



MYNDIGHETSGEMENSAM LÄGESBILD

ORGANISERAD BROTTSLIGHET 2023

Arbetsförmedlingen
Ekobrottsmyndigheten
Försäkringskassan
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kustbevakningen
Migrationsverket
Polismyndigheten
Skatteverket
Säkerhetspolisen
Tullverket
Åklagarmyndigheten

Utgivare: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 106 75 Stockholm
Datum: 2023-06-02
Dnr: A215.519/2023
Saknr: 492
Grafisk form: Blomquist Communication
Foto: Blomquist Communication och Freepik (omslag, sid. 23), Getty (sid. 4),
Minna Ridderstolpe (sid. 11, 12, 16), Polismyndigheten (sid. 14).
Tryck: Polismyndighetens tryckeri, Stockholm oktober 2023

Sammanfattande bedömning

I den myndighetsgemensamma lägesbilden har de hot som bedöms ha störst påverkan på den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och på samhället i stort identifierats. Det är

- den ekonomiska brottsligheten som ett allt viktigare inslag i organiserad brottslighet,
- den geografiska utbredningen av organiserad brottslighet och dess påverkan på lokalsamhället,
- den globala brottsarenan,
- otillåten påverkan.

De allvarligaste sårbarheterna som identifierats är att felaktiga registeruppgifter används som dörröppnare för brottslighet samt att den gränsöverskridande arenan både är fysisk och digital.

De allvarligaste sårbarheterna som identifierats är att felaktiga registeruppgifter används som dörröppnare för brottslighet samt att den gränsöverskridande arenan både är fysisk och digital.

Digitaliseringen medför att aktörer inom den organiserade brottsligheten undgår spårbarhet och gör det möjligt för dem att ägna sig åt och styra brottslig verksamhet på distans. Genom att använda sig av verktyg som exempelvis kryptovalutor, neobanker och krypterade applikationer i syfte att tvätta pengar, överföra brottsvinster och kommunicera kan den brottsliga verksamheten ske mer dolt än tidigare med hjälp av den digitala utvecklingen. Den ökade digitaliseringen och myndigheternas tillitsbaserade utbetalningar leder till att marknaden för brottstjänster har blivit större. Fler brottsaktiva bedöms sannolikt ha möjlighet att skapa alltmer avancerade brottsupplägg.

Bruket av förfälskade, manipulerade och osanna dokument, intyg och handlingar som i dag registreras hos svenska myndigheter i kriminellt syfte är omfattande. Detta drabbar såväl offentliga välfärdssystem som privata aktörer.

Flera kriminella entreprenörer söker nya marknader utanför storstadsområdena. Utvecklingen belyser även vikten av att upprätthålla förmågan att motverka framväxten av organiserad brottslighet även på mindre orter där myndighetsnärvaron och resurserna är mer begränsade än i storstadsregionerna.

Utvecklingen avseende hot och sårbarheter på 2–3 års sikt påverkas av att

- den organiserade brottsligheten utgör en alltmer kvalificerad motståndare som ser Sverige som ett naturligt målval för den organiserade brottsligheten
- lågkonjunkturen påverkar brottsligheten där aktörer inom den organiserade brottsligheten konkurrerar ut legala aktörer
- det förändrade säkerhetspolitiska läget där Sverige har blivit mer sårbart för yttre säkerhetshotande verksamhet som exempelvis påverkanskampanjer
- digitaliseringen innebär ökad internetanvändning kombinerat med ett ständigt flöde av nya digitala finansiella instrument och investeringsmöjligheter som skapar en global marknad för avancerade investeringsbedrägerier.



Innehåll

Sammanfattande bedömning	3
1. Inriktningen för den myndighetsgemensamma satsningen	6
1.1 Vad omfattas av lägesbilden?	6
1.2 Källor och begrepp	7
2. Lägesbild 2023	8
2.1 De identifierade hot som har störst påverkan på satsningen och samhället	9
2.2 De identifierade sårbarheterna som utnyttjas av den organiserade brottsligheten	14
3. Slutsatser	18
3.1 Globaliseringen	18
3.2 Välfärdsbrottslighet	18
3.3 Geografisk expansion och våld	18
3.4 Otillåten påverkan	19
4. Framåtblick: hot och sårbarheter på 2–3 års sikt	20
4.1 Organiserad brottslighet en alltmer kvalificerad motståndare som ser Sverige som ett naturligt målval	20
4.2 Lågkonjunktorens påverkan på brottsligheten	20
4.3 Säkerhetsläget	21
4.4 Teknik	21
Bilaga 1. Förkortningar	22

1. Inriktningen för den myndighetsgemensamma satsningen

Sedan 2009 samverkar tolv myndigheter inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen). Myndigheterna är representerade i regionala underrättelsecentrum (Ruc) och i Nationellt underrättelsecentrum¹ (Nuc), som ansvarar för att ta fram en myndighetsgemensam lägesbild (MGL) vartannat år. Detta görs på uppdrag av Samverkansrådet, som leder OB-satsningen. Ytterligare nio myndigheter tillkom 2018.²

Det myndighetsgemensamma underrättelsearbetet mot organiserad brottslighet ska inriktas mot strategiska personer, utsatta områden samt mot aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär. Myndigheterna ska särskilt beakta möjligheterna att stödja samhällets samlade åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism, terrorism, penningtvätt och brott mot välfärdssystemet.³

I uppdraget till projektgruppen ingår att beskriva:

- förändringar och nya fenomen sedan förra lägesbilden
- skyddsvärden i samhället som bedöms vara centrala
- de allvarligaste hoten från organiserad brottslighet
- de allvarligaste sårbarheterna som utnyttjas av den organiserade brottsligheten
- relevanta internationella inslag i den organiserade brottsligheten

- en trolig utveckling avseende hot och sårbarheter på 2–3 års sikt, särskilt den internationella utvecklingen
- problembilden i utsatta områden ur ett myndighetsgemensamt perspektiv.

1.1 Vad omfattas av lägesbilden?

I lägesbilden används samma definition av organiserad brottslighet som i tidigare lägesbilder.⁴ Eftersom definitionen är bred utesluter den i praktiken ingen brottslighet. I lägesbilden berörs endast de brottsområden som OB-satsningen möter, exempelvis skattebrott och bedrägerier.

De kriminella aktörer som omfattas av definitionen är inte en homogen grupp utan inkluderar såväl hierarkiska som löst sammansatta nätverk, självmarkerande grupperingar som mc-gäng, men även enskilda individer med särskild kompetens som inte har någon organisatorisk tillhörighet men som är vitala för ökad kriminell förmåga.

I MGL 2021 nämndes de fem skyddsvärden⁵ som främst drabbas av brottsligheten. I denna rapport kvarstår bedömningen att samma skyddsvärden hotas och de diskuteras därför inte vidare i lägesbilden.

Som framgår ovan ska en myndighetsgemensam problembild i utsatta områden ingå i lägesbilden. I avsnitt 2.1.2 redovisas denna endast kortfattat eftersom en ny rapport om utsatta områden från under-

1 Myndigheterna som ingår i satsningen är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Myndigheterna samverkar i Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) och sju regionala underrättelsecentra (Ruc). Åklagarmyndigheten deltar endast i regionala samverkansråd samt Nuc:s styrgrupp.

2 De i dag tio så kallade nätverksmyndigheterna är Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse samt Transportstyrelsen. Nätverksmyndigheterna deltar inte i OB-satsningens beslutsforum.

3 Polismyndigheten. *Styrdokument för myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*. 2022-03-29.

4 Med organiserad brottslighet avses 1) minst två personer som 2) varaktigt över tid 3) begår allvarliga brott i samarbete 4) i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

5 Trygghet, säkerhet och hälsa; samhällsviktiga funktioner; demokrati och rättssäkerhet; Sveriges frihet, säkerhet och suveränitet; stabilitet och säkerhet i närområdet; att samarbete och integration inom EU bevaras och stärks; att främja en multilateral världsordning. Statsrådsberedningen. *Nationell säkerhetsstrategi*. 2017.

rättelseenheten vid Nationella operativa avdelningen (Noa) förväntas senare i år. Ett nytt projekt mellan Nuc och Ruc i polisregion Mitt har initierats och under rättelseinhämtning pågår.

1.2 Källor och begrepp

För att lättare identifiera avvikelser har utgångspunkten för inhämtningen av underlag varit samma täckningsytor som för MGL 2021.⁶ För att identifiera förändringar och nya fenomen har underlag dessutom inhämtats från samverkansmyndigheterna i Nuc och Ruc samt från öppna källor. Utöver detta har inhämtning skett från Brottsförebyggande rådet (Brå), Myndigheten för psykologiskt försvar och Region Stockholm.

Det myndighetsgemensamma underrättelsearbetet mot organiserad brottslighet ska inriktas mot strategiska personer, utsatta områden samt mot aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär.

Tillämpningen av en bred definition av begreppet organiserad brottslighet medför att lägesbilden endast ger en generell bedömning av hot och sårbarheter utifrån myndigheternas gemensamma och enskilda

uppdrag samt de kriminella aktörernas avsikt, förmåga och handlingsutrymme. I lägesbilden används dessa tre begrepp som utgångspunkt för identifiering av de allvarligaste hoten och sårbarheterna.

