

Den nya tidens livskvalitetsbrott

– internationella stödligor och it-relaterad
bedrägeribrottslighet



TRYGGHETS
KOMMISSIONEN

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Summary	17
1 Den nya tidens livskvalitetsbrott – stöldbrott och bedrägerier	25
2 Brottslighetens omfattning	27
2.1 Omfattningen av stödligornas brottslighet	27
2.2 Omfattningen av it-relaterade bedrägerier	29
3 Två skilda brottsområden med flera gemensamma nämnare	31
3.1 Trygghetspåverkan	32
3.2 Rättsväsendets förmåga	32
3.3 Andra aktörer kan och måste agera	33
3.4 ”Export” av organiserad brottslighet	33
3.5 Konkreta likheter och beröringspunkter mellan brottstyperna	34
4 Trygghetskommissionens uppdrag och arbete	35
4.1 Trygghetskommissionens uppdrag	35
4.2 Trygghetskommissionens arbete	35
5 Utgångsläge från förra rapporten	37
DEL 1 DE INTERNATIONELLA STÖDLIGORNA	41
6 De internationella stödligorna	43
6.1 Hur ser brottsligheten ut?	44
6.1.1 Det schematiska brottsupplägget	46
6.1.2 Stöldgods	46
6.1.3 Aktörer	47
Beställare	47
Utförare	48
Ankarperson	48
6.1.4 Ankarplatser	50
6.1.5 Transport och avyttring av stöldgodset	51
6.1.6 Något om ligornas härkomst och verksamhet	52
6.1.7 Professionell verksamhet	54

6.1.8 Några konkreta exempel	57
6.2 Kritiska moment i brottsupplägget	59
6.3 Var bör situationella åtgärder sättas in?	60
6.3.1 In- och utresa samt utförelse av stöldgods	60
6.3.2 Ankarpersoner och ankarplatser	61
6.3.3 Avyttring av stöldgods i Sverige	62
7 Trygghetskommissionens åtgärdsförslag mot internationella stöldligor	65
7.1 Åtgärder särskilt inriktade mot ankarpersoner och ankarplatser	65
7.1.1 Kritik mot polisens arbete	65
7.1.2 Kartlägg brottsligheten	66
7.1.3 Kunskapsbristen får återverkningar	67
7.2 Åtgärder särskilt inriktade mot avyttring av stöldgods i Sverige	70
7.3 Övriga åtgärder	72
DEL 2 DEN IT-RELATERADE BEDRÄGERIBROTTLIGHETEN	75
8 Den it-relaterade bedrägeribrottsligheten	77
8.1 Hur ser brottsligheten ut?	78
8.2 Incitament bakom it-relaterade bedrägerier	79
8.3 Kritiska moment i brottsupplägget	79
8.3.1 Inträde i den digitala miljön	80
8.3.2 Godsets mottagande	81
8.4 Förmågan att vidta effektiva åtgärder	81
8.4.1 Polisen har inte förmågan	81
8.4.2 Vem har förmågan?	84
9 Trygghetskommissionens åtgärdsförslag mot it-relaterade bedrägeribrott	87
9.1 Polisens roll måste omdefinieras	87
9.2 Polisen behöver avlastas	88
9.2.1 Andra myndigheter kan få brottsbekämpande uppgifter	89
9.2.2 Privata aktörer kan finansiera polisens brottsutredande verksamhet	89
9.2.3 Privata aktörers information och kompetens om brottsligheten bör tas tillvara	89
9.3 En It-ombudsman inrättas	93
9.3.1 It-användarnas intressen behöver drivas	94

Förse användarna med kunskap	94
Identifiera förbättringsbehov	94
Bedriva påverkansarbete	95
9.3.2 Vilken typ av funktion?	96
9.4 Övriga åtgärder	97
Två rapporter – Samma budskap	99
Referenser	101
Bilaga A	
Polisens arbete mot stöldligornas brottslighet	105
Bilaga B	
Regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen	107

Förord

En ny tid är här. Mycket av det vi tagit för givet och lärt oss om världen och våra samhällen förändras. Det är inte en konjunktur som egentligen bara utgör en ekonomisk svacka som snart för oss tillbaka till där vi var förut. Det nya är inte det gamla, men förvånansvärt ofta möts det nya ändå med gamla strukturer och föråldrade svar. Det nya syns i en turbulent geopolitisk situation, kraftig befolkningstillväxt och mänskligt åldrande, digitaliseringen och frågor om hållbarhet. Det påverkar också den brottslighet som Trygghetskommissionen har tillsatts för att analysera.

I vår första rapport ”Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott” konstaterade vi att merparten av de enklare brott och ordningsstörningar som vi valt att benämna livskvalitetsbrott inte ledde till någon polisiär eller rättslig reaktion. Vi föreslog inrättande av särskilda AMP för att skapa en ny förvaltning av delar av det offentliga rummet. När olika aktörer uppmuntras till ökad aktivitet och ansvarstagande för offentliga utrymmen och fler människor då också befolkar gator och torg, har det visat sig vara brottsförebyggande.

I vår andra rapport går vi in på två speciella områden där brottsligheten i kontrast till annan kriminalitet ser ut att tillta i omfattning – internationella stöldlikor och bedrägerier. De internationella stöldlikorna är en oönskad effekt av den ökade rörlighet över nationsgränser som möjliggjorts av att gamla gränser betydelse har minskat. Bedrägerierna, och då främst de it-relaterade bedrägerierna, är idag västvärldens snabbast växande brottsfenomen. Det beror på att kontantanvändningen i samhället är i kraftigt avtagande och att digital teknik i ökad utsträckning möjliggör överföring av stora resurser.

När de nya brotten utförs av professionella ligor som genomför stöldraid-er under snabb förflyttning in och ut ur landet eller när brotten utförs i den digitala miljön ställer det gamla sanningar på ända. Ett rättsväsende inställt på att analysera varför enskilda gärningsmän hamnar snett i livet och begår brott genom att fysiskt stjäla från andra har svårt att hänga med. Effekterna blir att kunskapen om den nya typen av kriminalitet är låg och att mycket av den utförda brottsligheten inte utreds och inte heller leder till lagföring. Vi har funnit att de trösklar som kan påverkas för att försvåra och förhindra denna brottslighet idag istället står att finna hos olika privata företag och via informationsinsatser till allmänheten.

Vi ser stora risker med att rättsväsendet kapitulerar inför stora och växande delar av den kriminalitet som påverkar samhället. Vårt viktigaste förslag för att ändra det är att föreslå att det ska ske en specialisering och fördjupning inom rättsväsendet men också med stöd av forskningsinsatser för att lära sig hur denna nya brottslighet fungerar. Det kommer att kräva specialisterheter med resurser att utreda och fördjupa sig. Vi menar att detta kan och bör ske i nära samarbete med privata aktörer och vi öppnar också för att följa de internationella exempel där specialisterheter inriktade mot bedrägerier delfinansieras av privata intressenter.

När de gäller bedrägerierna menar vi att de mest verkningsfulla åtgärderna måste utföras av de privata företag som tillhandahåller de tjänster som underlättar överflyttning av resurser. De har i många fall utformat lösningar som syftar till att underlätta handel, konsumtion och pengatransaktioner. De måste också ansvara för att bygga in och bygga om lösningar som bättre skyddar den enskildes intresse av att inte utsättas för bedrägerier. Det i sin tur måste följas av informationsinsatser till allmänheten för att löpande upplysa om de nya risker som följer i digitaliseringens spår. Vi föreslår därtill en särskild it-ombudsman som ges i uppgift att förstärka och följa detta nya och föränderliga användarintresse.

Med denna andra rapport avslutas Trygghetskommissionens arbete. Vi har kunnat arbeta gränsöverskridande eftersom vi tillsammans har utgjort en bred erfarenhet och kompetens som sträckt sig över politik, offentlig förvaltning, forskning, polis och rättsväsende, privata företag och samhällsorienterade intresseverksamheter. Det vi inte funnit svar på i Sverige har vi sökt kunskap och erfarenheter kring i andra länder. Vi har lärt om och ingående diskuterat hur brottsligheten ser ut idag och vart den är på väg. Det har varit en förmån att få leda ett sådant arbete, och känna att när analysen fördjupas förändrar det svaren.

Stockholm i december 2018

Fredrik Reinfeldt
Ordförande i Trygghetskommissionen

Sammanfattning

Omfattande brottslighet

De internationella stöldigorna beräknas ligga bakom uppemot hälften av alla bostadsinbrott och en klar majoritet av stölderna av bilar och båtar. En stor andel av stöldgodset bedöms föras ut ur landet.

Uppskattad andel stöldgods som förs utomlands

Typ av brott	Andel som förs utomlands
Inbrott/stöld/rån	30–50 procent
Cykelstöld	2–15 procent
Stöld båt/båtmotor	70–90 procent
Stöld av/ur fordon	70–90 procent

Källa: Larmtjänst AB.

Bedrägerierna ökar kraftigt i statistiken över anmälda brott. Det anmäls drygt 200 000 bedrägerier per år och 60 procent av dem är it-relaterade. Och andelen ökar.

Dessa siffror är anmärkningsvärda och visar att det är hög tid att samhället med kraft reagerar mot brottsligheten, inte minst för att den påtagligt påverkar människors trygghet. Stölder och inbrott, särskilt i hem, uppfattas av de drabbade som kränkande och skapar otrygghet. Det gör också it-relaterade bedrägerier där gärningspersonen med hjälp av modern teknik tar sig in i våra hem, vilket leder till en otrygghet som är svår att hantera.

Vi har således att göra med två typer av brott som påverkar människors livskvalitet, och därför kan benämnas *den nya tidens livskvalitetsbrott*. Även om det alltid funnits stödligor, ser vi numera en mycket högre grad av professionalitet i brottsligheten, där både tjuvar och stöldgods försvinner utanför Sveriges gränser. Internets genomslag och det allt kontantlösare samhället har öppnat dörren på vid gavel för it-relaterade bedrägerier.

De internationella stöldligorna

Ankarpersoner och ankarplatser

En betydande andel av stöldbrottsligheten i Sverige begås av internationella stöldligor. Deras verksamhet kan liknas vid en välutvecklad affärsverksamhet med stor ekonomisk vinning som högsta prioritet. Brottsligheten kännetecknas av hög organisationsgrad, stor rörlighet som inte känner några landsgränser och ett omfattande tekniskt kunnande. Ligorna ägnar sig åt att stjäla bilar, bildelar, båtmotorer och butiksvaor, men också att stjäla från äldre personer.

Eftersom brottsligheten kännetecknas av effektivitet och stora volymer är den beroende av ett antal funktioner och en väl utvecklad logistik. En huvudman – *beställare* – utomlands anlitar *utförare* (ofta landsmän) för att begå stölderna. Efter inresan till Sverige får utförarna hjälp av *ankarpersoner* – ofta landsmän som sedan tidigare är etablerade i Sverige. Ankarpersonerna står för praktiska göromål som att rekognosera lämpliga brottsplatser, ordna bostad åt utförarna och lagringsplats för stöldgodset – ankarplatser – i väntan på att det kan forslas utomlands. En del av stöldgodset omsätts emellertid direkt i Sverige. Till skillnad mot ”traditionell” stöldbrottslighet är utförarna i hög grad okända av polisen då de ofta befinner sig i Sverige endast under den tid uppdraget utförs.

Kritiska moment i brottsligheten

Det finns fyra kritiska moment i de internationella stöldligornas tillvägagångssätt mot vilka det kan antas vara särskilt verkningsfullt att rikta åtgärder: Inresan till Sverige, beroendet av ankarpersoner och ankarplatser i Sverige, utförsel av stöldgods från Sverige och i förekommande fall, avyttring av stöldgods i Sverige.

Ifråga om inresa och utförsel av stöldgods pågår redan idag ett omfattande arbete till följd av ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen om att förstärka bekämpningen av ligornas verksamhet i Sverige med viss tonvikt på gränskontroll. Vi ser däremot inte några motsvarande åtgärder riktade mot ankarpersoner, som är viktiga möjliggörare av brottsligheten, eller ankarplatser; inte heller mot det svenska häleriledet, där det handlar om avyttring av stöldgods på platser i Sverige.

Trygghetskommissionens åtgärdsförslag

Fokus på ankarpersoner och ankarplatser

Trygghetskommissionen föreslår att polisen lägger ökad tonvikt på att kontinuerligt kartlägga ankarpersoner och ankarplatser samt på hur stöldgodset hanteras inom Sverige. Mot bakgrund av denna information bör det bedrivas ett kontinuerligt arbete bestående bl.a. i riktade insatser mot stöldligornas verksamhet.

Självreglering i berörda branscher

Företag är offer för del av de internationella stöldligornas brottslighet, men det finns även företag som är delaktiga genom att köpa stöldgods. Inte minst gäller det stora kvantiteter livsmedel och andra dagligvaror. När det gäller omsättningen av stöldgods i Sverige föreslår Trygghetskommissionen att åtgärder i första hand måste sättas in av respektive bransch. Det mest effektiva sättet att förhindra att stöldgods omsätts torde vara en effektiv självreglering.

Den it-relaterade bedrägeribrottsligheten

Samhällsutvecklingen har lett till att det numera i princip inte längre är möjligt att komma över stora summor pengar genom att råna banker, butiker eller värdetransporter. Det allt mer kontantlösa samhället och den högre säkerheten kring de kontanter som fortfarande används, har inneburit att förutsättningarna för ”traditionell” stöld av pengar är avsevärt sämre.

De stora värdena finns idag i stället i den digitala miljön och för att komma åt dessa måste människor och it-system manipuleras. Det har skett en förskjutning från tillgreppsbrott till it-relaterade bedrägeribrott, dvs. från att *ta* till att *lura*.

Den it-relaterade bedrägeribrottsligheten bedrivs i en digital miljö som blir allt mer avancerad och utgör en allt större del av samhället. Den är dessutom organiserad och systematisk, vilket i sin tur leder till att den kan begås i mycket stor omfattning och att bedragaren har lättare att agera anonymt.

Kännetecknande för it-relaterade bedrägerier är att de inte går att utesluta från våra hem, som för inbrott med hjälp av lås och larm. I stället tränger de it-relaterade bedrägerierna in i vårt privatliv genom de allt mer uppkopplade hemmen och de tjänster vi kommit att bli beroende av i vardagen.

Kritiska moment i brottsligheten

Även för den it-relaterade brottsligheten finns några kritiska moment. För att bedragaren ska nå framgång måste denne ta sig in i den digitala miljö där pengarna finns. Det kan göras exempelvis genom att offret själv luras att släppa in bedragaren till sina konton i en internetbank eller genom att gärningspersonen använder stulna kortuppgifter för att göra inköp. Det andra kritiska momentet är när bedragaren ska få tillgång till brottsvinsterna. Exempel på det är överföring av pengar till konton som bedragaren har kontroll över eller utlämning av beställt gods som skickats med postpaket.

Trygghetskommissionens åtgärdsförslag

Polisen bör omdefiniera sin roll

I dagsläget görs drygt 200 000 brottsanmälningar om bedrägerier per år. Med så många anmälningar tillsammans med brottslighetens karaktär av anonyma gärningspersoner, kanske i annat land, gör Trygghetskommissionen bedömningen att polisen knappast har förmåga att göra större avtryck mot it-relaterade bedrägerier. Polisens roll bör därför definieras om när det gäller den it-relaterade bedrägeribrottsligheten. I det arbetet menar vi att tre aspekter är av särskild betydelse att diskutera.

- För det första handlar det om *vilka* bedrägeribrott polisen bör utreda, eftersom det är omöjligt att utreda samtliga anmälningar om bedrägerier.
- För det andra handlar det om möjligheterna att återta brottsvinster, eftersom en effektiv återtagandeverksamhet väsentligt kan minska incitamenten för att alls ägna sig åt brottsligheten.
- För det tredje handlar det om att öka kunskapen på området och att hålla den uppdaterad. Detta inbegriper även att hålla polisens it-kompetens och utredningsverktyg adekvata i förhållande till teknikutvecklingen.

Om polisen saknar förmåga uppkommer frågan om vem eller vilka som i stället spelar en viktig brottsbekämpande roll. Vid en sådan diskussion har vi identifierat i första hand tre alternativa sätt för att effektivisera arbetet mot brottsligheten.

- Andra myndigheter än Polismyndigheten, t.ex. myndigheter med olika tillsyns- och kontrollfunktioner, kan fördes med brottsutredande enheter för att avlasta Polismyndighetens arbete.

- I likhet med hur bedrägeribekämpningen har organiserats i Storbritannien, kan privata aktörer tillåtas finansiera brottsutredande verksamhet hos Polismyndigheten.
- Eftersom brottsutredande verksamhet de facto redan bedrivs av privata aktörer, bör polisen i större utsträckning än idag ta vara på den kunskap och kompetens som finns inom den privata sfären i detta avseende.

Den it-relaterade bedrägeribrottslighetens omfattning och struktur innebär dock att lösningen framför allt ligger på det brottsförebyggande området.

En IT-ombudsman inrättas

It-utvecklingen drivs av privata aktörer med fokus på att tillhandahålla enkla och snabba lösningar. Enligt vår bedömning har inte de brottsförebyggande aspekterna fått någon större prioritet i det arbetet. De problem som visat sig i form av brottsliga angrepp har överlämnats till rättsväsendet att lösa. I praktiken har därför användarna, såväl privatpersoner som företag, i hög grad lämnats åt sitt öde.

Vi menar därför att användarna måste stärkas i sin position mellan it-utvecklingsbranschen, som inte prioriterar brottsförebyggande arbete, och polisen, som inte har förmåga att hantera den skenande brottsutvecklingen på området. I klartext handlar det om att driva it-användarnas intressen på området, varvid huvudsakligen tre uppgifter kan identifieras: förse användarna med kunskap på it-området, identifiera förbättringsbehov ifråga om säkerhet och att bedriva påverkansarbete mot såväl tillverkare och tillhandahållare av it-lösningar som mot lagstiftaren.

Genom att inrätta en It-ombudsman skulle samhället på ett brett plan ge frågorna den dignitet de kräver och det skulle vara möjligt att koncentrerat och långsiktigt arbeta med säkerhets- och trygghetsfrågor på området.

Två rapporter – Samma budskap

Förutom denna rapport om livskvalitetsbrott i en ny tid har Trygghetskommissionen tidigare tagit fram rapporten *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott – Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag*. Rapporterna skiljer sig åt på en rad

punkter, inte minst när det gäller trygghetsaspekten. I den första rapporten, som behandlade utsatta områden, sattes fokus på tryggheten i den yttre miljön, medan fokus i denna rapport om internationella stödligor och bedrägerier mer handlar om tryggheten i den ”inre” miljön (hemmet och ekonomin).

Det finns dock några faktorer som vi återkommande har lyft fram som viktiga för det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetskapande arbetet i samhället och som på ett övergripande plan är gemensamma för de olika brottsområdena i rapporterna:

- **Ge plats för nytänkande:** Trygghetskommissionen har mött ett mycket stort och brett engagemang för brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetskapande arbete, vilket bättre bör tas tillvara. Samtidigt finns det en kunskapsbrist och en frustration över att arbetet har fastnat i gamla spår, som i flera fall dessutom inte visat sig fungera. Det finns därför en uttalad efterfrågan på nytänkande.
- **Mobilisera outnyttjade resurser:** Det finns ett stort antal resurser som idag är outnyttjade i arbetet för att minska livskvalitetsbrotten och öka tryggheten. Det kan bero antingen på att resurserna inte har uppmärksamats som den tillgång de är, eller att de av olika anledningar inte släppts fram. För att kunna utnyttja dessa resurser måste man också erkänna och bejaka de marknadsekonomiska fördelar som det kan innebära att minska brottsligheten och öka tryggheten. Ett exempel är att fastighetsvärden sannolikt ökar i takt med att områden blir mer säkra och trygga samtidigt som människor därför söker sig dit. Ett annat är att säkra betalningslösningar kan förväntas öka användningen av just dessa lösningar och därmed de intäkter de genererar. Den stora potential som finns i näringslivet måste ha, och även tillåtas ha, ekonomiska incitament för att engagera sig i frågorna.
- **Gör platser säkra och trygga:** Platsens betydelse är en av nycklarna till ett framgångsrikt arbete. Brottsförebyggande åtgärder bör i högre utsträckning genomföras i den fysiska miljön. Den internationella brottspreventionen måste kunna användas i högre grad för att minska brottsligheten.

Trygghetskommissionen har under arbetets gång blivit mer och mer övertygad om att livskvalitetsbrottsligheten kan minska genom att låta

nya aktörer bidra till det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet. Det enda som krävs är att vi ger utrymme för lite mer nytänkande, att vi låter mobilisera de outnyttjade resurserna och att vi hela tiden har i fokus platsens och miljöns betydelse för brott och trygghet.

Summary

Extensive crime

International organised crime groups are estimated to account for almost half of all burglaries and a clear majority of vehicle and boat theft. It is estimated that a large quantity of the stolen goods is shipped abroad.

Estimated percentage of stolen goods taken out of the country

Type of crime	Percentage taken out of the country
Burglary/theft/robbery	30–50 per cent
Bicycle theft	2–15 per cent
Theft of boat/boat engine	70–90 per cent
Theft of/from vehicle	70–90 per cent

Source: Larmtjänst AB.

Fraud is increasing sharply in statistics of reported crime. Just over 200 000 cases of fraud are reported annually and 60 per cent of them are cybercrime. And the percentage is growing.

These figures are remarkable and show that it is high time for society to react vigorously against crime, not least as it impacts people's security substantially. Theft and burglary, particularly in homes, are perceived by those affected as offensive and create insecurity. This is also true of cyberfraud, where the perpetrator uses modern technology to enter our homes, leading to insecurity that is difficult to deal with.

Thus, we have two types of crime that affect people's quality of life, and can therefore be called *modern-day quality-of-life crime*. Even if there have always been crime groups, we are now seeing a much higher degree of professionalism in crime, where both thieves and stolen goods disappear outside Sweden's borders. The impact of the internet and the increasingly cashless society has opened the door wide to cyberfraud.

International organised crime groups

Anchor persons and anchor locations

A considerable percentage of theft in Sweden is perpetrated by international organised crime groups. Their activities can be compared to a well-established business with high financial gain as the highest priority. The crime is characterised by a high degree of organisation, great mobility that ignores national borders, and extensive technological skills. These groups steal vehicles, vehicle parts, boat engines and store goods, but also steal from older people.

Since a mark of this crime is efficiency and large volumes, it is dependent on a number of functions and well-developed logistics. A principal – *commissioner* – abroad engages a *provider* (often a compatriot) to carry out the theft. After entering Sweden, the providers are aided by *anchor persons* – often compatriots that are already established in Sweden. The anchor persons are responsible for practical tasks such as inspecting suitable crime scenes, organising places to live for the providers and a place to store the stolen goods – *anchor location* – until they can be shipped abroad. However, some of the stolen goods are sold directly in Sweden. Unlike “traditional” crime involving theft, the perpetrators are to a great extent unknown to the police, as they are often in Sweden only while the assignment is being carried out.

Critical stages of the crime

There are four critical stages of the international organised crime groups’ approach, targeting which would probably be particularly effective: Entry into Sweden, dependence on anchor persons and anchor locations in Sweden, movement of stolen goods out of Sweden and, where applicable, sale of stolen goods in Sweden.

