



**Lägesbild organiserad brottslighet 2017**

# Förord

Tullverket har i uppdrag att förenkla den legala handeln med varor och förhindra den illegala. Vi ska kontrollera flödet av varor in och ut ur Sverige och att se till att in- och utförselrestriktioner efterlevs och att en korrekt uppbörd säkerställs. Detta gör vi både för att bidra till en konkurrensneutral handel och för att förebygga och motverka brottslighet genom att försvåra att varor och substanser som kan utgöra en fara för medborgarnas säkerhet, miljö och hälsa förs in i Sverige. Tullverket bidrar därmed till ett säkrare samhälle.

Smuggling och illegal handel med varor utgör en central del i den tullrelaterade organiserade brottsligheten, både i Sverige och internationellt. En utmaning för våra möjligheter att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige är den fria rörligheten för varor inom EU och den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet, eftersom dessa utnyttjas av kriminella aktörer inom den organiserade brottsligheten. Kriminella nätverk utnyttjar transporter och varuflöden för smuggling och illegal införsel av till exempel narkotika, vapen och tobak. I såväl Sverige som internationellt är den organiserade brottslighetens närvaro särskilt tydlig i hanteringen av narkotika. För att bekämpa den organiserade brottsligheten krävs samverkan med andra myndigheter och organisationer, såväl nationellt som internationellt. Tullverket deltar därför aktivt både i regeringens satsning på samordnade myndighetsinsatser mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) och i EU:s policycykel mot organiserad brottslighet.

Företag nyttjas ofta vid smuggling och illegal införsel av olika varor. Genom att använda legala företag för att reducera risken för upptäckt integreras de legala och de illegala marknaderna. De kriminella nätverk som Tullverket påträffar är ofta mycket flexibla

och har en förmåga att anpassa sig och förändra sin verksamhet som svar på de brottsbekämpande myndigheternas insatser. Denna flexibilitet bedöms ha accentuerats, framför allt avseende förmågan till avancerad teknikanvändning och att utnyttja internationell logistik. Ett av de brottsområden som nämns i rapporten, illegal hantering av punktskattepliktiga varor, har varit föremål för ett gemensamt regeringsuppdrag för Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Inom ramen för uppdraget, som slutredovisades under 2017, har myndigheterna så framgångsrikt inriktat arbetet mot den storskaliga smuglingen av alkohol att de så kallade ”spritbussarna” har upphört.

En ny utmaning för Tullverket är dock den utvidgade OB-satsningens fokus på lokala geografiska områden. Det är här den organiserade brottsligheten har sin kanske tydligaste närvaro i samhället, vilket tar sig uttryck i en öppen narkotikahandel och skjutningar på offentlig plats. I och med att såväl narkotikan som skjutvapnen kan antas ha smugglats in är Tullverket en viktig aktör i bekämpningen av denna lokala organiserade brottslighet.



*Annika Mattsson*  
Generaltulldirektör

# Innehåll

<b>Inledning och bakgrund</b> .....	4
Begreppsdefinition .....	4
Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet.....	5
Vad är organiserad brottslighet och varför uppstår den?.....	5
<b>Kriminell samverkan</b> .....	7
Organiserad brottslighet .....	7
Kriminella aktörer och deras roller .....	9
Kvinnors roll .....	11
Rekrytering .....	12
Ålder .....	12
<b>Resurser och strategier</b> .....	13
Användning av företag och specialister .....	13
Tillgångar .....	14
Åtgärder för att skydda den kriminella verksamheten.....	15
Otillåten påverkan och våldsanvändning .....	16
<b>Kriminella marknader och brottsområden</b> .....	18
Narkotika och NPS (nya psykoaktiva substanser) .....	19
Narkotikaklassade läkemedel och hälsofarliga missbrukssubstanser .....	23
Tobak .....	24
Alkohol .....	26
Skjutvapen och andra vapen .....	27
Varumärkesintrång och produktsäkerhet .....	29
Miljöbrott .....	30
CITES – artskyddsbrott.....	30
Tullrelaterad ekonomisk brottslighet .....	31
<b>Summering</b> .....	34



## Inledning och bakgrund

Lägesbild organiserad brottslighet 2017 är en lägesbild av den organiserade brottsligheten inom Tullverkets ansvarsområde, dvs. den tullrelaterade organiserade brottsligheten.

Rapporten ger en övergripande bild av aktörer och nätverk som står bakom denna brottslighet när det gäller hur de samverkar, vilka strategier och resurser de använder samt vilka brottsaktiviteter de ägnar sig åt. Syftet är beskriva den organiserade brottslighet som Tullverket har att bekämpa och målsättningen är att den ska bidra som beslutsunderlag för den långsiktiga inriktningen av brottsbekämpningens verksamhet.

Rapporten bygger dels på operativt och strategiskt material från Tullverket, dels på material som inhämtats från svenska och utländska brottsbekämpande myndigheter och organisationer såsom Polismyndigheten, brittiska National Crime Agency (NCA), Europol och Brottsförebyggande rådet (Brå).

Rapporten fokuserar på följande frågeställningar:

- Hur organiserar sig de kriminella aktörerna?
- Hur ser den brottsliga verksamheten ut och var förekommer den geografiskt?
- Vilka resurser och strategier använder de kriminella aktörerna för att genomföra och skydda brottsligheten?

### Begreppsdefinition

I en rapport om kriminella nätverk från 2016<sup>1</sup> konstaterar Brå att det inte bara finns en allmänt erkänd definition av begreppet ”organiserad brottslighet”, det finns ett hundratal!

Dessutom finns det inte en ”organiserad brottslighet”, utan flera, där varje form bör beskrivas var för sig.

Denna rapport beskriver den form av organiserad brottslighet som Tullverket har att bekämpa, dvs. den tullrelaterade, som per definition är gräns-

<sup>1</sup> Kriminella nätverk och grupperingar. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:12.

överskridande. Här beskrivs också de kriminella nätverk som där är verksamma och som Tullverket har kännedom om.

För rapporten har en definition använts som till viss del grundar sig på den som Europol använder för sin hotbildsanalys SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment). Enligt denna kännetecknas organiserad brottslighet av kriminella nätverk som bland annat har en strukturerad sammanslutning av fler än två personer som under en längre tid agerar i samråd i syfte att begå brott för att uppnå ekonomisk eller materiell vinning<sup>2</sup>.

### Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 deltar Tullverket tillsammans med idag elva andra myndigheter<sup>3</sup> i en gemensam satsning mot organiserad brottslighet. Bakgrunden till detta är ett regeringsuppdrag som dåvarande Rikspolisstyrelsen fick 2008 som syftade till att, tillsammans med bland annat Tullverket, säkerställa en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten<sup>4</sup>.

Den 1 december 2015 beslutade regeringen att satsningen mot organiserad brottslighet ska utvecklas. Regeringen gav då de samverkande myndigheterna ett uppdrag<sup>5</sup> som syftar till att skapa förutsättningar inom den myndighetsgemensamma satsningen för planering och utförande av åtgärder i utsatta geografiska områden. Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen pågår därför ett arbete med inriktning mot de geografiskt avgränsade områden som av Polisen identifierats som särskilt utsatta och som prioriterats för arbete. Utgångspunkten för det arbetet är den rapport som Polisen presenterade

2015<sup>6</sup> där ett antal områden i Sverige identifierades som särskilt utsatta, utsatta eller som områden som ligger i riskzonen för att bli särskilt utsatta.

I dessa identifierade områden förekommer i varierande grad en öppen narkotikahandel och skjutningar på offentlig plats, ofta med risk för tredje person. Såväl narkotikan som skjutvapnen kan antas ha smugglats in i strid med gällande bestämmelser. I Tullverkets uppdrag ingår att stoppa illegal införsel av sådana varor varför Tullverket är en viktig aktör för att bekämpa den lokala organiserade brottsligheten.

### Vad är organiserad brottslighet och varför uppstår den?

En av de förklaringsmodeller som används här menar att organiserad brottslighet är att se som ett slags ”företagande i brott”<sup>7</sup>. Det betyder att organiserad brottslighet ses som en förlängning av de legitima marknaderna och att en anledning till att organiserad brottslighet har uppstått är att det finns en efterfrågan hos potentiella kunder som inte kan tillfredsställas av den legitima marknaden. Det handlar om tillgång och efterfrågan där en stor efterfrågan på illegala varor i kombination med en relativt låg upptäcktsrisk och möjlighet till omfattande ekonomisk vinning ger idealiska förhållanden för kriminella nätverk att göra sig stora förtjänster genom att erbjuda dessa varor på en illegal marknad.

Det är inte ovanligt att det inom den organiserade brottsligheten förekommer en kombination av legitima företag och kriminella handlingar. Drivkraften för den organiserade brottsligheten är densamma som i det legala företaget, dvs. en strävan efter både vinstmaximering och riskminimering. Till skillnad från det legala företaget påverkas den brottsliga verksamheten av bland annat risken för upptäckt i kombination med beslagtagna varor samt gripande, men även av

2 EU SOCTA 2017, Europol, s. 124: ”a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”.

3 Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

4 Ju2008/5776/PO.

5 Ju2015/09350/PO.

6 1 juni 2017 presenterades en ny rapport där ytterligare ett antal områden identifierats som utsatta, särskilt utsatta eller som riskområden. Se Utsatta områden - Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Polismyndigheten/Noa und., dnr: HD 44/14A203.023/2016.

7 Kallas bland annat för Enterprise theory på engelska.

riskerna för att personer som är involverade i verksamheten ska visa sig vara illojala. Dessa faktorer gör verksamheten mindre stabil och mer projektinriktad<sup>8</sup>.

En annan förklaringsmodell<sup>9</sup> tar sin utgångspunkt i att den kriminella aktören är en rationell person med ett definierbart mål som ekonomisk vinning och med förmågan att göra en riskanalys avseende risken för upptäckt och bestraffning i förhållande till den möjliga lönen för mödan. Komplicerad smuggling av illegala varor kräver både en genomtänkt brottsplan och förmåga att organisera den brottsliga verksamheten vilket förutsätter kriminella aktörer som handlar rationellt i sin kriminella verksamhet<sup>10</sup>.

Den tredje förklaringsmodellen<sup>11</sup> beskriver hur det krävs att flera faktorer samspelar för att organiserad brottslighet ska komma till stånd. Modellen beskriver till exempel en aktör (kriminellt nätverk) som kan kopplas till en viss plats (gränspassage) och som använder olika former av resurser och strategier (företag och/eller specialister) för att bedriva en kriminell verksamhet (smuggling) i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Då flera av dessa faktorer sammanfaller ökar risken för att ett brott ska begås; om bara några infinner sig samtidigt minskar risken för brott betydligt. Denna modell fokuserar således på de förhållanden som råder vid brottstillfället, och på hur brottet begås, snarare än på varför vissa människor begår brott. Modellen passar därför väl ihop med tanken på den rationella kriminella aktören inom organiserad brottslighet.

Något som saknas ovan är det som inom rutinaktivitetsteorin kallas för kapabel väktare. När det gäller tullrelaterad organiserad brottslighet är det Tullverket som ska fylla rollen som kapabel

väktare<sup>12</sup> i och med att det är Tullverket som har i uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt att förebygga och motverka brottslighet i samband med sådan in- och utförsel.

För en bredare förståelse för fenomenet tullrelaterad organiserad brottslighet har en analys gjorts av de brottsområden där organiserade kriminella aktörer är aktiva. Lite förenklat kan ett brottsområde sägas motsvara en illegal marknad. Med brottsområde avses i den här rapporten både de vinstgivande brotten och det sammanhang i vilket de förekommer. Analysen bygger på den metod som Europol utvecklat för att analysera det material som inhämtas från medlemsländerna inom ramen för arbetet med den europeiska risk- och hotbildsanalysen SOCTA<sup>13</sup>. Metoden fokuserar på tre viktiga aspekter: brottsområden, kriminella aktörer och nätverk samt den miljö i vilka de bedriver sin kriminella verksamhet. För analysen används två begrepp, indikatorer och underliggande faktorer<sup>14</sup>.

Utifrån förklaringsmodellerna och analysmodellen kommer den tullrelaterade organiserade brottsligheten att beskrivas utifrån följande områden:

### Kriminell samverkan

### Resurser och strategier

### Brottsområden – geografisk plats

8 Narkotikadistributörer – En studie av grossisterna. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2007:7.

9 Kallas ofta Rational Offender-teorin eller Rational Choice-teorin.

10 Sarnecki, J. Introduktion till kriminologi. 2003.

11 Denna kan jämföras med rutinaktivitetsteorin av Cohen & Felson (1979) som menar att ett brott förutsätter att det finns ett samspel mellan en motiverad gärningsman, ett lämpligt objekt samt frånvaron av så kallade kapabla väktare. Modellen kan även jämföras med brottmönsterteorin (Crime Pattern Theory) av Brantingham & Brantingham (1995), som menar att ett brott förutsätter att fyra komponenter sammanstrålar i tid och rum: en lag, en gärningsman, ett offer/objekt samt en plats.

12 raden av ett lämpligt objekt för en motiverad förövare, i den situationen som väktare saknas, avgörs av fyra kriterier: 1. objektets värde, 2. objektets tröghet, 3. objektets synlighet och 4. objektets tillgänglighet. Genom sin närvaro vid gränsovergångar spelar Tullverket rollen som kapabel väktare och gör även att objektet (i detta fall gränsovergången) inte är tillgängligt.

13 Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 (SOCTA) – Updated Methodology. Europol.

14 Facilitating factors på engelska.



## Kriminell samverkan

### Organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet förutsätter någon form av samverkan och arbetsdelning mellan olika kriminella aktörer. Viss kriminell verksamhet, som till exempel storskalig smuggling eller införsel av illegala varor, är beroende av sådan samverkan. Eftersom huvudmän vanligen inte vill vara direkt involverade i utförandet av den kriminella handlingen fördelas arbetet på andra aktörer.

Genom denna arbetsfördelning minimeras de risker som är förknippade med den brottsliga verksamheten. Från huvudmännens sida är det både en medveten strategi att hålla sig så långt från den direkta brottsliga handlingen som möjligt och en framgångsfaktor för deras fortsatta brottslighet. Ju längre ut i leden de befinner sig som är mer direkt inblandade i brottet, desto mindre utrymme eller möjlighet finns det att distansera sig från det.

Genom arbetsfördelningen ökar också flexibiliteten i nätverken som snabbt kan förändra sin

verksamhet som svar på de brottsbekämpande myndigheternas insatser. Särskilt gränsöverskridande brottslighet, som den Tullverket har att bekämpa, kräver ett visst mått av flexibilitet när det gäller val av vara, samarbetspartner och plats, för att kriminella nätverk ska vara framgångsrika. Generellt sett är den organiserade brottsligheten mycket flexibel och många kriminella nätverk är dessutom multikriminella. Vid organiserad brottslighet som genomförs i projektform kan nödvändiga kompetenser, som till exempel specialister på olika områden, knyts till brottsupplägget i de fall de saknas inom det egna nätverket. Dessa ingår då inte i den kriminella nätverken utan kontrakteras vid behov.