Avsikt avser förhållandet mellan kriminella aktörers ambition, motivation och önskan eller behov av vinst, makt, frihet eller skydd. Uppsåtet avser avsikter för och perspektiv på framtiden.

Förmåga innebär en hotaktörs förmåga eller verkliga potential att uppnå sin avsikt eller sitt önskade resultat, baserat på aktörens kompetens och resurser samt potential under rätt omständigheter. Exempel på förmåga är organisation, kunskap, utrustning och resurser.

Handlingsutrymme innefattar aktörens möjligheter och begränsningar att begå brott. Exempel är legala och administrativa regleringar, pågående konflikter eller tillgång till brottsmarknader.

Begreppen kan också användas för att beskriva myndigheternas egna eller gemensamma avsikt, förmåga och handlingsutrymme för att reducera hot och sårbarheter som kommer från organiserad brottslighet.

Avsikten finns som regel i myndigheternas uppdrag, styrdokument och strategiska mål.

Förmågan kan bedömas utifrån exempelvis personalresurs, kompetensnivå och teknisk utrustning.

Handlingsutrymmet styrs främst av lagstiftning, uppdrag, prioriteringar samt av balansen mellan kontroll, service och effektivitet.

Genom att använda samma begrepp kan de områden där avståndet är som störst mellan det sammantagna kriminella hotet och myndigheternas möjligheter att reducera det identifieras.

6 Polismyndigheten, Nationellt underrättelsecentrum. *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021.*

2. Lägesbild 2023

För att kunna jämföra förändringar sedan den förra lägesbilden följer här en sammanfattning.

Identifierade hot 2021	Förändring 2023
Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter	Tydliga angrepp även på regioner och kommuner
Narkotikabrottslighet och det grova våldet som följer i dess spår	Eskalerad våldsspiral med dödligt skjutvapenvåld och sprängningar även utanför storstadsregionerna
Parallella samhällsstrukturer som utmanar rättsstaten	Indikationer på geografisk utbredning av organiserad brottslighet

Identifierade sårbarheter 2021	Förändring 2023
Anonymitet i den legala samhällssfären	Fortfarande en aktuell sårbarhet
Tillitsbaserade system i kombination med bristande kontrollverktyg	Fortfarande en aktuell sårbarhet
Myndigheternas delade ansvar medför att luckor uppstår	Fortfarande en aktuell sårbarhet
Korruption, infiltrering och otillåten påverkan av den legala samhällssfären	Oklar omfattning men tydligare avsikt och förmåga hos vissa aktörer
Nationell brottsbekämpning av gränsöverskridande brottslighet	Tydligare att organiserad brottslighet delvis styrs från utlandet

Tabell 1. Tabell över förändringar i identifierade hot och sårbarheter sedan 2021.

I lägesbilden 2021 bedömdes de allvarligaste hoten utgöras av angrepp på utbetalande system och brottslighet i form av undandragande av skatter och avgifter, av narkotikabrottslighet med det grova våld som följer i dess spår samt av framväxten av parallella samhällsstrukturer. De allvarligaste sårbarheterna som utnyttjades delades in i fem kategorier: anonymitet i den legala samhällssfären, myndigheternas tillitsbaserade system i kombination med bristande kontrollverktyg, myndigheternas delade ansvar, korruption, infiltrering och otillåten påverkan samt nationell brottsbekämpning av gränsöverskridande brottslighet.

Hoten och sårbarheterna från MGL 2021 bedöms fortfarande vara aktuella och därmed relevanta för

OB-satsningen att reducera även fortsättningsvis. De hot och sårbarheter som lyfts i lägesbilden 2023 är inte några nya fenomen utan ska betraktas som förtydliganden utifrån nya insikter genom det fortgående linjearbetet.

För att ta hand om de rekommendationer som lämnades i MGL 2021 pågår ett arbete som bland annat berör växlingskontor, bolagsförmedlare, en myndighetsgemensam strategi för utsatta områden och en förstärkning av OB-satsningens analytiska förmåga. Noa:s underrättelseenhet har redovisat rapporten *Brottsvinster som ett större samhällsproblem*, baserad på uppgifter från Polismyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kronofogden.

2.1 De identifierade hot som har störst påverkan på satsningen och samhället

Inom organiserad brottslighet begås det alltifrån tillgreppsbrott till avancerad ekonomisk brottslighet med avancerade inslag som sträcker sig långt utanför Sveriges gränser. Graden av organisation i den organiserade brottsligheten har ökat genom avancerade och multikriminella brottsupplägg. Den gränsöverskridande brottsligheten har över tid vidgats till att ske på en global och digital arena.

Genom ökad medvetenhet inom OB-satsningen har två – sannolikt systemhotande – fenomen av ekonomisk brottslighet identifierats under de senaste åren. Det ena är kriminella nätverks angrepp på välfärden. Det andra är att allt fler engagerar sig i den legala sfären för att bredda sin kriminella verksamhet.

Här redogörs för de allvarligaste hoten som av Nuc bedöms ha störst påverkan på satsningen och på samhället i stort. Dessa är

- ekonomisk brottslighet som ett allt viktigare inslag i organiserad brottslighet
- den geografiska utbredningen av organiserad brottslighet och dess påverkan på lokalsamhället⁷
- den globala brottsarenan
- otillåten påverkan.

2.1.1 Tydligare inslag av ekobrott i avancerade brottsupplägg

Ekonomisk brottslighet har blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten. Flera regionala underrättelsecentrum konstaterar att kunskapen hos kriminella aktörer ökar när det gäller brottsupplägg där näringsverksamhet i form av företag, föreningar och stiftelser används som brottsverktyg. Företagen är huvudsakligen baserade i Sverige men under senare tid har det blivit allt vanligare att kriminella aktörer använder sig av utländska företag som brottsverktyg.

Fakta Ekonomisk brottslighet

Ekonomisk brottslighet omfattar en lång rad olika brottsliga aktiviteter, från enkla bedrägerier till avancerade brottsupplägg som ofta kombinerar lagliga och illegala transaktioner. Kombinationen av legala och illegala aktiviteter försvårar utredningar. Teknisk utveckling och digitalisering av transaktioner innebär ytterligare utmaningar.

Kriminell ekonomi

Ett närbesläktat begrepp är kriminell ekonomi, vilket avser det ekosystem av brottsvinster som genereras, hanteras och till delar återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet. Även legala medel som används för investering i brottslig verksamhet omfattas.

Pengarna som flödar i systemet är antingen pengar från den illegala verksamheten som konsumeras i hushållen eller lyxvaror. De återinvesteras i den illegala verksamheten eller förs in i det legala systemet inom eller utanför Sverige, vilket försvårar upptäckt och lagföring. De "vita" pengarna i systemet förs in i den illegala marknaden genom exempelvis olika typer av bidrag, lån eller investeringar.

Det har troligen skett en expansion av brottsligheten. Om staten hittills varit det huvudsakliga målet angrips nu även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis till vårdcentraler, HVB-hem (hem för vård eller boende), skyddade boenden och familjehem. Det finns en risk när det inte krävs tillstånd för att etablera olika former av verksamheter, och flera utmaningar i arbetet mot oseriösa

⁷ Här avses mindre orter och mellanstora städer.

aktörer inriktade mot välfärdsbrott⁸ mot regioner har identifierats. Det gäller bland annat avsaknad av nationella register, avsaknad av överblick och möjligheter att se mönster som sträcker sig utanför specifika system samt svårigheter att visa omfattningen när fel blandas med rätt utförd verksamhet.⁹

Felaktig förskrivning och användning av läkemedel¹⁰ har identifierats av Region Stockholm som ett stort riskområde, bland annat i och med att nästan 10 000 läkare och tandläkare utan svenskt person- eller samordningsnummer har förskrivningsrätt i Sverige.¹¹ Den 1 januari 2023 införde Region Stockholm nya regler för att komma åt oseriös förskrivning av läkemedel inom läkemedelsförmånen. Reglerna gäller kraven för att privata vårdgivare ska få ha en så kallad arbetsplatskod.¹² Regeländringen bedöms dock inte få någon större effekt mot den typ av läkare och tandläkare som nämns ovan eftersom Förvaltningsrätten och Socialstyrelsen menar att Region Stockholm inte har rätt att stänga arbetsplatskoder.

Både Region Stockholm och Västra Götalandsregionen har identifierat kopplingar till organiserad brottslighet i form av både vårdgivare och patienter.¹³ Problematiken finns sannolikt också i andra regioner. Även apoteksmarknaden har problem i form av privata oseriösa aktörer men med begränsade kontrollmöjligheter för tillsynsmyndigheter.