As regards entry to Sweden and moving stolen goods out of Sweden, already now extensive work is being done as a consequence of a government assignment to the Police Authority, the Swedish Customs Service and the Swedish Coast Guard to intensify the fight against the crime groups’ activities in Sweden with some emphasis on border controls. However, we do not see any corresponding measures directed at anchor persons, who are important facilitators of crime, or anchor locations, nor at the Swedish receiving stage, where it is a matter of selling stolen goods at places in Sweden.

The Commission's proposed measures

Focus on anchor persons and anchor locations

Trygghetskommissionen (the Commission for Crime Prevention and Increased Security) proposes that the police place greater emphasis on continuously identifying anchor persons and anchor locations, as well as on how the stolen goods are dealt with in Sweden. In view of this information, there should be continual efforts, including targeted operations, against the organised crime groups' activities.

Self-regulation in relevant sectors

Companies are the victims of some of the activities of international organised crime groups, but there are also companies that are complicit by buying stolen goods. This applies not least to large quantities of food and other everyday commodities. As regards the sale of stolen goods in Sweden, the Commission proposes that measures must be taken in the first place by the respective industrial sector. The most effective way of preventing the sale of stolen goods is probably effective self-regulation.

Cyberfraud

Developments in society have meant that in principle it is now no longer possible to obtain large sums of money by robbing banks, shops or cash-in-transit vehicles. The increasingly cashless society and higher security around the cash that is still used, have meant that the prospects for "traditional" cash theft are considerably worse.

Today the big money is to be found instead in the digital environment and to access it, people and IT systems must be manipulated. There has been a shift from crimes of theft to cybercrime, that is from *taking* to *deceiving*.

Cyberfraud is perpetrated in a digital environment that is becoming more and more advanced and occupying an increasing proportion of society. In addition, it is organised and systematic, which in turn means that it can be perpetrated very extensively and that the fraudster can more easily act anonymously.

A characteristic of cyberfraud is that it is not possible to exclude from our homes in the same way as burglary, with locks and security alarms. Instead, cyberfraud infiltrates our private lives through homes that are increasingly internet-connected and the services we have come to depend on in everyday life.

Critical stages of the crime

Cybercrime also has some critical stages. For the fraudsters to be successful they must get into the digital environment where the money is. This can be done for example by tricking the victim into allowing the fraudster access to internet bank accounts or by the fraudster using stolen card details to make purchases. The second critical stage is when the fraudster accesses the proceeds of the crime. Examples of this are transfer of money to accounts controlled by the fraudster or delivery of goods sent as postal packages.

The Commission's proposed measures

The police should redefine their role

At present more than 200 000 fraud crimes are reported annually. With such a large volume of reported crime, along with the crime being characterised by anonymous perpetrators, possibly in other countries, the Commission considers that the police hardly have the capacity to make a greater impact on cyberfraud. The role of the police should therefore be redefined as regards cyberfraud. In our opinion it is particularly important to discuss three aspects of this work.

- In the first place, it concerns *which* crimes of fraud the police should investigate, since it is impossible to investigate all fraud that is reported.
- In the second place, it concerns the prospects of recovering the proceeds of crime, since effective recovery can considerably reduce the incentive to even engage in crime
- In the third place, it concerns increasing knowledge in the area and keeping it up to date. This also includes maintaining the IT skills and investigation tools of the police in relation to technological developments.

If the police lack the capacity, the question arises of who instead will play an important role in law enforcement. In such a discussion we have identified three primary alternatives to improve the effectiveness of the work against crime.

- Other public authorities than the Police Authority, such as authorities with various supervisory and control functions, can be provided with crime investigation units to relieve the work of the Police Authority.
- In a similar way to how anti-fraud operations are organised in the

United Kingdom, private actors could be allowed to finance criminal investigation by the Police Authority.

- Since criminal investigation in effect is already conducted by private actors, the police should to a greater extent than at present make use of the knowledge and competence that exists within the private sphere in this respect.

However, the extent and structure of cyberfraud means that the solution lies principally in the area of crime prevention.

Set up an IT Ombudsman

IT development is driven by private actors focusing on providing simple and fast solutions. In our opinion the crime prevention aspects have not been given much priority in that work. The problems that have emerged in the form of criminal attacks have been left to the justice system to solve. Therefore, in practice the users, both private individuals and businesses, have been left to their fate.

Consequently, we believe that the position of users must be strengthened in relation to the IT development industry that does not prioritise crime prevention, and the police that do not have the capacity to deal with the escalating crime in this area. Put plainly, it is a matter of pursuing the interests of the users in this area, in which three main tasks can be identified: provide users with knowledge in the IT field, identify necessary improvements in terms of security and engage in advocacy in relation to both manufacturers and providers of IT solutions and legislators.

By setting up an IT Ombudsman, society would have a broad platform to give the questions the dignity they require, and it would be possible to devote concentrated and long-term efforts to security and safety in this area.

Two reports – the same message

Apart from this report on modern-day quality-of-life crime, the Commission has previously published the report *Aktiviera samhället mot livs-kvalitetsbrott – Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag* (Activate society against quality-of-life crimes – proposals from the Commission for Crime Prevention and Increased Security to increase safety and security in people's

everyday lives). The reports differ on a number of points, not least as regards the safety and security aspect. The first report, which addressed disadvantaged areas, focused on security in the external environment, while the focus of this report on international organised crime groups and fraud is more on security in the “internal” environment (the home and finances).

However, there are some factors that we have repeatedly highlighted as important for crime prevention, law enforcement and security building in society and that at an overall level are common to the various areas of crime in the reports:

- **Make room for innovation:** The Commission has met very extensive and broad commitment to crime prevention, law enforcement and security building work, which should be better put to use. At the same time there is a thirst for knowledge and frustration that the work has fallen into a rut, and in several cases has also proved to be ineffective. Consequently, there is a clear demand for innovation.
- **Mobilise untapped resources:** There are currently great untapped resources in the work of reducing quality-of-life crime and increasing security. This may be either because the resources have not been recognised for the assets they are, or because for various reasons they have not been given space. To be able to use these resources, the market benefits that may ensue from reducing crime and increasing security must be recognised and affirmed. One example is that property prices will probably increase as areas become more safe and secure at the same time as people therefore want to move there. Another is that secure payment solutions can be expected to be more preferred, thus increasing the revenue they generate. The great potential that exists in the business sector must have, and be allowed to have, economic incentives to become involved in these issues.
- **Make places safe and secure:** The significance of location is one of the keys to the success of the work. Crime prevention measures should be implemented to a greater extent in the physical environment. It must be possible to use a greater degree of situational crime prevention to reduce crime.

In the course of its work, the Commission has become more and more convinced that quality-of-life crime can be reduced by allowing new

actors to contribute to crime prevention, law enforcement and security building. All that is required is that we make room for more innovation, that we mobilise the untapped resources and that we always keep in focus the significance of location and environment to crime and security.

1 Den nya tidens livskvalitetsbrott – stöldbrott och bedrägerier

De internationella stöldligorna ägnar sig åt olika former av tillgreppsbrott. Gärningspersonerna reser in i landet och är därför inte kända av polisen sedan tidigare. Verksamheten går i huvudsak ut på att ta bilar eller bildelar, båtmotorer, butiksvoror eller att stjäla från äldre personer. Detta sker i organiserade former med tydligt brottsupplägg och har stark koppling till människors trygghet.¹ Antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott minskade visserligen med 10 procent under första halvåret 2018 jämfört med motsvarande period 2017², men såväl polisen som försäkringsbranschen uppskattar att en stor och växande andel av brottsligheten begås av internationella stöldligor.

När det gäller bedrägeribrotten har internet fått ett allt större inslag i brottsligheten och majoriteten av dagens bedrägerier utförs med hjälp av internet.³ Även den it-relaterade bedrägeribrottsligheten har en stark koppling till människors trygghet och då samhällsutvecklingen innebär att internet i allt högre grad blir ett nödvändigt verktyg för att kunna sköta sitt vardagliga liv, finns anledning att fokusera just på den it-relaterade bedrägeribrottsligheten.

Det finns många varianter på de brottsliga tillvägagångssätten. Brotten innefattar allt från fysiska möten mellan gärningsperson och brottsut-satt till mycket avancerade dataintrång som möjliggör bedrägerier med stora brottsvinster som följd. Tillvägagångssätten förändras dessutom i takt med den tekniska utvecklingen. Gärningspersonen kan vara någon som behöver snabba pengar, kanske för att betala en skuld eller finansiera annan typ av brottslighet, eller en person som använder sina kunskaper om företag, teknik och juridik för att begå bedrägerier i stor omfattning med mycket avancerade upplägg. Offren kan vara såväl privatpersoner som företag och myndigheter.

¹ Se Trygghetskommissionens rapport *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott*, s. 53–63 angående trygghetsbegreppet.

² Brå, *Kriminalstatistik 2018 – Anmälda brott – Preliminär statistik för första halvåret 2018*, s. 25–26. Antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott uppgick till 211 000 första halvåret 2018.

³ Brå 2016:9 s. 11 och NBC, *Intressant just nu om bedrägerier – December 2017*.

Trygghetskommissionens fokus blir således även i denna rapport brott som benämns livskvalitetsbrott⁴, med det tillägget att det nu kan sägas handla om den nya tidens livskvalitetsbrott. Även om stölder och bedrägerier inte är okända företeelser är tillvägagångssätten nya. Ifråga om stöldligornas verksamhet består de i att modern teknik utnyttjas tillsammans med en mycket väl utvecklad logistikkedja. När det gäller bedrägerierna är det framför allt utnyttjandet av modern teknik som står i fokus.

⁴ Se Trygghetskommissionens rapport *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott*, s. 49–52 angående begreppet livskvalitetsbrott.

2 Brottslighetens omfattning

2.1 Omfattningen av stöldligornas brottslighet

En grundläggande svårighet med att fastställa omfattningen av stöldligornas brottslighet är att den officiella kriminalstatistiken inte särskilt redovisar denna typ av brottslighet. En annan att det är fråga om en typ av seriebrottslighet som kan vara svår att upptäcka då det vid en första anblick kan tyckas handla om enskilda och i många fall ”enkla” stölder. Det gör att det ofta krävs mer information kring händelsen för att misstankar ska väckas om att brottet utgör en del i ett organiserat förfarande. Nästa svårighet är att se sambandet mellan olika brott, såväl vad gäller tillvägagångssätt som gärningspersoner. Risken är således stor att det organiserade momentet i brottsligheten förblir oupptäckt – och följaktligen också outrett av polisen – vilket leder till att bedömningarna av omfattningen blir osäkra. Sammantaget blir det därför svårt att uttala sig om hur allvarlig denna typ av brottslighet är, vilket får till följd att ligorna kan fortsätta sin aktivitet. Av detta följer att siffror som finns tillgängliga ifråga om stöldligornas verksamhet är svåra att förhålla sig till. De säger dock något om problemens storlek, varför det ändå finns ett värde i att presentera några av dem.

Polisen uppskattar att internationella stöldligor svarar för 30–50 procent av bostadsinbrotten och ”en klar majoritet” av båtmotorstölderna, bildelsstölderna och stölderna av större jordbruksmaskiner.⁵

Ett annat sätt att mäta brottslighetens omfattning är att utgå från värdet på den egendom som återfinns utomlands efter att den rapporterats stulen i Sverige. Sådan information finns framför allt hos försäkringsbranschen. Enligt Larmtjänst AB⁶ beräknas de internationella stöldligorna orsaka försäkringsbolagen skadekostnader på i storleksordningen 1–2 miljarder kr årligen. Den senaste uppskattningen som gjordes gäller skadekostnaden för år 2016.

⁵ Polismyndigheten, *Mobil organiserad brottslighet, Erfarenhetsberättelse 2011-2015, Öppen version*, s. 7 och Polismyndigheten, *Nationell lägesbild – Bostadsinbrott*, s. 5.

⁶ Larmtjänst är en del av Svensk Försäkring i Samverkan och en branschgemensam organisation med syfte att bekämpa försäkringsrelaterad brottslighet och stödja försäkringsbolagens utredningsverksamhet avseende oklara försäkringsfall.

SKADEERSÄTTNINGAR FÖR OLIKA TILGREPPSBROTT ÅR 2016

Typ av brott	Skadeersättning	Andel som förs utomlands	
		Lågt räknat	Högt räknat
Inbrott/stöld/rån	1 379 769 000 kr	30%	50%
Cykelstöld	132 458 000 kr	5%	15%
Stöld båt/båtmotor	250 000 000 kr	70%	90%
Stöld av/ur fordon	719 362 000 kr	70%	90%
2 481 589 000 kr			
Uppskattat värde av stöldgods som förs utomlands			
Typ av brott	Lågt räknat	Högt räknat	
Inbrott/stöld/rån	413 930 700 kr	689 884 500 kr	
Cykelstöld	6 622 900 kr	19 868 700 kr	
Stöld båt/båtmotor	175 000 000 kr	225 000 000 kr	
Stöld av/ur fordon	503 553 400 kr	647 425 800 kr	
	1 099 107 000 kr	1 582 179 000 kr	

Källa: Larmtjänst AB.

Det finns enligt Larmtjänst AB flera skäl att tro att skadorna för samhället är betydligt större än så. Siffrorna återspeglar endast försäkringsbolagens skadekostnader och tar alltså inte hänsyn till sådant som inte omfattas av försäkring och inte heller till kostnaderna för självrisk eller kostnader utöver försäkringens maxbelopp.

När det gäller fickstölder täcks större delen av dessa av s.k. allriskförsäkringar. Från sådana försäkringar utbetalas ca 1 miljard kr årligen för en rad olika typer av försäkringsfall. Hur stor andel som kan hänföras till fickstölder och dessutom till sådana som utförts av stöldligor är dock okänt. Det finns inte heller någon statistik över stölder som täcks av transportförsäkringar. I fråga om butiksstölder omfattas dessa normalt inte av någon försäkring. Enligt siffror från Svensk Handel uppgick värdet av butiksstölderna år 2016 till 6 miljarder kr, varav ca en tredjedel hänförs till stölder av organiserade ligor.⁷

⁷ Svensk Handel, *Stölder och annat svinn i svenska butiker 2017*, s. 10–11.

2.2 Omfattningen av it-relaterade bedrägerier

Antalet brottsanmälningar om bedrägerier har ökat mycket kraftigt under den senaste tioårsperioden. Mellan åren 2007 och 2017 har de nära på tredubblats från 70 000 till 200 000 anmälningar. Den ökande trenden verkar hålla i sig då det under första halvåret 2018 anmäldes 120 000 bedrägeribrott, vilket är en ökning med 25 procent jämfört med första halvåret 2017. När det gäller utsattheten för bedrägeribrott framgår av Nationella trygghetsundersökningen att 4,3 procent av befolkningen utsattes under år 2016, vilket motsvarar 326 000 personer. Detta är en större andel än vad som utsattes år 2015 då motsvarande siffror var 3,5 procent och 261 000 personer.⁸

När det gäller bedrägerierna uppger Nationellt bedrägericenter (NBC) att majoriteten av bedrägerierna är it-relaterade.⁹ Vid en fördjupning i statistiken kan dessutom konstateras att den it-relaterade brottsligheten står för den stora ökningen av anmälningar som skett under den senaste tioårsperioden. Exempelvis har det som i statistiken betecknas som datorbedrägeri ökat från drygt 18 000 anmälningar år 2008 till över 100 000 anmälningar år 2017, dvs. ca fem gånger så många. Motsvarande siffror för det som betecknas som bedrägeri med hjälp av internet är drygt 10 000 anmälningar år 2008 och drygt 22 000 anmälningar år 2017, dvs. mer än en fördubbling. Dessa två former av bedrägeri stod för över 60 procent av anmälningar år 2017.

⁸ Brå 2017:1 s. 55, 2018:1 s. 66 och *2018 Anmälda brott – Preliminär statistik för första halvåret 2018*, s. 28.

⁹ NBC, *Intressant just nu om bedrägerier – December 2017*.

3 Två skilda brottsområden med flera gemensamma nämnamre

En berättigad fråga är varför så skilda brottsområden som de internationella stöldligornas verksamhet och den it-relaterade bedrägeribrottsligheten behandlas i en och samma rapport. Redan det faktum att stöldbrott går ut på att tillgripa egendom medan bedrägeribrott grundas i att genom vilseledande tillägna sig egendom utgör en tydlig skillnad. På ett högre plan finns emellertid likheter mellan brottsområdena som korresponderar mot Trygghetskommissionens övergripande mål för arbetet, nämligen att öka tryggheten i samhället och motverka den brottslighet som idag inte prioriteras av rättsvårdande myndigheter trots att den begås i stor omfattning. Ambitionen att stärka det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet som genomsyrade kommissionens första rapport fullföljs även i denna andra rapport.

De gemensamma nämnamre vi identifierat lyfts fram redan inledningsvis för att på ett tidigt stadium skapa en bild av vad som kan sägas vara den nya tidens livskvalitetsbrottslighet. Denna kännetecknas av stark påverkan på människors trygghet och nya utmaningar för rättsväsendet bestående i att brottsligheten i kanske högre grad än tidigare måste mötas på dess egna villkor. Det kräver att de aktörer, såväl offentliga som privata, som har en viktig uppgift att fylla i arbetet tillåts att delta och också ges de rätta verktygen härför. I praktiken kan det innebära att aktörer får anta nya roller, att nya aktörer släpps in i arbetet och att nya metoder och verktyg används. Det förekommer vidare allt mer frekventa internationella inslag i brottsligheten. Sverige har därför ett ansvar att stävja brottsligheten, inte bara mot landets egna medborgare och företag, utan även mot de personer i andra länder som annars får ta konsekvenserna av att svenska förhållanden innebär att brottsligheten kan frodas.

I det ljuset kan de internationella stöldligornas verksamhet och den it-relaterade bedrägeribrottsligheten snarare ses som exempel på hur denna nya tidens livskvalitetsbrottslighet kan ta sig uttryck.

3.1 Trygghetspåverkan

De båda brottstyperna påverkar människors trygghet högst påtagligt, om än på olika sätt. Stöldligorna står för en handgriplig, direkt synlig brottslighet i form av inbrott och stölder. Brottsligheten medför ofta allvarliga kränkningar av den personliga integriteten genom att enskilda får ägodelar, ofta med stort affektionsvärde, stulna genom intrång i bostaden eller utsätts för situationer som närmar sig rån. Vissa ligor ägnar sig i stället åt åldringsbrott och söker därmed sina offer bland särskilt sårbara personer. Det handlar således om en otrygghet i sitt hem, för sin fysiska person och för sina ägodelar.

Bedrägeribrotten står för en annan sorts påverkan på tryggheten. Denna otrygghet stannar inte vid hemmets gränser och går inte att åtgärda genom att låsa dörren eller installera larm. Den påverkar genom den digitala miljön stora delar av våra liv ifråga om personuppgifter och ekonomiska förhållanden. En sådan otrygghet är svårare att handskas med för den enskilde själv och mycket utmanande att åtgärda.

3.2 Rättsväsendets förmåga

Kombinationen av anonymitet hos gärningspersonerna, de resurskrävande utredningarna och gärningspersonernas ekonomiska vinning är något som indikerar att det svenska rättsväsendet inte är anpassat för att på ett adekvat sätt möta dessa typer av brottslighet.

För såväl stöldbrottsligheten som bedrägerierna är upptäcktsrisken låg. Ligorna består av personer som ofta inte är kända av svensk polis, varför den personkännedom som polisen bygger upp inte fungerar på individer från utlandet. Ifråga om it-relaterade bedrägerier befinner sig gärningspersonen regelmässigt på en helt annan plats än den brottsutsatte. Anonymiteten är här ännu större än när det gäller stöldligorna, eftersom gärningspersonen inte ens behöver befinna sig i Sverige för att begå brotten.

Om någon grips uppstår svårighet att visa allvarligheten i brottsligheten, dvs. det organiserade och systematiska förfarandet. För det kan krävas mycket omfattande utredningar, ofta med internationella kopplingar. När det gäller stöldbrottsligheten handlar det t.ex. om att kunna knyta personer till olika brott och identifiera påträffat gods. Motsvarande problematik för bedrägeribrottsligheten består bl.a. i att utreda digitala spår, vilket i sin tur kräver specialistkunskap hos utredarna. Av allt att

döma är polisen i dagsläget varken organiserad eller dimensionerad för sådana utredningar i den omfattning det behövs, om det ens är möjligt.

En alltför begränsad utredning leder i många fall till att personerna döms för några enstaka stölder eller bedrägerier. De påföljder som i sådana fall kommer i fråga svarar knappast mot den totala brottsligheten, dess organiserade natur och gärningspersonernas ekonomiska vinning.

Sammantaget finns anledning att ifrågasätta rättsväsendets förmåga, och därmed effektivitet, att på ett adekvat sätt bemöta denna brottslighet.

3.3 Andra aktörer kan och måste agera

Det avgjort bästa är naturligtvis att förhindra att brott begås, varför effektiva brottsförebyggande insatser är av stor betydelse. Det gäller inte enbart för att undvika de problem och den kränkning som brottsutsatta utsätts för, utan också för att möjligheterna att rättsvärdande myndigheter ska gripa en gärningsperson, få denne lagförd och återbördastulet gods eller förlorade pengar till de brottsutsatta är mycket små; statistiken talar sitt tydliga språk.

Gemensamt för de båda brottstyperna är att andra aktörer än rättsväsendets aktörer både kan och måste agera för att brottsligheten ska stävjas. Det är ett utslag dels av att rättsväsendet ställs på hårda prov och att man i dagsläget inte har förmågan att fullt ut hantera brottsligheten, dels att den brottsförebyggande aspekten, som är av avgörande betydelse, bedrivs mest effektivt av andra aktörer än polisen.

3.4 ”Export” av organiserad brottslighet

Trots att brottsligheten utgörs av stölder och bedrägerier och därför kan karaktäriseras som brottslighet av ”enklare” beskaffenhet, är de brott som behandlas här att beteckna som organiserade. Brottsligheten utförs till stor del av utländska aktörer och en stor del av stöldgodset eller åtminstone den ekonomiska vinning som följer av en försäljning av stöldgodset samt brottsutbytet av bedrägerierna förs utomlands. Problemen med denna typ av organiserad brottslighet gäller inte enbart dess omfattning och skadeverkningar, utan också att kapital och kapaciteter byggs upp som kan användas till annan brottslighet, korruption av myndighetspersoner för att få ”straffrättslig immunitet” och annan maktutövning. Ett rimligt antagande är att brottsvinster kan få denna effekt i utlandet.

Mycket talar för att Sverige ses som ett land där brottsligheten kan genomföras framgångsrikt. Två huvudsakliga anledningar till det torde vara rättsväsendets bristande förmåga och den goda tillgången på såväl gods som kapital. De gynnsamma förhållanden som råder i Sverige kan sägas leda till en export av organiserad brottslighet, till nackdel för ”mottagarländerna”.

3.5 Konkreta likheter och beröringspunkter mellan brotts- typerna

Såväl stöldligornas verksamhet som bedrägeribrottsligheten är att likna vid välutvecklade affärsverksamheter med ekonomisk vinning som överordnat syfte. Verksamheterna är väl organiserade med stort tekniskt kunnande och sakkunskap som ständigt hålls uppdaterad. Det är en förutsättning för att verksamheterna ska kunna bedrivas över tid och därför också en viktig kunskap att ha med när åtgärder övervägs.

Gemensamt är vidare att teknikutvecklingen har avgörande betydelse för brottsligheten. Det är tekniken som möjliggör verksamheterna, men som också måste övervinnas för att brottsligheten ska kunna genomföras.