På EU-nivå beskrivs de kriminella nätverkens struktur som hierarkiska<sup>1</sup>. Detta kan bero på att det i de södra medlemsländerna, i medelhavsområdet och framförallt Italien, finns tydliga hierarkiska nätverk. De nätverk som är hierarkiska

<sup>1</sup> EU SOCTA 2017. Europol. 2017.

i norra och västra Europa har ofta sitt ursprung i Medelhavsområdet och är organiserade utifrån de förutsättningar som finns där. Flera viktiga logistiska nav avseende insmuggling/införsel ligger dessutom i södra Europa. De nätverk som förekommer i de ärenden som Tullverket bedriver har dock en lösare struktur och är mindre hierarkiska. En anledning till att vi i Sverige och Tullverket inte ser så mycket hierarki kan vara att vi befinner oss i utkanten av Europa och att strukturen blir lösare ju närmare slutmarknaden man kommer.

De enskilda beslag av betydande mängder narkotika som gjorts under första kvartalet 2017<sup>2</sup> tyder dock på att det finns nätverk även i Sverige med en hög grad av organisering och struktur vilka kan hantera storskalig smuggling, vad avser såväl inköp som transport och lagerhållning. För att beskriva den generella organiserade brottsligheten utifrån hur kriminella aktörer organiserar sig har Brå<sup>3</sup> identifierat fyra olika typer av nätverk. De är:



#### *Självdefinierade nätverk*

Självdefinierade nätverk framhäver själva sitt namn och medlemmarna skyltar gärna med sitt medlemskap genom olika attribut, som till ex-

empel Hells Angels och Bandidos. Personer som är medlemmar i ett mc-gäng kan bedriva egen kriminell verksamhet och ingå i projektbaserade nätverk med andra personer som inte tillhör mc-gänget för att till exempel smugla narkotika, alkohol, cigaretter eller vapen.

#### *Externdefinierade nätverk*

Till skillnad från självdefinierade nätverk saknar externdefinierade nätverk både symboler och attribut. Det namn de fått har de till delats av Polisen eller medierna. Hit räknas namngivna förorts- och stadsdelsbaserade nätverk samt vissa familje- och släktbaserade nätverk.

#### *Icke-namngivna nätverk*

Icke namngivna nätverk omfattar de nätverk som inte är namngivna av vare sig medlemmarna själva eller polis och media. Hit räknas de förorts- och stadsdelsbaserade nätverk samt vissa familje- och släktbaserade nätverk som inte har tilldelats något namn alls. Dessa nätverk kan ha en lösare struktur än självdefinierade nätverk, men ibland en starkare lojalitet mellan medlemmarna.

#### *Projektbaserade konstellationer*

Projektbaserade konstellationer<sup>4</sup> (eller nätverk) kan uppstå när enskilda eller personer från en eller flera av de tidigare kategorierna väljer att samarbeta kring en gemensam brottslig verksamhet, till exempel smuggling eller illegal införsel av en vara, i syfte att uppnå ekonomisk vinning. De nätverk som till exempel är verksamma inom narkotikasmuggling har ofta minst en person som har goda kontakter i inköpslandet, ofta på grund av sitt ursprung.

I dessa nätverk har medlemmarna ofta särskilt utpekade arbetsuppgifter och rekryteras utifrån kompetens, pålitlighet, rykte och förmåga. Hit hör såväl andra kriminella som personer som är möjliggörare eller specialister och som inte nödvändigtvis är yrkeskriminella utan bara kontrakteras på behovsbasis. Arbetet leds av en person som agerar som projektledare.

<sup>2</sup> Under januari t.o.m. mars 2017 ökade beslagen markant jämfört med samma period 2016: 301 kilo marijuana, 1 002 kg hasch, nära 47 kg heroin, 17 kg kokain, 457 kg amfetamin, 692 kilo torkad khat och 114 kilo färsk khat. Dessutom beslagtogs 2 628 stycken LSD-doser och 2 277 ecstasy-doser. Sammanlagt blir det en ökning av till exempel ecstasy med 130%, cannabis 357%, LSD 670%, amfetamin 1 296% och heroin med 1 770%.

<sup>3</sup> Kriminella nätverk och grupperingar. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:12.

<sup>4</sup> Brå använder i nämnda rapport växelvis begreppen nätverk, grupperingar och konstellationer i rapporten, utan redovisning av eventuella skillnader.



I de smugglingsnätverk som Tullverket identifierar finns generellt en kärna bestående av ett fåtal personer, eller inre krets. I vissa nätverk är kärnan löst sammansatt och i andra är den mer stabil och med ett mer tydligt avgränsat antal medlemmar.

I båda typerna av nätverk karaktäriseras relationen mellan personerna av tillit och lojalitet. I flera har de dessutom en direkt koppling till varandra genom släktband, gemensamt etniskt ursprung, geografisk hemvist eller gemensamt kriminellt förflutet. Det förekommer även mindre nätverk på omkring tre personer som, med hjälp av en kontakt i producentlandet, köper framför allt narkotika i mindre mängder som förs till Sverige med hjälp av kurirer.

Nätverken knyter vid behov personer med specifik kompetens eller kunskap. Hit knyts även personer som ska utföra uppgifter där risken för upptäckt är hög, till exempel agera kurir, mottagare eller övervakare vid smugglingsbrott. I familje- och släktbaserade nätverk är det personer som oftast inte är en del av kärnans släkt eller familj som uppfyller dessa roller, men där det finns en koppling på annat sätt, till exempel genom att de bor i samma område. Ytterligare en dimension vid beskrivningen av olika former av nätverk utgår från en indelning av var de har sin geografiska bas och varifrån de bedriver den brottsliga verksamhet som riktas mot Sverige. Dessa nätverk går att dela in i tre grupper vilka beskrivs kortfattat nedan.

#### *Kriminella nätverk baserade i Sverige*

Generellt sett är kriminella nätverk som är baserade i landet de vanligast förekommande inom den organiserade brottsligheten i Sverige. Även om aktörerna är baserade här är det inte ovanligt att de har någon form av internationella kontakter som underlättar deras kriminella verksamhet, detta gäller framför allt de som är verksamma inom tullrelaterad organiserad brottslighet.

#### *Kriminella nätverk baserade i Sverige och utlandet*

När det gäller kriminella nätverk som är baserade

både i Sverige och i utlandet har de som bor här ofta ursprung i samma land som de medlemmar som befinner sig utomlands, vilket i sin tur inte alltid är detsamma som det land där medlemmarna befinner sig. Genom att ha förankring både i Sverige och andra länder underlättas den brottsliga verksamheten, bland annat genom språkkunskaper, kontaktnät och kunskap om lagstiftning etc.

#### *Kriminella nätverk som endast är baserade i utlandet*

Kriminella nätverk som endast är baserade i utlandet, men som riktar sin brottsliga verksamhet mot Sverige saknar egen permanent närvaro eller nätverk i Sverige, men kan ha kontaktmän bosatta här som fungerar som en länk mellan nätverken som förflyttar varan och mottagaren av varan.

### **Kriminella aktörer och deras roller**

Avancerade brottsupplägg, som till exempel narkotikasmuggling eller storskalig smuggling eller införsel av alkohol och tobak, kräver tillgång till personer som kan fylla olika funktioner, eller inneha olika roller. En person kan fylla en eller flera roller, samtidigt som en roll kan innehas av flera personer. De som ingår i den kriminella verksamheten kan vara dels personer som frivilligt sökt sig till den, dels personer som medvetet eller omedvetet utnyttjas. Några av de roller som förekommer inom tullrelaterad organiserad brottslighet är importör<sup>5</sup>/högnivådistributör<sup>6</sup>, möjliggörare, specialist, kriminell entreprenör och kurir.

I Brå:s studie av narkotikabrottsligheten<sup>7</sup> beskrivs en distributionskedja bestående av olika nivåer, i huvudsak en låg, en mellan och en hög nivå. Distributionskedjan är dock dynamisk och kan variera mellan olika nätverk. Det kan också finnas flera nivåer inom en nivå som dessutom kan överlappa

<sup>5</sup> Här avses inte en "ekonomisk aktör som importerar varor eller för vars räkning en importdeklaration görs" enligt Tullverkets definition utan en person som köper in en vara i syfte att smugla eller föra in den illegalt till Sverige.

<sup>6</sup> Begreppen importör/högnivådistributör samt mellan- och lågnivådistributör är hämtade från Brå-rapporten Narkotikadistributörer – En studie av grossisterna, Brå 2007:7. De går även att applicera på nätverk som är verksamma inom smuggling/illegal införsel av andra varor.

<sup>7</sup> Narkotikadistributörer – En studie av grossisterna. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2007:7.

varandra. På den lägsta nivån säljs narkotikan direkt till konsumenten medan de som ansvarar för att narkotikan förs in, dvs. importör och storgrossister, befinner sig på den högsta. Däremellan finns en mellannivå som fungerar som en brygga mellan de andra genom att aktörerna där köper narkotikan från nivån över och säljer till aktörer på nivån under. Samma modell och begrepp går att använda även vid annan storskalig smuggling och införsel.

Inom Tullverket används den av Polisen framtagna KAP-modellen<sup>8</sup>. Denna utgår från Stanley Milgrams "six degrees of separation"-teori enligt vilken alla personer är som mest sex steg från varandra i en kedja av "vän till en vän". Det går därför att koppla ihop två personer med max sex steg. Inom vissa branscher – som till exempel organiserad brottslighet – kan steget till och med vara kortare.

Denna analysmodell är ett verktyg för att slå ut kriminella nätverk genom att identifiera strategiskt viktiga aktörer att fokusera på och kartlägga hur dessa samverkar vid olika brottsupplägg. Enligt modellen omger sig en huvudman, eller så kallad strategisk person, av personer i en inre och en yttre krets. Den inre kretsen kännetecknas av varaktiga kontakter och ett stort förtroende som byggts upp över tid, medan den yttre kretsen är mer föränderlig med sporadiska kontakter och ett mer begränsat förtroende. Dessa kan dock förändras över tid.

#### *Importör – högnivådistributör*

En importör eller högnivådistributör är en person som antingen själv köper in en större mängd till exempel narkotika och säljer vidare till andra distributörer eller en person som köper varan direkt från importören och sedan säljer den vidare till ytterligare andra personer.

Denna person har ofta kontakter i ursprungslandet och kan fungera som en inkörsport till Sverige för en utländsk leverantör. Brå menar att en importör

eller högnivådistributör är svår att ersätta varför en brottsbekämpande strategi som fokuserar på dessa kommer att störa de utländska leverantörerna och därmed deras verksamhet. Sådant arbete kräver både långsiktigt och internationellt samarbete.

#### *Mellannivådistributörer*

En mellannivådistributör ingår ofta i något projektbaserat nätverk och är en person som köper en vara direkt från importören/högnivådistributören och säljer till lågnivådistributörer.

Denna person är en nyckelfigur för den lokala marknaden eftersom personen har kontakter både uppåt och nedåt i distributionskedjan. En framgångsrik mellannivådistributör kan vara svår att ersätta.

#### *Lågnivådistributörer – detaljister*

En lågnivådistributör eller detaljist är en person som säljer till exempel narkotika till personer som själva konsumerar varan.

Dessa personer präglas ofta mindre av entreprenörskap än hög- och mellannivådistributörer och de är mer villiga att ta risker för små vinster. Syftet med försäljningen är ofta inte ekonomisk vinning utan att finansiera eget missbruk.

#### *Möjliggörare*

Med möjliggörare menas en person som på något sätt kan underlätta för kriminella aktörer att genomföra ett brottsupplägg. Det kan vara så att de, genom sitt arbete och dess befogenheter, kan vara till fördel för den som vill genomföra ett brottsupplägg eller att de kan bidra med en särskild kompetens eller information.

Det är dock inte alltid personen är medveten om att den bidrar till att underlätta eller dölja brottslig verksamhet. Det kan till exempel handla om jurister eller tullombud som besitter och bidrar med kunskap om de regler som omgärdar gränsöverskridande handel. Det kan också handla om ekonomer och revisorer som är behjälpliga i frågor om investeringar av brottsvinster. Det kan

<sup>8</sup> KAP är en förkortning för det kriminalarboristiska perspektivet. Se Rikskriminalpolisen 2011.

förekomma att dessa specialister delger sin kunskap omedveten om att mottagaren har för avsikt att använda den för brottsliga ändamål. Det kan naturligtvis även handla om personer som själva är kriminella, eller i alla fall väl medvetna om vad informationen ska användas till eller personer som genom till exempel utpressning tvingas medverka.

En särskild form av möjliggörare är så kallade målvakter. En vanligt förekommande målvakt är en person som till exempel öppnar ett eller flera bankkonton i syfte att ”låna ut” dem åt kriminella personer för penningtvätt eller för att kunna använda brottsvinster i sitt dagliga leverne. En målvakt kan också anlitas för att agera passagerare vid organiserade bussresor för inköp och införsel av stora mängder alkohol.

#### *Specialister och kriminella entreprenörer*

En specialist rekryteras vid behov, för en kortare eller längre tid, ofta för att utföra ett specifikt uppdrag.

Specialisten och dennes kunskap är nödvändig för att kunna genomföra den brottsliga verksamheten och specialisten är medveten om sin handling, men har inte alltid kunskap om hela brottsupplägget. Det kan till exempel röra sig om en specialist på vapen som dels kan montera ihop vapen som skickats i delar, dels kan modifiera gasvapen och akustiska vapen för att göra dem skarpa. Det kan också handla om specialister på datorer och kryptering av såväl hårddiskar som information. En specialist kan vara kriminell själv, men behöver inte vara det.

Europol använder begreppet ”Crime-as-a-Service” (CaaS)<sup>9</sup>, för att beskriva en allt mer vanlig affärsmodell där kriminella aktörer, som står utanför kriminella nätverk, får och ger tillgång till olika typer av service. Sådana specialister agerar kriminella entreprenörer för att utnyttja bland annat de möjligheter som online-handeln med illegala eller varumärkesförfalskade varor erbjuder

för att bedriva sin egen verksamhet utan behov av att tillhöra ett nätverk.

Särskilda hemsidor används både för den enskilda aktören att erbjuda sina tjänster eller expertis och för kriminella nätverk att erbjuda möjligheter att delta i enskilda brottsupplägg.

#### *Kurir*

En kurir är en person som förflyttar en vara från ett land till ett annat. Det kan dels handla om att svälja den eller dölja den på kroppen alternativt i det medföljande bagaget, dels om att transportera varan i till exempel en lastbil. Ofta har kuriren samma etniska eller kulturella ursprung som de som organiserar smugglingen; det förekommer dock att nätverk rekryterar personer med annat ursprung i syfte att undgå upptäckt.

Utöver de ovan beskrivna rollerna kan personer fungera som till exempel lagerhållare, beställningsmottagare/utskickare<sup>10</sup>, finansiär, bulvan, mottagare eller övervakare. Vissa roller kan vara specifika för en viss vara eller ett visst modus.

## **Kvinnors roll**

Kvinnor förekommer i den organiserade brottslighet som Tullverket upptäcker och utreder, men i mindre utsträckning än män. I tidigare lägesbilder har bedömningen gjorts att kvinnor sannolikt spelar en mer framträdande roll i den kriminella verksamheten än vad som framgår av Tullverkets utredningar.

