

Regeringens skrivelse

2023/24:67

Motståndskraft och handlings-
kraft – en nationell strategi
mot organiserad brottslighet



Regeringen

Förord

Den organiserade brottslighetens destruktiva kraft underskattades allt för länge i stora delar av samhället. Men vi har sett vad den gör med vår trygghet och säkerhet, vad den gör med tilliten i vårt samhälle, och vad den i förlängningen riskerar att göra med vår frihet och demokrati.

Det dödliga skjutvapenvåldet har mer än tredubblats de senaste 10 åren. Våldet drabbar också utomstående i högre grad än tidigare. Vi ser att allt fler och yngre barn både är brottslingar och brottsoffer. Den kriminella ekonomin omsätter enligt polisen uppskattningsvis 100–150 miljarder kronor per år.

Vi talar om en systemhotande brottslighet med stort våldskapital, som tystar vittnen, hotar socialsekreterare, infiltrerar myndigheter och politiska partier samt bedrar våra välfärdssystem. Därför krävs nu både motståndskraft och handlingskraft – brottsligheten måste förebyggas och bekämpas med hela samhällets förmåga.

Hela samhällets motståndskraft mot den organiserade brottsligheten måste förstärkas i grunden. Regeringen har därför tagit fram Sveriges första nationella strategi mot organiserad brottslighet. Den nationella strategin syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter



Ulf Kristersson
Statsminister



Gunnar Strömmer
Justitieminister

som brottsligheten utnyttjar. Och den syftar till konkret och offensiv handling.

Strategin pekar ut fem viktiga områden där arbetet behöver förstärkas: Insatser behöver riktas mot individer för att *stoppa kriminella karriärer. De kriminellas tillgång på illegala vapen och explosiva varor behöver minska och vi måste slå sönder den kriminella ekonomin.* Samhället behöver också bli mer *robust mot otillåten påverkan från kriminella aktörer. Det måste bli svårare att fuska med identiteter och myndigheternas möjligheter att utbyta information måste bli bättre.*

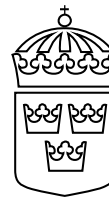
Med den här strategin är vår förhoppning att kraften i hela vårt

samhälle kan mobiliseras – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – för att effektivt bekämpa den organiserade brottsligheten.

Det är bara genom att arbeta tillsammans som vi har möjlighet att vinna över de kriminella aktörerna, värna enskilda människors trygghet och säkerhet, och bevara vårt fria och öppna samhälle.

Regeringens skrivelse

2023/24:67



Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet

Skr.
2023/24:67

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 1 februari 2024

Ebba Busch

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Den organiserade brottsligheten är systemhotande. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Samhällets motståndskraft mot organiserad kriminalitet måste förstärkas i grunden. I det syftet har riksdag och regering i statsbudgeten prioriterat åtgärder som stärker arbetet mot organiserad brottslighet. Denna nationella strategi syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Strategin formulerar problembilder, anger inriktningar för åtgärder och redogör för det viktigaste arbetet som pågår och planeras framöver. Behoven är breda och spänner över olika politikområden. Fem mål ska vara vägledande i arbetet: stoppa kriminella karriärer, minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor, slå sönder den kriminella ekonomin, bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan samt säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning.

Brottsligheten måste bekämpas med hela samhällets samlade förmåga. Fördjupad samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhälle är viktigt. Den organiserade brottslighetens gränsöverskridande karaktär innebär också att bekämpningen av brottsligheten måste bedrivas gemensamt med andra stater.