Brott inom och mot näringsverksamhet¹⁴ fortsätter att vara ett allvarligt problem. Bolag som brottsverktyg är en förutsättning för att bedriva ekonomisk brottslighet. Samma bedömning har gjorts i tidigare myndighetsgemensamma lägesbilder och utredningar.¹⁵

Den fria rörligheten inom EU gör det lättare att förflytta kapital och människor över landsgränser. Detta beror till stor del på den snabba it-utvecklingen och globaliseringen. Kriminella aktörer som exempelvis begår skattebrott och penningtvätt kan relativt enkelt dölja sina tillgångar och flytta dem till andra konton. De kan tack vare faktorer som globalisering och teknisk

utveckling utnyttja bidragssystemen i brottsligt syfte.¹⁶

Sannolikt ökar betydelsen av möjliggörare¹⁷ för ekonomisk brottslighet i och med en ökad överlappning mellan organiserad ekonomisk brottslighet och kriminella nätverk. Aktörer inom nätverken som befinner sig högre upp i hierarkin ägnar sig åt ekonomisk brottslighet i syfte att distansera sig från annan brottslighet såsom narkotika och grova våldsbrott. Möjliggörarnas verksamhet är många gånger inte olaglig, och i andra fall svår att utreda. Om den olagliga verksamheten avslöjas resulterar det ofta i låga straff.

Det har troligen skett en expansion av brottsligheten. Om staten hittills varit det huvudsakliga målet angrips nu även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis till vårdcentraler, HVB-hem (hem för vård eller boende), skyddade boenden och familjehem.

Aktiebolag är den vanligaste företagsformen som används för att begå ekonomiska brott. Kriminella aktörer har ökat sin kunskap och förståelse för hur bolagsformen kan användas för att begå brott. Antingen startar de själva bolag med kriminella syften eller köper upp befintliga företag som i många fall har liten eller obefintlig omsättning. Sedan ökar de omsättningen till exempel genom falskt upprättade årsredovisningar, i syfte att kunna skapa en hög kreditvärdighet på papperet. Omsättningens faktiska ökning kan dock ifrågasättas.

Bolag används för att möjliggöra alla typer av kriminell verksamhet.¹⁸ I vissa fall rör sig aktörer i både en kriminell sfär och i en sfär kopplad till våldsbeja-

8 Enligt Brottsförebyggande rådet inkluderar välfärdsbrottslighet i första hand bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemet, men även stöd och ersättningar till föreningsliv och organisationer. Om förfarandet dessutom sker systematiskt över tid, med hjälp av oriktiga intyg och med företag som brottsverktyg, blir det fråga om kvalificerad välfärdsbrottslighet. Se även *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37).

9 Brå. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*. Rapport 2022:1.

10 Däribland narkotika- och dopingklassade läkemedel liksom läkemedel som kan användas i skönhetssyfte.

11 Det är okänt hur många av dessa läkare och tandläkare som faktiskt är verksamma och i vilka länder de är bosatta. Legitimationerna som ger förskrivarkoder är utfärdade av Socialstyrelsen.

12 www.lakemedelsvarlden.se/region-stockholm-vill-stoppa-oserios-forskrivning/

13 Individer som genom falska intyg påstår sig vara sjuka eller ha någon form av funktionsnedsättning.

14 Aktiebolag, handelsbolag, enskild firma, kommanditbolag, stiftelser och föreningar.

15 Se exempelvis den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet 2019 respektive 2021.samt Bolaget som brottsverktyg (dir. 2021:115).

16 www.ekobrottsmyndigheten.se/internationellt-samarbete/

17 Med möjliggörare avses aktör med kriminell eller legitim avsikt, som möjliggör kritiska moment i ett brottsupplägg, till exempel skatterådgivare, växlare, beslutsfattare i offentlig verksamhet eller administratörer för marknadsplatser.

18 Exempelvis undanhållande av skatter och avgifter, felaktiga utbetalningar såsom ersättningar, bidrag och förmåner med hjälp av falska identiteter eller bulvaner och finansiering av terrorism. Bolagen har ofta flera brottsupplägg, såsom falska kontrolluppgifter och kreditbedrägerier, falska fakturor, svart arbete, lönegarantier, momsbedrägerier, tullundandragande, skatteundandragande, investeringsbedrägerier och vd-bedrägerier. De företräds ofta av en målvakt eller utländsk/falsk identitet.



Bilden är arrangerad.

kande extremism. Inte bara aktiebolag utan alla typer av företag är potentiellt sårbara för exploatering av organiserad brottslighet. Det gäller även föreningar med bristande kontroll av huvudmän, styrelser och verksamhet.¹⁹

I viss utsträckning kontrollerar kriminella aktörer företagsstrukturer direkt eller indirekt genom infiltrering i syfte att möjliggöra sin kriminella verksamhet. Kriminella aktörer sätter även upp fasadbolag i syfte att använda dessa för att infiltrera den legala marknaden.²⁰ Tillgång till företag är i dag centralt och en förutsättning för de flesta brottsupplägg men även exempelvis arbetslivskriminalitet. Brottsområdet spänner över en stor variation av ekonomisk brottslighet, såsom penningtvättbrott, MTIC-upplägg och punktskattebrottslighet, inte sällan i kombination med människoexploatering och arbetsmiljöbrott.

2.1.2 Kriminell påverkan i lokalsamhället

Sedan 2013 har andelen fall av dödligt våld varit relativt konstant, men under 2022 stod det dödliga skjutvapenvåldet – som i hög grad är kopplat till utsatta områden – för över hälften av det totala antal dödsoffer. Utsatta områden fortsätter att utgöra en grogrund för den organiserade brottslighetens tillväxt, men den polisiära problembilden har varit relativt stabil de senaste två åren utifrån de tre områden som bedömningen utgår ifrån.²¹ I viss utsträckning finns en oro för att liknande problem förknippade med utsatta områden ska uppstå även utanför större städer. Grovt och dödligt våld förekommer alltjämt i storstäder, men har börjat bli allt vanligare i mellanstora städer och på mindre orter och särskilt på platser som inte ingår i listan av Polismyndighetens utsatta områden. En annan förändring är att allt yngre gärnings-

personer begår grova våldsbrott. Yngre personer är sällan aktuella för myndigheternas åtgärder inom OB-satsningen, och tidiga insatser från andra samhällsaktörer²² kan därför ha en bättre brottsförebyggande effekt.

Yngre personer är sällan aktuella för myndigheternas åtgärder inom OB-satsningen, och tidiga insatser från andra samhällsaktörer kan därför ha en bättre brottsförebyggande effekt.

Det finns indikationer på att lokala nätverk har etablerat sig i ett större geografiskt område och blivit regionala och i förekommande fall nationella, exempelvis brottslighet kopplad till släktbaserade kriminella nätverk eller narkotikanätverk. En annan orsak är bristen på närvaro av myndigheter vilket exempelvis försvårar tillsyn av näringsverksamheter, vilket i sin tur ger ökad möjlighet att bedriva brottslig verksamhet.

Det har även blivit tydligt att konflikter sprids från utlandet till Sverige av svenska kriminella, vilket kan förvärra en redan befintlig lokal problematik. Det finns även exempel på en motsatt riktning där konflikter överförs från Sverige till utlandet.

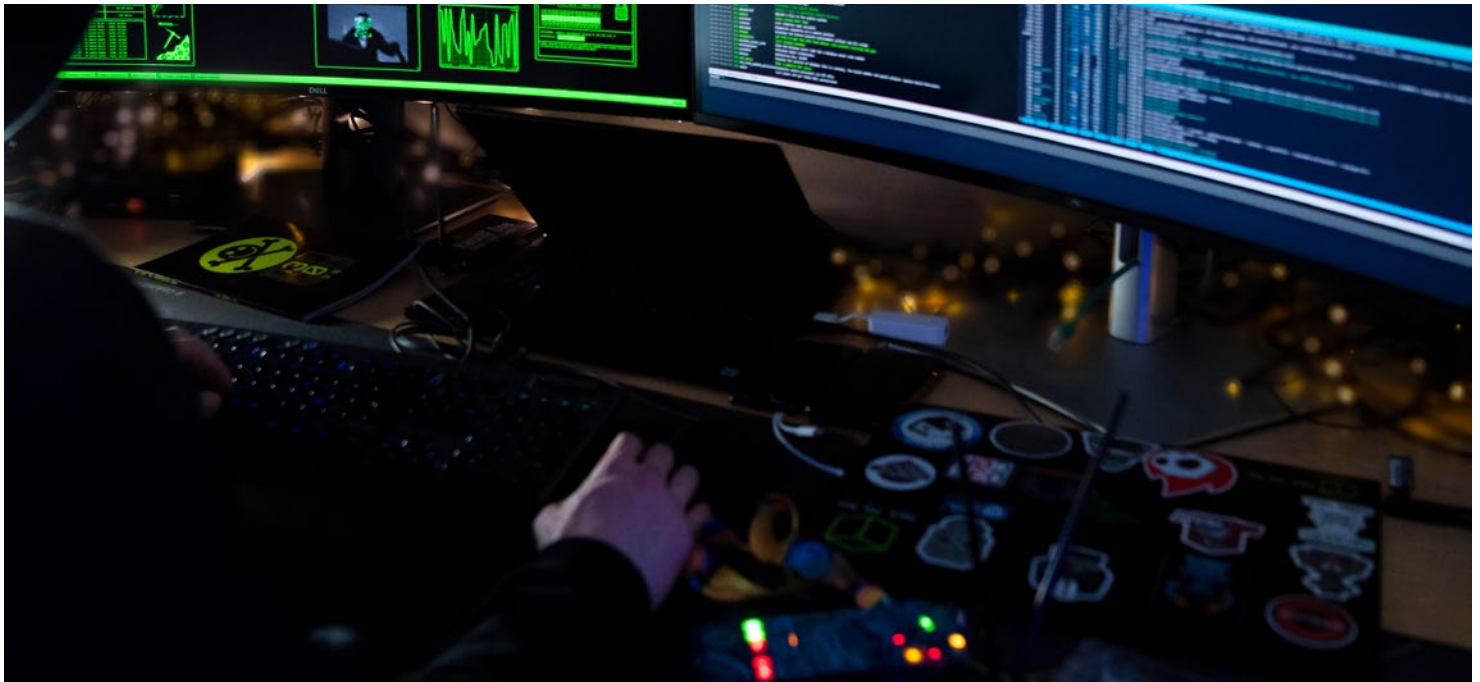
Kriminella aktörer kan ha stor negativ påverkan på lokalsamhället. I viss utsträckning köps fastigheter för att användas för kriminella ändamål såsom lagring eller tillverkning av illegala varor. Det förekommer även att lokalt baserade kriminella aktörer har koppling till större städer eller bedriver smuggling från utlandet.