Enligt forskaren Marie Torstensson Levander är en anledning till att kvinnors inblandning underskattas av brottsbekämpande myndigheter kan vara att våra tankar om könsroller påverkar synen på kvinnors delaktighet i kriminell verksamhet. Det leder till att kvinnor ses som moderliga och omvårdande samtidigt som män ses som starka och självständiga. I och med att kvinnor ses som osjälvständiga görs antaganden om att de ofrivilligt dragits in i brottsligheten av en man. Det

<sup>9</sup> EU SOCTA 2017. Europol. 2017.

<sup>10</sup> Med utskickare avses en person som ansvarar för att skicka ut den illegala varan som en köpare har beställt via en hemsida.

finns dock stora likheter i mäns och kvinnors brottslighet. Även om de allra flesta brott begås av män och andelen kriminella kvinnor är få så ser kvinnors och mäns brottskarriärer ungefär likadana ut, dock tycks kvinnor specialisera sig i större utsträckning än män och ägnar sig främst åt en viss typ av brott. Torstensson Levander ser kvinnor som mer målinriktade och planerande i sin brottslighet än män; de kan sägas vara mer ”kalkylerande” än män<sup>11</sup>. En studie av kvinnors roller<sup>12</sup> inom just organiserad brottslighet visar att kvinnor har en mängd olika roller, både i kärnan och i periferin. Enligt studien finns indikatorer på att både män och kvinnor som är verksamma inom den organiserade brottsligheten är medvetna om att kvinnor i lägre utsträckning än män misstänks för och döms för brott och att de medvetet drar nytta av det faktumet.

## Rekrytering

I princip vem som helst, oberoende av social eller ekonomisk ställning, kan rekryteras till eller bli indragen i organiserad brottslighet. Det går här att skilja på de som frivilligt söker sig till den organiserade brottsligheten och de som utnyttjas av kriminella nätverk. För de som frivilligt söker sig till organiserad brottslighet är troligen strävan efter ekonomisk vinning den starkaste drivkraften. För att få bli en del av till exempel ett projektbaserat nätverk måste de i regel bevisa att de är pålitliga och lojala. Lojalitet kan komma från släkt- eller vänskap, gemensam etnisk eller kulturell bakgrund, eller gemensamma erfarenheter.

Personer som besitter nödvändig information eller kunskap för ett brottsupplägg kan anlitas som specialister eller söka sig frivilligt till kriminella nätverk för att erbjuda sina tjänster, det som Europol kallar för ”Crime-as-a-Service” (CaaS). Det kan också vara så att de tvingas eller korrumpas delta i brottsupplägg, eller helt enkelt utnyttjas, omedvetna om den brottsliga verksamheten. Personer som befinner sig i en utsatt situation

löper ökad risk för att utnyttjas mot sin vilja eller för att de ser det som sin enda chans att till exempel tjäna pengar.

## Ålder

Som framgår av tidigare lägesbilder tenderar personer som ingår i nätverk som är verksamma inom tullrelaterad organiserad brottslighet att vara 30 år eller äldre. Detta beror troligen på att komplicerad och omfattande brottslighet kräver såväl vissa kunskaper, som det kan vara svårt att ha hunnit tillskansa sig i yngre åldrar, som ekonomiska resurser. De är därför generellt äldre när de blir involverade i sådan brottslighet, jämfört med annan brottslighet. Tullverket har dock bedrivit ärenden där åldrarna på de inblandade personerna haft stor spridning.

### *Utanförskap eller utsatthet*

För vissa roller och arbetsuppgifter vänder sig kriminella nätverk till personer som befinner sig i en utsatt situation. Det kan till exempel röra sig om resurssvaga personer som arbetslösa, bidragstagare, så kallade fattigpensionärer och asylsökande. Dessa utnyttjas i såväl narkotikasmuggling som alkohol- och snusmuggling. Forskning visar att ju mer utsatt en person är desto mer villig är denne att delta i riskfyllda verksamheter<sup>13</sup> och brottsupplägg.

Som nämnts ovan har Polisen identifierat ett antal områden i Sverige som särskilt utsatta områden, utsatta eller som områden som ligger i riskzonen för att bli särskilt utsatta. Dessa socialt utsatta områden karaktäriseras bland annat av både en omfattande arbetslöshet och en omfattande brottslighet. Där finns en bred rekryteringsbas för organiserad brottslighet. Samma år som rapporten kom drabbades Sverige även av den globala flyktingkrisen med rekordmånga flyktingar som kom hit. Många av dessa flyktingar består av ensamkommande unga pojkar som riskerar att lockas till, eller utnyttjas av, kriminella nätverk på grund av sin utsatta situation.

11 Rättsväsendet måste ha en modern syn på kön. Tidningen Apropå 2010.

12 Keblanz, E. Kvinnors roller i organiserad brottslighet – En explorativ studie om hur kvinnor medverkar i den organiserade brottsligheten i Sverige. Göteborgs universitet, institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, examensarbete 15 hp. 2016.

13 Organiserad brottslighet i Sverige. Brottsförebyggande rådet. 2009.



Foto: Tullverket

## Resurser och strategier

I och med att den organiserade brottsligheten som Tullverket bekämpar är gränsöverskridande krävs någon form av organisering. Det krävs vanligen flera personer eller roller för att förflytta en vara från produktionsplatsen, eller grossistlandet, till slutmarknaden. Bland annat beroende på varans storlek och legala status tillämpar de kriminella aktörerna olika resurser och strategier för att genomföra den brottsliga verksamheten. Även om olika nätverk kan hantera varor för lika värden, ställer till exempel narkotika och cigaretter generellt sett olika logistiska krav.

### Användning av företag och specialister

Tullrelaterad organiserad brottslighet handlar i hög grad om köp och försäljning av olika typer av varor. Eftersom i princip all narkotika, alkohol, tobak och (prekursorer för) dopningsmedel produceras utanför Sverige måste de föras eller smugglas in i landet. Transporter spelar en central roll

då någon form av transport krävs för att förflytta varan från produktionsplatsen till slutmarknaden, oavsett dess storlek eller mängd. Storleken eller mängden avgör dock hur varan transporteras och i vilket flöde. Stora mängder av en vara ställer, av naturliga skäl, andra krav på organisering och logistik än mindre mängder. Utöver val av transportmedel och distributör påverkar det även val av lagerutrymme.

Smuggling eller illegal införsel av till exempel miljontals cigaretter, tusentals liter alkohol eller hundratals kilo narkotika ställer särskilda krav både på organisering, logistik och lagerhållning.

En nödvändig del i brottsupplägget blir tillgång till företag i olika former. Generellt kan sägas att ju mer skrymmande storlek eller ju större mängd, desto större behov att försöka dölja smuglingen eller den illegala införseln i det legala flödet. Genom att använda legala företag integreras de legala och de illegala marknaderna. Företag kan

användas i olika hög grad i alla steg i smugglingen, från inköp, via transport till distribution och lagerhållning.

Narkotikasmuggling kan omfatta en rad olika tillvägagångssätt och organisationsgrader. I ena änden finns den enskilda kuriren som köper narkotika för egna pengar, transporterar den själv över gränsen och sedan förvarar den för eget bruk eller säljer till sina närmaste vänner. I andra änden finns multinationella smugglingsorganisationer som använder sig av företag, komplexa smugglingsmetoder och transportvägar samt ett flertal distributörer och försäljare. Däremellan finns både mindre nätverk som utnyttjar ett fåtal kurirer som smugglar mindre mängder narkotika för en relativt låg ersättning och lite större nätverk som använder företag för att både förenkla och dölja smugglingen/införseln.

Det sker idag en omfattande organiserad och storskalig smuggling och införsel av alkohol från framför allt Tyskland där kriminella nätverk använder företag i form av bussbolag. Under senare år har det blivit allt vanligare att målvakter, för en mindre summa pengar i ersättning, används av bolagets ägare som passagerare för att följa med på bussresor i syfte att vid en tullkontroll hävda att den inköpta alkoholen är för privat bruk. Sådana så kallade spritbussar kör in i Sverige över Öresundsbron och vidare upp mot bland annat Stockholm. De som utnyttjas som passagerare är ofta arbetslösa eller sjukpensionärer som lever på olika former av bidrag som de riskerar att bli av med.

Det är vanligare att företag används vid cigarett-smuggling än vid narkotikasmuggling vilket kan bero på att cigaretter, till skillnad från narkotika, är en legal vara. Det blir allt vanligare att skattelager används. Då cigaretter förs in legalt för att läggas upp på skattelager med tillstånd från Skatteverket är tillgång till legala företag en nödvändighet. Cigaretter är också en skrymmande vara och för att importera stora mängder cigaretter används företag för importen.

I de fall företag utnyttjas av kriminella aktörer kan det ske genom att den som äger det självmant går med på att låta företaget utnyttjas genom en affärsuppställning, genom att ägaren utsätts för utpressning eller genom infiltration. Vid till exempel narkotikasmuggling kan företag och dess transporter av legala varor utnyttjas utan företagets kännedom för så kallad rip off-smuggling eller genom att narkotikan bipackas sändningen.

Som beskrivits i kapitlet Kriminella aktörer och deras roller kräver avancerade smugglingsbrott en relativt hög grad av organisation samt kunskap om näringsverksamhet och logistik. Därför knyter kriminella nätverk till sig specialister eller kriminella entreprenörer i form av ekonomer och revisorer i frågor om bland annat penningtvätt<sup>1</sup> och investeringar av brottsvinster samt jurister eller tullombud med kunskap om de regler som omgärdar gränsöverskridande handel. I vissa fall finns även behov av specialister med mer praktisk kunskap om vapen som både kan montera ihop vapen som skickats i delar och som kan modifiera gasvapen och akustiska vapen för att göra dem skarpa. Dessa personer är inte nödvändigtvis en del av ett kriminellt nätverk utan kan tillhandahålla en tjänst som en del av ett affärsupplägg och ta uppdrag från olika nätverk och aktörer.

## Tillgångar

Kännetecknande för den organiserade brottsligheten är en stävan efter ekonomisk vinning. Vinster från den kriminella verksamheten kan investeras i en extravagant livsstil präglad av lyxkonsumtion, i lagliga tillgångar eller i framtida kriminella brottsupplägg. Brottsvinster syns sällan i utredningar och det är svårt att koppla tillgångar till nätverken som helhet, det handlar mer om att enskilda kriminella aktörer med koppling till den organiserade brottsligheten investerar i bland annat fastigheter, såväl i Sverige som utomlands. Ofta väljer aktörerna att investera i länder som Kronofogdemyndigheten saknar avtal med. Här utnyttjas skillnader i lagstiftning mellan länderna

<sup>1</sup> Enligt beräkningar omfattar penningtvätt årligen mångmiljardbelopp i Sverige. Se mer på Finansinspektionens hemsida.

och det faktum att Kronofogdemyndigheten i vissa fall saknar möjlighet till indrivning.

När vinsterna används för lyxkonsumtion innefattar det ofta inköp av smycken och dyra klockor, men också bilar och båtar. Även semester och dyra krogbesök är vanligt förekommande. Det ena utesluter dock inte det andra, utan det förekommer även att en extravagant livsstil kombinerar sig med investeringar i både fastigheter och företag. För att undvika upptäckt används ofta olika målvaktsskonton där det kan vara mycket stor omsättning.

Det finns också kriminella nätverk där aktörerna lever ”för dagen”, eller ”ur hand i mun”. Det innebär att de lever mycket sparsamt i Sverige men investerar till exempel i fastigheter utomlands samtidigt som de lånar ihop pengar för att finansiera nästa brottsliga verksamhet.

### **Åtgärder för att skydda den kriminella verksamheten**

För att skydda den kriminella verksamheten från upptäckt av brottsbekämpande myndigheter används olika åtgärder inom den organiserade brottsligheten. Hur dessa metoder och hjälpmedel ser ut varierar dock stort mellan olika nätverk. Typen av åtgärd beror dels på varans värde, dels på det kriminella nätverkets resurser och kompetens. Generellt sett är kriminella nätverk duktiga på att skydda sin verksamhet även om graden av sofistikerad gällande de skyddande åtgärderna varierar.

#### *Motspaning*

I samband med själva smugglingen eller illegala införseln är en vanlig åtgärd så kallad motspaning. Det innebär att kriminella aktörer kartlägger Tullverkets närvaro, personal och rutiner vid gränsövergångar. De som använder denna metod är ofta mycket observanta och försiktiga och uppvisar stor uthållighet.

#### *Teknikanvändning*

De senare årens snabba tekniska utveckling och

det ökande användandet av ”internet, datorer och mobilteknologi har dramatiskt förändrat vårt moderna samhälle”, konstaterar Brå i en rapport om it-inslag i brottsligheten. Samtidigt som digitaliseringen på många sätt underlättar människors vardag, innebär den också nya utmaningar för rättsväsendet i och med att it-inslagen i brottsligheten ökar<sup>2</sup>. När det gäller smuggling eller illegal införsel av varor är dock it kanske inte i första hand ett mål eller medel, men det har beröring med brottet genom att det kan finnas digitala spår som kan komma att användas som bevisning.

Kriminella nätverk och aktörer använder olika metoder och tekniska hjälpmedel för att skydda sin kommunikation och det är kanske där användningen av tekniska hjälpmedel och verktyg framförallt blir tydlig. Det finns nätverk som i princip uteslutande använder krypterade mobiler eller datorer, samtidigt som det finns nätverk som nästan helt avstår från att kommunicera via tekniska kommunikationsmedel. Däremellan finns nätverk med viss teknikanvändning, som de som använder billiga mobiltelefoner med förköpta kontantkort. Kriminella aktörer kommer troligen, i likhet med övriga medborgare, att övergå alltmer till mobil datoranvändning via smarta telefoner och surfplattor (eller tabletter) där samma möjligheter som skapats för att skydda gemene man används av de kriminella aktörerna.

Generellt sett har teknikanvändningen blivit mer avancerad med allt fler som använder krypterade kommunikationsmedel eller program för att dölja och skydda sin brottsliga verksamhet. Detta kan vara en följd av att det idag finns allt fler användarvänliga sådana verktyg; för krypterad e-post finns till exempel PGP, Hushmail och Countermail. Samtidigt väljer allt fler personer, även de som inte är kriminella, att kryptera sin kommunikation genom att använda till exempel WhatsApp och Skype, men även nyare appar som Telegram och Signal. Även slutna grupper på Snapchat och Facebook används för att skydda sin kommunikation. För att kunna surfa anonymt på internet,

<sup>2</sup> It-inslag i brottsligheten och rättsväsendets förmåga att hantera dem. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:17.

både via mobil och dator, finns ett flertal anonymiseringstjänster varav vissa är gratis (som t.ex. Tunnelbear), medan andra kostar pengar (som t.ex. Hide My Ass PRO VPN)<sup>3</sup>.

Det finns också en mängd andra lättillgängliga och allt billigare avancerade tekniska hjälpmedel för att skydda den brottsliga verksamheten. Det gäller till exempel olika former av störningsutrustning, övervakningsutrustning, drönare och GPS-sändare. För att skydda sina ekonomiska transaktioner används även fortsättningsvis kontanter, kryptovalutor, vouchers eller förbetalda betalkort. En vanlig kryptovaluta är Bitcoin, och ett vanligt förbetalt betalkort är Spend on-kort. Det finns även flera internetbaserade betalningstjänster, där Payson och Paypal är vanliga.