Stöldligorna är beroende av att kunna få avsättning för stöldgodset, vilket bl.a. underlättas av marknadsplatser på internet. Ytterligare exempel på hur teknik kan underlätta verksamheten är att man med hjälp av navigationsutrustning kan identifiera och märka ut adresser med attraktivt stöldgods. Samtidigt försvårar tekniken stölderna genom att ligorna måste övervinna exempelvis de säkerhetsanordningar som finns i bilar, kunna förfalska dokument, märka om gods och störa ut spårsändare.

De som ägnar sig åt it-relaterade bedrägerier bedrar andra, t.ex. genom bluffakturor, bluffmejl eller sms, och gör det i mycket stor skala. Även det möjliggörs av teknikutvecklingen och den digitala kommunikation som numera är det vanligaste sättet att komma i kontakt med såväl myndigheter som privata aktörer. Även här omgärdas de digitala tjänsterna av avancerade säkerhetslösningar som det krävs stort tekniskt kunnande för att övervinna. Lyckas detta väntar dock ofta stor ekonomisk vinning.

4 Trygghetskommissionens uppdrag och arbete

4.1 Trygghetskommissionens uppdrag

Trygghetskommissionen tillsattes av Svensk Försäkring¹⁰ i juni 2017. Kommissionens uppdrag har varit att på olika sätt belysa utvecklingen av den brottsrelaterade otryggheten och av anmälda vardagsbrott samt lägga fram förslag till konkreta åtgärder för att förebygga brott, åstadkomma högre uppklarandegrad och en mer effektiv lagföring. Kommissionen ska också belysa vilka möjligheter försäkringsbranschen har att bidra till minskad otrygghet i samhället. Direktivet finns i dess helhet på Trygghetskommissionens hemsida <https://trygghetskommissionen.se>.

Ordförande för Trygghetskommissionen är Fredrik Reinfeldt, f.d. statsminister. Kommissionens sammansättning består i övrigt av Patrick Bergander, Group CEO Codan Trygg Hansa, Annika Brändström, vd för SSF Stöldskyddsföreningen, Per-Erik Ebbeståhl, trygghets- och säkerhetsdirektör för Malmö Stad, Lars Korsell, docent och gästforskare vid Högskolan i Dalarna, Magnus Lindgren, fil.dr. och generalsekreterare för Stiftelsen Tryggare Sverige, Christer Nordström, f.d. poliskommissarie, Nalin Peggul, sjuksköterska och tidigare riksdagsledamot, och Fredrik Van Kesbeeck Andersson, jur.dr. och rådmann (sekreterare).

Trygghetskommissionens rapport är utformad genom ett nära samarbete mellan kommissionens ledamöter. I rapporten används därför vi-form. Samtliga har i allt väsentligt ställt sig bakom rapportens innehåll. Även om det förekommit olika uppfattningar i enskildheter har det inte funnits något behov av att redovisa dessa särskilt.

4.2 Trygghetskommissionens arbete

En första rapport med titeln *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott – Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag* publicerades i juni 2018 och behandlar livskvalitetsbrott, trygghetsbegreppet och en modell för att skapa säkra och trygga områden. Ämnet för denna rapport är internationella stöldlikor (internationell tillgreppsbrottslighet) och it-relaterad bedrägeribrottslighet.

¹⁰ Svensk Försäkring är försäkringsföretagens branschorganisation. Information om organisationens uppdrag och arbete finns på <https://www.svenskforsakring.se>.

Under andra halvåret 2018 har fyra kommissionsmöten hållits. Hela eller delar av kommissionen har deltagit vid möten med Bankföreningen, Blocket AB, Internetstiftelsen i Sverige, Kustbevakningen, Larmtjänst AB, Polismyndigheten (Gränspolisens, It-brottscentrum, Nationellt bedrägericenter, Nationella operativa avdelningen [NOA], CIRCA-gruppen samt experter på arbetet mot bostadsinbrott), Post-Nord Sverige AB, Svensk Handel, Tradera Sweden AB, Tullverket och Visita. Trygghetskommissionen har även haft dialog med en referensgrupp bestående av representanter från Svensk Försäkrings medlemsföretag.

I februari 2018 anordnades två hearings inriktade på ämnesområdena för denna rapport. I hearingen om internationella stödligor deltog företrädare för Polismyndigheten, SSF Stöldskyddsföreningen och Larmtjänst AB, och i hearingen om bedrägerier deltog företrädare för Bankföreningen, Blocket AB, Larmtjänst AB, Svensk Handel, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Kommissionen har även besökt City of London Police och Metropolitan Police i London för att där ta del av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som sker på området.

Kommissionen har vidare deltagit i följande evenemang.

- Seminariet *Vilseledd och lurad – Vad händer nu?*, arrangerat av Polismyndigheten.
- Två frukostseminarier anordnade av Tryggare Sverige, dels *Aktivera samhället mot livs kvalitetsbrott – vilka brottsförebyggande åtgärder föreslås?*, dels *Placemaking i Norden – hur skapas trygga, attraktiva platser i en nordisk kontext?*.
- Informationsmöte och erfarenhetsutbyte arrangerat av Säkerhetsgruppen för fordonsfrågor.
- Säkerhetsmässan SKYDD2018! arrangerad av SSF Stöldskyddsföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Brandskyddsföreningen, säkerhetsbranschen och Älvsjömässan.
- Seminariet *BID-inspirerad samverkan för ökad trygghet och trygghet* arrangerat av Fastighetsägarna.
- Medverkan i Larmtjänstpodden.

5 Utgångsläge från förra rapporten

I Trygghetskommissionens första rapport *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott* som publicerades i juni 2018 diskuterades hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag. Trygghetsbegreppet behandlades utifrån definitionen att *säkerhet* är individens eller någon närståendes *faktiska risk* att utsättas för brott och ordningsstörningar, medan trygghet är individens *upplevelse* av sin egen eller närståendes *säkerhet*. Vidare menade kommissionen att det bör införas ett nytt begrepp för sådan brottslighet som påverkar tryggheten i samhället och föreslog att de benämns *livskvalitetsbrott*. Med begreppet avses brott och ordningsstörningar som påverkar människor i sådan omfattning att de känner otrygghet.¹¹

Trygghetskommissionens huvudförslag i rapporten var en arbetsmodell för att skapa säkra och trygga områden, benämnd Affärs- och medborgarplatsmodellen (AMP-modellen).

AMP-modellen

Modellen bygger på att de intressenter som finns i ett område, i första hand kommun, fastighetsägare och näringsidkare, går samman och tar ett gemensamt ansvar för området. Genom affärsreferensen framhålls nödvändigheten av att ha privata kommersiella krafter närvarande på en plats för att få den levande och attraktiv. Medborgarreferensen markerar att det är fråga om att skapa offentliga rum som är tillgängliga för alla. De värden som skapas genom dessa platser ska komma alla till del, men med dem följer också ett ansvar att vårda dem. Platsreferensen betonar själva platsens betydelse och nödvändigheten av att skapa en levande, attraktiv samhällsmiljö där människor vill uppehålla sig. Modellen är inspirerad av den s.k. BID-modellen (Business Improvement District-modellen) som används på olika håll i världen, men anpassad efter svenska förhållanden.

¹¹ Trygghetskommissionen, *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott*, kap. 4–5. På <https://trygghetskommissionen.se> kan rapporten laddas ner.

I arbetet med att ta fram åtgärder anlade vi ett övergripande perspektiv och fogade till det ett antal utgångspunkter som var essensen av de framgångsfaktorer som vi sett bakom det framgångsrika arbete som bedrivs i Sverige och utomlands.¹² Vi kommer att använda samma ansats i denna rapport samt de utgångspunkter som är relevanta för de brottsområden – internationella stödligor och it-relaterade bedrägerier – som behandlas här. Dessa är följande.

- Polisen klarar inte ensam av att bedriva det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som krävs för att skapa det säkra och trygga samhälle som efterfrågas. Andra aktörer måste därför aktiveras.
- Det finns resurser i samhället som kan ge värdefulla bidrag till ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, men som idag är outnyttjade. Exempel på detta är privata företag som direkt berörs av stödligorernas verksamhet eller är utsatta för bedrägerier och därför har byggt upp kunskap om brottsligheten och utarbetat strategier för att hantera problematiken. Det handlar således om aktörer som har förmåga att bidra i arbetet med att stävja brottsligheten, men som idag inte nyttjas för detta ändamål. Det gäller därför att aktivera outnyttjade resurser.
- Det kan i flera fall finnas marknadsekonomiska fördelar för de aktörer som bedriver ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, vilket är en kraft som bör användas. Teknikutvecklingen bedrivs till allra största del av privata aktörer och kan dessa påräkna ekonomiska fördelar genom att utveckla produkter som är brottsförebyggande, t.ex. avancerade analysverktyg, kan vi också räkna med att så görs.
- Inriktningen på det brottsförebyggande arbetet bör i större utsträckning vara att försöka minska brottstillfällena i den fysiska miljön (eller för den delen i den virtuella miljön) för att på så vis förhindra brott. Det bedöms som mer effektivt än riktade insatser mot gärningspersoner. För brottslighet som huvudsakligen utförs av personer som inte är bosatta i Sverige eller som agerar anonymt, finns knappast några andra förebyggande åtgärder än sådana som riktas mot brottstillfället. För modern brottslighet som it-relaterade bedrägerier bör insatser i den fysiska miljön kompletteras med åt-

¹² För en utförlig redogörelse hänvisas till nämnda rapport s. 129–142.

gärder i den digitala miljön. I detta sammanhang blir den situationella brottspreventionen således viktigare än den sociala brottspreventionen.¹³

¹³ Med social brottsprevention avses åtgärder som inriktas på brottslighetens sociala orsaker och till stor del syftar till att motverka att unga personer börjar begå brott eller att personer återfaller i brottslighet efter avtjänat straff. Vid situationell brottsprevention läggs vikt vid brottsobjektet, offret, platsen, sammanhanget och övriga förutsättningar vid brottstillfället. Syftet är att göra brotten mindre lönsamma, mer riskabla och svårare att utföra.

Del 1

De internationella stödlagarna

6 De internationella stöldligorna

Det har sedan längre varit känt att det finns brottsnätverk som specialiserat sig på organiserad tillgreppsbrottlighet i andra länder än sitt hemland. Brottligheten går under olika benämningar såsom organiserad tillgreppsbrottlighet, mobil organiserad brottlighet, internationella brottsnätverk eller brottlighet utförd av organiserade internationella eller utländska stöldligor.

Brottligheten är komplex och avancerad. När det kommer till att beskriva den finns svårigheter som främst har sin grund i avsaknaden av kunskap på området. Stöldligornas verksamhet är naturligtvis tydlig i det att det handlar om tillgrepsbrott, men förhållandevis okänd när det kommer till frågor om t.ex. organisationsgrad och den mer precisa hanteringen av stöldgodset. Även om det finns beskrivningar från Polismyndigheten och Europol samt i viss mån även från berörda branscher, har det inte gått att finna någon mer djuplodande undersökning. Till saken hör också att det först är under senare år som polisen intensifierat arbetet mot stöldligorna.¹⁴

I mångt och mycket består den information vi fått tillgång till av enskilda fall som visar hur brottligheten bedrivs, t.ex. från domar samt från utredningsärenden hos polis och försäkringsbransch, samt av uppgifter lämnade under intervjuer med praktiker. Informationen är i vissa fall detaljerad och precis, medan den i andra fall är mer svepande, generell och anekdotisk. Även om sådan information naturligtvis är mycket intressant och kan vara tillräcklig för att belysa ett problem, måste man samtidigt vara väl medveten om att bilden av brottligheten kan komma att förändras i takt med att kunskapen fördjupas. Detta gäller förstas i ännu högre grad uppgifter om brottlighetens omfattning.

Sammantaget innebär det sagda att den bild som presenteras av stöldligornas brottlighet inte gör anspråk på att vara heltäckande. Inte desto mindre är det en reell problembild som lyfts fram, vilken i hög grad inverkar på människors trygghet.

¹⁴ Se Bilaga A för en närmare beskrivning av polisens arbete på området.

6.1 Hur ser brottsligheten ut?

Brottsligheten som utförs av de internationella brottsnätverken drabbar stora delar av Europa och står enligt polisen för en betydande andel av all anmäld tillgreppsbrotslighet. Kännetecknande för nätverken är att de är baserade i ett annat land än där de begår brotten, att de bedriver brottslighet i organiserade former under längre tid och att de besitter sådan kompetens och sådana resurser som enskilda kriminella saknar. Det gäller inte minst att avsätta stora kvantiteter av stöldgods – inte sällan av samma slag – på marknaden.

Nätverken har stor rörlighet och finns spridda i flera europeiska länder samt ägnar sig åt den typ av brottslighet som historiskt sett inte har prioriterats av de brottsbekämpande myndigheterna i Europa. Aktörerna använder ofta flera olika identiteter, vilket gör det svårt att veta vilka de faktiskt är och om de har rätt att uppehålla sig i Sverige. Brottsligheten har liknande strukturer i de länder som drabbas och utförarna rör sig systematiskt mellan länder för att inte uppmärksammas av de brottsbekämpande myndigheterna. Brottsvinsterna går regelmässigt till huvudmännen i ursprungsländerna. Av dessa skäl lämpar sig området väl för internationellt polissamarbete samtidigt som den gränsöverskridande dimensionen försvårar arbetet.

Polismyndighetens bild är att de internationella brottsnätverkens påverkan på brottsutvecklingen i Sverige har ökat stadigt under de senaste sex åren. Brottsligheten har blivit mer avancerad och fått större geografisk spridning då den idag bedrivs över i stort sett hela landet. Det har skett en mer varaktig etablering av brottsnätverk med ökade kopplingar till lokalt förankrade kriminella aktörer. Det har även skett en utveckling av s.k. brottshubbar med vilka menas *geografiska platser eller områden som kontrolleras av organiserad brottslighet där kriminella aktörer tillhandahåller sådana kapaciteter som möjliggör eller underlättar för de internationella brottsnätverken att verka i Sverige*.¹⁵ Dessa brottshubbar

¹⁵ Polismyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag, Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns*, s. 3 och Polismyndigheten, *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 15. Den fortsatta framställningen som beskriver brottsligheten bygger på, förutom de nyss nämnda skrifterna, Polismyndigheten, *Mobil organiserad brottslighet, Erfarenhetsberättelse 2011–2015, Öppen version* och Polismyndigheten, *Delredovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige*. Därutöver har information inhämtats från följande webbsidor: <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/nio-infor-ratta-for-miljonhalerier/>; <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/stoldliga-haktad-i-sodra-stockholm/> och <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/insats-mot-internationella-stoldligor> samt vid möten med Blocket AB, Kustbevakningen, Larmtjänst AB, Polismyndigheten (Gränspolisen, NOA, experter på åldringsbrott och bostadsinbrott), PostNord Sverige AB, Svensk Handel, Tradera Sweden AB, Tullverket, Visita samt från den hearing om internationella stöldligor som Trygghetskommissionen anordnade.

är således en kvalificerad variant av de ankarpersoner och ankarplatser som närmare beskrivs i avsnitten 6.1.3–4.

Enligt uppgift från Polismyndigheten har man idag en god bild av hur de olika brottsnätverken är fördelade i Sverige och om deras sätt att arbeta. I vissa fall har polisen även uppgifter om vilka personer som ingår i ledarstrukturen. Denna kunskap finns dock inte för alla brottsnätverk och graden av kunskap beror på vilken inriktning ligorna har. När det t.ex. gäller butiksstölder finns förhållandevis liten kunskap, vilket hänger samman med att många stölder förblir oupptäckta i den meningen att det kan vara svårt att hänföra dessa till internationella ligor. Det går då inte att geografiskt, tidsmässigt eller utifrån godstyp skapa användbar statistik. Däremot vet man att organiserade butiksstölder är mycket omfattande och ställer till stora problem för handlarna.

När det i stället gäller bostadsinbrott menar polisen att det är svårt att kartlägga aktiva nätverk. Den stora mängden bostadsinbrott och det faktum att uppskattningsvis upp till 50 procent av brotten begås av lokalt förankrade kriminella individer komplicerar situationen. Antalet misstänkta är så få i förhållande till den totala brottsligheten att det är svårt att påvisa vilka kriminella grupperingar som gör vad och i vilket område de agerar.

Ifråga om båtmotorstölder begås enligt polisen den absoluta merparten av brotten (uppskattningsvis 90 procent) av internationella brottsnätverk, vilket gör brottsligheten enklare att kartlägga med avseende på bl.a. geografisk fördelning och modus.

Karaktäristiskt för brottsligheten är att den bedrivs som en välutvecklad affärsverksamhet och de inblandade har ofta särskilda kunskaper för att kunna genomföra brotten. Drivkraften är att åstadkomma så stort ekonomiskt utbyte som möjligt, vilket avspeglar sig i att man bl.a. har en effektiv organisation och inriktar sig på tillgrepp av gods som ger sådant utbyte. Detta genomsyrar hela den brottsliga verksamheten. Polisiära och brottspreventiva insatser får viss effekt, men utgör endast hinder som är möjliga att övervinna genom att organisera om verksamheten. Genom att snabbt förändra hur stöldligorna tar sig in i landet, var de geografiskt verkar, vad och hur de stjälar samt hur de för ut stöldgodset ur landet, undviker nätverken hindren och kan fortsätta sin brottsliga affärsverksamhet.

6.1.1 Det schematiska brottsupplägget

Schematiskt och förenklat kan brottsupplägget beskrivas enligt följande. En *beställare* (se nr 1 i Figur 1 i avsnitt 6.2) som finns utomlands anlitar en *utförare* hemmahörande i samma land. En utförare är en person som används och/eller utnyttjas av organiserade brottsnätverk för att utföra brottslig verksamhet. Utföraren får order om att bege sig till Sverige och ta kontakt med en *ankarperson* (nr 3 i Figur 1). En sådan är en person som på något sätt har anknytning till beställaren, ofta en landsman, men som sedan länge är etablerad i Sverige och bl.a. har till uppgift att ta emot utförarna och underlätta brottsligheten. I flera fall lämnas stöldgodset på en *ankarplats* (nr 5 i Figur 1), med vilket menas en plats som används i syfte att möjliggöra eller underlätta verksamheten, där godset mellanlagras för vidare transport eller försäljning. När beställaren får tillgång till stöldgodset (nr 7 i Figur 1) ”tvättas och legaliseras” det för att sedan säljas på den vita marknaden i olika länder, däribland den svenska. I de fall det handlar om pengar tvättas dessa vita.

Detta brottsupplägg gäller i princip för ligor som hanterar skrymmande eller stora mängder gods. Det finns emellertid också ligor som är inriktade på att stjäla mer lätthanterligt gods, såsom kontanter och guldsmycken. Dessa har mindre behov av ankarpersoner eller ankarplatser till sin hjälp i verksamheten, men även här finns exempel på att sådana förekommit. Kännetecknande för denna typ av ligor är att de rör sig snabbt över stora delar av landet och även mellan länder.

6.1.2 Stöldgods

Redan innan ligorna har påbörjat sin aktivitet är det oftast förutbestämt vilket gods, eller vilken typ av gods, de ska rikta in sig på. Hos gripna personer har påträffats beställningslistor på utpekade gods från specifika butiker eller listor på adresser där visst gods finns. Ett exempel är att man hittat navigationsutrustning där adresser har märkts ut till ägare av premiumbilar, bl.a. BMW, eller med markerade platser där attraktiva båtmotorer finns.

När det gäller fordon är det framför allt premiumbilar som är av intresse för ligorna. Dessa förs ut ur landet hela eller nedmonterade i delar. Det finns exempel på att hela bilar har transporterats ut antingen genom att köra dem eller lasta dem i containers eller på lastbilsflak. Vidare påträffas med jämna mellanrum laster med exempelvis 20 rattar från premiumbilar, ett antal navigationssystem eller airbagsystem. Det är

inte heller ovanligt att laster med ett flertal båtmotorer uppmärksammas. Förutom personbilar och olika bildelar är arbetsfordon, traktorer, jordbruksutrustning och entreprenadmaskiner av intresse för ligorna. Även verktyg som betingar ett större värde stjäls av ligorna, ofta genom att bryta sig in i parkerade hantverksbilar.

Vid butiksstölder tillgrips exempelvis smink, skönhetskrämer, eltandborstar, fotfilrar, rakhyvlar, rakblad, tandkräm, hårfärg, tuggummi, kondomer, chokladkakor och kaffe. Även färskvaror som kött och fisk stjäls samt alkohol från Systembolaget. Dyrare varor som datorer och mobiltelefoner är attraktiva. Det finns också uppgift om att drivmedel har stulits av ligorna, men då ofta i syfte att användas för eget bruk i den kriminella verksamheten.

De ligor som riktat in sig på bostadsinbrott och på att stjäla från äldre är ofta ute efter (guld)smycken, kontanter, kontokort, identitetskort, pass, mobiltelefoner och I-pads.

6.1.3 Aktörer

Beställare

Högst upp i hierarkin finns *beställaren*, *huvudmannen*. Det är beställaren som från utlandet styr stöldverksamheten och har kontakt med ankarpersonen i Sverige. Alternativt har beställaren kontakt med den ”gruppchef” som på plats styr den eller de celler som utövar den brottsliga verksamheten (se nedan). I de fall någon eller några av utförarna blir gripna ser huvudmannen till att ersätta dem så att verksamheten kan fortsätta. Huvudmannen agerar således inte fysiskt i landet och är därmed ofta anonym för rättsvårdande myndigheter. Då är det mycket svårt att få denne identifierad. Vidare är det huvudmannen som tillgodogör sig huvuddelen av brottsvinsten. Det kan vara fråga om mycket stora summor pengar. Exempelvis har man sett att huvudmannen investerat pengar i fastigheter i ekonomiskt utsatta områden i hemlandet, vilket i sin tur lett till att denne skaffat sig en maktposition i området. Genom att visa sin ”framgång”, t.ex. genom att spendera stora summor på restauranger och köra premiumbilar i sina hemländer, ökar förutsättningarna att rekrytera nya utförare med hopp om stort ekonomiskt utbyte.

Huvudmannens nyckelposition i brottsuppläggen visas av att brottsligheten har minskat drastiskt i de fall man lyckats antingen gripa huvudmannen eller åtminstone omöjliggöra för denne att tillgodogöra sig brottsvinsterna.

Utförare

Beroende bl.a. på vilken verksamhet som ska utföras kan *utförarna* ha olika bakgrund och kompetens. De kan vara specialutbildade för att genomföra fordonstölder (behärska tekniker och ha utrustning för att stjäla bilar) eller att ta viss utrustning från premiumbilar (navigationsutrustning, airbag, strålkastare). Sådan verksamhet kräver tekniskt kunnande och enligt uppgift är vissa utförare så skickliga att de monterar isär bilar snabbare än rutinerade bilmekaniker. Visst kunnande krävs för att på ett smidigt sätt stjäla båtmotorer. Det finns uppgifter om utförare påträffade i grodmansdräkt i färd med att stjäla båtmotorer, vilket också visar på graden av planering i verksamheten.

Uppgifter har vidare kommit fram om att flera av dem som grips är f.d. militärer i 20–25-års åldern. Det har iakttagits att ligorna styrs från hemlandet och likt militära jägarförband, med en gruppechef och 3–10 utförare, verkar i Sverige under kort tid för att utföra en specifik brottslighet och sedan smuggla godset till hemlandet.

