.a. gemensamma hotbilda-bedömningar inför tillslag, förhandlingar etc. Dessa åtgärder kompletteras fortlöpande med olika åtgärder för att förbättra kompetens och kunskap. Förmågan att möta särskilda händelser och kunna genomföra insatser för bra omhändertaganden utvecklas. I det utvidgade säkerhetsarbetet ingår också en fortlöpande prövning och uppföljning för att säkerställa att personal är rätt säkerhetsklassad.

Som en del av säkerhetsarbetet och för att minska sårbarheten sker också en dubblering av åklagare i mål där det kan finnas skäl till det. För de fall en hotsituation uppstår kommer det inom ramen för det utvecklade säkerhetsarbetet att finnas en gemensam och väl upparbetad rutin för snabba och säkra omhändertaganden vid akuta säkerhetsstörningar.

Informationssäkerhetsfrågorna med bl. a. informationsklassning med tillhörande bestämmelser ingår också som en av hörnpelarna i det utvidgade säkerhetsarbetet.

9. Uppföljning

I uppföljning av arbetet för 2010 och i den rapport som kommer att redovisas senast den 15 november 2010 sammanfattas de åtgärder som Åklagarmyndigheten vidtagit under året mot grov organiserad brottslighet. Rapporten ska även innehålla förslag till åtgärder för det fortsatta arbetet under 2011. I rapporten kommer också mer långsiktiga planer mot grov organiserad brottslighet att redovisas.