Sannolikt kommer tekniken att utvecklas vidare, men även den teknologi som används redan idag pekar på behoven hos de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till förbättrad teknik som möjliggör både upptäckt och utredning av tullrelaterad organiserad brottslighet. Aktörerna är ofta flexibla och ändrar snabbt och lätt sin verksamhet som svar på myndigheters åtgärder och insatser, vilket ytterligare försvårar upptäckt och utredning. Brottsbekämpande myndigheter behöver därför nya, mer effektiva verktyg och metoder för att identifiera och utreda dessa kriminella nätverk.

## Otillåten påverkan och våldsanvändning

Aktörer inom organiserad brottslighet använder sig av flera olika strategier och metoder i sina påverkansförsök riktade mot myndighetspersoner men väljer ofta metoder som inte är straffbara eller som är svårbevisade. Tullverket är, tillsammans med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården, en myndighet vars tjänstemän de tycks intressera sig mest för att påverka. Tullverkets tjänstemän uppger i en studie av Brå<sup>4</sup> att de utsätts för samtliga påverkans-

former som omfattades av studien: trakasserier, hot, våld, skadegörelse och otillbörliga erbjudanden. Av drygt 1 200 respondenter från Tullverket uppgav totalt en knapp fjärdedel att de utsatts för någon av dessa påverkansformer, varav den mest vanliga uppges vara trakasserier, som stod för en knapp femtedel.

Otillåten påverkan kan vara en viktig metod för ett kriminellt nätverk för att både skydda och skapa förutsättningar för den kriminella verksamheten. Det vanligaste syftet vid både hot och trakasserier är att åstadkomma antingen aktivitet eller passivitet. De vanligaste sätten tjänstemän trakasseras på är okvädningsord, obehagliga telefonsamtal och olovlig fotografering eller filmning<sup>5</sup>. För Tullverkets del sker de allra flesta fall av hot, våld och trakasserier i samband med tullkontroll, men även klareringen utgör ett riskområde i detta avseende. Det förekommer också att Tullverkets tjänstefordon utsätts för skadegörelse. Där är det dock oklart om det riktar sig mot en enskild tjänsteman eller mot myndigheten generellt.

Kriminella nätverk utövar även hot och våld som en form av intern kontroll och disciplin. Den ökning som gjorts av beslag av vissa typer av vapen och batonger kan vara kopplat till den ökande beväpningen av kriminella aktörer som vill skydda sig mot andra kriminella. Det förekommer alltmer våld inom den kriminella miljön och en anledning till konflikter mellan nätverk kan vara skulder eller upplevda kränkningar.

### *Finansiering av politisk eller ideologiskt motiverad verksamhet i utlandet*

Illegal handel med bland annat cigaretter kan generera stora vinster, vilket gör cigarettsmuggling till en lukrativ affär som kan finansiera både annan organiserad brottslighet och terroristverksamhet. Enligt internationella källor bedriver flera terroristnätverk just cigarettsmuggling för att finansiera sin verksamhet. En uppskattning är att cigarettsmuggling utgör en femtedel av den totala

<sup>3</sup> Jättetest: Bästa VPN-tjänster för att surfa anonymt och komma åt blockerade sajter. Tidningen PC för Alla 2017.

<sup>4</sup> Otillåten påverkan mot myndighetspersoner - En uppföljning. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:13.

<sup>5</sup> Denna form av trakasserier är vanligtvis inte straffbar, men kan i vissa situationer betraktas som ofredande.



finansieringen av terrorverksamhet, varav 15 av de största terroristnätverken uppskattas finansiera sin verksamhet på detta sätt. Som exempel kan nämnas att åtminstone en person som låg bakom terrorattentatet mot satirtidningen Charlie Hebdo i Paris 2015 varit inblandad i cigarettsmuggling<sup>6</sup>.

Liksom övriga kriminella nätverk utnyttjar terroristorganisationer de åtgärder som allt fler länder vidtar i syfte att minska rökningen, som bland annat höjda skatter vilket i sin tur leder till höjda priser på cigaretter. De olika prisnivåerna i olika EU-länder får den oönskade följderna att möjligheten att göra stora vinster på cigarettsmuggling ökar vilket, i kombination med låg upptäcktsrisk och relativt låga straff, bedöms vara en orsak till den ökande cigarettsmugglingen bland terroristorganisationer.

I utredningar av senare tids terrordåd har det i flera fall framkommit att de inblandade haft kopplingar till annan organiserad brottslighet såsom bland annat vapen- och narkotikasmuggling. Enligt Polisen finns tendenser till ökade kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorfinansiering, där aktörer från olika verksamheter nyttjar varandras förmågor<sup>7</sup>. Europol bedömer dock inte denna koppling som central eller systematisk, utan att kopplingar sker i tillfälliga projekt på ad hoc-basis. En anledning till detta bedöms vara terroristbrottens natur som drar både brottsbekämpande myndigheters och medias uppmärksamhet till sig, vilket är något de inblandade i organiserad brottslighet generellt skyr<sup>8</sup>.

För att finansiera terrorverksamhet genom annan brottslig verksamhet krävs någon form av penningtvätt. Aktörerna använder sig då av bland annat växlingskontor, välgörenhet, smuggling eller Hawala-systemet för att föra över pengarna till mottagarna. Till skillnad mot penningtvätt i samband med organiserad brottslighet, där syftet är att dölja pengarnas ursprung, är syftet här att

dölja vad pengarna ska användas till. Redan 2002 blev det i Sverige olagligt att finansiera terrorverksamhet och sedan 2014 har Finanspolisen möjlighet att tillfälligt stoppa transaktioner som misstänks ha koppling till bland annat terrorism. Denna möjlighet används dock inte<sup>9</sup>. Tullverket vet från tidigare utredningar att heroinsmuggling kunnat kopplas till bland annat PKK<sup>10</sup> samt att katsmuggling kunnat kopplas till islamistiska terroristnätverk i Somalia.

6 How illegal tobacco funds terror. Tidningen Intersec 2016.

7 Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015. Polismyndigheten, Nationella avdelningen, dnr: A185.830/2015.

8 EU SOCTA 2017. Europol. 2017.

9 Polisen stoppar inte terrorpengarna – men Skatteverket beskattar dem. Tidningen Dagens Juridik 2016.

10 På svenska står PKK för Kurdistans arbetarparti.



## Kriminella marknader och brottsområden

Smuggling och illegal handel med varor utgör som redan nämnts, en central del i den tullrelaterade organiserade brottsligheten, både i Sverige och internationellt. I och med att smuggling per definition är en gränsöverskridande brottslighet finns alltid en internationell dimension.

Tullverket har det huvudsakliga ansvaret för att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförelse av varor följs.

För att få en bild av det område som ska övervakas kan nämnas dels landgränserna till Norge (ca. 1 630 kilometer lång) och Finland (ca. 555 kilometer lång), dels de hundratals hamnar som finns längs med fastlandskusten (ca. 11 500 km lång, inklusive vikar och uddar) som tar emot såväl passagerar- och lastfartyg som fritidsbåtar. Därutöver tillkommer de knappt 40 flygplatser

som har passagerartrafik och ett drygt hundratal mindre flygplatser/flygfält liksom förbindelsen med Danmark genom Öresundsbron.

De mest trafikerade gränsövergångarna är Öresundsbron och Arlanda. År 2016 åkte drygt 7 miljoner motorfordon över Öresundsbron åt något håll, vilket motsvarar ungefär drygt 20 000 fordon per dag. Under samma år transporterades drygt 33 ton gods och nästan 6,5 ton post från utlandet till Arlanda. Samtidigt ankom drygt 12 miljoner passagerare till Arlanda med flyg från utlandet, varav drygt 1 miljon från länder utanför Europa. I dessa flöden gjorde Tullverket totalt drygt 70 000 kontroller.

En utmaning när det gäller Tullverkets möjligheter att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige är den fria rörligheten för varor inom EU och den fria rörligheten för personer inom

Schengenområdet. Dessa utnyttjas av kriminella nätverk vilket gör att de fysiska gränserna inte längre spelar så stor roll, förutom mot tredjeländ. Efter den globala flyktingkrisen hösten 2015, då rekordmånga flyktingar kom till Sverige, har tillfälliga<sup>1</sup> gräns- och ID-kontroller införts vid inre gräns vid färjeförbindelser i södra och västra Sverige samt vid Öresundsbron. Hur detta har påverkat smugglingen och smugglingsvägar är ännu oklart, det finns dock tecken på att de inre gränskontrollerna påverkar valet av gränsövergång. Även den norska tullens kameraövervakning har påverkat kriminella nätverk att förändra sina resvägar.

### Narkotika och NPS (nya psykoaktiva substanser)

Enligt Europol är den illegala narkotikamarknaden den största illegala marknaden inom EU<sup>2</sup>. Fler kriminella nätverk är involverade i produktion, smuggling och distribution av narkotika än i något annat brottsområde. Aktörer inom den organiserade brottsligheten bedöms kunna motstå de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot narkotika. Ett tecken på detta är ökningen (som i och för sig är försiktig) i Europa i bruket av cannabis, amfetamin och kokain. Parallellt med denna ökning har renheten för kokain och amfetamin generellt ökat, samtidigt som priset har legat relativt stabilt. I Europa är cannabis, liksom tidigare, den narkotika som missbrukas i störst omfattning<sup>3</sup>.

De länder i Europa som har karaktären av grossistland<sup>4</sup>, som till exempel Spanien, har en omfattande infrastruktur för legal handel, där hamnar och stora flygplatser är särskilt sårbara för den internationella narkotikasmugglingen. Att Europa är en attraktiv marknad för den organiserade brottsligheten tydliggörs bland annat av aktörernas närvaro vid förflyttningen av den il-

legala varan, vilket bland annat tar sig uttryck i att kriminella nätverk infiltrerar legala verksamheter i bland annat hamnar och på flygplatser. Därmed skapas förutsättningar för dem att kontinuerligt kunna ta emot hundratals, till och med tusentals, kilo narkotika för vidare avsättning till andra länder i Europa.

I Sverige finns ett omfattande missbruk av narkotika och en mycket köpstark marknad. Detta i kombination med de jämförelsevis höga priserna på narkotika innebär betydande vinstmarginaler för kriminella nätverk. Både tillgången till narkotika och omfattningen på missbruket är förhållandevis stabil, även om det förekommer vissa variationer över tid.

Sverige är i all väsentligt att betrakta som ett mottagarland för narkotika, vilket innebär att merparten av den narkotika som konsumeras smugglas hit. För att tillgodose en kontinuerlig efterfrågan på narkotika krävs etablerade flöden för kontinuerlig smuggling. I detta bedöms nätverk inom den organiserade brottsligheten stå för de mest omfattande volymerna av narkotika. Oerhört omfattande beslag av olika narkotikatyper (se fotnot 16) bekräftar att det i Sverige finns aktörer inom den organiserade brottsligheten som har en hög kapacitet att bedriva kontinuerlig och storskalig smuggling för att tillgodose marknadens efterfrågan.

Samtidigt finns en växande inhemsk odling av cannabis<sup>5</sup> samt produktion och försäljning av både narkotika och dopningsmedel. Även om odlingar av cannabis blivit vanligare bedöms Sverige inte vara självförsörjande, vilket tydliggörs av att Tullverket frekvent gör stora beslag av cannabis. Den stora och kontinuerliga efterfrågan på både cannabisharts och marijuana<sup>6</sup> skapar en ekonomisk drivkraft för kriminella nätverk att tillgodose den, och ofta finansierar smugglingen annan brottslighet. Parallellt med de inhemska odlingarna av marijuana har inhemsk tillverk-

<sup>1</sup> Den 9 februari 2017 beslutade regeringen att ytterligare förlänga gränskontrollerna med 3 månader, till den 10 maj 2017. Den 2 maj beslutade regeringen att de inte ska förlängas ytterligare, utan upphöra.

<sup>2</sup> EU SOCTA 2017. Europol. 2017

<sup>3</sup> European Drug Report 2017. EMCDDA. 2016.

<sup>4</sup> Med grossistland avses ett land som kontinuerligt tar emot stora mängder narkotika från ett producentland. I grossistlandet delas narkotikan upp och säljs vidare till andra aktörer. .

<sup>5</sup> Drogssituationen – Lägesbild i Sverige 2013-2016. Polismyndigheten. 2017.

<sup>6</sup> Cannabisharts är en benämning på den produkt som utvinns ur kådan på cannabisplantan, och kallas även för hasch. Marijuana är de torkade växtdelarna av cannabisplantan. Cannabis är ett samlingsbegrepp för både marijuana och cannabisharts. .

ning av amfetamin avslöjats. Inte heller dessa laboratorier har dock haft kapacitet att producera volymer som kan tillgodose den stora efterfrågan av amfetamin.

De traditionellt sett vanligaste typerna av narkotika vid missbruk i Sverige är cannabisharts och marijuana, amfetamin och kokain.

Heroin däremot, används sedan flera år i relativt liten utsträckning vilket till stor del beror på att det har ersättas av narkotiska läkemedel, som till exempel metadon och subutex. För Tullverkets del blir detta synligt i ett högre antal, och större mängder, narkotiska läkemedel i beslag medan det för den organiserade brottsligheten har inneburit att efterfrågan på marknaden sjunkit, vilket bland annat resulterat i sänkta priser på heroin. Medan det bruna heroinet idag enligt uppgift kostar 1 150 kr/gram i gatuledet så inbringar det vita heroinet ett pris om 1 250 kr/gram<sup>7</sup>. Även om missbruket av heroin för närvarande befinner sig på en relativt låg nivå finns indikationer på ett ökat missbruk i gruppen ensamkommande asylsökande.

Även om priset på narkotika generellt har legat relativt stabilt under senare år, så har dessa, sett över en längre tid, sjunkit och befinner sig nu på historiskt låga nivåer. Prisnivåerna fungerar som en indikation på hur efterfrågan förhåller sig till tillgången, men utgör inte den enda faktorn som förklarar prisnivåernas relativa stabilitet.

Andra faktorer som utgör delförklaringar till detta kan kopplas till att kriminella nätverk kontinuerligt ägnar sig åt olika typer av effektiviseringar i produktions- och distributionsledet. I produktionsledet har sådana effektiviseringar bidragit till att narkotikan kan produceras i större kvantiteter, samtidigt som en allt mer kostnadseffektiv internationell logistik håller nere priserna för förflyttningen av varan.

Under en längre period har nya psykoaktiva substanser, NPS, varit föremål för en kontinuerligt

ökad efterfrågan, såväl nationellt som internationellt. Denna trend tar sig bland annat uttryck i att efterfrågan på syntetiska cannabinoider, Spice, kraftigt gått ner. Parallellt med detta ökar efterfrågan på syntetiska opioider, som till exempel fentanylanaloger. Detta är oroväckande då missbruksdoserna för dessa substanser är oerhört små, och ofta svårdoserade, vilket bland annat ökar risken för dödsfall<sup>8</sup>.

Produktionen av syntetiska opioider är relativt billig, och de små doserna på substansen gör den lätt att sända i mindre förpackningar i post- och kurirflödet. När det gäller NPS är den organiserade brottslighetens närvaro i Sverige inte lika tydlig då det vanligaste är att slutkonsumenten själv beställer den illegala varan via internet, där såväl producenten som säljaren geografiskt kan finna sig var som helst.