Det har därutöver uppmärksammats en annan grupp av utförare som är mer utsatta. Det förekommer att personer hotas till att agera utförare och därmed tvingas in i brottsligheten. Vidare finns exempel på personer som under falska förespeglingar om att utföra t.ex. byggarbete och städtjänster har lockats till Sverige. De får här lägre lön än utlovat och hamnar i skuld pga. resekostnader och utgifter för uppehälle, varefter de erbjuds, eller i viss mån tvingas, att stjäla för att göra sig skuldfria. På så sätt kan paralleller dras till omständigheterna vid människohandel.

Ankarperson

För att ligorna ska kunna bedriva en effektiv verksamhet spelar *ankarpersonen* ofta en avgörande roll. Denne har tydliga kopplingar till brottsnätverk och förser utförare med information om t.ex. var ett inbrott bör begås och hur stöldgodset kan hanteras. Ankarpersonen är därutöver behjälplig med olika göromål beroende på vilket behov som finns. Det kan handla om att hjälpa utföraren att söka asyl, ansöka om samordningsnummer, utforma falska anställningsbevis eller öppna bankkonto (som hjälpmedel vid penningtvätt). Vidare att förse utföraren med falsk officiell postadress och anonym bostad eller sovplats där också brottsverktyg och stöldgods ibland förvaras samt förse dem med målvaktsbilar som ska användas vid brotten. Det händer att ankarpersonen själv rekognoserar var det finns möjlighet att begå brotten.

Ibland kontrollerar denne dessutom bolag som används i den brottsliga verksamheten samt tillhandahåller specialistkompetens och insider-information. Utförare får ofta betala dyrt för sängplatser och andra kapaciteter som ankarpersonen tillhandahåller. I dagsläget är det okänt om även viss andel av brottsvinsterna går till ankarpersonen.

Ankarpersoner bedriver sin verksamhet i olika omfattning. Det finns fall där denne tagit hit personer med familjeanknytning från utlandet för att dessa ska kunna begå brott i Sverige. Det finns andra fall där personer med full sjukskrivning eller förtidspension har arbetat med att hyra ut bostäder och skaffa fram målvaktsbilar. Det finns också exempel på ankarpersoner som besuttit våldskapital och hos vilka automatvapen anträffats vid husrannsakan.

En typ av ankarperson/funktion ingår i de hälerinätverk som köper stöldgods. Inte sällan är detta affärsmän med utländskt ursprung som har etablerade affärsverksamheter, ofta i förorter eller utsatta områden. Det kan även vara fråga om mindre nogräknade restauranger som köper färskvaror. I vissa fall säljs stöldgodset till fullpris i kiosker och närbutiker till helt ovetande kunder. I de fall det inte finns någon möjlighet till avsättning av godset på den svenska marknaden skickas detta utomlands, t.ex. genom postpaket eller genom vägtransporter. Även detta kan ankarpersonen vara behjälplig med.

En typ av ankarperson utgörs av en person som inte själv bedriver kriminell verksamhet, men som i sitt arbete rekognoserar åt kriminella vänner genom att ge dem information om adresser där premiumbilar eller båtmotorer finns att stjäla.

När det gäller åldringsbrott har polis i utredningar kunnat se hur ankarpersoner använt sig av olika informationssidor på internet för att identifiera åldringar och deras adresser i olika områden.

Jämte beställaren har även ankarpersonen en nyckelposition i brottsuppbyggen. På samma sätt som för beställaren har brottsligheten minskat när man lyckats gripa en ankarperson. Detsamma gäller de gruppchefer som talats om ovan. Det handlar således om nätverksmedlemmar som är viktiga för den brottsliga verksamheten och som inte kan ersättas lika enkelt som utförarna.

6.1.4 Ankarplatser

Stöldgodset lämnas ibland på en ankarplats, med vilket menas en plats som används i syfte att möjliggöra eller underlätta verksamheten. I princip finns två typer av ankarplatser.

Den ena utgörs av fasta platser i form av etablerade företag t.ex. inom bygg-, bil-, skrot- eller transportbranschen. Företagen drivs ofta av en person med anknytning till det land varifrån utförarna kommer och inte sällan har denne själv kriminell bakgrund. Personen fungerar då ofta som ankarperson och lånar eller hyr ut bostäder till utförarna under den tid de verkar i landet. Det kan vara fråga om gårdar eller lägenheter, kanske på avskild plats där utförarna kan vara förhållandevis anonyma och där polisen har begränsad närvaro. På dessa ställen kan också stöldgods lagras i avvaktan på vidare transport, varvid också ommärkning och ompaketering av gods kan ske. Andra ankarplatser kan vara verkstadslokaler i tätbebyggda områden, lägenhetshotell, campingplatser och vandrarhem.

Den andra typen av ankarplats utgörs av tillfälligt hyrda bostäder, t.ex. småstugor eller lägenheter som bokats via internet. Bostäderna ligger ofta i närheten av de områden där brotten ska utföras. Även om denna typ av ankarplats är mer tillfällig har man sett att de ofta uppstår inom samma region.

Förenklat kan sägas att den första typen av ankarplats ofta används i mer bestående brottsupplägg där man använder samma resmönster över tid. Det kan, men behöver inte, handla om samma område. Det är viktigare att ankarplatsen ligger strategiskt placerad utmed den färdväg som används, t.ex. vid stölder av fordon i olika regioner eller exempelvis i Norge där färden ska ske genom Sverige. Den används även när det finns behov av att kunna mellanlagra skrymmande eller stora kvantiteter gods.

Den andra typen av ankarplatser används när det inte finns behov av en fast ankarplats utan i stället av tillfälliga sov- och lagringsplatser. Exempelvis har man kunnat se att de som ägnar sig åt åldringsbrott reser in i landet med egna fordon (eller hyr fordon i de fall de rest till Sverige på annat sätt), varefter de kör långa sträckor på kort tid och inte sällan bor på hotell eller hyr rum.

Vid något tillfälle har iakttagits att en rad företag och personer från ett visst land har etablerat sig på en mindre ort, integrerat sig i samhället, deltagit i föreningsliv osv, och på så vis byggt upp en legal fasad. Därefter har man kunnat bedriva sin brottslighet i princip ostört.

6.1.5 Transport och avyttring av stöldgodset

Processerna kring och formerna för avyttring är inte kända i detalj. En grov uppdelning kan dock göras mellan gods som förs utomlands för att avyttras och gods som hamnar på den svenska marknaden.

Stöldgods som fraktas utomlands är framför allt bilar, arbetsfordon, traktorer, entreprenadmaskiner, fordonsdelar och båtmotorer samt verktyg av större värden. En utförselprocess ställer stora krav på logistik och planering, och olika tillvägagångssätt har uppmärksamrats. I de fall bilar stjäls genom att starta dem med hjälp av teknisk utrustning som fångar upp startnyckelns signal, måste bilen hållas igång till dess man kört den till en plats där den kan omhändertas. En variant i södra Sverige är att köra bilarna utomlands över Öresundsbron. Ett annat att köra dem till en plats där de kan lastas på lastbilsflak eller i containers för vidare transport. Det sistnämnda gäller även vid stölder av andra typer av fordon.

I de fall syftet endast är att stjäla fordonsdelar körs de till en plats där demontering kan äga rum, om det inte kan göras direkt på platsen där fordonet står. Godset samlas därefter ihop och lastas för vidare transport ut ur landet. Det kan ske på ställen som fungerar som ankarplatser enligt ovan, men gods som väntar på transport har även påträffats i naturen. När det gäller fordonsdelar kan dessa även skickas till utlandet med busstransporter. Fordon som stulits i Sverige har påträffats på olika håll i Europa (ofta i Östeuropa), Mellanöstern, Centralasien och Afrika. Fordonsdelar har påträffats i såväl Europa som Kina. Enligt uppgift sker det inom EU en omfattande internetförsäljning av begagnade fordonsdelar. Exempelvis har tysk polis kunnat identifiera stora mängder stulna delar på olika försäljningssidor. Vid tillslag i olika EU-länder har stora lagerlokaler med tusentals fordonsdelar påträffats. Ett exempel på spridningen är att fordonsdelar från stulna fordon i Storbritannien har påträffats monterade i fordon i Sverige. I förfarandet med stulna bilar ingår även att bl.a. använda sig av falska registreringskyltar, falska registreringshandlingar, förfalskning av bilens identitetsmärkning och att använda nya nycklar som programmerats in i bilens system.

I de fall stöldgods ska avyttras i Sverige, t.ex. gods från butiksstölder, har sådant sålts såväl på internet som på marknader och basarer på olika ställen i landet samt ifråga om färskvaror, även till hotell och restauranger. En annan avsättningsyta för stöldgods är mindre butiker, inte sällan sådana som ligger i utsatta områden. Vidare finns kännedom om restauranger som regelmässigt köper stulet kött för 10 procent av värdet. Som påpekats ovan krävs förhållandevis stora mängder gods för att det ska ge tillräckligt ekonomiskt utbyte. I konsekvens med det har det i vissa ärenden påträffats mycket stora varulager bestående av stöldgods som sålts såväl till butiker som på internet till privatpersoner. I praktiken har lagren fungerat som webb-butiker och varit anmärkningsvärt stora och vida överstigit den kvantitet gods som butiker normalt lagerför.

Här ska också erinras om de hälerinätverk som anmärkts ovan under rubriken ankarperson. Även sådana spelar en viktig roll för att få avsättning för stöldgodset. Inte sällan är dessa personer kända för sin verksamhet i områdena och har en fast kundkrets.

Det har vidare iakttagits att gods från butiksstölder har skickats med postpaket till utlandet eller att utförarna transporterat godset utomlands i egen bil. Gods har även skickats med åkerier, vars fordon levererat gods till Sverige och därmed varit tomma inför färden tillbaka till hemlandet.

Från internationella erfarenheter kan lyftas fram en större insats i Spanien 2015–2016 mot ett stöldnätverk där det anträffades en smedja där guldsmycken från bostadsinbrott smältes ner till tackor och exporterades ut ur landet. Då det utförs en stor mängd bostadsinbrott i Sverige finns enligt uppgift all anledning att tro att sådan verksamhet även bedrivs här.

6.1.6 Något om ligornas härkomst och verksamhet

De internationella brottsnätverk som enligt polisen bedöms utföra den största delen av den organiserade tillgreppsbrottligheten i Sverige kommer framför allt från Litauen, Polen och Rumänien, men även grupperingar från Bulgarien, Georgien och andra länder i Kaukasus samt från Estland och Lettland förekommer. Enligt polisen är det svårt att närmare än så ange en rangordning mellan de länder från vilka de flesta ligor kommer.

Grupperingarnas verksamheter skiljer sig något åt beroende på från vilket land de kommer. De *litauiska och polska nätverken* uppges främst vara inriktade på tillgreppsbrott. I fråga om fordon är de specialiserade, tekniskt kunniga och inriktade på bl.a. premiumbilar och arbets- och jordbruksmaskiner. Den brottsliga verksamheten riktas framför allt mot Tyskland, Storbritannien och Sverige. Metodmässigt har de ett högt säkerhetstänkande och använder frekvent förfalskade identitetshandlingar samt förflyttar sig inom EU med bil, hyrbil, färja och flyg. Nätverken agerar effektivt under kort tid för att sedan återvända till hemlandet dit även stöldgodset förs.

Polisen misstänker att de använder specialtillverkade dolda utrymmen i fordon för att föra in tekniska hjälpmedel och andra brottsverktyg i det land där brotten ska begås. Nätverken har en tydlig ledarstruktur med en utpekad ledare som vid behov snabbt kan ersättas. Vidare finns en tydlig rollfördelning i fråga om bl.a. logistik, fordon och teknik. De har både förmåga och kapacitet att transportera gods till hemlandet och det finns misstankar om att de samarbetar med ligor från såväl andra länder som med lokalt förankrade personer i Sverige.

De *rumänska ligorna* påstås ägna sig åt både sådan brottslighet som nyss beskrevs och åt mer bedrägliga ageranden som innefattar erbjudande om hjälp med väskor eller förfrågningar om rätt väg. Denna gruppering koncentrerar sig också ofta på äldre personer, t.ex. genom att titta över axeln på offret för att komma åt pinkoder varefter de stjälar kortet och gör stora uttag. Även dessa nätverk använder frekvent falska namn, adresser och identitetshandlingar. Stöldgodset omsätts i Sverige (t.ex. guldsmycken) eller förs till Rumänien med bil eller buss. Kontanta medel skickas via olika penninginrättningar.

De *georgiska nätverken* verkar enligt polisen vara inriktade på butiksstölder, men också på bostadsinbrott. För att dölja brottsligheten har personer i flera fall sökt asyl i Sverige, vilket upptäckts genom att en stor andel av dem som gripits har s.k. LMA-kort¹⁶ från Migrationsverket. Ansökan görs under falsk identitet för att försvara en korrekt lagföring om personen skulle gripas. Polisen menar också att det finns kopplingar mellan georgiska nätverk och tjetjenska ligor som verkar i Sverige där vinsterna misstänks gå till att stödja islamistisk extremism.

¹⁶ Ett sådant kort intygar att man är inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem och visar att man är asylsökande och därför har rätt att vara i landet under viss tid.

Mer generellt kan sägas att polisen under de senaste åren har kunnat konstatera att rysktalande organiserad brottslighet legat bakom en del av det ökade antalet utförare i Sverige. Utmärkande för dessa utförare är att de stannar i Sverige under lång tid och därför har kunnat utverka socialbidrag och andra stöd från det allmänna. Utförarna används således för brott mot och utnyttjande av de svenska välfärdssystemen, bl.a. ifråga om lönegaranti och svart arbetskraft. Nätverken har en väl uppbyggd logistik och kapacitet att organisera situationen för utförarna genom att bl.a. tillhandahålla postadresser, skenäktenskap, samordningsnummer, identitetshandlingar, målvaktsbilar, olika typer av tillstånd och visum samt avsättning för stöldgods.

6.1.7 Professionell verksamhet

Som framgått ovan präglas stödligornas verksamhet av professionalitet på flera olika plan. Det finns ofta en mycket hög grad av organisation i ligornas verksamhet. Hur man organiserar sig skiljer naturligtvis mellan olika brottnätverk, men vittnar om professionalitet i den verksamhet som bedrivs. Några iakttagelser kring detta kan särskilt lyftas fram.

Till en början kan konstateras att det är fråga om en lärande organisation. Polisen har uppmärksammat att ligorna snabbt ändrar modus beroende på hur myndigheterna agerar. Det finns exempel på att när ett modus blir känt för myndigheterna, eller en brottmålsdom som har avgörande betydelse för verksamheten meddelas, anpassas upplägget. Sker riktade insatser vid en geografisk plats går försändelser och transporter andra vägar. Här spelar ankarpersonerna en viktig roll genom att tillhandahålla sakkunskap om hur samhället fungerar, t.ex. ifråga om myndighetskontakter. Den utländske beställaren har genom ankarpersonen således upprättat en funktion i Sverige som följer rättsutvecklingen och tar hand om de praktiska göromålen.

Professionalitet visas också i att om verksamheten avbryts till följd av att t.ex. en utförare frihetsberövas, ersätts denne inom kort med andra personer varefter verksamheten fortsätter som tidigare. Det förekommer också att man byter personkonstellationer mellan olika regioner för att försöka undgå upptäckt. Gör polisen riktade insatser kan det leda till att verksamheten helt upphör under viss tid och att ligorna flyttas till andra ställen inom eller utom landet för att där fortsätta. Detta vittnar om en effektiv styrning av verksamheten.

Även i de fall ligorna arbetar som militära jägarförband, vilket beskrivits ovan i avsnitt 6.1.3, finns en stor professionalitet i verksamheten. Utförarna utgörs av vältränade personer med vana att röra sig i skog och mark. Flera gånger har det hänt att man inte lyckats gripa personerna trots att de spårats med polishund i timmar. Den bedömning som gjorts är att det inte i första hand är engångsförbrytare eller vilka kriminella som helst som ägnar sig åt denna verksamhet, utan i stället professionella personer som vet precis vilket uppdrag de ska utföra och har förmåga att undgå upptäckt. Även här kan en ankarperson stödja gruppen för att underlätta verksamheten. En sådan gruppering kan byta stöldobjekt under pågående arbete eller flyttas mellan olika länder på order från beställaren i hemlandet. I dessa fall handlar det således om en begränsad operation i Sverige.

Ett annat arbetssätt är att redan etablerade kriminella organisationer i Sverige lockar hit personer för att de ska begå brott. Utförarna styrs då inte från hemlandet och det finns ingen beställare där, utan de får själva verka i Sverige, men tvingas betala dyra avgifter för tjänster de behöver under tiden de är i landet. Enligt uppgift får utförarna behålla omkring 10 procent av godsets värde, medan hälerileden tillgodogör sig resten. Organisationen vet att hitresta utförare genererar stora ekonomiska värden till låg eller i princip ingen risk. De lockar hit utförare i konkurrens med liknande organisationer i andra delar av Europa. I något fall kan det handla om att locka hit utförare under falska förespeglningar om andra arbeten, men det finns starka skäl att tro att personerna delar med sig av erfarenheter mellan att ”arbeta” i olika länder och i vilket land som finns bäst utsikter till framgång. Det handlar då om vilket gods som finns tillgängligt, vilka pengar man kan tjäna och vilka risker man tar.

Ytterligare ett tecken på professionalitet är att få till stånd en organisation i Sverige som möjliggör identifiering av gods att tillgripa samt därefter hantering av stöldgodset. Jämför vad som sagts ovan om navigationsutrustning där det märkts ut adresser på vilka det står premiumbilar, traktorer och andra stöldbegärliga fordon eller platser där det finns båtmotorer. I t.ex. mobiltelefoner har det hittats bilder av chassinummer till fordon som stulits eller ännu inte hunnit stjälas. På samma sätt har man hittat lagrade uppgifter om hemadresser och telefonnummer till åldringar.

När det särskilt gäller brott mot äldre finns ligor som specialiserat sig på att med olika metoder lura sig in i bostaden för att stjäla. Äldre är också utsatta för stölder av bankkort då de använder de i t.ex. affärer. Det har iakttagits att kriminella samverkar för att först komma över pin-koden när den äldre betalar i kassan och sedan stjäla kortet under distraktion. På övervakningsfilmer kan man se hur aktörerna har väl inövade roller och agerar mycket professionellt vid dessa tillfällen.

Logistiken ser olika ut beroende på om godset ska smugglas utomlands eller om det ska stanna i Sverige för avyttring. Ifråga om bilar, bildelar och entreprenadmaskiner handlar det om att dels hantera dessa stora föremål, dels att få ut godset ur landet utan att fastna vid gränsen. Det finns väl utvecklade logistikkedjor på området med bl.a. transportörer, mottagare och slutkonsumenter i det legala flödet. När det handlar om butikstillgrepp måste det finnas kapacitet att hantera den stora mängd gods som måste tillgripas för att få ekonomi i verksamheten. Redan upprättandet av denna organisation visar professionaliteten i verksamheten.

Ännu ett bevis på professionalitet finns genom den tekniska kunskap och den förmåga som utförarna besitter. De kan starta bilar genom att fånga upp bilnycklars signal, de kan med lätthet montera av värdefull utrustning på fordon och smidigt avlägsna båtmotorer. Det finns kunskap och utrustning att märka om gods, att framställa falska handlingar för att kunna transportera gods utomlands. Vid tillgrepp av gods som är utrustat med spårsändare är det vanligt att störsändare används vid tillgrepp, lagring och utförelse. När det gäller butikstillgrepp sker det på ett organiserat och planerat sätt med resultat att man tömmer butikerna på de varor man är ute efter och därefter går till nästa.

Gällande transportstölder, alltså stölder från lastbilar som kommer till Sverige och där stölden sker under den tid chauffören tar sin dygnsvila i lastbilen på en rastplats, har det uppkommit misstankar om en insiderproblematik. Denna har föranletts av kombinationen av att välja rätt lastbil på rastplatsen, i lastbilen hitta ”rätt” lastpallar att tillgripa och dessutom ha ordnat kapacitet att föra godset från platsen.

En typ av professionalitet visas också av att bolag används i brottsuppläggen. Såväl svenska som utländska bolag har använts som fasad, t.ex. bilverkstäder, skrotfirmor och transportbolag. Stöldgods har hittats på åkerier och det har funnits bolag inblandade vid stölder av premiumbilar.

6.1.8 Några konkreta exempel

Det finns anledning att föra fram några konkreta exempel på stölder som har ägt rum under de senaste åren för att belysa stöldligornas kapacitet, professionalitet och den ekonomiska vinning det kan handla om.

Under 2015 tillgreps 49 traktorer av märket John Deere i Sverige, varav drygt 20 stycken ännu inte har påträffats. Stölderna skedde hos såväl handlare som lantbrukare och traktorerna fördes utomlands, merparten till Litauen. Utomlands oidentifierades traktorerna på ett mycket skickligt sätt. De påförda falska identiteterna överensstämde med identiteter som förekom i andra delar av världen och avsåg traktorer av samma modell, vilket gjorde det särskilt svårt att misstänka oegentligheter. De flesta traktorer såldes vidare till lantbrukare, i ett fåtal fall via återförsäljare av märket utan att oidentifieringen upptäcktes. Enligt uppgift hade de sålts till normala marknadsvärden till helt ovetande kunder. Stölderna skedde i stötar om 2-3 maskiner åt gången i samma geografiska område och traktorernas storlek innebär att de måste ha körts från platsen och vidare på öppna trailers.

Vid stöld av en Toyota RAV4 under hösten 2018 påträffade dess ägare bilen en vecka senare på en båt på väg utomlands. Under denna tid hade man förfalskat bilens identitetsmärkning genom att använda en annan svensk bils identitet. Förutom att förfalska chassinummer har man använt sig av falska svenska registreringsskyltar, dock med registreringsbevis i original. Det misstänks att ett nytt registreringsbevis har beställts och skickats till ägarens adress, i detta fall till ett företag som vittjats på sin post.

Under en och samma natt stals fyra Volvo XC60. Bilarna hade stulits med hjälp av avancerad teknik och omedelbart lastats på två lastbilar registrerade i annat land i syfte att köras utomlands. Detta kunde dock avvärjas med hjälp av spårsändare. För att kunna genomföra dessa stölder krävs förspaning och kontroll för att hitta bilarna, personer med rätt kunskaper och teknik för att genomföra själva stölderna samt logistik för att få fram lastbilarna för omedelbar lastning och transport. För att brottsupplägget ska kunna fullföljas krävs också att man på ”mottagarsidan” har personer som har kunskap och teknik för att ändra bilarnas identitet, programmera in nya nycklar i bilarnas system eller demontera bilarna för att sälja reservdelar. Med tanke på hur stölderna utfördes kan man förmoda att även denna kapacitet fanns redo.

Vidare har personer fångats på övervakningsfilm medan de under färd klättrade ombord på en lastbil i en hastighet av 80 km i timmen. Tillvägagångssättet var att man med en personbil körde upp bakom lastbilen med släckta ljus, bröt upp låset till lastbilens bakhöjare och tog sig ombord för att stjäla gods och därefter återigen bege sig till den bakomvarande bilen. Enligt uppgift är tillvägagångssättet inte ovanligt i Europa och knyts till rumänska kriminella nätverk. Fyra rumänska medborgare har dömts i Sverige för denna typ av stölder.¹⁷

I något fall har upptäckts att en i Sverige stulen bil har, genom förfälskning av bilens identitetsmärkning, blivit godkänd som importbil.