Innehållsförteckning

1	Den organiserade brottsligheten är systemhotande	3
1.1	Multikriminella aktörer på flera arenor	4
1.2	En nationell strategi för samlad systemkraft	6
2	Stoppa kriminella karriärer	8
2.1	Motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet	8
2.2	Öka lagföringen av grova brott i kriminella miljöer.....	10
2.3	Förbättra samhällsskyddet och minska risken för återfall i brott.....	12
2.4	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	14
3	Minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor	16
3.1	Effektivare arbete för att förhindra olovlig införsel och smuggling	16
3.2	Öka upptäcktsrisken och lagföringen	17
3.3	Skärpa kontrollfunktionerna.....	18
3.4	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	19
4	Slå sönder den kriminella ekonomin.....	19
4.1	Förhindra utnyttjandet av offentliga medel	20
4.2	Förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg	22
4.3	Bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten.....	24
4.4	Öka återtagandet av brottsvinster	25
4.5	Utnyttja potentialen i administrativa åtgärder	26
4.6	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	27
5	Bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan.....	28
5.1	Värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet.....	29
5.2	Förebygga hot från insidan.....	30
5.3	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	31
6	Säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning	32
6.1	En mer sammanhållen identitetsförvaltning med ökad användning av biometri	33
6.2	Förbättra möjligheterna att utbyta information	34
6.3	Förbättra tillgången till information i digitala miljöer.....	35
6.4	Öka användningen av tekniska hjälpmedel	35
6.5	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	36
7	Gemensamt ansvar och engagemang	37
7.1	Myndigheters brottsförebyggande uppgifter ses över	37
7.2	En fortsatt nära myndighetssamverkan	38
7.3	Utveckla det internationella samarbetet	39
7.4	Inriktningen för det fortsatta arbetet.....	41
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2024	42

1 Den organiserade brottsligheten är systemhotande

Den organiserade brottsligheten hotar Sverige. Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och inte minst mot Sveriges invånare. Även omvärldens bild av Sverige påverkas, vilket i förlängningen riskerar att påverka våra förutsättningar att attrahera exempelvis investeringar och turism.

Det står klart att de åtgärder som hittills har vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten inte har varit tillräckliga. Dödligt våld med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet. Den eskalerande våldsspiralen resulterade 2022 i ytterligare en markant ökning av antalet dödade till följd av skjutvapenvåld, från redan höga nivåer. Antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen per år mer än tredubblades mellan 2011 och 2022, från 17 till 63 fall. Utvecklingen under 2023 visade på en fortsatt hög nivå. Det kraftigt ökande skjutvapenvåldet skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld, både som helhet och med skjutvapen. Förekomsten av sprängningar i landet ökade lavinartat under 2023. Under året anmäldes 156 fullbordade brott enligt preliminär statistik, vilket kan jämföras med 90 under 2022.

Våldet är inte längre ett fenomen i konflikter mellan kriminella bara i landets större städer utan förekommer även i mellanstora och mindre städer. Våldets karaktär har dessutom förändrats över tid. Fler dåd är av ren avrättningskaraktär med det uppenbara syftet att döda, inte skada, offret. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Automatvapen har blivit vanligare och såväl offer som gärningspersoner har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar även risken att utomstående ska drabbas, vilket också har inträffat vid åtskilliga tillfällen. Utvecklingen påverkar tryggheten negativt och riskerar att urholka tilltron till rättsväsendet.

Våldsbrottsligheten relaterad till organiserad brottslighet och kriminella nätverk är dock bara det mest brutala och synliga uttrycket för mer djupgående problem. Vid sidan av våldet pågår den vinstdrivande och mer undanskymda brottsligheten. Även denna är synnerligen allvarlig då den påverkar olika processer och sektorer i samhället, med konsekvenser för invånare, förvaltning och näringsliv. Ytterst hotas samhällets funktions-sätt.

1.1 Multikriminella aktörer på flera arenor

Organiserad brottslighet är mångfasetterad och föränderlig. Därför finns inga enkla förklaringsmodeller eller någon allmänt vedertagen definition som inbegriper alla dess dimensioner. I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar. Det handlar om minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Bland de samhälls- och systemhotande kriminella nätverk som enligt Polismyndighetens bedömning utgör ett betydande hot mot Sverige som stat är släktbaserade nätverk framträdande men det finns även andra, däribland olika typer av internationella nätverk med etablerade stödfunktioner i Sverige.