Ett mindre antal droger har en tydlig relation till specifika grupper av missbrukare. Medan kat är begränsat till personer med ursprung i länderna kring Afrikas horn, så är opium i huvudsak avgränsat till personer med ursprung i Irak eller Iran. Inom dessa grupper har omfattningen på missbruket varit relativt stabilt, och det finns inga omständigheter som tyder på någon väsentlig spridning utanför grupperna. Den begränsade marknaden gör att den ekonomiska drivkraften för den organiserade brottsligheten är svag, och de aktörer som smugglar kat och opium har ofta samma ursprung som brukarna av narkotikan.

Beslagsstatistiken kan påverkas av enskilda stora beslag, eller avsaknaden av sådana. Sett till de tre senaste åren ökar dock Tullverkets beslag, både till antal och mängd. Även om Sverige framför allt är att betrakta som en slutmarknad för narkotika, så utgör vi i viss omfattning ett transitland till både Norge och Finland. Ett särskilt tydligt exempel på detta är metamfetamin, där Norge har en avsevärt större och mer etablerad marknad än Sverige. Kriminella nätverk utnyttjar därför Sve-

<sup>8</sup> En missbruksdos fentanyl motsvarar 0,1 milligram. Ett beslag på Arlanda om 120 gram akrylfentanyl motsvarar med andra ord 120 000 doser! Fentanyl är dessutom 50 ggr starkare än heroin vilket gör att beslaget motsvarar 6 000 000 missbruksdoser heroin (1 gram heroin = missbruksdos), eller hela 6 ton heroin!

<sup>7</sup> Medianvärde enligt beräkningar av CAN.

rige som ett transitland för att tillgodose efterfrågan där. Bland annat har flera stora beslag gjorts i Sverige av metamfetamin som med stor sannolikhet varit avsedd för Norge.

Framväxten av internet som en marknadsplats för handel av varor har burit med sig att även illegala varor, som bland annat narkotika och dopningsmedel, lätt finns att tillgå. Därutöver är även handel med narkotiska läkemedel vanligt, varav tramadol är det enskilt största. Denna trend med handel över internet har fortsatt att öka i omfattning, och märks tydligt i Tullverkets kontinuerligt ökande antal beslag i post- och kurirflödet. Mer än hälften av Tullverkets samtliga beslag av narkotika och dopningsmedel görs i just detta flöde. De beslagtagna vikterna per försändelse är ofta mycket små vilket tyder på att det huvudsakligen är slutkonsumenten själv som handlar för eget bruk.

Genom handeln på internet blir det färre mellanled i förflyttningen av varan, och konsumenten exponerar inte den egna personen på samma sätt som vid köp av langare i gatuledet.

När det gäller säljarna finns ofta betygssystem på de olika hemsidorna, vilka bland annat står som garant för att varans kvalitet håller det utlovade måttet. Genom detta upprätthålls en konkurrensituation mellan säljarna där pålitlighet i kvalitet och snabbhet i leverans är viktiga faktorer.

#### *Produktionsländer och -områden av narkotika*

När det gäller produktionsländer skiljer sig dessa åt beroende på om narkotikan är växtbaserad eller syntetiskt framställd. Den växtbaserade narkotikan är ofta beroende av vissa förutsättningar som finns i olika geografiska områden, vilket innebär att produktionen är centrerad kring de länder som ger bäst förutsättningar till storskalig produktion av råvaran. För den syntetiskt producerade narkotikan påverkar andra förutsättningar var produktionen sker. I detta avseende är tillgång både till relevanta prekursorer och kunskap om framställning väsentlig, vilket innebär att produktion geografiskt förläggs där dessa finns.

Det största producentlandet av cannabisharts och marijuana är alltså Marocko, men Albanien har kommit att bli ett allt viktigare producentland. Cannabis smugglas in i Europa främst via Spanien, men även via Italien och Grekland. Spaniens strategiska läge medför dock att funktionen som ett första grossistland blir särskilt tydlig. Från Spanien förflyttas stora mängder vidare till Nederländerna. På den internationella nivån kontrolleras smuglingen av cannabisharts och marijuana av aktörer som har sitt ursprung i Italien, Spanien, Marocko, Albanien och Nederländerna.

Europa är en av världens största marknader för kokain från framför allt Colombia, Peru och Bolivia. Den omfattande europeiska marknaden innebär att det finns mycket starka ekonomiska drivkrafter för den organiserade brottsligheten att smuggla kokain.

Från producentländerna transporteras stora mängder vidare till bland annat Brasilien, Venezuela och Ecuador, där det smugglas i fartyg och containrar till Europa. Nederländerna, Spanien och Belgien utgör sedan viktiga införselnoder för den europeiska marknaden. Eftersom den smugling som sker i containertrafiken är den volymmässigt största avseende insmugling till Europa, utgör containertrafiken den största risken avseende tillförsel av kokain på den europeiska marknaden<sup>9</sup>.

Råvaran till heroin produceras alltså i störst omfattning i Afghanistan. Den så kallade balkanrutten utgör fortfarande den huvudsakliga införselrutten till Europa. En viss förskjutning bedöms dock ha skett till flöden som går via östafrikanska länder, från vilket delar av heroinet smugglas vidare till Europa. Den organiserade brottsligheten som är inblandad i smuglingen av heroin är i stor utsträckning relaterad till aktörer som är etablerade utmed de rutter heroinet smugglas.

Kat produceras i ett flertal länder belägna i och kring Afrikas horn, framför allt Somalia, Etiopien och Kenya. Idag är merparten av den kat som

<sup>9</sup> EU Drug Markets Report 2016. Europol. 2016.

smugglas till Sverige torkad. Till skillnad från de övriga växtbaserade drogerna smugglas torkad kat nu huvudsakligen direkt till mottagarländerna. För de aktörer som är involverade i smuggling av kat innebar förbuden mot kat i både Nederländerna (2012) och Storbritannien (2014) en kraftig begränsning i förmågan att kunna avsätta större mängder färsk kat. Detta då den verksamma substansen katinon i den färska katen bryts ner redan efter ett antal dagar efter skörd. När förmågan att förflytta färsk kat reducerades skedde därför en växling till torkad sådan.

Den syntetiskt baserade narkotikan amfetamin och metamfetamin produceras i Europa. För amfetamin utgör Nederländerna, Polen och Belgien stora producentländer, medan produktionen av metamfetamin är centrerad till Tjeckien och Litauen. Produktionens relativa närhet till Sverige som mottagarland medför att den syntetiska narkotikan smugglas direkt från producentländerna.

Smugglingen av dopningsmedel är diversifierad och sker både från länder både inom och utom Europa. Smugglingen av dopningsmedel skiljer sig från narkotikan såtillvida att Sverige både är ett mottagarland och ett exportland. Råvara för den vidare bearbetningen av dopningsmedel köps in av svenska aktörer från bland annat Kina för att färdigställs i Sverige, för vidare försäljning på den internationella marknaden.

#### *Flöde – modus operandi*

Transporten av respektive vara är ett moment som i stor utsträckning är relaterad till de olika flödenas begränsningar och möjligheter. Den organiserade brottsligheten som tillgodoser efterfrågan av narkotika är beroende av flöden som har kapacitet att kontinuerligt förflytta större mängder. För att göra detta nyttjar aktörerna olika strategier, dels smugglas relativt sett mindre mängder med en högre frekvens, dels smugglas större mängder med en lägre frekvens. Båda strategierna har såväl fördelar som nackdelar.

Vid mer frekvent smuggling måste exempelvis kurirer rekryteras i en högre omfattning, vilket

gör logistiken mer krävande. Samtidigt innebär denna strategi att aktörerna bakom smugglingen reducerar riskerna för större inkomstbortfall i det fall en sändning blir upptäckt och stoppad. För smuggling av större mängder med lägre frekvens råder ett omvänt förhållande där en stoppad sändning medför mycket stora inkomstbortfall. Samtidigt innebär den lägre frekvensen på sändningarna att färre kurirer behöver involveras vilket innebär att risker, exempelvis de som kan hänföras till den mänskliga faktorn, reduceras.

De olika strategierna för smuggling är även relaterade till storleken, eller volymen, på varan. Beroende på hur stor varan är uppstår vissa omständigheter som såväl begränsar som möjliggör smuggling i vissa flöden, till exempel är cannabis till sin karaktär volymmässigt relativt omfattande medan heroin tar mindre plats. Dessa faktorer måste de aktörer som avsätter stora mängder narkotika förhålla sig till, för att behålla sin position i den konkurrens som finns mellan olika aktörer på narkotikamarknaden.

Utöver volymen är efterfrågan på varan ytterligare en faktor att ta hänsyn till. Cannabis är den i särklass mest efterfrågade narkotikan i Sverige, medan efterfrågan på heroin är avsevärt mindre. Flödesmässigt innebär detta att efterfrågan på cannabis möjliggörs av flöden som har kapacitet att kontinuerligt förflytta större mängder, medan förflyttning i ett flöde med mindre kapacitet skulle begränsa denna möjlighet.

Att de stora beslagen av cannabisharts och marijuana huvudsakligen görs i lastbils- och personbilsflödet är således relaterat till de aktörer som har en hög förmåga att smuggla den illegala varan till Sverige. Personbilsflödet präglas generellt av lägre vikter jämfört med lastbilsflödet. Flödena och vikterna är sannolikt relaterade till att aktörerna nyttjar olika strategier i förflyttningen av varan. Medan vissa aktörer väljer att smuggla hundratals kilo i lastbilsflödet så väljer andra att smuggla mindre mängder med en högre frekvens i personbilsflödet.

Kokain är mer kompakt än cannabis vilket gör

den mindre skrymmande. Det leder till att aktörer inom den organiserade brottsligheten ofta nyttjar resandeflödena med kurirer, personbil, tåg och flyg för smuggling. I dessa flöden är kapaciteten tillräcklig för att tillgodose efterfrågan. De beslag som skett i lastbilsflödet indikerar att vissa aktörer även nyttjar detta flöde, och i dessa fall är vikterna ofta större. Inom EU förekommer stora sändningar av kokain i containrar i det kommersiella flödet där ett vanligt tillvägagångsätt är så kallad rip-on/rip-off. Detta modus förutsätter att det finns korrupta hamnarbetare eller kriminella personer som infiltrerat hamnen vid både pålastningshamnen och avlastningshamnen. Det förekommer även fall av inbrott i hamnar vilket kan vara ett tecken på att nätverken vill göra sig mindre beroende av korrupt hamnpersonal. Under senare år har även användningen av småflyg för kokainsmuggling till Sverige upptäckts.

Även amfetamin är en mindre skrymmande vara varför resandeflödet med personbil ofta används för smuggling; dock förekommer smuggling även i lastbilsflödet. I de fall lastbil nyttjas bygger strategin ofta på att förflytta oerhört stora mängder, till exempel hundratals kilo, vid enstaka tillfällen. Vissa aktörer nyttjar även post- och kurirflödet för smuggling. Likaså är heroin en mindre skrymmande vara. I relation till en begränsad marknad innebär detta att kapaciteten vid förflyttningen inte behöver vara särskilt stor. Inte minst kan detta relateras till att den organiserade brottsligheten ofta använder invärtes smuggling av kurirer (så kallade sväljare) i resandeflödet med flyg och tåg. Vid sidan av detta förekommer även smuggling i medhavt bagage i dessa flöden, men även personbilsflödet nyttjas för den grova smugglingen.

Smuggling av ecstasy och LSD tar sig andra uttryck jämfört med exempelvis kokain och cannabis och sker primärt via post- och kurirflödet. Mängderna är huvudsakligen mycket små, vilket indikerar att inköpen sker direkt av slutkonsumenten via internet. I dessa fall kan aktörerna som tillgodoser efterfrågan på ecstasy och LSD geografiskt befinna sig var som helst, vilket medför att dessa inte behöver exponera sig för de

risker som uppstår när den illegala varan passerar över en gräns.

Även den geografiska införselorten är en viktig faktor att ta hänsyn till för den organiserade brottsligheten. Denna kan variera över tid, vilket i sig belyser att aktörerna bakom smugglingen är flexibla och anpassar metoder efter hur Tullverket och andra myndigheter arbetar mot den organiserade brottsligheten. Även om variationer förekommer så är dock det generella mönstret relativt stabilt över tid. Gemensamt för stora delar av de stora beslag av narkotika som görs är att gränspassagen sker i södra Sverige, framför allt över Öresundsbron. Lastbilar, personbilar samt tåg färdas med såväl hög frekvens som högt tempo i den kontinuerliga trafiken över Öresundsbron. Samtliga dessa flöden har hög kapacitet till förflyttning av olika typer av narkotika.

## Narkotikaklassade läkemedel och hälsofarliga missbrukssubstanser

Det finns idag ett utbrett missbruk i Sverige av narkotiska läkemedel. Sverige är ett av de länder i Europa som redovisar högst andel missbruk<sup>10</sup>. Det finns därmed en stor marknad för illegala läkemedel, framför allt lugnande medel och starka smärtstillande preparat<sup>11</sup>. Under senare år har antalet beslag av narkotikaklassade läkemedel ökat stort. För 2016 syns en blygsam ökning i antal beslag samtidigt som den beslagtagna mängden tabletter närmast dubblerades. Narkotikaklassade läkemedel är nu den näst vanligaste preparatgruppen – efter cannabisharts och marijuana – som Tullverket tar i beslag.

En annan stor marknad är den för missbrukssubstanser som inte klassificerats som narkotika. Dessa kan Tullverket sedan 2011 omhänderta med stöd av lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (den så kallade förstörandelagen). Dock har antalet omhändertaganden minskat drastiskt sedan 2014. Samtidigt har även mängden minskat.

<sup>10</sup> Nonmedical use of prescription drugs in the European Union. Artikel på BMC Psychiatry's hemsida 2016.

<sup>11</sup> Läkemedelsmissbruk ett växande folkhälsoproblem. Tidningen Vetenskapshälsa 2016.

Icke-klassade, hälsofarliga missbrukssubstanser smugglas ofta i små mängder. Trots det är det möjligt att göra stora vinster på försäljning och smuggling av dessa. En anledning är de ofta oerhört små missbruksdoser som behövs. Till exempel kan ett gram aktiv substans i vissa fall generera tusentals doser (se fotnot 45). De möjligheter som finns att göra stora vinster vid smuggling av stora mängder såväl narkotikaklassade läkemedel som icke-klassade missbrukssubstanser talar för en viss inblandning av organiserad brottslighet.

#### Flöde – modus operandi

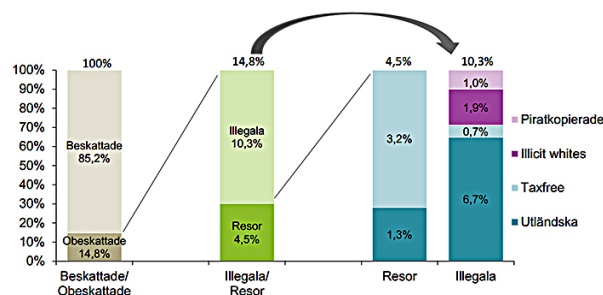
En relativt stor andel missbrukare köper narkotikaklassade läkemedel eller icke-klassade missbrukssubstanser via internet för eget bruk och varorna skickas med posten eller kurirföretag. Bland avsändarländerna för narkotikaklassade läkemedel finns bland annat Rumänien och Thailand. De allra flesta beslagen görs i post- och kurirflödet, även om flera av de större beslagen 2016 gjordes i personbilar eller hos resande med flyg.