Det har upptäckts att navigationsutrustning lagts ut till försäljning på e-bay med en säljare i Ukraina.

Under hösten 2018 har vid några tillfällen skett stölder av skrymmande och värdefullt gods där man misstänker att stöldligor ligger bakom. Det handlar då om stöld av sex truckar av viss typ till ett värde av 1 miljon kr, ytterligare en stöld av tre truckar av annan typ till ett värde av 1,2 miljoner kr, tre fyrhjulingar till ett värde av 300 000 kr, ytterligare en stöld av tre fyrhjulingar denna gång till ett värde av 400 000 kr, tretton fyrhjulingar till ett värde av 1,8 miljoner kr och ett 20-tal snöskotrar till ett värde av 2 miljoner kr. I samtliga dessa, åtminstone till synes separata stölder, handlar det om så storskaliga stölder av så skrymmande stöldgods att det krävs en omfattande logistik för att härbärgera godset samt en avsättningsmarknad för det. Det handlar då om att omidentifiera eller sälja godset på sådant sätt och på sådant ställe att det inte upptäcks att det är fråga om stöldgods. Vidare kan någon form av insideruppdrag misstänkas då stölderna skedde i nära anslutning till att fordonen levererades.

En mer direkt och tydlig koppling mellan stöldverksamhet och it-relaterade bedrägerier (vilka behandlas nedan) misstänks ifråga om en kombination av kreditbedrägeri och bilar som antingen hyrs eller köps på kredit. Det har iakttagits en ökande trend att använda sig av bolag vid sådana kreditköp. Förenklat handlar det om att låna in pengar i bolagen, för att ge sken av kreditvärdighet, och sedan göra bilinköp på kredit. Pengarna tas därefter ut ur bolagen och de försätts i konkurs.

¹⁷ Hovrätten för Västra Sverige, dom i mål B 1219-18 den 26 februari 2018.

I upplägget används såväl falska identitetshandlingar som utländska målvakter. Det misstänks att stöldligor även ägnar sig åt sådana upplägg. Genom förfarandet skaffar man sig en kredit på grundval av falska förespeglingar och får tillgång till gods av högt värde som sedan tillgodogörs utomlands utan avsikt att återbetala krediten. I takt med att det blir allt svårare att tillgripa bilar pga. olika säkerhetslösningar ökar alternativa modus, varav detta misstänks vara ett. Upplägget är en form av en brottslighet som benämns *long-firm fraud* där kriminella köper ett befintligt bolag med hög kreditvärdighet, tar lån, beställer varor och sedan sälja godset för att därefter göra sig av med bolaget.¹⁸

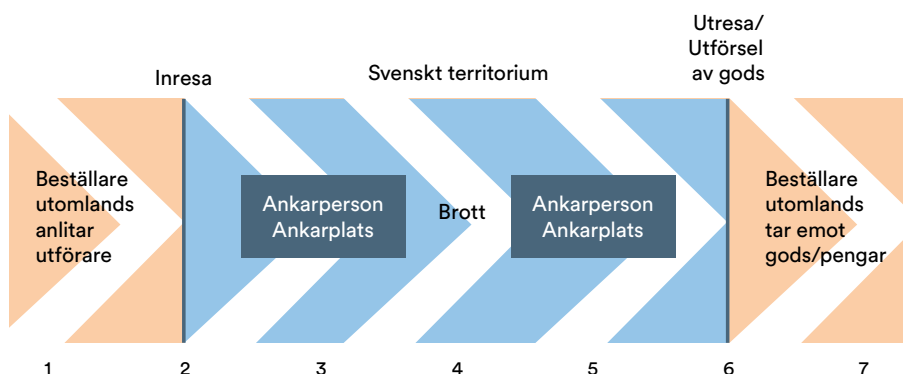
6.2 Kritiska moment i brottsupplägget

Oavsett hur avancerad, komplex och organiserad en brottslig verksamhet är finns alltid moment i brottsupplägget som är mer sårbara än andra. Det kan antas vara särskilt verkningsfullt att rikta just situationellt brottsförebyggande insatser mot sådana moment för att stävja brottsligheten. När det gäller stöldligornas verksamhet kan följande moment antas vara särskilt betydelsefulla och avgörande för att de ska kunna bedriva en framgångsrik verksamhet.

- *Inresan* till Sverige (nr 2 i Figur 1) är ett sådant moment, eftersom vi har med utländska ligor att göra. Om man redan på detta tidiga stadium kan hindra utförare från att passera gränsen har man också undanröjt den brottslighet som planeras.
- *Ankarpersoner och ankarplatser* (nr 3 och 5 i Figur 1) spelar en viktig roll för effektiviteten i brottsligheten. Kan de identifieras och slås ut har man undanröjt viktiga möjliggörare för kriminaliteten. Märk att ankarpersoner och ankarplatser har en viktig funktion såväl före (nr 3) som efter (nr 5) själva tillgreppsbrottet (nr 4).
- *Utförsel av stöldgods från Sverige* (nr 6 i Figur 1) är en betydande del av brottsupplägget. Det kritiska momentet är när godset förs över landsgränsen, vilket kan ske med såväl fordonstransport som postförsändelse. Eftersom det finns ett begränsat antal platser där ut- och inresa vanligen sker i Sverige kan adekvata insatser vid dessa antas vara särskilt effektiva. Likaså platserna för utomlands utgående post.
- *Avyttring av stöldgodset i Sverige* (Figur 2, se avsnitt 6.3.3) har blivit vanligare, framför allt gällande gods från butiksstöder. I takt med att myndigheterna intensifierar arbetet vid gränserna, vilket beskrivs nedan, kan man förutse att detta moment kommer att bli än viktigare för stöldligorna och därmed utvecklas.

¹⁸Brå 2016:10 s. 47.

Figur 1. Internationella stöldligor - Schematiskt brottsupplägg



6.3 Var bör situationella åtgärder sättas in?

6.3.1 In- och utresa samt utförelse av stöldgods

När det gäller åtgärder vid inresa till och utresa från Sverige samt utförelse av stöldgods (nr 2 och 6 i Figur 1) ligger de åtgärder som kan vidtas i princip uteslutande i rättsvårdande myndigheters hand. Det handlar i mångt och mycket om att göra kontroller av vad och vem som passerar landsgränsen. Detta är en uppgift som faller på de rättsvårdande aktörerna och handlar om myndighetsutövning. I detta sammanhang ska dock inte de företag som ombesörjer postförsändelser till utlandet glömmas bort.

Rättsvårdande myndigheter, särskilt Polismyndigheten, har avgörande betydelse för såväl effektivitet som förmåga när det gäller dessa moment i brottsupplägget. Inte minst av det skälet att det handlar om kartläggning av verksamheten, tvångsmedelsanvändning och lagföring av gärningspersoner. Förutom Polismyndigheten är Tullverket och Kustbevakningen av stor betydelse då de arbetar med kontroll vid Sveriges gräns och således vid de platser där de organiserade ligorna passerar (t.ex. vid hamnar och över Öresundsbron) såväl in i landet som vid utförande av stöldgods.

Stöldligornas brottslighet är på flera sätt utmanande för verksamheten, då det handlar om en ny form av brottslig professionalitet som verkar i en internationell, gränsöverskridande kontext och där ett organiserat och systematiskt förfarande används. Detta ställer nya krav på myndigheterna att kunna hantera brottsligheten.

I arbetet vid Sveriges gräns har det uppmärksammats brister som är särskilt allvarliga när det kommer till bekämpning av den organiserade tillgreppsbrottsligheten. Tullverket har till uppgift att se till att reglerna följs om in- och utförsel till och från Sverige. Inom sitt område har Tullverket relativt långtgående befogenheter med möjlighet att t.ex. beslagta gods, vidta husrannsakan, besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt frihetsberöva personer. Enligt gällande lagstiftning faller emellertid inte stöldgods som förs över gränsen under Tullverkets befogenheter. Det innebär att Tullverket inte får eftersöka sådant gods och i de fall Tullverket ändå påträffar misstänkt stöldgods har de inga verktyg att ta till. Tulltjänstemännen är i stället hänvisade till att kontakta polisen för att de ska beslagta godset och eventuellt gripa den som försöker föra det ur landet. Polisens situation gör emellertid att de inte alltid har möjlighet att prioritera denna typ av ärenden. Följden blir att tulltjänstemännen i många fall måste låta de misstänkta personerna lämna landet tillsammans med det misstänkta stöldgodset, exempelvis båtmotorer eller rattar stulna från premiumbilar.¹⁹

Genom två regeringsuppdrag som gavs i februari 2018 har emellertid de tre ovannämnda myndigheterna fått i uppdrag att se över situationen, se Bilaga B där uppdragen beskrivs i korta ordalag. Det kan konstateras att det är ett omfattande arbete som nu satts igång för att stävja brottsligheten. Även om arbetet i huvudsak är inriktat på vilka åtgärder myndigheterna kan vidta inom sitt nuvarande mandat, kommer möjliga förbättringar som kräver ny eller ändrad lagstiftning att lyftas fram om sådana identifieras. Detta är särskilt viktigt då exempelvis Tullverkets befogenheter måste ses över.

Således har gränsfrågor tagits om hand genom två regeringsuppdrag och det kan därför antas att åtgärder kommer på plats. Mot denna bakgrund finns det i dagsläget inte några ”outnyttjade resurser” ifråga om dessa moment i brottsupplägget, varför vi inte uttryckligen kommer att föreslå åtgärder inriktade på in- och utresa eller utförsel av stöldgods.

6.3.2 Ankarpersoner och ankarplatser

Ankarpersonerna är sannolikt förhållandevis få till antalet, men mycket viktiga för en framgångsrik brottslighet samt svåra att ersätta till skill-

¹⁹Uppgifter som framkom i Larmtjänstpodden i avsnittet *Hur jobbar tullen med stöldgods och gränsöverskridande brottslighet?* den 23 januari 2018.

nad från utförarna. Ankarplatserna följer i princip ankarpersonerna och kan de senares verksamhet kartläggas bör även platserna kunna identifieras. Att slå ut dessa skulle innebära en starkt brottsförebyggande åtgärd då de lite mer avancerade stöldverksamheterna torde vara helt beroende av att det finns en fungerande logistik i Sverige. Det finns emellertid förvånansvärt lite kunskap om dem.

Även när det gäller ankarplatser och ankarpersoner har de rättsvårdande aktörerna en nyckelfunktion. Ifråga om ankarpersoner handlar det om att kartlägga deras verksamhet och att lagföra dem. Ifråga om ankarplatser krävs i princip myndighets befogenhet för att ordentligt identifiera och avveckla dem. En annan möjlig aktör skulle dock kunna vara fastighetsägare som hyr ut bostäder, då möjligheterna att kunna hyra sovplatser har visat sig betydelsefull i brottsuppläggen.

Trots att de är centrala funktioner omfattas de inte uttryckligen av regeringsuppdragen och vi har inte kunnat finna att de uppmärksammas i någon större utsträckning i annat sammanhang.

Den aktör som står närmast att skaffa sådan kunskap är enligt ovan polisen och eftersom det inte görs måste det betecknas som en outnyttjad resurs på området. Av den anledningen kommer dessa moment att vara ett av våra åtgärdsområden.

6.3.3 Avyttring av stöldgods i Sverige

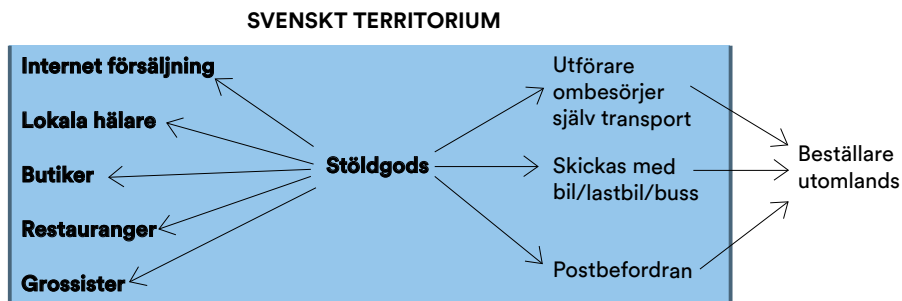
När det gäller momentet avyttring av stöldgods i Sverige är kunskapsläget i mångt och mycket lika dåligt som gällande ankarpersoner och ankarplatser. Även om endast en mindre del av stöldgodset idag bedöms avyttras i Sverige (en bedömning som dock är osäker särskilt vad gäller butiksstölder), kan de insatser som görs vid Sveriges gränser antas öka incitamenten att avyttra godset i landet. Inte heller mot detta kritiska moment verkar det riktas någon uppmärksamhet. Även detta är förvånande eftersom det sannolikt skulle vara starkt brottsförebyggande att rikta åtgärder mot det moment som är själva drivkraften bakom brottsligheten, nämligen den ekonomiska vinningen.

Också här är naturligtvis polisen en viktig aktör, men gällande detta moment finns betydligt fler aktörer som har förmåga att bedriva ett brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete. Det handlar då om aktörer som tillhandahåller potentiella försäljningsställen, såväl

försäljning ”över disk” som över internet. Även kommunernas livsmedels-, alkohol- och tobakstillsyn är här av betydelse.

Den inhemska avsättningen av stöldgods sker genom försäljning över internet, genom lokala hälare och till butiker och restauranger, möjligen via grossister (Figur 2).

Figur 2. Internationella stöldligor - Särskilt om stöldgodset



7 Trygghetskommissionens åtgärdsförslag mot internationella stödligor

7.1 Åtgärder särskilt inriktade mot ankarpersoner och ankarplatser

Trygghetskommissionens förslag:

Polisen bör lägga särskilt fokus på att kontinuerligt kartlägga ankarpersoner och ankarplatser samt hur stöldgodset hanteras inom Sverige. Mot bakgrund av denna information bör bedrivas ett kontinuerligt arbete bestående av bl.a. riktade insatser mot stöldligornas verksamhet.

7.1.1 Kritik mot polisens arbete

Under vårt arbete har vi uppfattat kritik mot polisens sätt att arbeta mot de internationella stödligorerna. Kritiken har varit av varierande grad och avsett flera olika förhållanden, men i huvudsak har följande lyfts fram.

Trots att riktade insatser mot stödligornas brottslighet har visat sig effektiva, görs sådana numera alldeles för sällan. Polisen måste vidare genomföra tillräckliga undersökningar på brottsplatsen för att säkra spår som kan användas i analysen av huruvida det är fråga om ett systematiskt och organiserat förfarande. I praktiken handlar det om att polisen ska utföra de s.k. förstahandsåtgärder som fastslagits när de kommer till en brottsplats. Vidare har enligt uppgift Nationellt Forensiskt Centrum begränsat det antal prov som analyseras ifråga om denna brottslighet. Kritik har även riktats mot att polisen inte använder den senaste tekniken i sin brottsutredande verksamhet, exempelvis it-analysverktyg.

Kritik har också framförts mot att polisen inte i tillräckligt hög grad bedriver en specialiserad verksamhet mot brottsligheten. Man menar att det är nödvändigt att polisen besitter specialkunskap avseende stödligornas olika inriktningar på t.ex. stölder av bilar, båtmotorer, entreprenad-

maskiner och verktyg, men även avseende butiksstölder, bostadsinbrott och åldringsbrott. Tillgrepp av olika typer av gods kräver olika kunskaper hos gärningspersonerna, vilka måste kunna mötas av polisen.

Slutligen har det riktats kritik mot att polisen i den brottsutredande verksamheten inte tar hjälp av privata aktörer med specialkunskaper i högre utsträckning än vad som sker.

7.1.2 Kartlägg brottsligheten

Kunskapsbrist är ett generellt problem kring de internationella stöldligornas brottslighet, men särskilt ifråga om ankarplatser och ankarpersoner samt ifråga om hur stöldgodset avyttras i Sverige.

Polisen är den enda aktör som har förmåga att till fullo utreda denna brottslighet. Det beror på att det är polisen som besitter den kompetens som behövs för att agera mot ligorna under samtliga delar av brottsupplägget (exempelvis genom användande av tvångsmedel) samt möjlighet att få tillgång till information från andra länders arbete mot brottsligheten (genom utbyte av underrättelseinformation). Ifråga om outnyttjade resurser är därför polisen en uppenbar sådan och anledningen till att den är outnyttjad är att myndigheten verkar sakna en helhetsbild av brottsligheten. Även om det finns ingående kunskap om vissa moment i stöldligornas verksamhet verkar den närmare kunskapen om ankarplatser, ankarpersoner och turerna kring avyttring av stöldgods i Sverige begränsad. Då brottsutvecklingen går snabbt, med ständig justering av modus, måste dessutom hela tiden ifrågasättas hur aktuell den kunskap som finns egentligen är.

För att skaffa helhetsbilden måste polisen arbeta målinriktat. Ett sätt är att genom spaning följa ligornas verksamhet i landet. Enligt uppgift förekom sådant arbete tidigare, men har numera i stor utsträckning prioriterats bort. Det kan noteras att sådana insatser torde vara särskilt värdefulla för att kunna identifiera ankarpersoner och ankarplatser samt för att förstå hur stöldgodset hanteras. Lika värdefulla skulle det dock vara för att kunna kartlägga hur systematiskt och organiserat ligorna bedriver verksamheten. Just detta faktum är något som sägs vara svårt att både upptäcka och visa i en rättsprocess.

Vidare måste polisen ges rätt förutsättningar för att kunna bedriva ett effektivt arbete. För många samhällsaktörer ställer den digitala utvecklingen krav på anpassning av verksamheten, så även för polisen. Det finns idag problem i polisens olika it-stöd, vilket står i vägen för att utveckla verksamheten och uppnå högre effektivitet.²⁰ Det finns också stort behov av att utbilda samt fort- och vidareutbilda polisen om it-relaterade brott och säkerställa att it-undersökarna (de personer som ska genomföra tekniska undersökningar) har nödvändig kompetens för att kunna utföra arbetet effektivt och rättssäkert. Därtill måste utbildning ges i takt med utvecklingen på området. Polismyndigheten behöver vidare bygga upp expertkompetens inom särskilda it-forensiska områden samt öka resurserna på området. De satsningar som hittills gjorts på it-området motsvarar inte behoven.²¹ Dessa brister har direkt betydelse för arbetet mot stöldligor. Även om det finns analysverktyg är de inte optimalt utformade, vilket exempelvis får till följd att polisen tvingas arbeta med flera olika verktyg parallellt. Det utvecklingsarbete som pågår får stå tillbaka för andra, högre prioriterade, frågor och dröjer därför. Som en följd blir kartläggningen av ligornas verksamheter, möjligheterna att se mönster och upptäcka organiserade förfaranden lidande.

Kunskap om stöldbrottsligheten måste också spridas till poliskåren som helhet. Att göra en uttryckning till en plats där en stöld har begåtts måste bedömas som ett rutinuppdrag. Det får därför förutsättas att en mycket stor del av poliskåren konfronteras med sådana uppgifter i den mån de trots allt hinns med. Det är därför en uppgift för varje polis att vara uppmärksam på tecken som kan visa ett systematiskt och organiserat förfarande, men för att det ska vara möjligt måste det finnas en grundläggande kunskap om brottsligheten.

Den sammantagna bilden är att polisen borde kunna göra väsentligt mer. Att kunskapsstappet sker hos den aktör som har störst förutsättningar att skaffa kunskap är allvarligt och något som måste förändras.

7.1.3 Kunskapsbristen får återverkningar

Ankarpersonerna har, som tidigare framgått, en mycket viktig roll i brottslighetens logistikkedja. De är dessutom betydligt svårare att ersätta än utförarna. Insatser riktade mot ankarpersonerna skulle därför vara effektiva från ett brottsförebyggande perspektiv. Det handlar

²⁰ Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet – Slutrapport*, s. 100.

²¹ Brå 2016:17 s. 7–16

således om att från ett situationellt perspektiv få bort ankarpersoner som möjliggörare av brottsligheten, men för att nå framgång måste insatserna göra verklig skillnad. Det kan exempelvis handla om att göra påföljderna kännbara.

Kunskapsbristen får emellertid negativa återverkningar i detta avseende. En konsekvens kan i det närmaste beskrivas som ett cirkelresonemang, ett ”Moment 22”. En stöld anses idag som ett typiskt vardagsbrott, dvs. ett brott med förhållandevis lågt straffvärde som begås i stor mängd och för vilket polisen leder förundersökningen.²² Polisens aktuella situation innebär att sådana brott inte prioriteras och i praktiken blir många brott aldrig utredda på ett adekvat sätt.²³ Anledning till det är att polisens prioriteringar i princip styrs av straffvärden, dvs. grova brott med högt straffvärde utreds före enkla brott med lågt straffvärde.

Ett systematiskt och organiserat förfarande kan dock, även när det gäller stöldbrottslighet, höja straffvärdet.²⁴ Stöldligornas brottslighet är exempel på just sådana förfaranden. I de fall man lyckats lagföra utförare av omfattande stöldbrottslighet är det inte ovanligt med årslånga fängelsestraff. Problemet är bara att utan tillräcklig kunskap och utredning kommer även en enskild stöld som ingår i ett systematiskt och organiserat förfarande framstå som just en enskild stöld, dvs. som ett vardagsbrott som idag prioriteras bort. Cirkelresonemanget är uppenbart: Stöldbrottsligheten utreds inte därför att den inte framstår som allvarlig, men eftersom den inte utreds går det inte att visa hur allvarlig den faktiskt är.

En ytterligare konsekvens som hänger ihop med den förra är att kunskapsbristen om brottslighetens allvarlighet riskerar att leda till för milda lagföringar, såväl vad gäller brottsrubricering som påföljd. Det är åklagaren som avgör hur åtalet för brott ska utformas, en bedömning som görs utifrån polisens förundersökning. Av avgörande betydelse är

²² Se Trygghetskommissionens rapport *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott* där vi i och för sig värjer oss mot begreppet vardagsbrott, s. 47.

²³ Vikten av att genomföra s.k. förstahandsåtgärder framgår i Trygghetskommissionens rapport *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott*, s. 108 f. Trygghetskommissionen har även fått information om att Nationellt Forensiskt Centrum har begränsat antalet prov som analyseras ifråga om denna typ av brottslighet.

²⁴ Se 29 kap. 2 § 6 p brottsbalken.

vad åklagaren anser kan bevisas i en rättegång. Kan inte ett systematiskt och organiserat förfarande bevisas görs det inte heller gällande.

Vidare är kunskapen om systematiska och organiserade förfaranden av största vikt när frågor om s.k. förundersökningsbegränsning uppkommer. Förenklat innebär det att en förundersökning avseende ett visst brott får läggas ner eller inte inledas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Enligt uppgift är det inte ovanligt att åklagare väljer att begränsa förundersökningen till att endast avse ett fåtal stöldbrott av den totala mängd som misstänks, med följd att det systematiska och organiserade förfarandet inte utreds och således inte heller görs gällande. En sådan handläggning begränsar möjligheterna för hur brottsligheten ska rubriceras, men också ifråga om vilka påföljder som i praktiken blir aktuella.

Domstolens uppgift är att ta ställning till om den misstänkte har gjort sig skyldig till de brott åklagaren påstår. Det innebär att åklagaren sätter ramen för vad domstolen ska pröva och det är därför viktigt att åklagaren lägger fram alla moment som är av betydelse för att bedöma brottsligheten som allvarlig. Görs inte det kan domstolen inte heller lägga sådana förhållanden till grund för sin bedömning, vilket i sin tur kan påverka såväl brottsrubricering som påföljd.