Det finns inte heller någon enskild åtgärd som ensam kan motverka och bekämpa alla delar av organiserad brottslighet. Hoten från organiserad brottslighet är av olika karaktär och orsakar olika typer av negativa konsekvenser. Aktörerna är multikriminella och opererar både nationellt och globalt. Brottsligheten omfattar exempelvis mord, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Den tekniska utvecklingen i finanssektorn innebär nya möjligheter för kriminella aktörer att flytta värden, tvätta pengar och undandra skatt. Korruption, infiltration och otillåten påverkan samt övergrepp i rättssak används för att skaffa sig fördelar, till exempel genom myndighetsbeslut eller i försök att påverka rättsprocessen. De internationella kopplingarna är tydliga och har blivit allt starkare med åren. Den snabba digitala utvecklingen har möjliggjort att den grova brottsligheten kan ledas, organiseras och bedrivs med delar av eller hela verksamheten utomlands, vilket ytterligare försvårar myndigheters tillsyn och kontroll. Möjligheten att kommunicera i det fördolda, till exempel via krypterade applikationer, är idag ofta en förutsättning för brottsuppläggen.

Stora möjligheter till ekonomisk vinning driver brottsligheten

Ekonomisk brottslighet av olika slag har utvecklats till att bli en betydande beståndsdel av, och en motor för, den organiserade brottsligheten. En stor del av brottsvinsterna återinvesteras i kriminell verksamhet vilket ger de kriminella aktörerna ännu större maktmedel.

Organiserad brottslighet riktad mot välfärden omfattar stora belopp varje år och försvagar välfärden och våra skyddsnet. Det handlar såväl om att kriminella aktörer systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar på felaktiga grunder som att man driver och utnyttjar välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Även undandragande av skatter och avgifter har blivit ett allt viktigare brottsområde för organiserad kriminalitet. Det kan t.ex. röra sig om punktskattebrott, undandragande av mervärdesskatt eller ekonomisk brottslighet kopplat till gränsöverskridande handel.

Vidare har bedrägeribrotten ökat kraftigt och utgör i dag en viktig och växande finansieringskälla för organiserad brottslighet. Här har

övergången till den digitala arenan varit särskilt tydlig, där snabbare och smidigare sätt att göra inköp, betalningar och bankärenden har underlättat även för kriminella. Även komplex cyberbrottslighet har blivit vanligare inom organiserad brottslighet. Denna typ av brott kan ha stor inverkan på teknisk infrastruktur och påverka samhällsviktiga funktioner och näringslivet. Det är samtidigt ett område där samhället i stort uppvisar en bristande teknisk förmåga att skydda sig.

Illegal handel med narkotika fortsätter att vara en central inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Denna handel genererar våld och konflikter i kriminella kretsar och utgör ofta en inkörsport till kriminella nätverk för unga.

En ytterligare födkrok för aktörer inom organiserad brottslighet är arbetslivskriminalitet. Kombinationen av t.ex. löneskillnader, skillnader i system för social trygghet och de möjligheter som den fria rörligheten inom Schengenområdet innebär har bidragit till förekomsten av människoexploatering inom arbetskraftsintensiva branscher. Undandragande av skatter och avgifter liksom åsidosättande av arbetsmiljölagstiftning utsätter seriösa företag för illojal konkurrens och riskerar att slå ut dem, vilket på lång sikt kan hämma Sveriges ekonomiska tillväxt. Arbetslivskriminalitet, människohandel och människosmuggling är globalt växande problem. De riskerar att öka ytterligare i tider av ekonomisk nedgång, krig och andra kriser. Brottsligheten är i många fall organiserad och gränsöverskridande och innebär ett hänsynslöst utnyttjande av människor i utsatta situationer.

Illegal avfallshantering är ett annat brottsområde där stora brottsvinster finns att hämta. Ansvariga myndigheter bedömer att avfallsbrottsligheten är grovt underskattad och att problemet kommer att växa i takt med att kostnaderna för legal avfallshantering ökar. Behovet av åtgärder inom miljö- och klimatpolitiken riskerar enligt myndigheterna också att öppna upp för omfattande brottslighet.

Problemen finns i hela landet men vissa områden är särskilt utsatta

Organiserad brottslighet och det grova våld som följer i dess spår förekommer i många delar av landet och är inte längre begränsad till storstadsområden. Otryggheten och utsattheten för påverkan och exponering för kriminella beteenden är särskilt hög i de ca 60 områden i landet som av polisen klassas som utsatta utifrån ett antal kriterier kopplade till graden av allvarlig brottslighet och områdets socio-ekonomiska situation. Den högre närvaron av organiserad brottslighet i dessa områden har exempelvis medfört angrepp på samhällsviktiga funktioner såsom polis, räddningstjänst och ambulans. Det är också vanligare med hot mot kommunikationer, livsmedelsförsörjning och transporter.