Den omfattande smugglingen av mindre mängder narkotikaklassade läkemedel handlar till största delen om smuggling direkt till slutkonsumenten. Sannolikt står dock organiserade nätverk bakom försäljningen av dessa via olika hemsidor. Organiserade nätverk bedöms även vara inblandade i den storskaliga smugglingen till Sverige; det finns dock för lite underlag för att göra en säker bedömning av omfattningen på den. Tullverket har emellertid stött på smuggling av narkotiska läkemedel i samband med utredning av bland annat nätverk som smugglat och tillverkat dopningsmedel för försäljning.

Den oreglerade handeln på internet innebär också att det även finns risk för att en stor del av läkemedlen som finns till försäljning kan vara rena förfalskningar som i bästa fall är helt verkningslösa men i värsta fall är direkt hälsofarliga. Likaså kan de icke-klassificerade missbrukssubstanserna utgöra fara genom att utvecklingen går mot att de blir mer potenta och därmed svärdoserade, vilket leder till en ökad risk för överdosering.

## Tobak

Snustillverkning och viss tillverkning av cigarrer är den enda legala tobaksproduktionen i Sverige sedan 1997. Andra tobaksvaror, främst cigaretter och röktoak, produceras legalt i andra EU-länder eller tredje land och förs in eller importeras därefter till Sverige. Bedömningen är att tillgång och efterfrågan är i balans och att efterfrågan på illegala tobaksprodukter kommer att ligga kvar på minst nuvarande nivå de närmaste åren. Den illegala handeln med tobak domineras av smuggling eller illegal införsel av cigaretter. Globalt är cigaretter en av de varor som smugglas i störst omfattning.



Tobaksleverantörsföreningen, 2015. Kategorisering av den svenska cigarettmarknaden.

I Sverige konsumeras totalt cirka sex miljarder cigaretter per år. Av dem utgör andelen obeskattade cigaretter ungefär tio procent och har gjort så de senaste åren vilket tyder på en omfattande marknad för illegala cigaretter. I Europa syns en ökande trend med illegal handel med tobak<sup>12</sup>, sannolikt på grund av de låga riskerna och straffvärdena i kombination med möjligheten att göra stora vinster.

Tullverket bedömer fortsatt att den organiserade brottsligheten står bakom den storskaliga smugglingen av cigaretter och andra tobaksvaror till Sverige. I flera ärenden har de identifierade kriminella nätverken en koppling till produktionslandet för de insmugglade cigaretterna, bakom smugglingen från till exempel Baltikum och Ryssland står nätverk med kopplingar till Bal-

<sup>12</sup> Smuggling av tobak faller även in inom ramen för tullbedrägerier då import eller export av tobak inte omfattas av några restriktioner. I rapporten behandlas dock illegal hantering av tobaksprodukter då området omfattar både tullbrott, smuggling från tredjeländ, och skattebrott, illegal införsel från annat EU-land.



tikum och Ryssland. Den smuggling som faller utanför ramen är de cigaretter som smugglas från andra produktionsländer, som till exempel Kina och Förenade Arabemiraten.

Flera kända kriminella nätverk och aktörer har konstaterats vara involverade i punktskattebrottslighet med skatteupplag, särskilt inom den organiserade ekonomiska brottsligheten. Delar av brottsupplägget förekommer också i annan organiserad ekonomisk brottslighet, till exempel användandet av målvakter och bulvaner. Kriminella aktörer som lyckas med dessa upplägg gör ofta stora ekonomiska vinster som sedan kan investeras i legala verksamheter och därmed användas som inträdesbiljett till den legala marknaden.

Som redan nämnts kan cigarettsmuggling finansiera både annan organiserad brottslighet och terrorism. Liksom andra kriminella nätverk utnyttjar terroristorganisationerna de olika prisnivåerna i olika EU-länder och de åtgärder som allt fler länder vidtar i syfte att minska rökningen vilka ofta leder till höjda priser på cigaretter och därmed en ökad efterfrågan på illegala cigaretter. För Sveriges del gäller att vi har högre punktsskatter – och priser – på cigaretter jämfört med bland annat Baltikum och Polen. Även Norge har mycket höga punktsskatter och därmed höga priser på cigaretter vilket öppnar för att Sverige kan fungera som transitland för cigaretter. Det finns även butiker längs med Norgegränsen som vänder sig specifikt till kunder från Norge som vill utnyttja prisskillnaderna mellan länderna. De högsta punktsskatterna inom EU har dock Storbritannien och Irland.

Inom EU är det bara tillåtet att sälja snus i Sverige. CAN uppskattar att 98 procent av allt snus som konsumerades i Sverige under 2014 var inköpt och beskattat i Sverige<sup>13</sup>. Smugglingen av snus har minskat drastiskt som en följd av att särskilda snusdosor för tax-free infördes 2013 vilket syns tydligt i beslagsstatistiken sedan 2012. Fram till dess pågick en omfattande karusellhandel

med snus från Sverige via Norge och ytterligare ett antal EU-länder där snuset ”försvann” under transport. Därefter återinfördes snuset i Sverige och såldes obeskattat. Bara i ett ärende bedöms skattebortfallet vara ca 80 miljoner kronor.

De delar av den illegala tobaksmarknaden som är svårast att bedöma är användningen av röktobak respektive vattenpipstobak. Jämfört med snus är tobaksskatten klart högre på röktobak, cirka fyra gånger högre. Skattemässigt räknas även vattenpipstobak som röktobak vilket gör att det finns en tydlig drivkraft för en illegal hantering av sådan tobak då det går att göra stora vinster. Med tanke på de större beslag på över 1 000 kg som gjorts av både röktobak och vattenpipstobak 2015 och 2016 är det troligt att organiserad brottslighet ligger bakom.

Den stora förändringen på den illegala marknaden för tobak är införseln/importen av tobak som klassificeras som råttobak, vilken inte omfattas av tobaksskatt. Den införda tobaken är dock generell felklassificerad och utgörs av röktobak som faktiskt omfattas av tobaksskatt. Den säljs i butik som så kallad råttobak, men är färdig att röka direkt. Även här finns stora vinster att göra vilket gör det sannolikt att organiserad brottslighet är inblandad.

#### *Flöde – modus operandi*

Vid storskalig cigarettsmuggling används ofta legala strukturer som företag. Storskalig smuggling av cigaretter innebär skrymmande volymer vilket förutsätter en omfattande lastkapacitet, därför utnyttjar de kriminella aktörerna även företag inom transportsektorn för själva transporten.

Det blir allt vanligare att skattelager används i syfte att utnyttja de brister som finns i kontrollsystemen. Då bland annat cigaretter förs in legalt för att läggas upp på skattelager med tillstånd från Skatteverket är tillgång till ett legalt företag en nödvändighet. Kriminella nätverk använder sig även av fiktiva transporter och har alltmer börjat använda sig av skattelager utomlands. De oskattade tobaksvarorna förs sedan in i Sverige

<sup>13</sup> Tobaksvanor i Sverige – tobakskonsumtionen i siffror med fokus på år 2014, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Rapport 151. 2015.

och skingras under transporten, utan att skatten betalas.

Det har funnits starka misstankar sedan ett antal år tillbaka om att det förekommer en omfattande illegal tillverkning av cigaretter i Sverige. Under sommaren 2017 upptäckte Tullverket att just sådan illegal tillverkning pågick i Sverige. Vid tillslaget togs flera miljoner cigaretter, flera ton tobak och ett antal maskiner för cigarettproduktion i beslag.

## Alkohol

Jämfört med andra jämförbara länder såväl inom som utanför EU har Sverige generellt sett en hög skatt på all typ av alkohol. Ett land som har en skattenivå som motsvarar Sveriges är Norge, medan övriga grannländer har lägre alkoholskatter. Denna skillnad i alkoholskatterna fortsätter att utgöra en push och pull-faktor för smuggling och illegal införsel av alkohol till Sverige.

De senaste tio åren har dock tillgången till legal alkohol i Sverige ökat, bland annat genom att antalet serveringstillstånd för alkohol ökat. Även antalet systembolagsbutiker har ökat de senaste åren. Priset på alkohol på restauranger m.m. har varierat under perioden 2014 till 2017, däremot har priset i detaljhandeln ökat.

Den totala alkoholkonsumtionen i Sverige minskade mellan toppåret 2004 och 2012. En viss ökning av den totala konsumtionen skedde 2013 men sedan 2014 ligger konsumtionen relativt stabilt på ca 9,3 liter ren alkohol per person. Vissa förändrade konsumtionsmönster kan ses från 2004 fram till 2015 genom en konstant minskning av den oregistrerade alkoholen, dvs. smugglad, illegalt införd eller legalt inköpt alkohol utanför Sverige.

Samtidigt har den registrerade konsumtionen av alkohol, dvs. alkohol som är beskattad i Sverige, ökat under denna period<sup>14</sup>. Utifrån att totalkonsumtionen av alkohol har varit stabil de senare

åren är bedömningen att efterfrågan på såväl legal som illegal alkohol kommer att vara relativt stabil de närmaste åren. För Tullverket innebär det att smuglingen och den illegala införseln av alkohol bedöms ligga kvar minst på nuvarande nivå.

### *Flöde – modus operandi*

Mellan 2014 och 2016 har Tullverkets beslag varierat beroende på typ av alkohol. Beslagen av sprit har ökat mellan 2014 och 2016. Även när det gäller starkvin, vin, cider och alkoläsk har en ökning skett som dock är mindre. Däremot ligger beslagen av öl relativt stabilt mellan 2014 och 2016. En tydlig nedgång i sammantaget beslagtagen mängd öl samt starkvin, vin, cider och alkoläsk noterades dock 2015. Under 2014 till 2016 minskade även mängden omhändertagen alkohol.

De flesta beslag och omhändertaganden kan kopplas till det som benämns storskalig eller frekvent illegal införsel och gäller dels alkohol som inhandlats legalt i annat EU-land, främst Tyskland, dels av alkohol som köpts via internet.

Ett fenomen som har konstaterats under senare år är skenexport av alkohol och punktskattebedrägerier med hjälp av skatteupplag. Det har framkommit att svensktillverkad alkohol som är avsedd för export säljs i Sverige istället för att exporteras. I dessa fall görs en fiktiv export och varan stannar kvar i landet för illegal försäljning.

Även i samband med illegal hantering av alkohol har punktskattebedrägerier med hjälp av skatteupplag konstaterats. Brottsuppläggen följer där samma principer som med cigaretter, dvs. legal införsel/import av alkohol till ett bolag med tillstånd för skatteupplag som därefter underlåter att redovisa punktskatterna.

Den frekventa införseln av alkohol till Sverige är avsedd både för den svenska och norska illegala marknaden. Efter införsel mellanlagras alkoholen i depåer innan den distribueras vidare, till exempel till Norge. Det vanligaste tillvägagångssättet vid frekvent införsel av alkohol är varubilar eller personbilar med släp. Ett annat vanligt tillväga-

<sup>14</sup> Drogutvecklingen i Sverige 2017. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Rapport 164, 2017.

gångssätt är med hjälp av bussbolag och så kallade spritbussar.

Flera olika bussbolag har identifierats i både Väst-sverige och Mellansverige som arrangerar resor till Tyskland för inköp av stora mängder alkohol. Resorna sker regelbundet, en till två gånger per vecka. Bakom bussbolagen står kriminella nätverk som ansvarar för logistik och inköp av alkohol i Tyskland. Bussbolagen erbjuder såväl kriminella som vanliga medborgare att köpa andelar vid varje resa. Andelen utgörs av platser eller resenärer där det finns en koppling mellan mängden smugglad alkohol och antalet platser/resenärer.

Vid resorna följer ett antal passagerare med som kurirer i syfte att vid eventuell tullkontroll kunna göra anspråk på sin ranson. Vid tullkontroll mot denna typ av bussresor tas generellt stora mängder alkohol med okänd ägare i beslag då passagerarna bara gjort anspråk på sådana volymer som ligger inom de indikativa gränserna. Passagerarna är oftast personer som är socialt utsatta eller lever i någon form av utanförskap, till exempel bidragstagare, arbetslösa och asylsökande.

Den tidigare illegala handeln med alkohol på internet har i stort sett försvunnit. För några år sedan dominerades den illegala införseln av och handeln med alkohol i norra Sverige av så kallad internetalkohol. I dagsläget köper de kriminella nätverk som tidigare var involverade i sådan internethandel istället alkoholen från de kriminella nätverk som står bakom den illegala införseln av alkohol med bussar.

Omfattningen på smuglingen och den illegala införseln av alkohol samt de brottsvinster som genereras är tydliga indikationer på att denna brottslighet ska ses som organiserad brottslighet. Kopplingar till annan tullrelaterad organiserad brottslighet är få.

Det är främst kriminella som är boende i Sverige och Norge som är aktiva i alkoholsmuglingen, men det förekommer även att aktörerna har ursprung på Balkan och i Baltikum. Graden av

organisation och kapacitet hos de identifierade nätverken varierar mycket. Det finns nätverk som har hög kapacitet att begå storskalig smugling eller illegal införsel av alkohol genom att de till exempel äger eller kontrollerar bussbolag.

## Skjutvapen och andra vapen

I flera områden i Sverige förekommer idag skjutningar på allmän plats med fara för tredje person. Många av dessa är geografiska områden som, i en rapport av Polisen 2015<sup>15</sup>, har klassificerats som särskilt utsatta, utsatta eller som områden som ligger i riskzonen för att bli särskilt utsatta. I flera av dessa områden förekommer bland annat en öppen narkotikahandel och handel med illegala vapen.

Att skjutningar förekommer på allmänna platser påverkar känslan av trygghet både hos de som passerar områdena och de som bor där. Det riskerar i förlängningen att påverka förtroendet för myndigheterna och deras möjligheter att skapa ett tryggt samhälle.

Det vilar därför ett stort ansvar på Tullverket, liksom Polisen, att förhindra den illegala införseln och spridningen av olika former av vapen. Att stoppa vapen redan vid gränsen skulle ge stora samhällsliga vinster i form av färre skjutningar och en högre trygghet.

Till skillnad från till exempel narkotika och alkohol är inte skjutvapen och andra vapen en förbrukningsvara utan de kan finnas kvar i den kriminella miljön i flera år och byta ägare flera gånger<sup>16</sup>. Det finns därför inte samma konstanta efterfrågan som för narkotika, utan smuglingen kan ske mer vid behov.

Tillgången till illegala vapen i Sverige idag bedöms vara mycket god. Exakt hur många som finns ute på drift i samhället är oklart, men bara i Malmö tar Polisen 200 illegala skjutvapen i beslag om året<sup>17</sup>. Det bedöms också bli allt van-

<sup>15</sup> Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, dnr. HD 5800-61/2015. 2015. Se även avsnittet ovan om den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

<sup>16</sup> Kriminell infiltration av företag. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:10.