19 Riksrevisionen. *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. RiR 2023:7.

20 Europol. *The Law Enforcement perspective in the wake of the Pandora Papers Leak*. December 2021.

21 Boendemiljö och säkerhet, samhällssystem och samhällsfunktioner samt social utveckling/effekter.

22 Exempelvis skola och socialtjänst.



2.1.3 Brottsarenan är global

Utvecklingen inom så kallad fintech²³ innebär nya möjligheter för kriminella aktörer att flytta värden, tvätta pengar och för att undandra skatt. Neobanker²⁴ och kryptovalutor är exempel på globala finansiella system och utgör parallella ekonomiska strukturer som kringgår penningtvättskontroller och myndighetsinsyn då de har få mätpunkter mot det ekonomiska systemet i övrigt. Överföringar sker omedelbart och är svåra att spåra.²⁵

Trots den tekniska utvecklingen nyttjas kontanter i stor utsträckning. Penningförmedling likt hawala²⁶ medför svårigheter att följa överföringarna. En risk finns att överföringen avser penningtvätt eller finansiering av terrorism, men även skatteundandragande.

Till den globala brottsarenan hör även den digitala domänen där alla delar av det svenska samhället är potentiella måltavlor för cyberangrepp. Hotaktörerna kan delas in i statliga (främmande makt), kriminella, ideologiskt motiverade samt enskilda individer. Den globala ökningen av cyberbrott beror till stor del på att den kriminella marknad som erbjuder verktyg och tjänster för att begå cyberbrott har utvecklats. Eftersom verksamheten med "brottsupplägg till salu" är internationell, finns goda möjligheter att expandera verksamheten genom att utföra fler bedrägerier eller cyberrelaterad brottslighet.

Ytterligare sätt att skapa legitimitet till sin brottsliga verksamhet är att använda svenska bolag i internationella brottsupplägg. Bolagen är lätta att

registrera och öppna register skapar trovärdighet, men uppgifterna är inte kvalitetssäkrade. Exempelvis ger svenska banker och tulldeklarationer legitimitet till internationell brottslighet.

De kriminella aktörerna utvecklar sina metoder konstant med mer långsiktig planering och mer affärsmässiga brottsupplägg, vilket i sin tur leder till en ökad internationell verksamhet. Brottsligheten blir därmed svårare att upptäcka och utreda. Länder utanför EU, däribland Marocko, Turkiet, Förenade Arabemiraten och Thailand används alltmer som logistiska och finansiella nav.

Till den globala brottsarenan hör även den digitala domänen där alla delar av det svenska samhället är potentiella måltavlor för cyberangrepp. Hotaktörerna kan delas in i statliga (främmande makt), kriminella, ideologiskt motiverade samt enskilda individer.

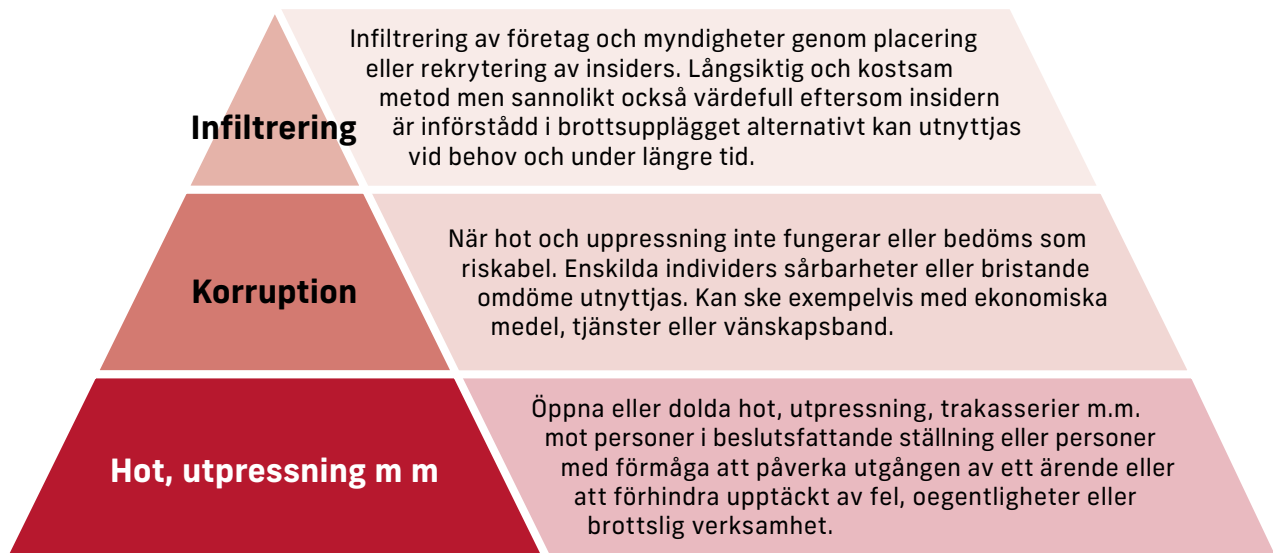
Den gränsöverskridande utbredningen av organiserad brottslighet ökar risken för inblandning av främmande makt som utnyttjar kriminella aktörer för att främja sina intressen. Den rysktalande organise-

23 Finansteknik som kombinerar finansiella tjänster med mjukvaruteknik.

24 En neobank kan enkelt beskrivas som en helt digital bank där användaren kan utföra alla sina tjänster via en mobilapp eller genom ett webbgränssnitt.

25 Polismyndigheten. *Finanspolisens årsrapport 2021*. April 2022.

26 Hawala är arabiska för "överföring" och innebär i korthet att en finansiell tjänst genomförs utanför ett etablerat finansiellt system.



Figur 1. Illustration över olika former av otillåten påverkan. Ju högre upp i pyramiden, desto mer resurskrävande och långsiktig strategi krävs från avsändarens sida.

rade brottsligheten har exempelvis pekats ut som ett utrikespolitiskt redskap som kan utnyttjas i under-rättelsesammanhang och för att utöva politiskt och ekonomiskt inflytande. Kriminell geografisk expansion och användning av ombud begränsas troligen inte till kriminella utländska aktörer som styr brottsligheten i Sverige utan även till statsunderstödd kriminalitet.²⁷ Andra exempel på när andra staters intressen har mött organiserad brottslighet baserad i Sverige är när medlemmar ur ett känt släktbaserat kriminellt nätverk träffade en utländsk ambassadör i samband med påverkanskampanjen mot den svenska socialtjänsten liksom Turkiets ovilja att lämna ut en ledande kriminell aktör.

2.1.4 Otillåten påverkan

Den organiserade brottsligheten är omfattande, multikriminell och mångfacetterad. Den utgör ett hot mot vårt demokratiska samhälle. En av de allvarigaste komponenterna i denna hotbild är då medarbetare inom kommunal och statlig förvaltning, politiska organ på lokal och nationell nivå samt det privata näringslivet utsätts för otillåten påverkan.

Otillåten påverkan används i lägesbilden som ett paraplybegrepp för olika brottsliga och icke brottsliga tillvägagångssätt som syftar till att påverka det politiska beslutsfattandet, yttrandefriheten, rättsprocessen, att direkt eller indirekt påverka myndighetsutövning samt beslutsfattare inom det privata näringslivet. I nära anslutning till brottsliga handlingar finns otillåten påverkan såsom desinfor-

mationskampanjer. I begreppet ryms även infiltrering som i sig inte är brottsligt men som syftar till att direkt eller indirekt påverka tjänsteutövning för kriminella syften.