De områden som betecknas som särskilt utsatta utmärker sig även genom förekomsten av parallella samhällsstrukturer. Med det menas att det i varierande grad finns en lokal social ordning som inbegriper ett alternativt system för ekonomi och rättskipning samt normer som skiljer sig från normerna i samhället i övrigt. Kriminella aktörer kan ha ett stort

inflytande i dessa områden. Vissa kriminella aktörer har förmågan att erbjuda arbete och boende samt tillgodose tjänster såsom banktjänster, skydd och säkerhet. I förlängningen innebär parallella samhällsstrukturer ett samhälle i samhället som lyder under egna normer och regler, utanför statens kontroll. Parallella samhällsstrukturer i Sverige riskerar därmed att undergräva den demokratiska samhällsordningen och utmana rättsstaten och statens våldsmonopol.

1.2 En nationell strategi för samlad systemkraft

Den organiserade brottsligheten har brett ut sig i landet under alltför lång tid. Samhällets motståndskraft mot den här kriminaliteten måste förstärkas i grunden. Därför har riksdagen och regeringen i statsbudgeten prioriterat åtgärder som stärker arbetet mot organiserad brottslighet. Bland annat beräknas anslagen till rättsväsendet öka från 69 till 90 miljarder kronor åren 2023–2026. Denna strategi anger en tydlig inriktning för det långsiktiga arbetet inom ramen för regeringens prioritering att förstärka arbetet mot organiserad brottslighet. Samtidigt intensifieras arbetet med att förebygga brott och förhindra att unga dras in i kriminalitet.

Bekämpningen av organiserad brottslighet kräver en större gemensam problemförståelse hos statliga myndigheter, kommuner och regioner och en högre grad av mobilisering i samhället i stort. Kampen mot organiserad brottslighet berör långt fler än de brottsbekämpande myndigheterna. Ytterst är det ett ansvar för hela samhället att bidra i arbetet. De brottspreventiva och brottsbekämpande perspektiven behöver stärkas inom fler politikområden. Myndigheter behöver öka sin kunskap om hur organiserad brottslighet utnyttjar legala strukturer och vidta motåtgärder.

I arbetet mot brottsligheten är det ofrånkomligt att det politiska beslutsfattandet måste hantera målkonflikter och göra avvägningar mellan olika intressen. Utvecklingen i landet illustrerar att det finns behov av att justera tyngdpunkten i flera av de avvägningar som tidigare varit gällande. Brottsoffers upprättelse liksom behovet av samhällsskydd, kontrollfunktioner och effektiv brottsbekämpning behöver ges större vikt i politiken och myndigheternas arbete.

Brottsbekämpningen måste dock alltid fullt ut respektera mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Brott ska endast bekämpas med medel som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle och som är nödvändiga, ändamålsenliga och proportionerliga. Brottsbekämpningen kan inte heller ersätta förebyggande åtgärder av det sociala slaget. Det är nödvändigt med såväl en stark rättsstat som en stark välfärdsstat.

Fem strategiska mål för ökad motståndskraft

Denna nationella strategi mot organiserad brottslighet syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet med att bygga upp starkare motståndskraft mot organiserad kriminalitet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Behoven är breda och spänner över olika politikområden.

Fem mål ska vara vägledande i arbetet:

- stoppa kriminella karriärer
- minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor
- slå sönder den kriminella ekonomin
- bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan
- säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning.

Genom ett intensifierat arbete mot dessa mål, som också inbegriper delmål, ökar samhällets skyddsfaktorer och därmed också förmågan att förebygga och bekämpa den organiserade brottslighetens möjligheter att utnyttja, hota och skada vårt samhälle. Konkreta politiska intentioner samlade i en nationell strategi förbättrar förutsättningarna för en systemkraft där flera aktörer arbetar åt samma håll utifrån sina respektive ansvarsområden. Strategin formulerar problembilder, anger inriktningar för åtgärder och redogör för det viktigaste arbete som pågår och som regeringen planerar för framöver.