<sup>17</sup> Därför stoppas inte vapensmuglingen. Tidningen Expressen 2017.

ligare att kriminella aktörer beväpnar sig för att skydda både sig själva och sin verksamhet<sup>18</sup>.

#### *Flöde – modus operandi*

Den vapensmuggling som Tullverket upptäcker sker till övervägande delen i post- och kurirflödet. Under senare år har en allt större del både skjutvapen, andra vapen och farliga föremål påträffats i just det flödet. I flera fall påträffas ytterligare vapen i samband med efterföljande husrannsakan. Vissa beslag görs även i transportmedel, som bilar och bussar.

Både enskilda privatpersoner och personer med koppling till organiserad brottslighet kan utnyttja de skillnader i lagstiftning som gör det möjligt att på ett enkelt sätt införskaffa olika former av skjutvapen som säljs på både dolda och öppna hemsidor. Dessa hemsidor går ofta till företag i andra EU-länder på framför allt västra Balkan samt i USA. Handeln över internet sker ofta anonymt, utan att lämna spår efter vare sig efter säljaren eller köparen.

År 2014 noterade Tullverket en trend med omfattande smuggling av icke-skarpa vapen från Slovakien. Det gällde såväl deaktiverade, eller akustiska (stiftade), vapen som gasvapen. Dessa icke-skarpa vapen kunde vid den tiden köpas fritt i Slovakien och fås hemskickade till Sverige i post- och kurirflödet. Både akustiska vapen och gasvapen kan dock relativt enkelt modifieras och bli skarpa. Vid terrorattacken i Paris 2015 var till exempel 7 av de 13 skjutvapen som användes reaktiverade akustiska vapen<sup>19</sup>.

Icke-skarpa vapen ingår inte i Tullverkets officiella statistik över skjutvapen, utan hamnar i kategorin andra vapen. Vid beslagstillfället är det dock inte alltid lätt att skilja en skarp pistol från en gaspistol; Tullverket saknar dessutom en kategori för deaktiverade eller akustiska vapen. Det gör att beslag lätt registreras fel vilket ger en missvis-

ande bild av verkligheten<sup>20</sup>. Detta kan vara en förklaring till att antalet beslagtagna skjutvapen under 2014 närmast fördubblades jämfört med året innan. Därefter har antalet beslag av skjutvapen minskat drastiskt och ligger 2016 på knappt hälften av 2014 års nivå. En annan möjlig orsak till denna minskning är att Slovakien ändrat sin lagstiftning vilket har försämrat möjligheten att beställa icke-skarpa vapen.

Med några undantag smugglas de skjutvapen som påträffas antingen ett eller två i taget. Detta kan tolkas som att det framför allt är enskilda personer som beställer vapen på olika hemsidor för att använda själva. Det finns dock även kriminella aktörer som fungerar som specialister för vapensmuggling och som tillhandahåller en tjänst som en del av ett affärsupplägg. Det innebär att denna aktör, på uppdrag av till exempel personer med koppling till organiserad brottslighet, agerar vapenhandlare och beställer vapen för att sedan överlämna det (dem) till slutanvändaren. Aktören står då för alla risker i samband med smugglingen. En ytterligare roll i verksamheten kan vara att agera vapensmed med ansvar för att modifiera vapen så att de blir skarpa skjutvapen. En sådan aktör kan beställa antingen enstaka vapen eller upp emot ett hundratal vid ett och samma tillfälle.

Sedan 2014 tas allt fler icke-skarpa vapen i originalskick vilket tyder på en trend där de konverteras i Sverige istället för, som tidigare, på Balkan.

Någon storskalig vapensmuggling inom den organiserade brottsligheten tycks inte förekomma, utan skjutvapen smugglas vid behov vid sidan om annan kriminell verksamhet. Sverige är i huvudsak slutligt mottagarland vid vapensmuggling, dock finns uppgifter om att Sverige i enstaka fall fungerar som transitland för vapen som ska till Norge.

När det gäller andra vapen och farliga föremål ökade antalet beslag markant under 2016 jämfört

18 Kriminella nätverk och grupperingar. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2016:12.

19 Illegal Firearms and Firearms Trafficking in the EU. Europol. 2015.

20 En genomgång av de enskilda beslagen i samband med en analys av beslagsstatistik för åren 2014-2016 visar att cirka en tredjedel av alla registrerade skjutvapen är att betrakta som icke-skarpa.

med 2015, både till antal och mängd. Även 2015 påvisades en stor ökning jämfört med 2014. Under 2016 minskade dock antalet beslag av skjutvapen, vilket inkluderar pistoler, revolverar och helautomatiska vapen. Som nämnts ovan ingår bland annat gasvapen i kategorin andra vapen tillsammans med bland annat tårgassprayer och pepparsprayer vilket är lite problematiskt med tanke på hur gasvapen med relativt enkla medel kan göras skarpa.

Omgjorda gaspistoler har påträffats i hos personer kopplade till kriminella nätverk i både Stockholm och Göteborg under de senaste åren. Gaspistoler är således en del av problematiken med olika former av skjutvapen i Sverige och bör uppmärksammas mer.

Den allra största ökningen i kategorin för andra vapen stod emellertid batonger för. Merparten av de närmare 4 000 beslagen av batonger gjordes i post- och kurirförsändelser från USA och länder i Asien.

## Varumärkesintrång och produktsäkerhet

Varumärkesintrång är ett globalt problem som omsätter stora värden. Under 2011 stoppade länderna inom EU 115 miljoner varumärkesförfalskade produkter till ett värde av 1,3 miljarder euro. Under samma period stoppade Tullverket knappt 69 000 varumärkesförfalskade produkter i varuflödet till Sverige. De varor som stoppades i Sverige var bland annat kläder, accessoarer, datordelar, läkemedel och hälsoprodukter<sup>21</sup>. Generellt kommer de flesta förfalskade varorna från Kina, men varor kommer även från Förenade Arabemiraten, Indien, Hongkong och Turkiet.

Tullverket prioriterar varumärkesförfalskade produkter som utgör en direkt fara för konsumenten. Varugrupper som då är av särskilt intresse är falska läkemedel, livsmedel, leksaker, bildelar och hälsoprodukter. Försäljningen av förfalskade

läkemedel fortsätter att vara ett stort och växande problem. Främst drabbas länder som har en svag marknadskontroll, företrädesvis i utvecklingsländer, medan problemet uppskattas till mindre än en procent av den totala läkemedelsmarknaden i länder med god marknadskontroll, som till exempel Sverige och andra högindustrialiserade länder. Falska läkemedel som har påträffats i västvärlden är i huvudsak så kallade livsstilsmediciner och omfattar till exempel potensmedel eller medel för viktnedgång. I tredje världen är det istället framförallt andra typer av falska läkemedel som säljs i stora volymer, till exempel malariamediciner och bromsmediciner mot HIV<sup>22</sup>.

Genom att Sverige har en fungerande marknadskontroll finns det ännu inga kända fall där falska läkemedel kommit ut på marknaden via apoteken. Försäljningen på internet utgör dock ett tydligt hot då det saknas en fungerande kontroll av de aktörer som säljer mediciner där. I de fall varumärkesinnehavaren är känd är det lätt att stoppa varan. När rättighetshavaren inte är känd används främst de olika lagar och förordningar om produktsäkerhet som finns och i vissa fall gör Tullverket bedömningen att en vara är hälsofarlig. Det medför att den kan stoppas och omhändertas med stöd av Lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser. En stor del av de varor där misstanke finns om varumärkesintrång stoppas i dagsläget med stöd av de lagar och förordningar som reglerar produktsäkerheten. Tullverket kan då vända sig antingen till rättighetsinnehavaren eller till den kontrollmyndighet som har ansvaret för berört varuumråde. Problemet är dock att Tullverket inte styr helt själv över den fortsatta hanteringen.

Det är väl känt i andra EU-länder att den organiserade brottsligheten är involverad i hanteringen av varumärkesförfalskade produkter. I Sverige finns indikationer på att kriminella aktörer, som kan kopplas till kända nätverk, är inblandade i varumärkesintrång. Det som talar för att den organiserade brottsligheten sannolikt är mer involverad

21 En annan varumärkesförfalskad vara som ofta stoppas är falska cigaretter. I Sverige drivs dock i stort sett aldrig något åtal för varumärkesintrång vid beslag av falska cigaretter då smuglings- eller skattebrottet konsumerar varumärkesintrångsbrottet.

22 Substandard, spurious, falsely labelled, falsified and counterfeit (SSFFC) medicines. Fact sheet WHO 2016.

i brott avseende varumärkesförfalskade produkter än vad som hittills är känt är möjligheten till de stora vinsterna i förhållande till risken.

## Miljöbrott

Dagens samhälle genererar stora mängder av avfall. En stor del av avfallet kan antingen återvinnas eller förbrännas och ge energi. Efter såväl återvinning som förbränning kvarstår dock en stor mängd avfall som måste tas omhand. Både hantering av denna typ av avfall och återvinning utgör stora kostnader för berörda företag. Dessa kostnader utgör i flera fall en drivkraft för företag att exportera avfallet utan tillstånd till andra länder, främst till utvecklingsländer, bland annat i Afrika. I flera afrikanska länder finns till exempel en stor marknad för begagnade produkter som vitvaror, datorer och fordon. Många av de varor som i Sverige klassificeras som avfall ses i dessa länder som begagnade varor och har ett marknadsvärde som ligger över skrotvärdet i Sverige. Det förekommer också att fordon förs ut till olika konfliktzoner där de byggs om för att användas i striderna.

### *Flöde – modus operandi*

Det huvudsakliga kontrollansvaret när det gäller kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter ligger inte hos Tullverket utan på länsstyrelserna som är de som beslutar om tillstånd för utförseln. Tullverket har dock, tillsammans med Polisen och Kustbevakningen, ansvaret för att fysiskt kontrollera att miljöfarligt avfall inte förs ut utan tillstånd.

De kontroller Tullverket genomför sker ofta i samverkan med de andra berörda myndigheterna. Sedan 2009 har Tullverket och andra myndigheter ökat kontrollen av miljöfarligt avfall som exporteras från Sverige där misstankar finns om brott. Följden av detta är att andelen sändningar och mängden gods som stoppats har ökat kraftigt. En topp uppmättes under 2014, varefter mängden stoppat avfall sjönk. De varor som stoppats är begagnade vitvaror som till exempel kylskåp och kompressorer till kylskåp, begagnade bilar, bildelar, däck och elavfall. Majoriteten av de stoppade

sändningarna var destinerade till Afrika medan några var destinerade till Asien.

Den ökade kontrollen av misstänkt smuggling av miljöfarligt avfall har sannolikt haft en preventiv effekt. Det är få aktörer som stoppas mer än en gång och de som tidigare har kontrollerats har vid en ny kontroll i allmänhet gjort rätt. Andra aktörer bedöms ha upphört med denna typ av verksamhet. Omfattningen på denna smuggling är dock så pass stor att den förutsätter såväl systematiskt tillvägagångssätt som en hög grad av organisation, vilket medför att den bör kunna betraktas som organiserad brottslighet. Som exempel på detta kan nämnas konstaterade smugglingsförsök gällande ett hundratal kylskåp och utförsel av begagnade bilar via Tyskland till bland annat länder i Afrika. För att kunna organisera denna typ av transporter krävs inte bara kunskap om internationell handel och tillståndsgivning utan även fordon för att transportera till exempel kylskåpen till uppsamlingsplatser, tillgång till lager och, inte minst, finansiella resurser. Brottsupplägget påminner mycket om traditionell ekonomisk brottslighet.

För den organiserade brottsligheten är riskbedömningen mellan brottsvinst och risk för upptäckt central för huruvida kriminella grupperingar ska involvera sig i en brottslig verksamhet eller inte. Inom smuggling av avfall finns möjligheter till tillräckligt stora vinster, i förhållande till risken för att bli upptäckt, varför bedömningen är att den organiserade brottsligheten är involverad i denna brottslighet.

## CITES – artskyddsbrott

Internationellt bedöms brott mot konventionen om artskydd, Convention of International Trade in Endangered Species (CITES), vara ett av de mest vinstgivande brottsområdena tillsammans med narkotika och vapen. WWF (World Wildlife Fund) bedömer att handeln med vilda djur och växter varje år omsätter flera miljarder dollar<sup>23</sup>.

De länder som huvudsakligen berörs är länder

<sup>23</sup> Illegal handel med vilda djur och växter. Världsnaturfonden WWFs hemsida 2017.

med eftertraktade djur och växter. Den stora efterfrågan på artskyddade djur och växter finns företrädesvis i östra Asien, med Kina som det dominerande landet. Delar från artskyddade djur och växter ingår i många fall som ingredienser i traditionell kinesisk medicin. Med den ökande rikedom i Kina har också efterfrågan på exklusiva traditionella kinesiska mediciner snabbt ökat. För Sveriges del är det jämförelsevis få inhemska djur och växter som omfattas av CITES-konventionen.

Det medför att de är få artskyddade djur eller växter i Sverige som är eftertraktade på den illegala marknaden och få som renderar ett högt samlarvärde eller ingår i traditionell medicin eller motsvarande. Det som efterfrågas från Sverige är ofta fågelägg från sällsynta arter, till exempel rovfåglar, eller skinn från bland annat björn och lodjur.

Sverige är istället i viss mån en marknad för avsättning av artskyddade djur och växter. Efterfrågan i Sverige på artskyddade djur och växter bedöms dock vara begränsad även om antalet beslag ökat något. Det finns inga tydliga indikationer på vad som ligger bakom ökningen, dvs. om den är ett resultat av ökade kontroller eller ett tecken på en ökad brottslighet. Det är därför svårt att göra en bedömning av utvecklingen på området.

Det som påträffas vid kontroller där misstanke om artskyddsbrott finns är vanligen artskyddade djur, som olika reptiler, eller produkter som kan innehålla delar från artskyddade djur eller växter. Hur stor omfattningen på denna brottslighet är i Sverige är svårt att uppskatta då det finns ett begränsat material att tillgå. Det finns indikationer som pekar på att den organiserade brottsligheten är inblandad i denna typ av brottslighet även i Sverige.

### **Tullrelaterad ekonomisk brottslighet**

Det finns olika underlag som tydligt pekar på att det förekommer systematisk tullrelaterad ekonomisk brottslighet i Sverige. Vi beskriver tre olika

typer av tullbedrägerier i vid import och export:

#### **Bedrägerier i samband med tullhantering**

#### **Bedrägerier i samband med underlåtenhet av tullhantering vid import eller export**

#### **Bedrägerier i samband med import eller export av tillståndspliktig vara**

Gemensamt för den första och andra kategorin är att få tullbedrägerier av dessa typer är kopplade till export då det i stort saknas tullavgifter vid export; de stora ekonomiska vinstmöjligheterna finns här främst vid import. Däremot finns det tydliga ekonomiska incitament vid bedrägerier i samband med både import och export av tillståndspliktiga varor, som är den tredje kategorin.

Alla tre typerna av brottslighet ställer krav på både kompetens och resurser, som företag och organisation. De aktörer som står bakom brottsligheten bedöms vara organiserade i nätverk. För att bli framgångsrik med tullrelaterad ekonomisk brottslighet behöver de kriminella aktörerna ha ett antal kapaciteter i form av strategier och resurser. Först och främst måste det finnas efterfrågan på en vara och att varan kan avsättas på en illegal marknad.