Det är emellertid även viktigt att kunskap om brottsligheten förmedlas till domstolsväsendet. Inte minst är sådan kunskap betydelsefull när det kommer till att bedöma en gärningspersons brottsliga avsikter. Enligt uppgift har det förekommit att tillgrepp av en premiumbil, vilket krävt avancerad teknisk utrustning och tekniskt kunnande, har ansetts vara en s.k. ”joyride”. Det innebär att tillgreppet endast anses ha skett i syfte att ta en tur med bilen, kanske för nöjes skull, utan syfte att tillägna sig den (t.ex. genom försäljning). Även om det i och för sig inte skulle vara helt uteslutet, finns anledning att fundera över avsikterna hos en gärningsperson som har kapaciteter att stjäla premiumbilar. Finns kunskapen om vilka tillvägagångssätt som används vid stölder av sådana bilar och vad som krävs för att lyckas, kastar det sannolikt nytt ljus över gärningspersonens avsikter. Detta gäller naturligtvis lika mycket för åklagarens del ifråga om utformning av åtalet.

²⁵ Reglerna finns i 23 kap. 4a § rättegångsbalken.

Kunskapsbristen får även återverkningar hos privata aktörer. En tydlig konsekvens är att de drabbas av stöldligornas verksamhet när rättsväsendet inte förmår bedriva ett effektivt arbete. En annan att det är svårare för aktörerna att själva vidta åtgärder när det inte finns någon klar bild av problematiken. Följden blir att privata aktörer, och då närmast mer resursstarka branscher, är tvingade att bygga upp egen expertkunskap på området och vidta de åtgärder som är möjliga. På så sätt uppkommer djup kunskap på specifika områden, vilken naturligtvis är av stort värde. Sådan kunskap finns hos exempelvis Larmtjänst AB, enskilda försäkringsbolag, PostNord Sverige AB, Svensk Handel, Blocket AB och Tradera Sweden AB. Denna kunskap är högst relevant för polisen och skulle ge värdefulla bidrag i arbetet med att skaffa en heltäckande bild av brottsligheten. Det finns därför all anledning för polisen att inleda ett fördjupat samarbete med privata aktörer på området för att åstadkomma ett adekvat brottsbekämpande arbete. Samarbetet kan också handla om informationsinhämtning och tips inför misstänkta förestående operationer som planeras av stöldligorna. Även de privata aktörerna är därför en outnyttjad resurs på området.

Först när en heltäckande bild av det brottsliga förfarandet läggs fram, finns möjlighet att göra en adekvat bedömning såväl ifråga om vilket brott ankarpersonen ska dömas för som vilken påföljd denne bör få.

7.2 Åtgärder särskilt inriktade mot avyttring av stöldgods i Sverige

Trygghetskommissions förslag:

De branscher som riskerar att få en hälerifunktion måste bedriva ett aktivt arbete för att stöldgods inte ska omsättas inom den egna branschen. Det mest effektiva sättet torde vara att det sker genom självreglering hos respektive bransch.

Ett av de kritiska moment som lyftes fram ovan är avyttringen av stöldgods i Sverige. Även om merparten av stöldgodset troligen förs utomlands idag, särskilt fordon, fordonsdelar, båtmotorer och entreprenadmaskiner, sker en omsättning av stöldgods även i Sverige. I takt med att arbetet vid Sveriges gräns intensifieras och stramas upp kan dessutom avyttringen av sådant gods i landet antas öka.

Det torde i första hand vara gods från butiksstölder som omsätts i Sverige. Marknaden kan därvid sägas ha dubbla roller. Det handlar dels om en offerroll när de drabbas av stödligornas brottslighet, dels om en roll som hälerifunktion i den meningen att näringsidkare, medvetet eller omedvetet, köper in och säljer stöldgods. Det perspektiv vi ägnar oss åt här är vad vi benämner marknads hälerifunktion, dvs. den där stöldgods går ut till försäljning.

Häleribrottet (köp av stöldgods) är av flera skäl komplicerat att handskas med. Att köpa och sälja stöldgods innebär ofta en möjlighet att tjäna lätta och snabba pengar. Brottet anses ofta som mindre allvarligt än t.ex. stöld, och i jakten på att göra fynd är det lätt att bortse från varningssignaler om att en viss vara kan vara stulen. Särskilt om den tillhandahålls i en annars legal verksamhet. Till detta kan läggas att det är en tämligen riskfri brottslighet att ägna sig åt då brottet liknar legala transaktioner och därför är mycket mindre uppseendeväckande än stöld. Det krävs ofta större resurser för att upptäcka och utreda hälerier, vilket tillsammans med lågt straffvärde gör att brottsligheten knappast prioriteras av polisen.²⁶ Följande citat hämtat ur Brås rapport *Häleri – Den organiserade brottslighetens möte med den legala ekonomin*²⁷ beskriver komplexiteten.

Hälerier är en integrerad del av samhällsekonomin genom de ”vanliga” företagens och konsumenternas inblandning, vilket gör det svårt att utpeka tydliga offer. Företag som gör den här typen av affärer vinner, de som håller sig till rent spel förlorar. De som köper varor till fyndpris sparar en slant, medan andra kanske får betala höjda priser för att kompensera stöldrarna. Försäkringsbolagen förlorar på bedrägerier och utbetalda ersättningar, men kan kompensera förlusterna med höjda premier och kanske fler sålda försäkringar. Den stora förloraren är samhällsekonomin i stort, inte enbart till följd av uteblivna skatteinkomster. Det faktum att denna typ av brottslighet lätt passerar för legal verksamhet medför att hälarerna kan konkurrera även om kunder som inte själva önskar bidra till kriminell verksamhet. Gränsen mellan legal och illegal ekonomi blir härigenom flytande och brottsligheten blir en marknadskraft som leder till skev konkurrens mellan olika företag. I förlängningen bidrar det till ett sviktande förtroende för både marknadsfunktionssätt och rättsväsendets förmåga att upprätthålla gränsen mellan det legala och illegala. Detta riskerar att urholka förtroendet för marknadsekonomins och lagstiftningens kapacitet att vidmakthålla sunda spelregler och en rättvis konkurrens.

²⁶ Se Brå 2006:6 s. 136–138.

²⁷ Brå 2006:6 s. 131–132.

Häleribrottsligheten är också en central aspekt av stöldbrottsligheten eftersom hälarerna gör stölderna lönsamma genom att betala tjuven och ta över dennes risk när stöldgodset lämnas över. Det är bakom den enskilda stölden vi finner det individuella brottsoffret, som lider en ekonomisk förlust, och vad ofta värre är – utsätts för en allvarlig kränkning. Den enskilda stölden utgör på detta sätt ett centralt inslag i en omfattande vardagsbrottslighet som ökar känslan av otrygghet och utsatthet i samhället.

Vill vi komma åt stölderna går det inte att bortse från marknaden för stöldgods. Samtidigt som hälerier är en del av mängdbrottsligheten är de också exempel på organiserad brottslighet. Systematiska hälerier (...) kan ofta räknas till den organiserade brottsligheten genom den höga organisationsgrad och uttryckliga arbetsdelning som kännetecknar verksamheten tillsammans med de kopplingar som finns till annan kriminalitet, särskilt narkotika.

Traditionellt koncentreras polisens arbete på att lösa enskilda stöldbrott. Därigenom missar polisen den organisation som möjliggör omsättning av stora volymer av stöldgods, vilket är ytterligare ett argument för att rikta mer uppmärksamhet mot hälerier. Åtskilliga hälerier utgör således organiserad brottslighet. Organisation i det här fallet kan innebära allt från den enklaste arbetsdelning i form av att tjuven stjälar och hälarerna köper för att sedan sälja vidare, till grov internationell brottslighet där första och sista ledet i stöld- och hälerikedjan är utan vetskap om varandra. Både på den lägsta och på den högsta organisationsnivån går det att finna kopplingar till annan brottslighet.

Som påpekades ovan finns en rad avsättningsytor för stöldgodset. Det gäller såväl butiker, restauranger och hotell som försäljning över internet och på marknader och basarer. Det mest effektiva sättet att motverka brottsligheten torde vara att branscherna själva arbetar för att hålla stöldgods borta. Någon annan aktör som kan vidta effektiva åtgärder är i dagsläget svårt att se, då de rättsvårdande myndigheterna i praktiken tagit ett steg tillbaka från häleribrottsligheten. De olika branscherna skiljer sig åt, varför frågan om hur ett sådant arbete bör bedrivas avgörs bäst av respektive bransch efter en noggrann kartläggning om var problemen finns och hur de ser ut.

7.3 Övriga åtgärder

En rad andra mer specifika och detaljerade åtgärder som kan ha brottsförebyggande och brottsbekämpande effekt har uppmärksamats under arbetets gång, men inte kunnat placeras in under våra två fokusområden. Det handlar dels om åtgärdsförslag som lyfts till oss från olika

aktörer, dels om sådana som vi själva uppmärksammat kan bidra till att stävja brottsligheten. Vi nöjer oss här med att kort lista dessa.

- Utveckla och uppmuntra grannsamverkan och andra lokal initiativ för att aktivera dem som ständigt är närvarande i ett område. I detta arbete bör tekniska lösningar utvecklas och förfinas, exempelvis ifråga om de applikationer som finns redan idag och som gör att grannar snabbt kan komma i kontakt med varandra i händelse av brott.
- Användandet av s.k. målvaktsbilar måste stävjas. En målvaktsbil är ett fordon som är registrerat på en annan person än den som faktiskt äger eller brukar det. Enligt polisen används sådana fordon av stöldligorna för att inte väcka uppmärksamhet i villaområden, på landsbygden eller på parkeringsplatser vid köpcentra.²⁸ En utredning har nyligen behandlat problematiken kring målvaktsbilar (Ds 2018:33, *Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter*) varför det pågår ett arbete med frågan.
- Tätt samman med problematiken kring målvaktsbilar hänger missbruket av identitetshandlingar. Även om denna fråga är aktuell för stöldligornas brottslighet, är den än mer aktuell när det gäller bedrägeribrottsligheten. Den utvecklas därför vidare i avsnitt 9.4.
- Det bör utarbetas informations- och mediastrategier. Detta har två syften, dels att informera allmänheten om brottsligheten och hur man kan motverka den, dels som en signal till stöldligorna att det finns ett pågående brottsförebyggande arbete i Sverige. I det sistnämnda fallet handlar det således om insatser utomlands. År 2015 gjorde bulgarisk TV ett inslag om hur svenska myndigheter arbetar mot de organiserade ligor som inriktat sig på brott mot äldre personer. I inslaget, som gjordes som ett nyhetsinslag i bulgarisk TV, uppmärksammades att gärningspersoner från Bulgarien hade dömts för sådan brottslighet i Sverige. Polisen kunde därefter inte längre iaktta de nätverk från Bulgarien som tidigare hade begått brott i Sverige. Detta höll i sig resten av år 2015 och även påföljande år. Än idag opererar inte nätverken i samma omfattning som tidigare

²⁸ NOA, *Brottsverktyg åt Internationella brottsnätverk – Bilmålvakter från Öst 2016*, 2016-11-28.

i Sverige. Vid utformningen av informations- och mediastrategier måste kunskapen om vad nätverken är känsliga för användas för att uppnå effekt. Det är också viktigt att insatserna inte genomförs som information till allmänheten, utan att den kanaliseras så att den når de kriminella nätverken.

- Möjligheterna att publicera sammanställd personlig information på internet bör ses över. Genom enkla slagningar på internet går det att få en samlad bild av en persons adress (ofta med foto på huset), telefonnummer, fastighetsinnehav, bilinnehav m.m. Uppgifterna i sig är offentliga hos olika myndigheter, men internet har gjort det möjligt att sammanställa dessa uppgifter och presentera dem öppet. Genom att ta del av en sådan sammanställning kan en i det närmaste perfekt brottsplan göras upp vid datorn genom att hitta ”rätt” kombination av lämpliga brottsobjekt och brottsplatser. Enligt vår mening finns anledning att se över om en sådan sammanställning bör få tillhandahållas på det sätt som sker idag, åtminstone inte utan medgivande från den person som uppgifterna avser. Det bör framhållas att det då inte är uppgifternas offentlighet som ifrågasätts, utan endast tillåtelsen att publicera en sammanställning av dem öppet på internet.

Del 2

Den it-relaterade bedrägeri- brottsligheten

8 Den it-relaterade bedrägeribrottsligheten

Tidigare var det möjligt att komma över stora summor genom att råna banker eller butiker, för att inte tala om värdetransporter. Kontanterna har emellertid minskat i samhället och säkerheten kring de sedlar och mynt som fortfarande hanteras har blivit avsevärt högre. Förutsättningarna för ”traditionell” stöld av pengar har alltså blivit sämre.

De stora värdena finns idag i stället i den digitala miljön. För att komma åt dessa måste människor och it-system manipuleras. Det har således skett en förskjutning från tillgreppsbrott till it-relaterade bedrägeribrott, dvs. från att ta till att lura.

Det ligger stora utmaningar i att bekämpa de it-relaterade bedrägeribrotten. Det är i sig ingen nyhet att människor försöker bedra varandra, det nya ligger i tillvägagångssätten. Även om det fortfarande begås bedrägerier där gärningsperson och brottsutsatt möts öga mot öga, har genom it-utvecklingens framfart möjligheterna att i mycket stor skala och i princip anonymt kunna bedra andra gjort sitt inträde. Den i allt snabbare takt växande digitala miljön innebär att vi står inför en ny arena, med vilken följer risker som vi många gånger varken inser existerar eller har förmåga att hantera. Dessutom förväntas, och i viss mån tvingas, vi att i allt större utsträckning använda dessa tjänster. Det gäller allt från bankärenden, färd med kollektivtrafik och nödvändiga inköp till kontakt med sjukvård och olika myndigheter. I takt med teknikutvecklingen kommer denna risk att öka, vilket ställer till särskilda problem vid brottsbekämpningen och är till fördel för den kriminelle. Bedrägerier har kommit att bli en av den moderna tidens mest allvarliga former av organiserad brottslighet. I något sammanhang har den betecknats som systemhotande.²⁹

Den it-relaterade bedrägeribrottsligheten har stark koppling till människors trygghet. Att det i den digitala miljön finns ett ständigt närvarande hot om att förlora pengar, tvingas betala för internetköp som

²⁹ Dagens nyheter 2018-08-12, *Polisen: Bedrägerier med bank-id ett systemhotande problem.*

aldrig gjorts eller få sin identitet kapad, skapar otrygghet. Den ständiga nyhetsrapporteringen om allt mer sofistikerade metoder att bedra andra via internet leder till osäkerhet om vad man egentligen vågar göra över internet. Kan jag öppna detta mejl? Kan jag lita på den person som i telefon säger sig ringa från min bank och ber mig kontrollera min internetbank? Vad kan nu hända när jag i all hast råkade trycka på en länk som finns i ett e-postmeddelande i stället för att slänga det, vilket var min avsikt?

Sammantaget menar vi att det är ifråga om dessa it-relaterade bedrägeribrott (i vid mening) som det finns både störst behov av och störst möjligheter att stävja brottsutvecklingen. Det finns all anledning att ta krafttag mot en brottslighet som riktar sig mot en infrastruktur som vårt samhälle mer eller mindre kommit att bli beroende av och som hanterar stora värden för enskilda aktörer. Det är en avgörande fråga för såväl förtroende som samhällsskydd.

8.1 Hur ser brottsligheten ut?

Det är ingen lätt uppgift att beskriva den it-relaterade bedrägeribrottsligheten och risken är överhängande att framställningen blir mycket teknisk. För att förstå sig på vad de olika tillvägagångssätten innebär i praktiken och hur de olika begreppen förhåller sig till varandra krävs ganska stor ansträngning och eftertanke.³⁰

I rapporten *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (2016:9) har Brå undersökt vilka olika tillvägagångssätt som kunnat iakttagas vid bedrägeri och hur internet och identitetsstöld har använts i sådan brottslighet. De fem huvudkategorier som presenteras är kortbedrägeri, kreditbedrägeri,

³⁰ Redan ett försök att sätta sig in i vad de olika brottskoderna på området innebär visar detta och får här kort exemplifiera svårigheterna. Brottskoden 0901 (datorbedrägeri) kan innefatta skimming och nätfiske, koden 0906 (övriga bedrägerier) brott som innefattar samtal från falsk teknisksupport för att komma åt information i en dator, och koden 0913 (bedrägeri med hjälp av internet) brott som innefattar att gärningspersonen använt förfalskade e-postmeddelanden eller gjort köp på kredit i annans namn via internet. En fördjupning i brottskoden 0901 benämnd datorbedrägeri visar att 85 procent av anmälningarna består av kort- och kreditköp i annans namn. Av dessa utgör 71 procentenheter s.k. CNP-bedrägerier, dvs. kortköp utan att kortet fysiskt visats upp vid inköpet exempelvis online-köp med stulna kortuppgifter. CNP är en förkortning för Card Not Present, till skillnad från CP-bedrägerier (Card Present) där kort varit fysiskt närvarande. Till detta kan läggas begreppet identitetsintrång, vilket är en sammanfattande beteckning på tillvägagångssätt som faller under fem olika brottskoder varav tre är de ovan nämnda. Se vidare Brå, *Klassificering av brott – Anvisningar och regler*, s. 60–62 och NBC, *Brottsutvecklingen i riket – December 2017*.

annonsbedrägeri, fakturabedrägeri och övriga telefon- och internetbedrägerier.³¹ Även avseende dessa kategorier blir framställningen mycket teknisk om man skulle försöka sig på en fördjupning och precisering av problematiken.

I vissa sammanhang och för vissa syften finns tveklöst ett behov av tekniskt detaljerade beskrivningar över hur brottsligheten utförs. Med den ansats om att hitta mer grundläggande och övergripande åtgärdsförslag som Trygghetskommissionen valt, finns dock inget behov av en sådan beskrivning. Vi kommer i stället att koncentrera oss på en mer översiktlig diskussion kring de it-relaterade bedrägerierna.

8.2 Incitament bakom it-relaterade bedrägerier

Det finns troligen ett antal olika faktorer som ligger bakom ökningen av it-relaterade bedrägerier. Av central betydelse är sannolikt att kontantmängden i samhället har minskat. Det genomsnittliga värdet på sedlar och mynt i cirkulation har mellan åren 2008–2017 sjunkit från knappt 110 miljarder kr till 57 miljarder kr.³² År 2017 minskade butiksrånen med 12 procent till 724 brott, bankrånen med 15 procent från 13 till 11 brott och värdetransportrånen med hela 60 procent från 10 till 4 brott.³³ Pengarna har flyttats från den fysiska miljön till en digital kontomiljö.

Det förtjänar här att lyftas fram att utvecklingen har varit en nödvändig förutsättning för att dessa brott alls ska kunna begås, men också för att den skenande brottsutveckling vi ser på området alls är möjlig. Möjligheten till digitala möten mellan gärningsperson och brottsutsatta gör att brotten kan begås i stora volymer på kort tid. Serier med kortnummer kan köpas och mängder med bluffakturor och bluffmejl kan skickas för att försöka få människor att lämna ut känsliga uppgifter eller plantera in skadlig kod i deras datorer.

8.3 Kritiska moment i brottsupplägget

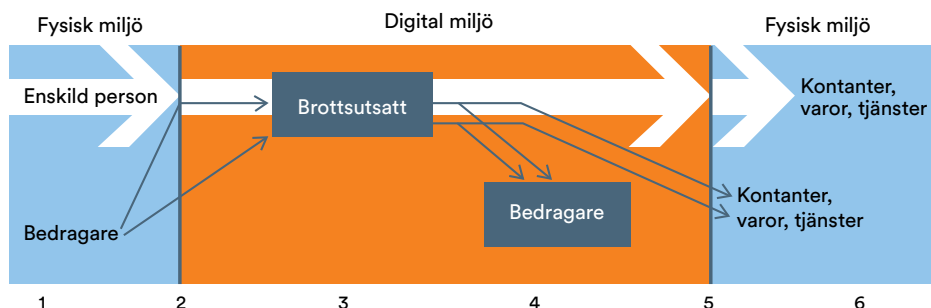
På samma sätt som i stöddligornas brottslighet finns några kritiska moment i den it-relaterade bedrägeribrottsligheten mot vilka det kan antas vara särskilt verkningsfullt att sätta in åtgärder. Det är framför allt två moment som kan lyftas fram – dels inträdet i den digitala miljön (nr 2 i Figur 3), dels mottagandet av godset (nr 4–6 i Figur 3).

³¹ Brå 2016:9 s. 53 ff. Se även SOU 2015:77.

³² <https://www.riksbank.se/sv/sedlar-och-mynt/statistik/>.

³³ Brå, *Kriminalstatistik 2017 – Anmälda brott Slutlig statistik*.

Figur 3. It-relaterad bedrägeribrottslighet



Den översta vita pilen i figuren (som går från fysisk miljö in i digital miljö och därefter åter till fysisk miljö) symboliserar den enskildes (brottsutsattes) egna och legitima åtgärder i den fysiska och digitala miljön. De två svarta pilarna symboliserar bedragarens kriminella åtgärder för att tillgodogöra sig den brottsutsattes ekonomiska medel som finns i den digitala miljön.

Nr 1 – Den enskilde personen (senare den brottsutsatte) och bedragaren innan de inträtt i den digitala miljön.

Nr 2 – Inträde sker i den digitala miljön.

Nr 3 – Den brottsutsattes digitala miljö där t.ex. tillträde till dennes internetbank är möjlig.

Nr 4 – Bedragarens digitala miljö där det t.ex. finns konton som denne förfogar över och dit pengar kan föras.

Nr 5 – Utträde ur den digitala miljön.

Nr 6 – De åtgärder som vidtogs i den digitala miljön har här omvandlats till exempelvis kontanter, varor eller tjänster i den fysiska miljön. De som anges vid den vita pilen är resultatet av legitima åtgärder från den enskilde och sådana denne själv godkänt. De som anges vid de svarta pilarna är sådana som bedragaren har åstadkommit genom utnyttjande av den brottsutsattes digitala miljö och som bedragaren förmått tillgodogöra sig.

8.3.1 Inträde i den digitala miljön

För att en bedragare ska kunna göra en ekonomisk vinning, måste denne ta sig in i den digitala miljön där konton finns tillgängliga eller kredit kan utnyttjas.

Det kan göras genom att lura kontohavaren att släppa in bedragaren i miljön (övre svarta pilen vid nr 2 i Figur 3). Ett starkt förenklat exempel är att en bedragare ringer upp sitt offer, presenterar sig som representant för dennes bank och ber denne logga in på sin internetbank med t.ex. BankID. På annan plats sitter bedragaren och blir genom sin dator insläppt i kontohavarens internetbank och får därmed tillgång till de medel som finns där. Det finns ett flertal olika tillvägagångssätt som används, men det som är gemensamt här är att offret själv luras att släppa in gärningspersonen i den digitala miljön där offrets ekonomiska medel är tillgängliga. Den svaga länken i dessa fall är alltså offret själv.

Ett annat sätt är att bedragaren med hjälp av t.ex. offrets kortuppgifter kan göra inköp i den digitala miljön. I dessa fall har offret inte medverkat i tillvägagångssättet, i stället används stulna kortuppgifter som exempelvis går att köpa över internet (nedre svarta pilen vid nr 2 i Figur 3). I dessa fall är den svaga länken kontrollen av vem det är som använder kortuppgifterna och därmed innehavaren av den internetsida eller den betalleverantör som har ansvaret i det enskilda fallet. Är den person som utför en transaktion rätt innehavare av kortet eller är det en person som stulit kortuppgifterna och på så vis ger ett sken av att vara den rätte kortinnehavaren?