Strategin gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av arbetet mot organiserad brottslighet och behoven av reformer. Det görs och kommer att behöva göras mer än vad det finns utrymme att redogöra för här. Brottsligheten är dessutom föränderlig och anpassningsbar, vilket även samhällets motåtgärder behöver kunna vara. Viktiga delar av regeringens arbete för att öka tryggheten och minska belastningen av brott i Sverige beskrivs också i skrivelsen Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera (skr. 2023/24:56). Därtill avser regeringen inom kort att besluta om en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet. Tillsammans med andra viktiga preventiva och brottsbekämpande insatser på nationell, regional och lokal nivå bidrar åtgärderna som beskrivs i de tre skrivelserna till att uppnå de av riksdagen beslutade målen om att minska brottsligheten och öka tryggheten i Sverige.

Genomförande och uppföljning av strategin

Ett flertal utredningar och myndighetsuppdrag av betydelse för bekämpningen av organiserad brottslighet pågår eller planeras. Arbete i riktning mot strategins målsättningar kommer att fortgå inom Regeringskansliet. Utifrån strategin och dess inriktning avser regeringen framöver att på sedvanligt sätt bereda och besluta om myndighetsuppdrag, utredningsuppdrag, propositioner och förordningar m.m.

Regeringens arbete handlar till stor del om att skapa förutsättningar för myndigheter, kommuner och andra aktörer i samhället att bedriva ett effektivt arbete. Vid sidan av det arbete som initieras av regeringen är det av stor betydelse hur myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, civilsamhälle och andra aktörer agerar inom ramen för sitt eget beslutsmandat och ansvarsområde. Att förstå sin egen roll och ta ansvar för att den egna verksamheten fullt ut är delaktig i kampen mot organiserad brottslighet är av avgörande betydelse om kampen ska kunna vinnas.

Regeringen avser att löpande följa arbetet inom respektive strategiskt målområde och återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av hur arbetet mot organiserad brottslighet fortskrider.

2 Stoppa kriminella karriärer

Mål: Sverige ska öka sin förmåga att förebygga respektive långsiktigt avbryta kriminalitet. Antalet individer i kriminella miljöer och antalet kriminella nätverk ska minska.

I arbetet mot målet ingår att

- motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet
- öka lagföringen av grova brott i kriminella miljöer
- förbättra samhällsskyddet och minska risken för återfall i brott.

Den organiserade brottslighetens tillväxt är snabb och omfattande. Alltför många individer i dagens Sverige tycks se ett liv präglad av kriminalitet som en norm och en identitet. Denna utveckling måste brytas. Samhället måste markera med ett tydligt avståndstagande från alla former av brott. Vid sidan av ett brett socialpreventivt arbete måste riktade insatser vidtas mot personer som befinner sig i riskzonen för att involveras i kriminalitet. I de fall kriminaliteten redan är ett faktum behöver brotten i högre grad än i dag leda till lagföring och adekvata straff och insatser genomföras för att förhindra återfall i brott.

2.1 Motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet

Allt yngre personer påträffas som såväl offer som gärningsmän i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. Polismyndigheten har bedömt att ca 1 000 barn och unga ansluter till lokala kriminella miljöer varje år (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, redovisning av Polismyndighetens, Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelsens uppdrag att föreslå en samverkansstruktur för arbete med barn och unga i och i närheten av miljöer kopplade till organiserad brottslighet, 2023). Den absoluta merparten av rekryteringsbasen till den organiserade brottsligheten finns enligt Polismyndigheten bland barn och unga i utsatta områden. Att barn och unga exponeras för kriminella beteenden i sin vardag och närmiljö ökar risken för att de ska utveckla normbrytande beteenden och själva bli delaktiga i kriminalitet. Exponeringen är särskilt påtaglig i utsatta områden, där närvaron av organiserad brottslighet är hög. Förekomsten av sämre livsvillkor, svaga skolresultat, trångboddhet och stora barnkullar i dessa områden innebär ytterligare en förhöjd risk på individnivå, och samtidigt en ökad belastning på vissa samhällsviktiga skyddsfunktioner såsom socialtjänst och skola. Det blir en ond spiral där brottsligheten i

utsatta områden skapar en grogrund för ytterligare brottslighet och ansträngda samhällsfunktioner, som bidrar till en normalisering av kriminalitet och annat normbrytande beteende.