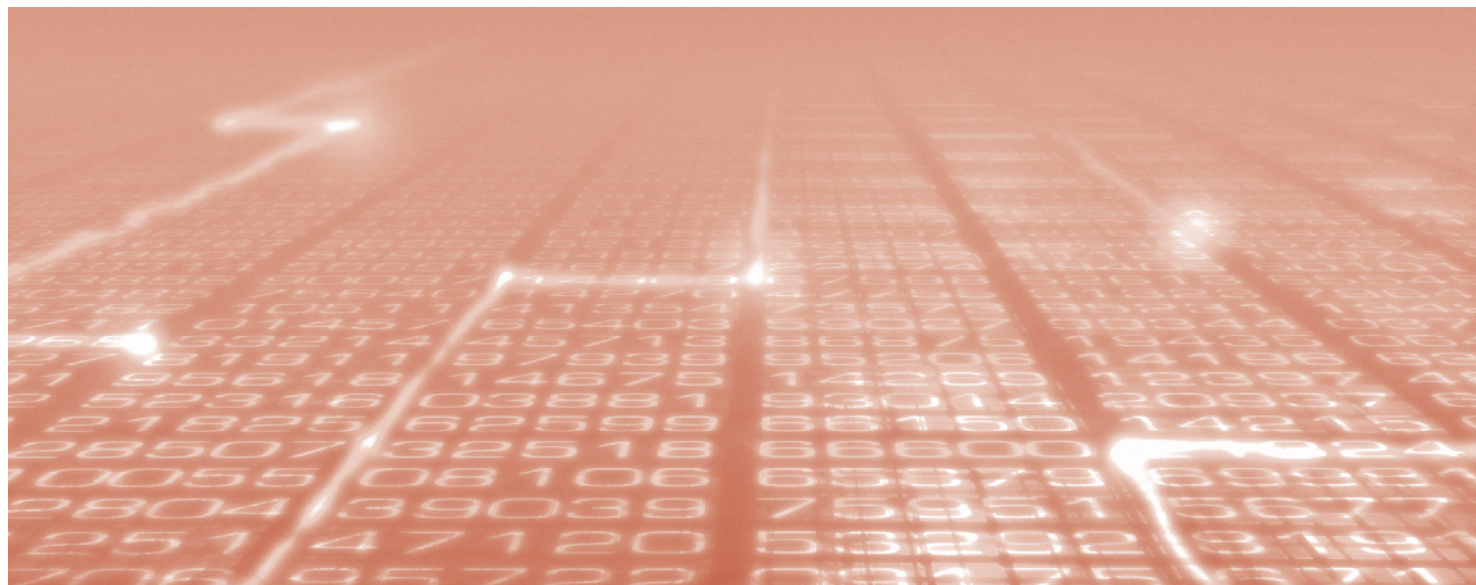
Genom otillåten påverkan och infiltrering har nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande.

Otillåten påverkan kan ses som en pyramid bestående av olika steg som speglar kriminella aktörers avsikt, förmåga och handlingsutrymme.

Genom otillåten påverkan och infiltrering har nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet sannolikt fått större makt och inflytande. Bland annat är användandet av korruption och utnyttjandet av legala bolagsstrukturer nyckelfaktorer för den organiserade brottsligheten och förekommer i alltifrån småskaliga mutbrott till avancerade ekonomiska brottsupplägg.

I flera regioner har de kriminella nätverkens förmåga blivit tydligare i fråga om att utnyttja insiders i legala verksamheter såsom banker, myndigheter och låneinstitut. Även vårdsektorn är drabbad. Att vissa kriminella nätverk bedriver systematisk utpressning i form av bestraffning och beskyddarverksamhet mot privatpersoner och företag är ytterligare en orsak till ökningen. Bland aktörerna finns både släktbaserade kriminella nätverk och mc-gäng.

²⁷ Exempel på statsunderstödd kriminalitet kan vara vapensmuggling, sanktionsbrott, skeninvandring, människoexploatering, påverkanskampanjer, agera bulvan för köp av taktiskt eller strategiskt intressanta tillgångar (som exempelvis fastigheter i närheten av skyddsobjekt) eller köp av tjänster för cyberangrepp.



Brister har även identifierats inom kommunal förvaltning exempelvis i fall där personer har attesterat varandras fakturor och i fall med omfattande problem med bland annat felaktiga bygglov.

En konsekvens av otillåten påverkan kan vara att en tystnadskultur utvecklas. Den kan yttra sig på olika sätt, bland annat att vissa företeelser inte anmäls, att chefer inte stöttar sina medarbetare eller att anställda upplever att vissa normer i samhället har satts ur spel.²⁸

Otillåten påverkan har också förekommit som en del av subversiv verksamhet²⁹ där bland annat den kampanj som riktats mot socialtjänsten på en högre nivå syftat till att undergräva förtroendet för Sverige och svenska myndigheter. Delvis har kampanjen, som har haft inslag av mordhot mot anställda inom socialtjänsten, styrts från utlandet och även haft kopplingar till släktbaserade kriminella nätverk i Sverige. Denna typ av verksamhet riskerar inte bara att undergräva förtroendet för viktiga samhällsfunktioner utan riskerar också att öka polariseringen i samhället, vilket i sin tur driver på extremism och bidrar till en förhöjd hotbild.

En annan aspekt av otillåten påverkan är oron från flera myndigheter att verksamheter som bedrivs på mindre orter eller i glesbygd riskerar att utsättas för påverkansförsök i samband med exempelvis personalrekrytering eller på grund av nya uppdrag påkallade av en snabb samhällsutveckling och politiska beslut.³⁰ Eftersom hänsyn behöver tas till både arbetsrätt och säkerhet kan funktioner som berörs vara såväl HR-, underrättelse- och säkerhetsavdelningar som interna utredningar om informationsdelning kring individer och deras relationer.

2.2 De identifierade sårbarheterna som utnyttjas av den organiserade brottsligheten

Till stor del möjliggörs brottsupplägg och utvecklingen av den organiserade brottsligheten av luckor i lagstiftningen och sårbarheter i samhället. Dessa utnyttjas av aktörer inom organiserad brottslighet. I ovanstående hotbeskrivning kan det identifieras ett antal sårbarheter som är återkommande i flera brottsupplägg. Samma sårbarheter som identifierades i den förra lägesbilden är sannolikt fortfarande aktuella. Det har beslutats om ett antal lagutredningar³¹ i syfte att täppa igen luckor i lagstiftningen som aktörer inom den organiserade brottsligheten utnyttjar. Emellertid är organiserad brottslighet en komplex verksamhet inom vilken aktörerna kontinuerligt identifierar luckor för att undgå upptäckt och lagföring. Att reducera sårbarheter blir därmed en långsam process. I följande avsnitt redogörs för de identifierade sårbarheterna. Dessa har under hotbedömningen identifierats som återkommande inom ramen för de allvarligaste hoten.

- De allvarligaste sårbarheterna som identifierats är
- felaktiga registeruppgifter som dörröppnare för brottslighet
- den gränsöverskridande arenan som både är fysisk och digital.

28 Anna Ekström. *Finns det en tystnadskultur i Göteborg stad?* 2021-08-26.

29 Med subversiv verksamhet menas sådan säkerhetshotande verksamhet som syftar till att i det fördolda störta eller förändra det demokratiska statskicket eller sätta landet i beroende av främmande makt och bedrivs bland annat genom metoder som propaganda, desinformation, infiltrering, kriminalitet, sabotage och hot om terror (se Säkerhetspolisens årsbok 2022–2023).

30 Olika former av stöd i samband med exempelvis coronapandemin och höga elpriser.

31 Här kan nämnas till exempel *Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete* (dir. 2019:94) och *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (prop. 2022/23:53).

Felaktiga registeruppgifter utgör normalt ett brottsverktyg för vinstdriven brottslighet men att lämna felaktiga uppgifter kan även ha andra bakomliggande motiv såsom otillåten påverkan och systemhot för att destabilisera viktiga samhällsfunktioner.

2.2.1 Felaktiga registeruppgifter som dörröppnare för brottslighet

Allt fler myndigheter bygger ut sina digitala e-tjänster i syfte att underlätta kontakten med medborgarna. Den snabba digitaliseringen med elektronisk identifikation och uppgiftslämnande medför enkelhet och effektivitet för majoriteten, men skapar samtidigt utrymme för kriminella grupperingar att obehindrat använda förfalskade, manipulerade och osanna, intyg eller dokument som ett led i sin brottsliga verksamhet. I vissa fall sker detta systematiskt och storskaligt, vilket kan medföra stor skada. En fördjupad kontroll av de uppgifter som lämnas och sedermera registreras sker endast undantagsvis och oftast på formella grunder. Riskbaserade maskinella urval för kontrollåtgärder är sällan tillåtna.

Alla myndigheter har sitt uppdrag men samtidigt finns i vissa avseenden gemensamma beröringspunkter. Detta kan skapa en osäkerhet var myndighetsansvaret eller tillsynsansvaret primärt ligger. Detta resulterar i en bristande helhetsbild och en risk för att ansvars-tagandet uteblir.

Det svenska samhället och dess myndigheter bygger i allt väsentligt på ett tillitsbaserat system där registeruppgifter härrör från enskilda individer och företag. Ett fel hos en första myndighet kan få omfattande effekter då registren inte samkörs för att identifiera avvikelser. Många registerförande mottagare av uppgifter saknar dessutom ett uppdrag eller mandat att bedöma tillförlitligheten i de mottagna uppgifterna. Registrerade myndighetsuppgifter blir därför sällan eller aldrig kritiskt granskade.