8.3.2 Godsets mottagande

För att nå framgång med brottsupplägget räcker det inte med att ta sig in i den digitala miljön. Man måste dessutom få tillgång till pengarna eller det beställda godset. Därför kan två ”huvudsituationer” sägas föreligga dels när pengar förs över och görs tillgängliga på mottagarkontot, dels vid utlämning eller leverans av gods.

Vid överföring mellan konton sker transaktionen helt i den digitala miljön (nr 4 i Figur 3). Pengarna tar aldrig fysisk form utan transfereras elektroniskt. Den svaga länken här ligger inom transfereringssystemet och säkerställande att pengarna tillgodogörs en behörig person.

Vid utlämningar av gods är den kritiska punkten då godset lämnar befodringsledet och når mottagaren (nr 5 i Figur 3). Det kan t.ex. ske genom utlämning av postpaket på ett utlämningsställe i en livsmedelsaffär, eller genom hemkörning av gods med budfirma. Ett annat sätt är att kontanta medel hämtas ut från en penninginrättning, t.ex. bank eller växlingskontor. Den svaga länken här är identifikationen av mottagaren.

8.4 Förmågan att vidta effektiva åtgärder

När det gäller brottslighet i en digital miljö är frågan om förmåga att vidta effektiva åtgärder särskilt intressant. Då brottsligheten utspelar sig på en arena som står i ständig och snabb förändring ställs särskilda krav på dem som agerar där.

Brottslighetens modus innebär vidare att brottsförebyggande åtgärder är de mest effektiva. Eftersom det är svårt att både utreda och lagföra gärningspersonerna, måste kraft läggas på att brott inte begås.

För anonyma gärningspersoner utomlands är det uppenbart att brottsbekämpningen inte har någon effekt. Vi måste således söka lösningar inom den situationella brottspreventionens tankegångar.

8.4.1 Polisen har inte förmågan

På samma sätt som stöldligornas verksamhet innebär den it-relaterade bedrägeribrottsligheten stora utmaningar för polisen. Det handlar återigen om en brottslighet som är mycket professionell och med ett organiserat och systematiskt förfarande verkar i en internationell, gränsöverskridande kontext. Utmärkande för bedrägeriernas del är att brottsligheten bedrivs i en ny digital miljö som blir alltmer avancerad och utgör en allt större del av samhället. Det ställer nya krav på polisen att kunna hantera brottsligheten, men samtidigt också att kunna verka i denna nya miljö.

För att få perspektiv på situationen ska inledningsvis erinras om att det i dagsläget görs drygt 200 000 brottsanmälningar om bedrägeri per år. Idag arbetar ca 270 personer heltid med att utreda anmälningarna och därtill ett antal personer som inte har det som sin enda uppgift.

Polismyndigheten har i sin internrevision tagit fram rapporten *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*.³⁴ Granskningen avsåg sådana bedrägerier enligt 9 kap. brottsbalken för vilka Polismyndigheten är förundersökningsledare och beslut hade fattats om att inte inleda förundersökning. Det är en omfattande och allvarlig kritik som internrevisionen riktar mot hanteringen av ärendena. För våra syften är det tillräckligt att lyfta fram de sammanfattande slutsatserna.

Kritik framfördes om brister att hantera det stora inflödet av ärenden. Ifråga om utredningsarbetet hade beslut om att inte inleda förundersökning fattats på ett slentrianmässigt sätt. Viktiga delar av det utredningskoncept som tagits fram hos polisen hade inte följts i bedrägeriutredningarna ifråga om åtgärderna i den initiala utredningsprocessen. Internrevisionen framförde att det sällan vidtas någon relevant utredningsåtgärd ens i de fall anmälaren har namngett en misstänkt gärningsperson.

³⁴ Polismyndigheten, *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*. Resultaten i den fortsatta framställningen är hämtade från denna rapport.

Internrevisionen konstaterade att bristerna sannolikt beror på det stora ärendeinflödet och på att det inte finns tillräckliga resurser för att åstadkomma en rimlig arbetssituation.

Polisens it-situation gällande bedrägerierna kan i många och mycket beskrivas på samma sätt som för stöldbrottsligheten, se avsnitt 7.1.2. Om man erinrar sig antalet brottsanmälningar gällande bedrägeri och antalet utredare samt därtill lägger att det inte finns tillräckligt antal personer med rätt kompetens och inte heller tillräckliga verktyg, finns ingen möjlighet att bedriva ett effektivt arbete där it-inslag är nödvändiga. Det visas också av att det enligt uppgift till oss förekommer att polisen på vissa håll i landet direktavskriver anmälningar om bedrägeri som avser belopp under 10 000 kr.

Problemen bottnar naturligtvis också i de stora volymerna av ärenden, att polisen inte når över själva it-miljön och att det är fråga om gränsöverskridande brottslighet.

Mot denna bakgrund kan man med fog fråga sig om polisen är en aktör att räkna med när det kommer till brottsbekämpande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete ifråga om it-relaterade bedrägeribrott.

Det finns skäl att karaktärisera inträdet av de it-relaterade brotten som så utmanande och annorlunda jämfört med den tidigare situationen, att vi står inför ett delvis grundläggande skifte i polisens arbete. Även om it-relaterade brott inte är en ny företeelse för polisen, har bedrägerierna eskalerat till sådana nivåer att polisen i stor utsträckning förlorat sin roll i arbetet med att stävja brottsligheten.

Det vore i sig inget nytt att polisens arbetsuppgifter förändras påtagligt. Från att ha varit en funktion för upprätthållande av ordning och säkerhet på i huvudsak landsbygden har polisväsendet från 1500-talet fått en rad olika, mer centrala uppgifter. Organisation och funktion har förändrats efter samhällets behov och utveckling. Ett exempel på en genomgripande reform är polisens förstatligande år 1965 som föranleddes av en ökning av att både trafiken och befolkningens rörlighet. Brottsligheten hade ökat och fått en annan och inte så lokalt anknuten karaktär som den tidigare haft. Samhällsutvecklingen ställde nya krav

på polisens arbete, vilket gjorde att det inte längre var ändamålsenligt att arbeta i de små kommunala polisdistrikten. Reformen innebar även att åklagarväsendet förstatligades fullt ut, och polis-, åklagar- och skattefrågor separerades på olika myndigheter i stället för att som dittills delvis hört ihop.³⁵ Det finns starka skäl att tro att vi står inför behov av liknande och än mer dramatiska förändringar av polisens verksamhet i takt med den digitala utvecklingen.

När det gäller bedrägeribrottsligheten måste man av allt att döma sluta sig till att polisen inte längre har förmåga att stävja brottsligheten. Med nuvarande situation finns ingen möjlighet för polisen att på ett adekvat sätt kunna ta hand om den stora mängd brottsanmälningar som görs. Ett av skälen till det, förutom mängden, är brottslighetens inslag av teknik och anonymitet. Att försöka hitta och lagföra en gärningsperson som anonymt har agerat via internet från i princip vilken plats på jorden som helst innebär en helt annan utmaning än att t.ex. leta efter en person som gjort sig skyldig till stöld i Sverige. Sannolikheten att nå framgång är mycket liten. Till detta kommer att brottsligheten utspelar sig på en arena som är förhållandevis ny och på vilken människor, och för den delen företag, inte är vana att agera och därför har svårt att identifiera risker. Mot denna bakgrund menar vi dessutom att det inte skulle vara ekonomiskt försvarbart att tillsätta den mängd poliser som skulle krävas för att ta hand om bedrägerianmälningarna, ens om det vore möjligt. Slutsatsen blir i stället att polisen ensam, eller för den del rättsväsendet som helhet, inte längre har förmåga att upprätthålla lag och ordning ifråga om den it-relaterade bedrägeribrottsligheten. Andra lösningar måste sökas.

8.4.2 Vem har förmågan?

Brottslighetens modus innebär vidare att brottsförebyggande åtgärder är de absolut mest effektiva. Eftersom det är svårt att både utreda och lagföra gärningspersonerna, måste kraft läggas på att brott inte begås.

Till skillnad från situationen vid stöldbrottslighet förfogar enskilda personer och företag i mycket ringa utsträckning över de områden där bedrägerier begås. Brotten möjliggörs genom digitala kanaler och via de applikationer som tillhandahålls för olika it-tjänster. Det är inte lika enkelt för den enskilde att försöka skydda sig som vid tillgreppsbrottslighet då det finns säkerhetsdörrar, lås, larm, kassaskåp och bankfack att tillgå.

³⁵ Furuhaug, Björn, *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*.

Förmågan att bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete ligger därför i stället hos de aktörer som tillhandahåller den infrastruktur som används vid digitala tjänster. Det innebär som ovan påpekats att inte heller polisen har någon reell förmåga på området. Slutsatsen härav är att vi återigen måste rikta fokus mot aktörer, i det här fallet inom it-branschen, som inte traditionellt har haft en roll i brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsskapande arbete, då de är outnyttjade resurser som måste aktiveras och möjligen även tvingas att agera, samt att de marknadsekonomiska incitamenten kan fungera som drivkraft för arbetet.

9 Trygghetskommissionens åtgärdsförslag mot it-relaterade bedrägeribrott

9.1 Polisens roll måste omdefinieras

Trygghetskommissionens förslag:

Polisens roll måste omdefinieras när det gäller den it-relaterade bedrägeribrottsligheten.

Tidigare har konstaterats att polisen inte har möjlighet att ensam vända brottsutvecklingen gällande bedrägerier. Anmälningarna är för många och det är inte realistiskt att sätta in de resurser som skulle krävas för att ta hand om 200 000 brottsanmälningar per år. Resurstillskottet skulle nämligen behöva bli så omfattande att det inte skulle vara ekonomiskt försvarbart i förhållande till andra möjliga alternativ, vilka kommer att beröras nedan. Ifråga om den it-relaterade bedrägeribrottsligheten måste polisen i stället omdefiniera sin roll. Hur den nya rollen ska se ut är en grannliga uppgift att avgöra och kräver bl.a. att man långsiktigt definierar målen för polisens verksamhet på området.

Naturligtvis måste ett visst reaktivt arbete bedrivas. En brottsutredande verksamhet och lagföring är avgörande för att alls upprätthålla laglydnad på området. Det är dock uppenbart att det brottsförebyggande arbetet måste utvecklas avsevärt, kanske till att vara mer omfattande än det reaktiva, och det måste göras tillsammans med andra aktörer.

Enligt vår bedömning finns tre huvudsakliga frågor som måste övervägas i arbetet med att definiera polisens nya roll. Det handlar för det första om vilka bedrägeribrott som polisen ska utreda. Att utreda samtliga är en omöjlighet och därför måste det noga övervägas vilka kriterier som ska vara styrande för urvalet av ärenden som ska bli föremål för utredning. Aspekter att beakta kan vara brottens samhällsfarlighet, allvarlighet och omfattning samt huruvida det finns utsikter till framgång i utredningen.

För det andra är frågan om återtagande av brottsvinster viktig. Genom en effektiv återtagandeverksamhet kan incitamenten för brottsligheten minskas och därmed sannolikt även brottslighetens omfattning. På så sätt kan den kanske viktigaste drivkraften bakom brottsligheten tas bort. Det finns till och med anledning att överväga om möjligheten till återtagande av brottsvinst ska vara ett av de styrande kriterierna för om ett ärende alls ska utredas av polis.

För det tredje handlar det om att öka kunskapen på området och hålla kunskapen uppdaterad. I detta ligger även att hålla polisens it-kompetens och utredningsverktyg adekvata i förhållande till teknikutvecklingen.

9.2 Polisen behöver avlastas

Trygghetskommissionens bedömning:

Polisen behöver avlastas i sitt arbete gällande de it-relaterade bedrägerierna. Avlastning kan ske på olika sätt, varvid följande tre förebilder kan övervägas:

- Andra myndigheter kan få brottsbekämpande uppgifter
- Privata aktörer kan finansiera polisens brottsutredande verksamhet
- Privata aktörers information och kompetens om brottsligheten bör tas tillvara

Då polisen inte har förmåga att ta hand om alla anmälningar om bedrägerier bör frågan ställas om det finns några sätt att avlasta polisens verksamhet när det gäller att utreda brott. Kommissionen har fått del av tre möjliga uppslag. Det kan handla om att inrätta brottsutredande enheter på andra myndigheter än Polismyndigheten, att låta privata aktörer finansiera brottsutredande enheter hos Polismyndigheten och att i mycket större utsträckning än vad som görs idag ta tillvara kompetens och information som finns hos privata aktörer. Vi menar att det på alla dessa områden finns outnyttjade resurser.

9.2.1 Andra myndigheter kan få brottsbekämpande uppgifter

Även om det är Polismyndigheten som traditionellt förknippas med brottsutredande verksamhet är det inte längre främmande för svenska förhållanden att lägga sådana uppgifter på andra myndigheter. Idag har såväl Tullverket som Skatteverket sådana befogenheter. Fördelen med det är att kunskap och erfarenheter hos den enskilda myndigheten direkt kan komma den brottsbekämpande verksamheten till del. Brottsutredningarna kan därmed hålla högre kvalitet och bedrivas mer effektivt.

Inrättandet av skattebrottsenheter vid Skatteverket möttes inledningsvis av ganska skarp kritik, men efterföljande utvärderingar och erfarenheter visar att verksamheten är framgångsrik. Arbetsätten hos både Skatteverket och Tullverket har emellertid visat att det är fullt möjligt att inom en och samma myndighet bedriva verksamheter med olika ändamål (exempelvis taxering respektive brottsutredning) utan att rättssäkerheten äventyras.³⁶

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* (SOU 2017:37) föreslog utredningen att en brottsutredande enhet skulle inrättas på Försäkringskassan enligt den modell som finns för skattebrottsenheterna. Bakgrunden var att anmälningarna om bidragsbrott³⁷, ett slags bedrägeribrott, inte togs om hand på ett tillfredsställande sätt av Polismyndigheten.³⁸ Förslaget har än så länge inte genomförts.

Enligt Trygghetskommissionens uppfattning skulle sådana initiativ leda till en bättre hantering av brottsanmälningarna och en avlastning i polisens arbete. Även om inte denna rapport fokuserar på just bidragsbrotten, är dessa många gånger it-relaterade och måste ingå i de överväganden kring vad polisens nya roll ska innebära.

9.2.2 Privata aktörer kan finansiera polisens brottsutredande verksamhet

Om det inte är främmande i svensk rättstradition att låta andra myndigheter än polisen utreda brott, är situationen annorlunda när det gäller att låta privata aktörer finansiera brottsutredande verksamhet hos polisen. I England är dock situationen annorlunda.

³⁶ SOU 2017:37 s. 480.

³⁷ Se bidragsbrottslagen (2007:612).

³⁸ Se SOU 2017:37 kapitel 11.

Trygghetskommissionen har besökt City of London Police, vid vilken tre specialenheter med totalt cirka 100 anställda inrättats med uppgift att arbeta mot olika typer av bedrägerier:

- Dedicated Card and Payment Crime Unit (DCPCU) bildades 2002 och har ansvar för arbetet mot bl.a. kreditkortsbedrägerier,
- Insurance Fraud Enforcement Department (IFED) bildades 2012 och har ansvar för arbetet mot försäkringsbedrägerier, och
- Police Intellectual Property Crime Unit (PIPCU) bildades 2013 och har ansvar för att förebygga och utreda allvarlig och organiserad brottslighet gällande immateriella rättigheter.

Enheterna har kommit till som en reaktion på det ökade antalet bedrägerier på respektive område och polisens oförmåga att hantera dem. Generellt har det även i England varit svårt att få uppmärksamheten riktad mot bedrägeribrottsligheten då andra brottstyper bedömts som allvarligare. Det hör till saken att den typ av bedrägerier man arbetar mot ofta är ingången till annan, betydligt mer allvarlig, brottslighet såsom annan organiserad brottslighet, penningtvätt och terrorism.

Specialenheterna finansieras av respektive privat branschsektor och består av poliser från både City of London Police och Metropolitan Police. Även om det finns ett nära samarbete mellan enheterna och branscherna, utför polisen sina arbetsuppgifter med fullt oberoende från finansörerna. Exempelvis har branscherna inget inflytande på vilka ärenden som ska utredas.

Enligt Detective Chief Inspector Oliver Little vid DCPCU har bl.a. följande erfarenheter vunnits genom att på detta sätt professionalisera arbetet mot bedrägerier:

- Det är nödvändigt att inte betrakta bedrägeribrotten som mindre allvarlig brottslighet. Ofta ligger betydligt allvarligare och mer organiserad brottslighet bakom bedrägerierna och dessutom är det brott som påverkar människors livskvalitet i vardagen.
- Det är nödvändigt att skaffa information om tillvägagångssätt, gärningspersoner, brottsutsatta m.m. för att kunna förebygga och utreda brotten på ett professionellt sätt.

- Arbetet måste hållas ihop. Det går inte att lägga denna typ av utredningar på en rad olika polisområden och aktörer. Det krävs specialistkompetens och erfarenhet i utredningarna.
- Det krävs specialistkompetens om brotten för att kunna bedriva ett adekvat brottsförebyggande arbete.

Sverige står idag inför en liknande situation som England gjorde då specialenheterna infördes, dvs. ett ökande antal bedrägerianmälningar och en polis som inte har förmåga att hantera dem.

9.2.3 Privata aktörers information och kompetens om brottsligheten bör tas tillvara

Idag pågår verksamheter hos en rad privata aktörer som i praktiken är att likna vid brottsutredande verksamheter. Syftet med dem är inte primärt att få en person fälld för brott, utan i stället att motverka angrepp mot den egna verksamheten. Omständigheterna som utreds är emellertid ofta desamma som skulle utredas av polisen i en regelrätt brottsutredning. Tre exempel får belysa detta.

Inom försäkringsbranschen görs utredningar vid misstanke om att det framställts oriktiga krav eller då försäkringsbedrägeri kan misstänkas. Syftet med utredningarna är att undanröja eller bekräfta de misstankar som finns och att ge försäkringsföretagen underlag för att kunna fatta korrekta beslut i ersättningsfrågor. Utredningar av detta slag bedrivs av särskilda utredningsavdelningar hos försäkringsbolagen, men också av en branschgemensam organisation, Larmtjänst AB. Denna organisation har det uttalade syftet att bekämpa försäkringsrelaterad brottslighet och att stödja försäkringsbolagens utredningsverksamheter. Verksamheten hos Larmtjänst AB är indelad i fem huvudsakliga områden, varav kriminaltekniska tjänster är ett sådant. Såväl brandtekniska, inbrottstekniska och fordonstekniska analyser som dokumentanalys utförs. Analyserna tas fram av erfarna kriminaltekniker anställda hos organisationen. Det ska tilläggas att Larmtjänst AB även samverkar med polisen, t.ex. vid fordonstekniska analyser med syfte att fastställa stöldsätt och annan information som kan vara till hjälp vid polisliära utredningar. En annan central del i organisationens verksamhet är att söka, identifiera och återfinna misstänkt stöldgods, såväl inom Sverige som utomlands.³⁹

³⁹ Svensk Försäkring, *Riktlinjer för försäkringsföretagens utredningsverksamhet* och Larmtjänst AB, *Larmtjänst AB – vi arbetar mot stölder och försäkringsbedrägerier*.

Också hos innehavare av försäljningsplatser på internet (t.ex. Trade-ra Sweden AB och Blocket AB) pågår en omfattande verksamhet för att stävja att tjänsterna utnyttjas i brottsliga syften. Misstankar om bedrägeri, häleri och konto- och identitetskapningar är vanliga. Genom avancerade analyser av verksamheten på försäljningsplatserna har man goda möjligheter att identifiera misstänkta beteenden. Är misstankarna tillräckligt allvarliga stängs användarens konto av, vilket förekommer frekvent.

Även hos PostNord Sverige AB pågår en verksamhet för att bekämpa brott. Brottsligheten kan avse såväl stölder av gods som skickats med företaget som bedrägerier med inslag av identitetsrelaterad brottslighet och försändelser som innehåller illegalt gods. Genom analyser av de flöden som görs via företaget byggs stor kunskap upp om olika brottsliga tillvägagångssätt.

Dessa korta exempel visar att brottsutredningsverksamhet redan idag har flyttat till den privata sfären. I praktiken utövas även viss rättskipning av privata aktörer, även om påföljderna inte är de traditionella. Inom försäkringsbranschen handlar påföljderna om att försäkrings-tagaren nekas försäkringsersättning och kanske även att teckna nya försäkringar, medan det på försäljningsplatserna på internet handlar om att få sitt konto avstängt. Denna utveckling har med största sannolikhet föranletts av att polisen inte längre är en kraft att räkna med när det kommer till att utreda och lagföra vissa typer av brott. Det ska här också påpekas att det till oss vid mer än ett tillfälle har getts uttryck för att polisen ofta visat ointresse för att ta emot material som i praktiken utgör färdiga brottsutredningar. Framgångarna med att få polisen intresserad har, helt naturligt, varit större i de fall privata aktörer gripit personer för brott (s.k. envargripande) och då tillkallat polis.

Trygghetskommissionens slutsats är således att det idag bedrivs en form av parallell brottsutredning och ”lagföring” av aktörer i den privata sfären. Av allt att döma bedrivs den dessutom av mycket kvalificerade personer med djup kunskap om den enskilda brottsligheten. Vidare är det en mycket effektiv verksamhet, vilken får draghjälp av de marknadsekonomiska fördelar som vi menar både bör och måste nyttiggöras i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet framöver för att det ska bli adekvat och göra verklig skillnad.

Att sådana tankar inte är främmande för statsmakterna visar ett uttalande som gjordes av justitieminister Laila Freivalds för snart 25 år sedan. Hon uttalade då att försäkringsbedrägerier i första hand måste bekämpas av försäkringsbolagen själva. Hon hänvisade till förbättrade kontrollmetoder som medel för att upptäcka och förhindra brottsligheten samt till att bolagen själva har ett starkt intresse av att utveckla detta område.⁴⁰

Trygghetskommissionen menar att det är hög tid att i polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i större utsträckning ta vara på den kunskap och kompetens som finns hos privata aktörer.

9.3 En It-ombudsman inrättas

Trygghetskommissionens förslag:

En It-ombudsman inrättas med uppgift att bevaka användarnas intressen av en säker och trygg it-användning.

Ovan har konstaterats att vi idag knappast har något annat val än att delta i den digitala miljön. Vi är därför tvungna att på egen hand agera på en ny arena utan egentlig kunskap om vilka risker det för med sig och utan möjlighet att själv kunna välja eller påverka de tekniska lösningar som tillhandahålls. Det som sätts på spel på denna arena är dessutom av avgörande betydelse för oss, nämligen vår ekonomiska situation.

Om man tar ett steg tillbaka och betraktar helhetsbilden av situationen, något förenklat, sägas att it-branschen i vid bemärkelse har fått fritt spelrum att driva utvecklingen på området med lättare och snabbare tjänster, exempelvis betalningslösningar. Vår bedömning är att prioriteten har varit att förenkla, och i det arbetet har brottsförebyggande aspekter fått stå tillbaka. De problem som visat sig i efterhand i form av brottsliga angrepp har överlämnats till rättsväsendet att lösa. Användarna, såväl privatpersoner som företag, har i hög grad lämnats åt sitt öde.