En studie från Brottsförebyggande rådet (2023:13) gällande barn och unga i kriminella nätverk visar att barns inträde i kriminella nätverk kan gå fort och att delaktigheten i grova brott inleds direkt. Enligt studien förekommer en medveten rekrytering av barn till kriminella nätverk, utförd av äldre barn och ungdomar. Genom att via olika metoder knyta till sig yngre barn som används i distributionen av narkotika och i annan kriminell verksamhet kan de äldre tjäna mer pengar och göra karriär inom nätverken. En kontinuerlig nyrekrytering är en del av nätverkens affärsmodell. Det faktum att äldre medlemmar är ekonomiskt beroende av de yngres medverkan ger inte bara incitament för rekrytering utan också för att försvåra utträden ur nätverken.

Att nya generationer av unga fostras in i och utnyttjas för allvarlig brottslighet är skadligt inte bara för enskilda utan även på samhällsnivå. Problemen behöver angripas från flera håll. Det handlar både om att reducera de kriminella nätverkens kapacitet och att minska barns utsatthet. För att få fördjupad kunskap om aktiva gängkriminella i Sverige har regeringen gett Polismyndigheten i uppdrag att återkommande ta fram lägesbilder över antalet gängkriminella i Sverige, inklusive barn och unga (Ju2023/01941). Ungdomar som befinner sig i riskzon för allvarlig kriminalitet är ofta kända av exempelvis skola, socialtjänst och polis. Ändå lyckas myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning fånga upp individer i riskmiljöer innan det är för sent. Det brottsförebyggande arbetet behöver därför utvecklas såväl generellt som på individnivå. För detta krävs tidigare insatser och en förbättrad samverkan mellan polis, skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och andra lokala aktörer.

I syfte att få till stånd ett mer effektivt arbete har regeringen gett ett antal myndigheter i uppdrag att inrätta en ny struktur för systematisk och långsiktig samverkan mellan myndigheter och aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Uppdraget riktar sig till Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk och Åklagarmyndigheten. Målgruppen för arbetet är barn och unga som riskerar att begå eller begå grova brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet. Samverkansstrukturen syftar till att motverka fortsatt brottslighet genom konkreta, individbaserade åtgärder (Ju2023/02529).

Regeringen har även utvidgat Skolsäkerhetsutredningens uppdrag till att omfatta informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte (dir. 2023:120) samt inrättat en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område (S2023/02342).

Parallellt med detta pågår en utredning som ska lämna förslag på en ordning med ungdomskriminalitetsnämnder enligt dansk förlaga, anpassad till svenska förhållanden (dir. 2022:106 och 2023:26). För att bättre kunna förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer och förebygga att barn och unga dras allt djupare in i en kriminell gängmiljö låter regeringen också utreda om det finns behov av utökade möjligheter att anhålla och häkta personer som inte fyllt 18 år (dir. 2023:102). Utredningen ser också över polisens möjlighet att hålla kvar

brottsmisstänkta barn och unga under viss tid i syfte att överlämna den unge till t.ex. socialtjänst eller föräldrar. I uppdraget ingår även att föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte har fyllt 15 år och som begår grova brott. Genom en sådan förändring ökar möjligheterna att utreda brott och i förekommande fall komma åt personer som utnyttjar barn för kriminella syften.

Det är vidare viktigt att säkerställa en väl fungerande ungdomsvård och inte minst ett effektivt återfallsförebyggande arbete för barn och unga som placeras på hem för vård eller boende (HVB) eller på Statens institutionsstyrelses ungdomshem med anledning av kriminalitet. Inflödet till Statens institutionsstyrelse av unga med koppling till gängkriminalitet har ökat påtagligt under senare år. Åtgärder behöver vidtas för att hantera platsbrist och växande behov av säkerhet, personal och kompetens. Regeringen har därför gett Statens institutionsstyrelse i uppdrag att ta fram en konkret plan för hur antalet platser ska öka (S2023/03077) och föreslagit en förstärkning av myndighetens anslag. Därtill har regeringen beslutat om utredningsuppdrag att se över möjligheterna till rumsvsitation, kroppsvisitation, inpasseringskontroller samt avskildhet i anslutning till dygnsvilan (S2022:C). Regeringen avser även att se över Statens institutionsstyrelses uppdrag och organisation respektive befogenheterna vid HVB. Vidare har en utredning tillsatts som ser över lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (dir. 2023:160).