Det innebär att den kriminella grupperingen behöver kompetens, långsiktighet/uthållighet och resurser, särskilt företag. Till detta behövs också kontakter med producenter och myndigheter i både produktions- och transitland. Avslutningsvis bör den kriminella grupperingen ha kapacitet att använda otillåten påverkan, till exempel för att skaffa fram korrekta men felaktiga ursprungsintryg från berörda myndigheter i produktions- och transitländer.

I likhet med annan organiserad brottslighet är även här ekonomisk vinning den drivande fak-

tom. Den tullrelaterade ekonomiska brottsligheten skiljer sig dock från annan brottslighet genom att de kriminella vinsterna inte är speciellt höga. Istället är de kriminella vinsterna mindre men stabila samtidigt som risken för upptäckt är ytterst låg.

#### *Bedrägerier i samband med tullhantering och tullformaliteter vid import och export*

En majoritet av de tullbedrägeriärenden som leder till brottsanmälan bygger på en tullrevision av ett företag. Det är ibland svårt att bedöma om den identifierade felaktigheten i underlaget som utgör grunden för anmälan har begåtts med brottsligt uppsåt eller genom oavsiktligt fel. Följden av detta är att det är först när ett företag har kontrollerats över en längre tid som brott kan påvisas.

Klassificering, ursprung, antidumpningstullar och aktiv förädling är problemområden inom ramen för tullkodex där regelverkets komplexitet och omfattning utgör ett problem för en korrekt tullhantering. Regelverkets komplexitet och omfattning medför också att det är svårt att avgöra om fel eller avvikelser har begåtts medvetet eller omedvetet, dvs. med uppsåt eller inte. Just klassificering och ursprung är de områden där brott oftast identifieras. Möjligheten till brottsvinster är stor vid fusk med klassificeringar och ursprung som därmed utgör en stor risk. Vanligtvis är det felaktig klassificering eller felaktigt uppgivet ursprung som används för att undgå antidumpningstullar eller licenser alternativt för att utnyttja preferenstullar.

Även olika tullförfaranden kan utgöra problemområden i tullhanteringen. Särskilt transitering av varor är ett tullförfarande som förekommer i brottsliga sammanhang. Det traditionella tillvägagångssättet är att låta den transiterade varan "försvinna" under transport och utnyttja brister i kontrollen av oavslutade transiteringar. Även andra tullförfaranden utnyttjas i brottsligt syfte då det finns brister i kontroll och uppföljning. Bedrägerier i samband med underlåtenhet av tullhantering/tullformaliteter vid import eller export. När det gäller denna typ av bedrägeri, vilket

utgörs av ett smugglingsbrott, lämnas inga uppgifter alls i samband med tullhantering/tullformaliteter.

Omfattningen på denna brottslighet är svår att uppskatta. Tullverket har försökt att uppskatta hur mycket oförtullade varor som förs in i landet, dvs. storleken på mörkertalet, men de mätningar som har inte givit en tillräckligt bra bild av omfattningen. Det tydligaste exemplet på denna typ av bedrägeri är smugglingen av vitlök från Norge via Sverige till Storbritannien som upptäcktes 2010.

Majoriteten av det legala godset importeras till Sverige via antingen hamnar och flygplatser i Sverige eller via andra hamnar och platser inom EU. Då Norge är en av Sveriges största handelspartner importeras även legalt gods landvägen till Sverige. Säkerhet och tillträde till både hamnar och flygplatser i Sverige är reglerat i lag och internationella överenskommelser. Konsekvensen av detta är att det är svårt att kunna få in exempelvis en container i någon av hamnarna i Sverige utan att den tullbehandlas. I stort gäller samma förhållande vid flygplatserna för flygfrakt.

På landgränsen till Norge finns, till skillnad från både hamnar och flygplatser, inte samma form av säkerhet med inhägnader eller specifika in- och utpasseringspassager. Istället karaktäriseras landgränsen av att det finns ett stort antal gränsövergångar, såväl bevakade som obevakade. Till detta kommer också att de landgränsövergångar som har tullnärvaro inte bevakas på samma sätt som hamnar och flygplatser.

Utöver att landgränsen mot Norge inte är lika bevakad som hamnar och flygplatser finns det andra faktorer som gör underlåtenhet med tullhantering/tullformaliteter särskilt intressant. Framst är det skillnaderna i tullsats mellan Norge och EU som kan öka risken för felaktigheter och bedrägeri. I Norge är tullsatsen för majoriteten av varor noll vid import, medan EU generellt har tullsats på upp till tio procent vid import samt ett omfattande system med antidumpningstullar.



*Bedrägerier i samband med import eller export av tillståndspliktig vara*

Till skillnad från de typer av bedrägerier som har diskuterats i de två tidigare avsnitten omfattar detta avsnitt restriktionsvaror/tillståndspliktiga varor vid såväl import som export. Gemensamt för alla varor som omfattas av restriktioner är att det behövs tillstånd från myndighet att importera eller exportera aktuell vara. Om inte tillstånd finns vid import eller export är det att anse som smuggling.

Det är relativt enkelt för et importerande/exporterande företag att låta bli att skaffa tillstånd för en restriktionsvara. Även här är frågan om uppsåt eller oavsiktligt fel ett problem då 3 § i Smugglingslagen ställer krav på att importören eller exportören ska ha haft uppsåt att lämna oriktig uppgift eller låt bli att lämna efterfrågad uppgift vid tullhanteringen.

Konsekvensen blir att importen/exporten genomförs i strid med förbudet eller villkoret för restriktionsvaran. Ett exempel på olovlig export av restriktionsvaror är smugglingen av miljöfarligt avfall (se avsnittet om miljöbrott ovan). Ett exempel på olovlig import av restriktionsvaror är smugglingen av narkotikaprekursorer, sprutor och kanyler, livsmedel, levande djur och kemiska produkter. Att det förekommer inblandning av organiserad brottslighet på detta område är tydligt, dock inte i vilken utsträckning.



## Summering

Organiserad tullrelaterad brottslighet kräver att flera faktorer samspelar, exempelvis ett kriminellt nätverk som använder företag/specialister för att bedriva smuggling som kan kopplas till en gränsövergång i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

Den kriminelle aktören ses som en rationell person med ett definierbart mål och med en förmåga att göra en rationell analys avseende risk för upptäckt och bestraffning i förhållande till den möjliga lönen för mödan. Denna förmåga är särskilt tydlig i hur skillnader i olika länders lagstiftning utnyttjas för brottslig verksamhet.

Organiserad brottslighet förutsätter någon form av samverkan och arbetsdelning och den organiserade brottsligheten som Tullverket har att bekämpa utmärks av projektbaserade nätverk där medlemmar rekryteras utifrån

kompetens, pålitlighet, rykte och förmåga. Genom en medveten strategi att fördela arbetet minimeras risker samtidigt som flexibiliteten ökar.

Tullrelaterad organiserad brottslighet handlar i hög grad om köp och försäljning av varor. Eftersom i princip all narkotika, alkohol, tobak och (prekursorer för) dopningsmedel produceras utanför Sverige måste de föras eller smugglas in. Här spelar transporter en central roll och de flöden som nyttjas är rationellt valda då olika flöden är såväl begränsande som möjliggörande. Beroende på om smugglingen sker med en högre frekvens och lägre vikter eller med en lägre frekvens och högre vikter så väljs de flöden som passar den valda strategin. Vilket flöde som nyttjas relateras också till omfattningen på den illegala varans volym och marknadens storlek.

Den organiserade brottsligheten karaktäriseras av rationella aktörer som strävar efter att reducera osäkerheter och risker i sin verksamhet genom olika strategier, till exempel genom att kontrollera förflyttningen i så stor utsträckning som möjligt. Utöver den faktiska risken för upptäckt och lagföring kopplas kontrollen över varan vid förflyttningen till att aktörerna skyddar en finansiell investering.

Nyttjandet av legala företag för transporten är ytterligare ett uttryck för rationell riskreducering då de legala och de illegala marknaderna integreras, vilket är en del av strategin att reducera risken för upptäckt. Trenden sedan tidigare avseende nätverkens flexibilitet och förmåga att anpassa sig bedöms ha accentuerats, framför allt avseende förmågan till avancerad teknikanvändning och att utnyttja internationell logistik.

I såväl Sverige som internationellt är den organiserade brottslighetens närvaro särskilt tydlig i hanteringen av narkotika. Incitamenten är särskilt höga på marknaden för amfetamin, cannabis och kokain. Marknadens storlek för dessa varor är omfattande, liksom det antal kriminella aktörer som verkar på detta område. Sammantaget får detta omfattande negativa konsekvenser för samhället som helhet, samtidigt som vinsterna för den organiserade brottsligheten möjliggör fortsatta investeringar i kriminell verksamhet. Eftersom den smuggling av kokain som sker i containertrafiken är den volymmässigt största avseende insmuggling till Europa, utgör containertrafiken den största risken avseende tillförsel på den europeiska marknaden. Under senare år har även användningen av småflyg upptäckts.

Tillgången på heroin är under förändring och det finns indikationer på en ökad tillgång vilket kan relateras till att aktörerna söker nya marknader. Incitamenten för den organiserade

de brottsligheten att smugla heroin bedöms inte lika omfattande som för amfetamin, cannabis och kokain. Opium och kat är tydligt relaterade till avgränsade missbrukargrupper, och ingen spridning utanför dessa bedöms föreligga varför den organiserade brottslighetens närvaro huvudsakligen är relaterat till respektive grupp.

Narkotikaklassade läkemedel och hälsofarliga missbrukssubstanser utgör fortsatt en stor problematik, där i synnerhet de narkotikaklassade läkemedlen utmärker sig. Området som sådant är en legal gråzon där så väl smuggling som överförskrivningsproblematik är en del av fenomenet. Smugglingen av dessa varor är framför allt relaterad till den omfattande handeln via internet, där slutkonsumenten själv beställer den illegala varan. Denna modell för smuggling innebär att den organiserade brottslighetens närvaro huvudsakligen befinner sig utanför Sverige. För Tullverkets del innebär detta att de kriminella aktörer som tillhandahåller varan inte låter sig bekämpas på samma sätt som för den traditionella narkotikan.

Till skillnad från de aktörer som har en avsikt att smugla en viss typ av narkotika till Sverige så karaktäriseras de aktörer som tillhandahåller narkotikaklassade läkemedel och hälsofarliga missbrukssubstanser snarast av att de tillhandahåller den illegala varan internationellt, och inte till ett specifikt land.

Smuggling av tobak är lukrativ. Marknaden är omfattande och vinstmarginalerna stora, vilket medför att staten drabbas av ett stort skattebortfall. Detta påverkar skatteunderlaget och välfärdssystemet, samtidigt som det är en folkhälsofråga. Parallellt utgör de potentiella straffrättsliga påföljderna en mindre risk jämfört med smuggling av narkotika.

Den organiserade brottsligheten är tydligt relaterad till att tillhandahålla ett utbud av

billiga tobaksprodukter, vilket bland annat åskådliggörs av att industriell tillverkning av illegala cigaretter inom Sverige har konstaterats. Smugglingen av alkohol liknar smugglingen av tobak så tillvida att staten drabbas av ett stort skattebortfall, som påverkar skatteunderlaget och därmed välfärdssystemet. Aktörerna inom den organiserade brottsligheten har såväl avsikt som förmåga att tillhandahålla alkohol på den svarta marknaden, och i detta avseende utmärker sig de aktörer som organiserar smuggling via spritbussar särskilt.

Den organiserade brottslighetens kanske tydligaste närvaro i samhället tar sig uttryck i de våld och mord där olika skjutvapen används. Trenden är tydlig och går mot att kriminella aktörer såväl beväpnar sig som nyttjar vapen i allt högre omfattning. Denna trend har en omfattande negativ konsekvens för hela samhället avseende trygghet, rättsvårdande myndigheters förmåga att fullgöra sina uppdrag, samt stora risker för tredje man, framförallt i de områden som är särskilt utsatta för detta våld.

Till skillnad från narkotikaproblematiken som även involverar missbrukare som inte är att betrakta som del av den organiserade brottsligheten, så är vapenproblematiken huvudsakligen relaterad till aktörer inom den organiserade brottsligheten. Smugglingen av vapen utgörs inte av ett konstant, kontinuerligt behov, utan smuggling sker när behovet uppstår vilket bland annat påverkas av att vapnet behåller sitt värde över tid så länge det inte används.

Även varumärkesintrång och produktsäkerhet har bäring på risker för tredje man. Båda kategorierna är stora i omfattning, och riskerna är i synnerhet relaterade till livsmedel, läkemedel, leksaker, bildelar och hälsoprodukter. Starka marknadskontroller bidrar dock till att stora delar av riskerna reduceras. De risker som trots det uppstår är relaterade till handeln på internet där slutkonsumenten

själv beställer varan. Även i detta avseende är den organiserade brottslighetens närvaro i Sverige inte av samma konkreta karaktär som exempelvis gällande narkotika.

Tullverkets arbete mot miljöbrott karaktäriseras av samverkan med andra myndigheter samt en hög träffprocent i selekteringar av misstänkt utförsel, vilket innebär att Tullverket har en god förmåga att reducera den risk som den organiserade brottsligheten utgör. Effekten är att få aktörer stoppas mer än en gång, medan andra helt upphör med verksamheten. Parallellt med detta finns dock aktörer som konsekvent ser denna brottslighet som en lukrativ verksamhet.

Vid sidan av vinsterna bedöms de relativt ringa straffvärdena vara incitament till miljöbrott. Brott mot konventionen om artskydd, CITES, är särskilt påtagligt i länder med eftertraktade djur och växter. I detta avseende har Sverige en begränsad tillgång på djur och växter som har en stor efterfrågan på den illegala marknaden, vilket innebär att den organiserade brottslighetens potentiella vinster är att betrakta som ringa.

Tullrelaterad ekonomisk brottslighet omfattar tre olika typer av bedrägerier där respektive kategori har egna säregna drag. Vid bedrägerier i samband med tullhantering/tullformaliteter vid import eller export finns inga konkreta indikationer på att aktörer inom den organiserade brottsligheten skulle ha en större avsikt att utnyttja systemet för kriminell vinnings skull.

Bedrägerier i samband med underlåtenhet av tullhantering/tullformaliteter vid import eller export har en tydligare relation till aktörer inom den organiserade brottsligheten. I detta avseende kan Sverige drabbas som EU:s yttre gräns, då ett av forumen för brottet utgörs av Norgegränsen. Även om aktörer inom den organiserade brottsligheten har konstaterats

utnyttja denna form av bedrägeri så omges det av ett mörkertal som medför att omfattningen på problematiken är svårbedömd.

En kategori som har en stor inre spridning i karaktären på varor är bedrägerier i samband med import eller export av tillståndspliktig vara. Detta medför att riskbedömningen för kategorin som helhet är svårbedömd. Den organiserade brottslighetens närvaro är inte lika påtaglig som exempelvis avseende narkotika.

Avslutningsvis kan konstateras att samarbete och samverkan med internationella parter är en helt avgörande framgångsfaktor i Tullverkets bekämpning av den organiserade brottsligheten.



Box 12854, 112 98 Stockholm  
Telefon: 0771-520 520  
tullverket.se