Situationen leder till frågan om inte användarna måste stärkas i sin position mellan it-utvecklingsbranschen som inte prioriterar brottsförebyggande arbete och polisen som inte har förmåga att hantera den skenande brottsutvecklingen på området.

⁴⁰ Riksdagens protokoll 1994/95:60 den 14 februari.

9.3.1 It-användarnas intressen behöver drivas

Det finns ett stort behov av att driva it-användarnas intressen på området. Tre huvuduppgifter kan identifieras; förse användarna med kunskap, identifiera förbättringsbehov och bedriva påverkansarbete.

Förse användarna med kunskap

Kunskapsbehoven är stora och kommer i takt med it-utvecklingen att vara fortsatt stora. Ett arbete, som ständigt måste pågå, handlar om att tillhandahålla användarna bred information om olika it-lösningar som används i samhället. Här bör även information om vilka lösningar man ser framöver presenteras för att förbereda allmänheten på vad man kan komma att konfronteras med.

Lika viktigt är emellertid att på ett objektiva och korrekt sätt informera om säkerhetsbrister i it-lösningar som förekommer på marknaden. Det behövs en funktion som tillhandahåller saklig information som sträcker sig bortom dagstidningarnas löpsedelsrubriker. Därutöver finns behov av att denna information presenteras sammanhållet och lättillgängligt så att gemene man på ett enkelt sätt kan söka specifik kunskap, exempelvis om huruvida en viss applikation är lämplig för ett visst ändamål eller vilken applikation som annars skulle vara användbar samt hur tillförlitliga och säkra dessa är.

Kunskapen kan hämtas från olika håll, värderas och sammanställas, men den kan även tas fram på egen hand. En variant skulle kunna vara att genomföra testförfaranden och ranka applikationer, betalningslösningar och handelsplatser utifrån både användarvänlighet och säkerhet. Ett sätt att arbeta med frågorna är den satsning som görs av IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring, där kommunernas klimatanpassningsarbete rankas.⁴¹ En sådan satsning kan ge både värdefull information till användarna och incitament för it-utvecklarna att tillhandahålla säkra lösningar.

Identifiera förbättringsbehov

Det går idag inte att på ett någorlunda enkelt sätt få en helhetsbild över hur och var it-verktyg används i samhället. Även om det mest sanningsenliga svaret är att det knappast finns någon sektor som är fri från

⁴¹ Se Thörn, Philip m.fl. *Klimatanpassning 2017 – så långt har kommunerna kommit*.

digitala lösningar, är vår bedömning att det är betydligt svårare att identifiera problemen som uppkommer ”mellan” lösningarna. Det kan vara fråga om funktionsfel, vilka i och för sig ofta upptäcks snabbt, men ifråga om brister i säkerheten är kunskapen betydligt lägre. När det gäller den aspekten är det i stället troligen mest sanningsenligt att påstå att ingen besitter en sådan utbredd kunskap idag. Ingen har heller ansvar för att skaffa sig den.

Vi menar att det behövs en funktion som har till uppgift att identifiera områden där säkerhetsarbetet antingen har ”fallit mellan stolarna” eller där ingen känner ansvar för säkerhetsarbetet, samt områden där inte något sådant arbete alls bedrivs trots behov.

Bedriva påverkansarbete

Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan konstateras att det finns ett behov av att någon för användarnas talan gentemot såväl tillverkare och tillhandahållare av it-lösningar som mot lagstiftaren.

Gentemot tillverkare och tillhandahållare finns behov av att driva såväl brottsförebyggande frågor som trygghetsfrågor. Fokus bör ligga på att it-lösningarna i sig själva ska vara så säkra att de inte kan missbrukas. Exempel på frågor som bör ställas och utvärderas är hur hög säkerheten är i våra alltmer uppkopplade hem. Om det innebär en it-säkerhetsrisk att brödrosten eller kylskåpet är uppkopplade mot en mobiltelefon kanske en sådan funktion bör förbättras eller inte alls tillhandahållas. Och även om en mobiltelefon kan styra dessa saker, kanske varken brödrosten eller kylskåpet måste kunna svara för det fall en sådan funktion innebär en säkerhetsrisk.

Ett mer närliggande exempel är blipp-funktionen som numera finns på kredit- och kontokort, dvs. den funktion som innebär att betalning kan göras med kortet genom att endast hålla det mot kortläsaren utan att behöva ange pin-koden. Det kanske ska vara möjligt att kunna välja bort en sådan funktion om det innebär att den enskilde känner sig otrygg eller om korten kan missbrukas. Det kan även handla om att driva frågor om att säljaren av en produkt måste säkerställa att denne ingår avtal med rätt person, eller att utgångsläget för bankkort ska vara

att de är stängda för köp utomlands och aktivt måste öppnas av den som ska genomföra köpet.

Inspiration i sådant arbete kan hämtas från konceptet Secured by Design, som är rubriken på ett antal projekt som har som princip att själva utformningen av en produkt förhindrar att den kan användas för brott.⁴² Producenten tar således redan vid utformningen av produkten hänsyn till säkerhetsaspekten och låter den påverka designen på ett sådant sätt att säkerhetsriskerna minimeras. Det kan handla om att göra bostäder mer motståndskraftiga mot inbrott och göra bilare svårare att stjäla, men också att utforma digitala produkter och tjänster på ett sätt som minimerar risken för obehörig användning.

I förhållande till lagstiftaren handlar det om att driva it-relaterade frågor som inte faller under någon annan funktions ansvarsområde (och även att uppmärksamma andra funktioner på frågor som bör drivas). Återigen handlar det om att utgå från en heltäckande bild för att se var behoven av förändringar finns. Det kan vara i de rättsvårdande myndigheternas verksamhet, i olika tillsynsverksamheter eller ifråga om rent civilrättslig lagstiftning som med tiden kommit att tillämpas på digitala förfaranden, men visat sig inte fungera tillfredsställande.

9.3.2 Vilken typ av funktion?

Det finns olika alternativ ifråga om hur den funktion som ska driva användarnas intressen bör utformas. Utan att gå djupare in på frågan skulle den kunna utformas som en avdelning eller enhet på en redan existerande myndighet. Ett förslag skulle då vara att inkludera den i Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) som startade sin verksamhet den 1 september 2018. Även om myndighetens uppgift idag är att arbeta med digitaliseringen av statliga myndigheter, kommuner och landsting⁴³ finns inget hinder mot att utöka verksamheten. Det är inte heller uteslutet att funktionen skulle kunna placeras hos en privat aktör som arbetar med frågorna.

En lösning som enligt vår mening förtjänar att övervägas särskilt är att inrätta en It-ombudsman. I ett samhälle där den enskilda människan i princip har kommit att bli beroende av den digitala miljön, och det mot denna miljö riktas en brottslighet som av vissa karaktäriserats som

⁴² Se vidare <http://www.securedbydesign.com/>.

⁴³ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

systemhotande, finns anledning att prioritera frågorna och ge dem hög dignitet i den offentliga förvaltningen.

Genom inrättandet av en It-ombudsman skulle samhället på ett brett plan ge frågorna den dignitet de kräver. Det skulle även innebära en möjlighet att mer koncentrerat kunna arbeta med säkerhets- och trygghetsfrågor relaterade till området, något som idag måste betecknas som mycket eftersatt.

9.4 Övriga åtgärder

Även ifråga om bedrägerier har en rad andra mer specifika och detaljerade åtgärder uppmärksamats. Även här nöjer vi oss med att kort lista förslagen.

- Det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser som gör det lättare att dela information om bedrägerier mellan myndigheter och mellan myndigheter och vissa privata aktörer, exempelvis mellan Försäkringskassan och försäkringsbolag då de i flera avseenden handskas med samma problematik.
- Problematiken kring missbruk av identitetshandlingar är mycket komplex och omfattande, och måste åtgärdas. För tillfället pågår en statlig utredning som har till uppgift att
 - föreslå hur antalet identitetshandlingar och utfärdare kan begränsas,
 - analysera och föreslå hur verifieringen av äktheten och giltigheten av identitetshandlingarna kan förbättras,
 - utreda och vid behov föreslå hur identitetshandlingar bör utfärdas och utformas för att bli säkrare, och
 - analysera och ta ställning till om fysiska identitetshandlingar bör innehålla en e-legitimation av viss tillitsnivå.⁴⁴

Under arbetets gång har vi även gjorts uppmärksamma på att följande mer detaljerade åtgärder skulle behöva vidtas:

- Identitetshandlingar bör endast utfärdas av en myndighet och en direktuppkoppling mot denna myndighet bör till-

⁴⁴ Regeringen, *Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten – skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar*.

handahållas för att på ett snabbt och smidigt sätt kunna kontrollera äkthet och giltighet hos en viss identitetshandling.

- Identitetshandlingar bör förses med olika säkerhetslösningar i form av t.ex. en kombination av chip och pin-kod samt biometrisk data.
- Möjligheterna att publicera sammanställd personlig information på internet bör ses över. Genom enkla slagningar på internet går det att få tillgång till en stor mängd personlig information om en viss person. Dessa kan sedan utnyttjas i bedrägerisammanhang. Samma synpunkter som framfördes under avsnittet om åtgärder mot stöldligornas verksamhet gör sig gällande här, se avsnitt 7.3.
- Det bör utformas en tjänst som innebär att den enskilde kan låsa sin identitet från att beviljas lån såvida inte ytterligare kontroller görs för att försäkra sig om att ansökan kommer från ”rätt” person. Det skulle kunna göras via ett centralt register som varje långivare är tvungen att stämma av en låneansökan mot innan lånet beviljas. Görs inte det bör inte heller den enskilde riskera att bli betalningskyldig.
- Det behövs ett utökat straffrättsligt skydd för privata aktörer som i takt med att myndigheterna drar sig tillbaka från bedrägeriområdet tvingas att utföra myndighetsuppgifter. Det handlar t.ex. om anställda på försäkringsbolag som genomför regelrätta brottsutredningar i avsaknad av att anmälningar tas om hand av polisen. Om staten inte klarar av att utreda och lagföra bedrägeribrottslighet tvingas försäkringsbolagen själva utföra denna uppgift för att skydda sina intressen. De anställda bör då ha samma straffrättsliga skydd som de myndighetspersoner som rätteligen borde ha utfört uppgiften, t.ex. det straffrättsliga skydd som finns för tjänstemän.
- Privatpersoners och företags postlådor bör vara försedda med lås, vilket försvårar att lådorna vittjas i jakt på t.ex. utskickade konto- och kreditkort eller lånehandlingar. De postboxar som sitter i flerfamiljshus bör av samma anledning inte ha ett större brevinkast än 10 mm. Det förekommer idag boxar med inkast som medger att en hel hand kan stickas in och på så vis komma åt posten.

Två rapporter – Samma budskap

Med denna rapport avslutar Trygghetskommissionen sitt uppdrag. Kommissionens arbete har resulterat i två rapporter dels rapporten *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott – Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag*, dels denna rapport *Den nya tidens livskvalitetsbrott – internationella stödligor och it-relaterad bedrägeribrottslighet*. Därutöver har kommissionen anordnat ett seminarium på temat trygghet, hearings om internationella stödligor och it-relaterade bedrägeribrott, deltagit i ett antal seminarier samt därtill haft ett stort antal enskilda möten med såväl offentliga som privata aktörer.

Kommissionens inriktning, och därmed de två rapporternas innehåll, skiljer sig åt på en rad punkter. De handlar för det första om helt olika brottsområden, som vart och ett kräver särskilda lösningar. Ifråga om trygghetsaspekten sattes i den första rapporten fokus på tryggheten i den yttre miljön, särskilt i utsatta områden, medan fokus i denna rapport om stödligor och bedrägerier mer handlar om tryggheten i den ”inre” miljön (hemmet och ekonomin). Ifråga om föreslagna åtgärder är skillnaderna också helt naturligt stora.

Det finns dock några faktorer som vi återkommande har lyft fram som viktiga för det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetskapande arbetet i samhället. Dessa är på ett övergripande plan gemensamma för de olika brottsområdena i de båda rapporterna.

- **Ge plats för nytänkande:** Det finns ett mycket stort och brett engagemang för brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetskapande arbete i samhället, vilket bör tas tillvara. Samtidigt finns det en kunskapsörst och en frustration över att arbetet har fastnat i gamla spår som i flera fall visat sig inte fungera. Det finns en stor längtan efter nytänkande i frågorna.
- **Mobilisera outnyttjade resurser:** Det finns ett stort antal resurser som idag är outnyttjade i arbetet. Det kan bero antingen på att resurserna inte har uppmärksammats som den tillgång de är,

eller att de av olika anledningar inte tillåtits delta i arbetet. För att kunna utnyttja dessa resurser måste man också erkänna och bejaka de marknadsekonomiska fördelar som det kan innebära att minska brottsligheten och öka tryggheten. Den stora potential som finns i näringslivet måste ha, och även tillåtas ha, ekonomiska incitament för att engagera sig i frågorna.

- **Gör platser säkra och trygga:** Platsens betydelse är en av nycklarna till ett framgångsrikt arbete. Brottsförebyggande åtgärder bör i högre utsträckning genomföras i den fysiska miljön. Den situationella brottspreventionen måste kunna användas i högre grad för att minska brottsligheten.

Kommissionen har varit verksam i ett och ett halvt år. Vi har besökt kommuner och myndigheter, studerat utländska förebilder och deltagit i en rad möten och sammankomster. Under denna tid har vi blivit mer och mer övertygade om att livskvalitetsbrottsligheten kan minska genom att öppna dörren för nya aktörer som kan bidra till det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet. Det krävs bara att vi ger utrymme för lite mer nytänkande, att vi låter mobilisera de outnyttjade resurserna och att vi hela tiden har i fokus platsens och miljöns betydelse för brott och trygghet.

Referenser

Litteratur m.m.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *2018 Anmälda brott – Preliminär statistik för första halvåret 2018*.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, rapport 2016:9.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Häleri – Den organiserade brottslighetens möte med den legala ekonomin*, rapport 2006:6.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem*, rapport 2016:17.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Klassificering av brott – Anvisningar och regler*, version 6.1, juni 2018.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Kriminell infiltration av företag*, rapport 2016:10.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Kriminalstatistik 2017 – Anmälda brott Slutlig statistik*.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Kriminalstatistik 2018 – Anmälda brott – Preliminär statistik för första halvåret 2018*.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2016 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2017:1.

Brottsförebyggande rådet (Brå), *Nationella trygghetsundersökningen 2017 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2018:1.

Furuhage, Björn, *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*, Växjö universitets studies in policing, nr 002-2009, Polisutbildningen, Växjö universitet.

Larmtjänst AB, *Larmtjänst AB – vi arbetar mot stölder och försäkringsbedrägerier*.

NBC, *Brottsutvecklingen i riket – December 2017*, dnr A116.272/2015.

NBC, *Intressant just nu om bedrägerier – December 2017*.

NOA, *Brottsverktyg åt Internationella brottsnätverk – Bilmåvakter från Öst 2016*, 2016-11-28.

Polismyndigheten, *Delredovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige (Ju2018/00991/PO)*, juni 2018.

Polismyndigheten, *Granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden*, Internrevisionen, 2017-03-31, dnr A244.678/2016.

Polismyndigheten, *Mobil organiserad brottslighet, Erfarenhetsberättelse 2011-2015, Öppen version*, Nationella operativa avdelningen, Juni 2016.

Polismyndigheten, *Nationell lägesbild – Bostadsinbrott*, NOA/UC Syd, dnr. A019.617/2017.

Polismyndigheten, *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, Nationella operativa avdelningen, oktober 2017.

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

Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige, 2018-02-08*, Justitiedepartementet, Ju2018/00991/PO.

Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns, 2018-02-22*, Justitiedepartementet, Ju2018/01291/L4.

Regeringen, *Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten – skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar*, Kommittédirektiv, dir. 2017:90.

Statskontoret, *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet – Slutrapport*, rapport 2018:18.

Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*, 2017.

Svensk Försäkring, *Riktlinjer för försäkringsföretagens utredningsverksamhet*, antagna av Svensk Försäkrings styrelse den 30 maj 2012.

Svensk Handel, *Stölder och annat svinn i svenska butiker 2017*.

Thörn, Philip, Matschke Ekholm, Hanna, Nilsson, Åsa, *Klimatanpassning 2017 – så långt har kommunerna kommit*, IVL Svenska Miljöinstitutet, maj 2017.

Trygghetskommissionen, *Aktivera samhället mot livs kvalitetsbrott – Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag*, 2018.

Offentligt tryck

Ds 2018:33, *Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvarter*.

Riksdagens protokoll 1994/95:60 den 14 februari.

SOU 2015:77, *Fakturabedrägerier*.

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

Övrigt

Domar från hovrätterna

Hovrätten för Västra Sverige, dom i mål B 1219-18 den 26 februari 2018.

Författningar

Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

Rådets beslut av den 22 december 2004 om bekämpande av fordonsbrottslighet med gränsöverskridande verkningar (2004/919/EG).

Hemsidor

<http://www.securedbydesign.com/>

<https://trygghetsommissionen.se>

<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/insats-mot-internationella-stodlligor>

<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/nio-infor-ratta-for-miljonhalerier/>

<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/juni/stodlliga-haktad-i-sodra-stockholm/>

<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>

<https://www.riksbank.se/sv/sedlar-och-mynt/statistik/>

Poddar

Larmtjänstpodden, *Hur jobbar tullen med stöldgods och gränsöverskridande brottslighet?*, den 23 januari 2018.

Tidningsartiklar

Dagens nyheter 2018-08-12, *Polisen: Bedrägerier med bank-id ett systemhotande problem.*

Bilaga A

Polisens arbete mot stödligornas brottslighet

På många håll bedrivs ett omfattande arbete för att bekämpa internationella stödligor. I Sverige har arbetet pågått i olika former sedan början av 2000-talet och tog fart år 2011 då det bildades en nationell operativ ledningsgrupp (Nolg) vid dåvarande Rikskriminalpolisen. I den nuvarande polisorganisationen bedrivs arbetet mot den organiserade tillgreppsbrottligheten vid Nationella operativa avdelningen (Noa). Samtidigt beslutade rikspolischefen om sakkunniguppdrag inom vissa brottsområden, vilka tilldelades olika polismyndigheter i landet. Ett av dessa sakkunniguppdrag var CIRCA-gruppen som arbetar mot åldringsbrott. Gruppen fick resurser att nationellt samordna, utreda och lagföra personer, vilket har lett till ett framgångsrikt arbete. Gruppen verkar än idag.

År 2010 togs beslut på europeisk nivå om att arbeta mot internationella stödligor. Ansvaret kom att ligga på Europol, vars ett av totalt tio prioriteringsområden är Organised Property Crime (OPC). Arbetet bedrivs i ett s.k. Empact-projekt (European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats) och består i att bekämpa OPC utförda av Mobile Organised Crime Groups (MOCGs) såsom rån, inbrott, organiserade butiksstölder och ficktjuveri, angrepp mot uttagsautomater och penningöverföringar samt stöld av värdefull egendom.⁴⁵ Det kan här lyftas fram att Europeiska unionens råd redan år 2004 beslutade att inrätta en strategisk expertgrupp för att bekämpa gränsöverskridande organiserad fordonsbrottslighet.⁴⁶ Gruppen (CARPOL) bildades som en undergrupp till LEWP (Law Enforcement Working Party) som finns i organisationen under Europeiska rådet.

Polismyndigheten har under senare år publicerat några rapporter i ämnet och arbetet kan sägas ha tagit ny fart genom två regeringsuppdrag i februari 2018 som direkt tar sikte på bekämpning av

⁴⁵ Polismyndigheten, *Mobil organiserad brottslighet, Erfarenhetsberättelse 2011–2015, Öppen version*, s. 6 och <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>.

⁴⁶ Rådets beslut av den 22 december 2004 om bekämpande av fordonsbrottslighet med gränsöverskridande verkningar (2004/919/EG).

internationella stödligor. Det kan också noteras att regeringen har förklarat att organiserad brottslighet i sig är ett hot mot det demokratiska samhället och att den i regeringens nationella säkerhetsstrategi är identifierad som ett säkerhetshot.⁴⁷

⁴⁷ Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige* och *Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns* samt Statsrådsberedningen, *Nationell säkerhetsstrategi*.

Bilaga B

Regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen

I februari 2018 kom två regeringsuppdrag som behandlar den organiserade tillgreppsbrottligheten. I redovisningen av uppdraget om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns⁴⁸ anger Polismyndigheten att arbetet mot den organiserade tillgreppsbrottligheten lämpar sig väl för internationellt polissamarbete. Dock, menar man, måste svensk polis ha samma verktyg och möjligheter som sina internationella samarbetspartners. Det handlar då om modern teknik för övervakning av resandeströmmar vid gränspassager i form av exempelvis automatisk nummerplåtsavläsning och mer modern kamerateknik. Det konstateras också att den internationella brottlighetens karaktär gör att det finns behov av att motverka den i anslutning till gränspassagera. Att försöka bromsa dess utveckling med åtgärder inne i landet är många gånger inte effektivt. Polismyndigheten redovisar en rad åtgärdsförslag som innebär att arbetet kan effektiviseras. Det finns dock inte anledning att i detalj redovisa dessa här.⁴⁹

När det gäller uppdraget som är särskilt inriktat på att bekämpa den internationella organiserade tillgreppsbrottligheten har än så länge endast en av tre rapporter publicerats. Uppdraget innebär att Polismyndigheten ska öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk, i vilket ingår att långsiktigt förstärka de polisiära insatserna mot brottligheten, att säkerställa att brottligheten utreds på ett ändamålsenligt sätt med effektiva metoder och rätt resurser, samt att höja förmågan att delta i operativt, internationellt polissamarbete mot brottligheten. Vidare innebär uppdraget att Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska utveckla sin samverkan på området. De ska analysera hur de, utifrån de befogenheter som respektive myndighet har, kan samordna eller gemensamt vidta åtgärder som motverkar brottsnätverkens verksamhet i landet.

⁴⁸ Polismyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag – Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns*.

⁴⁹ *Ibid* s. 5.

De ska utvärdera och redovisa effekterna av vidtagna åtgärder, och de ska vid behov ta initiativ till samverkan med andra myndigheter samt relevanta aktörer från näringslivet.⁵⁰

I den första rapporten beskrivs hur myndigheterna avser att bedriva arbetet. En arbetsmodell som ska ligga inom den ordinarie verksamheten ska tas fram så att brottsbekämpningen över tid blir hållbar i hela landet. Arbetet inriktas på att utforma arbetsmodellen så att myndigheterna ska kunna genomföra arbetet med tillgänglig teknisk utrustning och utan lagändringar, dvs. åtgärderna ska vara möjliga inom myndigheternas nuvarande mandat. Man öppnar dock för att förslå åtgärder som myndigheterna inte själva råder över i den mån sådana identifieras.⁵¹

⁵⁰ Regeringen, *Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige*. Den första rapporten presenterades i juni 2018 och de övriga två ska presenteras i januari 2019 och februari 2020.

⁵¹ Polismyndigheten, *Delredovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige*, s. 5 och 8–12.

Grafisk form: Jonas Ahlgren Design
Illustration: Jalmar Staaf
Tryck: TMG Stockholm januari 2019

Grafisk form: Jonas Ahlgren Design
Illustration: Jalmar Staaf
Tryck: TMG Stockholm januari 2019