Kriminella aktörer och grupperingar har avsikt och förmåga att själva eller via möjliggörare utnyttja de tillitsbaserade myndighetssystem som exempelvis utnyttjas för brott mot välfärdssystemen. Handlingsutrymmet är stort då falska och osanna uppgifter kan lämnas digitalt och ofta anonymt.³²

Registerförande myndigheters avsikt när det gäller att motverka regelöverträdelser och förhindra brott, kan variera mellan myndigheter. Om ett brottsförebyggande myndighetsuppdrag saknas bedöms avsikten som möjligen låg vilket även kan påverka förmågan och handlingsutrymmet negativt. Förmågan kan begränsas av personalresurser, okunskap om problembilden, tekniska verktyg med mera. Handlingsutrymmet hos ansvariga myndigheter löper störst risk att begränsas på grund av att lagstöd eller mandat för fördjupad kontroll saknas, av stor geografisk täckningsyta, av obalans mellan service kontra kontroll och så vidare.

Med tanke på de senaste årens brottsutveckling och det gällande säkerhetspolitiska läget bör vikten av tillförlitlighet i våra myndigheters registeruppgifter inte underskattas. Felaktiga registeruppgifter utgör normalt ett brottsverktyg för vinstdriven brottslighet men att lämna felaktiga uppgifter kan även ha andra bakomliggande motiv såsom otillåten påverkan och systemhot för att destabilisera viktiga samhällsfunktioner.

Fakta

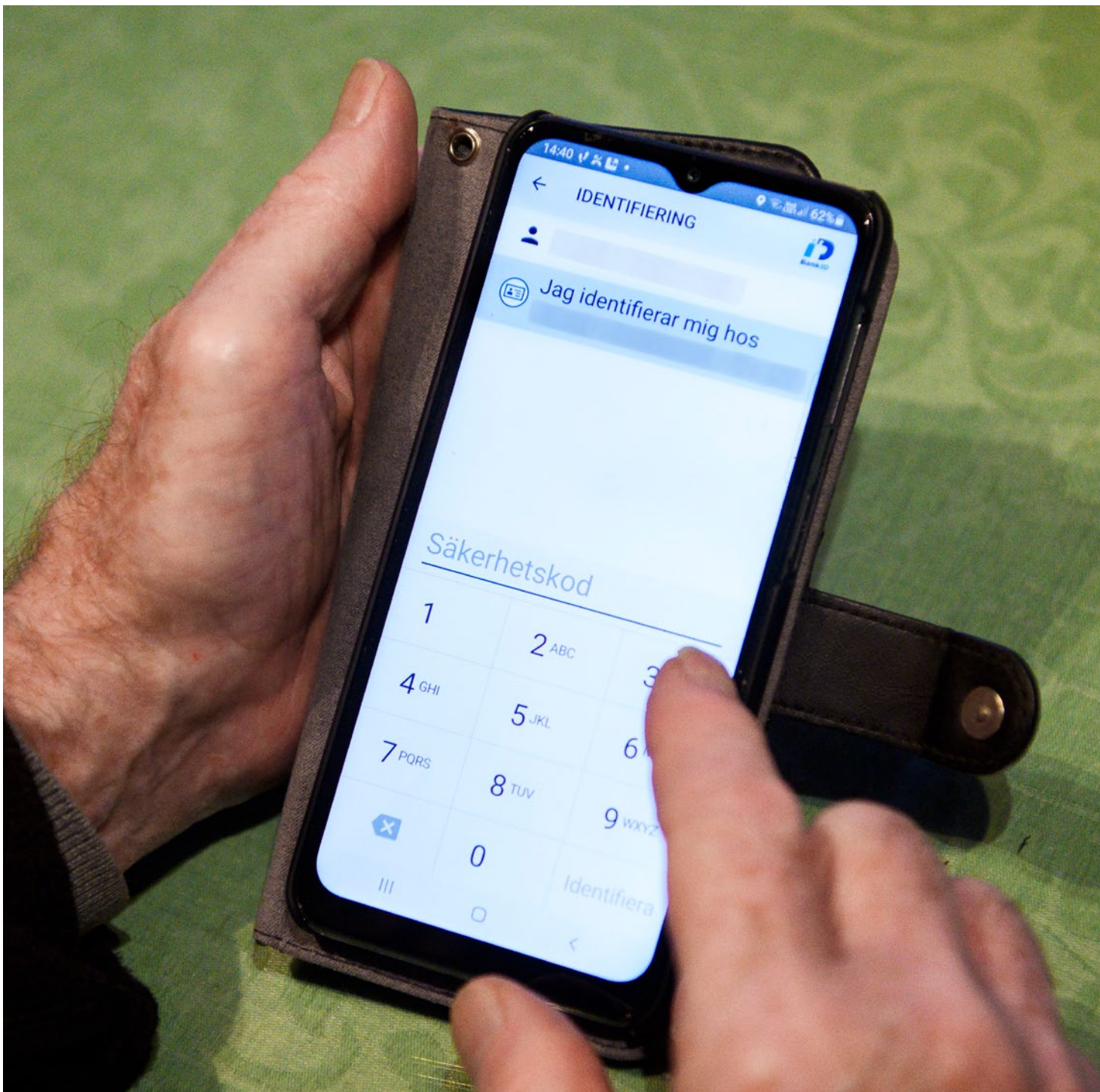
Folkbokföring – en dörröppnare för brottslighet

Folkbokföringsbrott rapporteras ha blivit allt vanligare, vilket också indikeras av allt fler polisanmälningar. Det är därför oroande att det sannolik finns en underrapportering trots myndigheters skyldighet enligt folkbokföringslagen.

Skatteverket och OB-satsningen har sedan tidigare kännedom om att det sannolikt finns minst 200 000 felaktigt folkbokförda personer i Sverige. Felaktig folkbokföring är vanligt inom exempelvis bygg-, restaurang-, städ- och flyttbranscherna, där papperslösa inte sällan exploateras med löner i o kvalificerade och ibland riskfyllda yrken.

Det har även noterats att kriminella personer söker skyddade personuppgifter i allt högre utsträckning för att försvåra för myndigheter att kartlägga dem. En annan taktik är att byta till vanligt förekommande namn.

32 Genom utnyttjade identiteter, bulvaner eller målvakter.



2.2.2 Den gränsöverskridande brottsarenan är både fysisk och digital

Organiserad brottslighet har sannolikt blivit mer komplex på det sättet att fler brottsaktörer och nätverk ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. Aktörerna agerar även på en internationell arena, från andra länder men också i den digitala sfären. I den myndighetsgemensamma lägesbilden mot organiserad brottslighet för 2021 lyftes gränsöverskridande brottslighet med nationell brottsbekämpning som en sårbarhet. Samma sårbarhet har aktualiserats under inhämtningen inför årets lägesbild.

Komplexiteten möjliggörs av att kontrollsystemen och lagstiftningen fortfarande är nationella och sannolikt inte dimensionerade för att möta den gränsöverskridande brottsligheten.

Stora volymer av import- och exportgods gör att smugglingstillfällena är många för den organiserade brottsligheten. Allt snabbare flöden av varor har uppstått till följd av samhällets efterfrågan på effektiva transporter. Detta försvårar myndigheternas möjligheter att kontrollera varorna för att säkerställa korrekt uppbörd samt att kontrollera att restriktioner och sanktioner efterlevs. Myndigheternas rutiner och

kontrollresurser kartläggs dessutom av kriminella aktörer, exempelvis genom motspaning och avledande manövrar.

Den kriminella sfären kan beskrivas som individer med ett stort kontaktnät till andra kriminella med specialistkunskaper. Det kan också handla om tillgång till nyckelfunktioner i smugglingsupplägg, exempelvis hamnar, bolag, logistik, brottsupplägg, transporter, mutade tjänstemän eller personal. Hamnar har identifierats som en sårbarhet eftersom sjötransporter utnyttjas för storskalig smuggling av illegala varor till Sverige. Viktigt att klarlägga är även ägandeförhållanden eftersom hamnar är en del av Sveriges kritiska infrastruktur.

Specialister kan höra till ett särskilt nätverk men kan även arbeta på uppdrag åt andra. Kunskap och kontakter gällande specifika brottsupplägg sprids inom den kriminella sfären. Smuggling organiseras inte enbart till Sverige, utan där det finns en möjlighet att uppnå ekonomisk vinning.

Trots att majoriteten av dagens ekonomi är elektronisk finns en omfattande kontanthantering och en parallell ekonomisk marknad för kontanter i Sverige. Penningförmedlare och växlingskontor utgör grundstenarna i den parallella ekonomin där brottsvinster blandas med legitima pengar. Verksamheter som är kontantintensiva är till exempel handel med arbetstillstånd eller verksamhet i branscher såsom byggbranschen eller olika former av säsongarbete där arbetsgivare inte betalar några socialavgifter. Kontanter sätts in i mycket stor omfattning i insättningsautomater runt om i Sverige. En stor andel av insättningarna görs av penningförmedlare som på så sätt möjliggör penningtvätt för kriminella. Årligen flygs miljardbelopp av svenska kronor tillbaka till Sverige. Pengarna utgörs sannolikt till viss del av brottsvinster³³ som återinvesteras eller investeras utomlands som ett led i penningtvätt. En utmaning i sammanhanget är att fastställa ursprunget på pengar som kommer in från utlandet eftersom det sannolikt är "tvättade" pengar.

Digitaliseringen i samhället har gjort det lätt för medborgarna att snabbt få tillgång till service. Detta medför samtidigt att en distans till myndigheterna uppstår eftersom fysiska besök inte längre är nödvändiga för identifikation. Som även konstaterades i MGL 2021 är bank-id³⁴ en dörröppnare för kriminella

aktörer. En kriminell aktör som förfogar över och kontrollerar ett större antal bank-id med tillhörande konton kan enkelt och relativt riskfritt begå brott i den utnyttjade identitetens namn och därefter förflytta brottsvinsterna mellan andra utnyttjade identiteter. Förfarandet innebär stora utmaningar när det gäller bevisbördan i brottsutredningar.

Fakta

Bankinloggning med bank-id är en säkerhetsrisk

Telefonbedragare använder så kallat samtalsfiske för att lura människor att logga in och därmed oavsiktligt godkänna stora banktransaktioner. Mobilt bank-id är ett mycket populärt verktyg för kriminella entreprenörer specialiserade på skeninvandring och på att skapa falska eller att utnyttja identiteter.

Tillgången till och kontroll över den elektroniska identifikationen tillsammans med personnummer gör att bedragarna kan kontrollera ett stort antal identiteter med tillhörande konton utan att de ens behöver befinna sig i landet.

En aspekt av digitaliseringen är framväxten av fintechbolag, exempelvis neobanker³⁵. Neobanker är endast rapporteringspliktiga i det land där de är registrerade, vilket kan medföra en del risker ur ett penningtvätts- och terrorfinansieringshänseende. Neobanker innebär en sårbarhet eftersom det går att upprätthålla en parallell ekonomi som är dold för den egna traditionella banken och för brottsutredande myndigheter.³⁶ Bankernas helhetssyn och kundkännedom försvåras ytterligare när individer har flera banker, både svenska och neobanker.

33 De utgörs också av hawalautjämningsar som delvis är remitteringar och legitima överföringar, men även kontanter som genereras i svart arbete.

34 År 2019 beräknades ca 8,5 miljoner invånare ha ett bank-id, varav ca 7,8 miljoner har ett mobilt bank-id. Mer än 600 webbplatser stödjer bank-id. Endast personer med svenskt personnummer kan få bank-id. Bank-id används i tjänster hos de flesta myndigheter, regioner, banker och ett antal övriga tjänster i samhället, inte minst betaltjänster.

35 En online-databas listar 246 neobanker globalt varav 76 i Europa och 19 i Sverige. Neobanker är helt digitala och kan ha en gränsöverskridande verksamhet som innebär att kundbasen även finns utanför det land där bankerna är registrerade.

36 Polismyndigheten (Finanspolisen). *Neobanker. En rapport om neobanker och deras risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism*. Maj 2022.

3. Slutsatser

Sedan MGL 2021 har ett antal förändringar i de brottsliga uppläggen identifierats. Den förmågehöjning som har skett bland kriminella de senaste åren beror till stora delar på samhällets förutsättningar att kunna reducera hot och sårbarheter.

3.1 Globaliseringen

Avancerade brottsupplägg är inte begränsade till Sverige utan fördelas på flera länder och olika jurisdiktioner med avsikt att undgå upptäckt och lagföring. Att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet lokalt, regionalt och nationellt är därför inte tillräckligt. Digitaliseringen medför att kriminella nätverk och aktörer undgår spårbarhet genom att använda sig av verktyg som exempelvis kryptovalutor, neobankar och krypterade applikationer i syfte att tvätta pengar, överföra brottsvinster och kommunicera. En annan konsekvens av digitaliseringen är att möjligheten att ägna sig åt och styra brottslig verksamhet på distans har ökat.

När kriminella aktörer väl går in i den legala sfären räcker inte de brottsbekämpande verktygen till, framför allt inte när det gäller internationella upplägg och lagstiftningen är nationell. För att brottsbekämpande åtgärder ska vara framgångsrika behövs därför internationell samverkan i högre utsträckning än i dag, exempelvis inom Empact³⁷ eller med Interpol.

Utifrån hur det aktuella brottsupplägget ser ut involveras relevanta parter för att genomföra brottsligheten. En inre kärna består ofta av ett fåtal individer och relationerna baseras till stor del på tillit. Ledargestalterna distanserar sig från verksamheten genom att inte ha närkontakt med de som utför brottet. Den ökade digitaliseringen och myndigheternas tillitsbaserade utbetalningar leder till att marknaden för brottstjänster har blivit större. Fler brottsaktiva bedöms sannolikt ha möjlighet att begå alltmer avancerade brottsupplägg.

Utökade kommunikationsmöjligheter med exempelvis mobila chattfunktioner och minskade gräns-

kontroller ger också större möjlighet för kriminella aktörer att kontrollera brottslighet som utförs i Sverige från andra länder. Det kan röra sig om allt ifrån planering av narkotika- eller bedrägeribrottslighet till anstiftan av grovt våld och involvering i lokala och nationella konfliktmiljöer.

3.2 Välfärdsbrottslighet

Brott mot välfärdssystemen som medför att skattefinansierade förmåner hamnar i kriminellas händer bidrar till att tilliten till samhällskontraktet hotas. Arbetslivskriminalitet leder till att människor exploateras, till uteblivna skatteintäkter och felaktiga utbetalningar samt till att konkurrensen i näringslivet snedvrids. Oseriösa företag manipulerar regelsystemen så att konkurrensneutraliteten sätts ur spel.

Definitionen av brott mot välfärdssystemen bör utvidgas till att omfatta fler samhällsaktörer än vad som traditionellt varit fallet, såsom statliga, regionala, kommunala eller privata som kan bidra till att motverka uppsåtliga och systematiska angrepp på kollektivt förvaltade medel oavsett målsägare. Bruket av förfalskade, manipulerade och osanna dokument, intyg och handlingar som i dag registreras hos svenska myndigheter i kriminellt syfte i såväl offentliga välfärdssystem som mot privata aktörer är omfattande. En felaktig eller falsk uppgift som blivit registrerad hos en myndighet kan ligga till grund för ett beslut eller registrering hos en annan myndighet och så vidare. På så sätt skapas på kort tid dominoeffekter hos andra samhällsaktörer.

3.3 Geografisk expansion och våld

Tillgången till narkotika bedöms sannolikt som oförändrad trots att de brottsbekämpande myndigheterna har fått tillgång till krypterat material och kunnat lagföra ett stort antal kriminella individer. De kriminellas jakt på brottsvinster och status har medfört att det funnits många som varit villiga att ta över verksam-

37 Empact, European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats, är en samarbetsform som antogs av Europeiska unionen 2010 med syfte att gemensamt jobba mot de allvarligaste brottstyperna och hoten mot EU.

heten. Trots goda resultat vad gäller fängelseår, beslagtagna vapen, narkotika och kontanter har effekten på den organiserade brottsligheten alltså bara varit marginellt dämpande, både i fråga om avsikt, förmåga och handlingsutrymme. Narkotikarelaterade konflikter med dödligt skjutvapenvåld och sprängningar som följd kommer därför troligen att ligga kvar på höga nivåer. Mindre orter med goda logistiska förutsättningar för narkotikadistribution och med begränsad polisär närvaro kan troligen komma att drabbas av sådana konflikter i högre utsträckning än i dag.

Avancerade brottsupplägg är inte begränsade till Sverige utan fördelas på flera länder och olika jurisdiktioner med avsikt att undgå upptäckt och lagföring. Att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet lokalt, regionalt och nationellt är därför inte tillräckligt.

Med tanke på det relativt stora antal svenska kriminella som befinner sig i utlandet och på pågående konflikter är det troligt att vissa av dessa konflikter kommer att överföras till andra länder med grovt våld som följd.

Den organiserade brottsligheten behöver betraktas ur en icke-traditionell vinkel. Där det tidigare bedömdes finnas organisatoriska, till del hierarkiska, strukturer finns i dag kriminella entreprenörer som primärt representerar sig själva. Det finns inga tydliga lojaliteter mellan dem, och samverkan sker pragmatiskt i syfte att öka brottsvinster. Samarbeten sker utifrån individuell specialistkunskap och kontaktnät gällande exempelvis smuggling eller distribution av narkotika. Aktörerna är multikriminella. De rör sig över flera regioner och är i dag inte geografiskt begränsade på samma sätt som de bedömdes vara tidigare.

Flera kriminella entreprenörer och nätverk söker nya marknadsandelar utanför storstadsområden.

Detta är en utveckling som belyser vikten av att upprätthålla förmågan att motverka denna typ av brottslighet även på mindre orter där myndighetsnärvaron och resurserna kan vara mindre än i storstadsregionerna. Detta kommer troligen att bli en utmaning för kommuner, inte minst små sådana, i deras kommande ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

3.4 Otillåten påverkan

Otillåten påverkan är ett område med flera dimensioner: från individuell till nationell och internationell nivå, från hot till infiltrering, från tillfälle till strategi. Mer avancerade former av otillåten påverkan kommer troligen att bli vanligare men även hot och misshandel där minderåriga är gärningspersoner. Problemets komplexitet försvårar avgränsningar och bidrar till brister i helhetssyn och ansvarsfördelning mellan myndigheter och funktioner. Fler aktörer utanför OB-satsningen kan därför behöva involveras för att bättre förstå problematiken och kunna vidta andra åtgärder än vad som nu är möjligt.

I kölvattnet av ett förändrat säkerhetspolitiskt läge har Sverige blivit mer sårbart för yttre hot i form av säkerhetshotande verksamhet som exempelvis påverkanskampanjer av främmande makt. Samtidigt finns indikationer på att organiserad brottslighet bedriver otillåten påverkan i allt högre grad.

När det gäller vissa kriminella aktörer finns indikationer på en förändrad avsikt. Bakom en legal fasad som exempelvis entreprenör kan en kriminell aktör skapa ett kontaktnät inom näringsliv och politik. Genom infiltrering och korrupcion av företag, banker och myndigheter ökar kriminella aktörers handlingsutrymme. Detta kan ge dem en maktbas i lokalsamhället med medföljande risker för påverkan av exempelvis demokratiska eller förvaltningsrättsliga processer. Maktambitioner för kriminella ändamål är svåra att upptäcka. Det är en utmaning för lagstiftningen och för myndigheterna som arbetar för att motverka organiserad brottslighet i allmänhet och infiltrering och korrupcion i synnerhet.

4. Framåtblick: hot och sårbarheter på 2–3 års sikt

I direktivet till projektgruppen ingick att beskriva en trolig utveckling avseende hot och sårbarheter på 2–3 års sikt, särskilt den internationella utvecklingen. Punkterna nedan ska inte ses som slutgiltiga då problembilden kan skifta över tid.

4.1 Organiserad brottslighet en alltmer kvalificerad motståndare som ser Sverige som ett naturligt målval

Hotbilden från organiserad brottslighet är i dag mer komplex och mångfacetterad än tidigare. Även om avsikten i stort är oförändrad utifrån ett vinstintresse har förmågan och handlingsutrymmet ökat. Tidigare kännetecknades organiserad brottslighet av narkotikabrott, våldsbrott och grova tillgreppsbrott³⁸. I dag kan en rad fenomen läggas till listan:

- organiserade och storskaliga angrepp mot välfärden
- avancerade internationella investeringsbedrägerier
- penningtvätt via globala nätverk
- otillåten påverkan via infiltrering
- kriminell expansion till mindre orter
- brott via ombud, även från utlandet
- människoexploatering i skuggsamhället, inte sällan av tredjelandsmedborgare
- illegal avfallshantering
- näringsverksamhet som brottsverktyg
- utnyttjade identiteter
- falska handlingar och felaktiga registeruppgifter.

Att listan har blivit så lång tyder på en bristande anpassning inom OB-satsningen i förhållande till nya, expanderande brottsfenomen. Bristen på en kontinuerlig omvärldsbevakning kan sägas vara en sårbarhet men framför allt en utebliven prioritering av åtgärder mot redan tidigare kända hot och sårbarheter. Utan en reviderad syn mot ett myndighetsgemensamt uppdrag som gynnar "Sverige AB" och ta ett större ansvar för att förebygga brott och utan en tydligare politisk

styrning kommer listan troligen att fortsätta växa. OB-satsningen bör verka för att förebygga och reducera systemhotande sårbarheter som ger grogrund för den organiserade brottsligheten att påverka samhället negativt även i de fall där det inte handlar om direkta lagbrott.

4.2 Lågkonjunktorens påverkan på brottsligheten

Den ekonomiskt ansträngda situationen med hög inflation, högt ränteläge och lågkonjunktur kommer sannolikt att hämma investeringsviljan och begränsa marknaden för riskbranscher. Ett exempel är byggbranschen som har en central roll vad gäller konjunkturen och en viktig roll inom organiserad brottslighet. Stora infrastrukturprojekt blir tydligare målval när andra byggprojekt bromsas och avstannar.

En förväntad ökning av arbetslösheten kan sannolikt ytterligare försvåra situationen för redan utsatta grupper på arbetsmarknaden. Ett växande skuggsamhälle i lågkonjunktorens spår är troligen att vänta.

Under 2022 ökade antalet företagskonkurser jämfört med 2021. Företag är en central tillgång i konkursrelaterade brottsupplägg. Konkursrelaterad brottslighet, såsom bolagstömningar, kreditbedrägerier och utnyttjande av lönegarantier kommer sannolikt att öka i samband med en ekonomisk lågkonjunktur. En ökning av antalet företag med ekonomiska problem ger sannolikt ökade möjligheter för organiserad brottslighet att förvärva företag för brottsliga ändamål.

Det försämrade ekonomiska läget kan även förväntas påverka den marknadsdrivna brottsligheten i storstadsregionerna där exempelvis efterfrågan på narkotika kan påskynda den geografiska expansionen av organiserad brottslighet mot mindre och mellanstora orter.

38 Exempelvis bankrån, värdetransportrån och smash- and grab-stölder.

4.3 Säkerhetsläget

Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 och Sveriges Natoansökan har inneburit ett förändrat säkerhetspolitiskt läge som ställer andra krav på medvetenhet och ett större fokus framför allt på den rysktalande organiserade brottsligheten som redan är etablerad i Sverige. Den kan utgöra ett tänkbart utrikespolitiskt redskap som kan utnyttjas i under rättelsesammanhang och för att utöva politiskt och ekonomiskt inflytande. Mot bakgrund av det senaste årets försämrade säkerhetsläge finns det anledning att förvänta sig att otillåten påverkan i form av subversiv verksamhet kommer att öka.³⁹

4.4 Teknik

En allmänt ökad internetanvändning kombinerat med ett ständigt flöde av nya digitala finansiella instrument och investeringsmöjligheter skapar en global marknad för avancerade investeringsbedrägerier. Dessa kommer troligen att öka under de kommande åren. Andra former av bedrägerier, till exempel fall där röster har klonats med hjälp av AI, har redan konstaterats i Sverige.

Utvecklingen inom AI, artificiell intelligens, och LLM⁴⁰ har uppmärksammats i allt högre grad med anledning av allmänt tillgängliga chattrobotar. Eftersom sådana modeller kan hantera stora datamängder utgör de ett verktyg för kriminella som kan få information om hur vissa brott kan genomföras. Ett troligt målval för kriminella aktörer är automatiserade system. Med hjälp av AI skulle exempelvis årsredovisningar och deklARATIONER lättare kunna manipuleras för att undanröja brister i redovisningen. Avancerade brottsupplägg där AI ingår som ett verktyg kommer troligen att spridas till en vidare krets men även utvecklingen av AI-tjänster för kriminella ändamål kan i sig bli en vara att sälja. Att följa teknikutvecklingen blir därmed viktigt för myndigheter

för att förstå vilka sårbarheter som kan utnyttjas i framtiden och hur myndigheterna själva kan utnyttja fördelarna med AI, exempelvis hitta systematiska avvikelser. Vidare behöver myndigheterna säkerställa att automatiserade urval och avancerad dataanalys tillåts i syfte att identifiera kontrollvärda objekt avseende systematisk brottslighet.

Teknikutvecklingen bidrar också till rumsliga utmaningar. Nya transportsätt och ny teknik för framställning av varor kan användas i kriminella syften. Det möjliggör snabba förflyttningar över allt större avstånd. Exempelvis kan nämnas fjärrstyrda drönare, förarlösa undervattensfarkoster, 3D-teknik och framställning av vapen.

39 Säkerhetspolisens årsbok 2022–2023.

40 LLM står för large language model (på svenska stor språkmodell) och är program som framställer texter baserade på mycket stora textmängder. Se vidare exempelvis <https://it-ord.idg.se/ord/stor-sprakmodell/>

Bilaga 1. Förkortningar

AI	Artificiell intelligens
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BV	Bolagsverket
EBM	Ekobrottsmyndigheten
Impact	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
FBF	Folkbokföringen
F-reg.	Skatteverkets företagsregistrering
FU	Förundersökning
GEB	Grov ekonomisk brottslighet
HVB	Hem för vård eller boende
Ibid	latin: "på samma ställe"
INEX	Inhemsk extremism
IT	informationsteknologi
KYC	"Know Your Customer". Avser processen att lära känna sina kunder för att kunna motverka kriminella aktiviteter som penningtvätt och finansiering av terrorism.
MGL	Myndighetsgemensam lägesbild
MTIC	Missing Trader Intra-Community
NUC	Nationellt underrättelsecentrum
OB	Organiserad brottslighet
RSR	Regionalt samverkansråd
RUC	Regionalt underrättelsecentrum
SBE	Skattebrottsenheten
SKV	Skatteverket
UND	Underrättelseverksamhet
USIS	Uppgiftsskyldighet mellan verksamheter inom Skatteverket





 **ARBETSFÖRMEDLINGEN**
SWEDISH PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE

 **Ekobrottsmyndigheten**

 **Försäkringskassan**

 **Kriminalvården**

 **Kronofogden**

 **KUSTBEVAKNINGEN**

 **Migrationsverket**

 **Polisen**

 **Skatteverket**

 **Säkerhetspolisen**

 **Tullverket**

 **ÅKLAGARMYNDIGHETEN**