I regeringens kommande strategi på det brottsförebyggande området avser regeringen att redogöra för åtgärdsområden av socialpreventiv karaktär som är särskilt angelägna för att förhindra att barn involveras och utnyttjas i kriminella nätverk och förebygga återfall i brott. Sådana åtgärder är nödvändiga för att på ett långsiktigt och hållbart sätt minska antalet individer i nätverksmiljöerna.

Även arbetet mot hot och våld i hemmet är centralt för att motverka insocialisering i våldsamt och kriminellt beteende. För att säkerställa ett samordnat, långsiktigt och effektivt arbete för att förebygga och bekämpa våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck har regeringen påbörjat arbetet med nya långsiktiga strategier på området samt ett nytt åtgärdsprogram.

2.2 Öka lagföringen av grova brott i kriminella miljöer

Fler brott måste leda till lagföring. Många gånger har en persons kriminella bana inletts med mindre grov brottslighet som sedan eskalerat mot allvarligare brott. Samhället måste sätta stopp för detta i tid. Att den som begår brott får stå till svars för sina gärningar är grundläggande för att upprätthålla förtroendet och respekten för rättsystemet. Dessvärre är det alltför många gärningspersoner som i dag undkommer lagföring, även för riktigt grov brottslighet. Det är inte acceptabelt i en rättsstat som Sverige. Att ta en annan människas liv får inte resultera i ökad status och fortsatt kriminell karriär. Det ska resultera i lagföring och straff. Gärningspersoner

måste mötas av en konsekvens, fortsatta våldsdåd måste förebyggas och brottsoffer och anhöriga måste få den upprättelse som är möjlig.

Våldsbrott i kriminella miljöer är generellt sett svåra att klara upp. Dödligt våld med skjutvapen i kriminella miljöer klaras upp i lägre grad än annat dödligt våld. Detta är fallet trots att utredningarna genomförs med omfattande utredningsåtgärder och därför tar avsevärda resurser i anspråk. Den ökade förekomsten av mord med skjutvapen i kriminella miljöer har inneburit att uppkläringen av dödligt våld totalt sett har minskat.

Runt de kriminella nätverken finns en utbredd tystnadskultur där rädsla för hot och våld från nätverken leder till att människor inte vågar vittna eller över huvud taget prata med rättsväsendet. Tystnadskulturen har även spridit sig utanför nätverken och kan leda till att brottsutredningar måste läggas ned och att gärningsmän går fria på grund av bristande bevisning. Som ett led i att bryta tystnadskulturen och öka lagföringen har regeringen låtit en utredning ta fram ett förslag på ett system med anonyma vittnen (SOU 2023:67). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Andra försvarande omständigheter i utredningarna är att det finns en hög grad av forensisk medvetenhet i de kriminella miljöerna vilket gör att gärningspersonerna är duktiga på att inte lämna spår efter sig. Aktörerna har också en förmåga att anpassa sig utifrån risken att vara avlyssnade eller på annat sätt vara föremål för hemliga tvångsmedel. Brotten har i högre grad än vid andra våldsdåd föregåtts av planering, och fler gärningspersoner är involverade.

Vid en genomgång som Brottsförebyggande rådet har genomfört av brottsutredningar av dödligt våld i kriminell miljö finner myndigheten att polisen genomför många åtgärder i utredningarna och att brotten är högt prioriterade. I stor utsträckning är det andra förhållanden än polisiära åtgärder som påverkar om ett ärende klaras upp eller inte, t.ex. förekomsten av oaktsamhet eller misstag från gärningspersonernas sida. Sammantaget ställer denna typ av dödligt våld stora krav på utredningsarbetet, som måste bedrivas såväl skyndsamt som systematiskt och med stor noggrannhet om brotten ska kunna klaras upp. Av rapporten framgår också att bl.a. fler bevakningskameror och ett förstärkt samarbete mellan polisens utredningsverksamhet och Nationellt forensiskt centrum pekas ut som viktiga faktorer för att uppnå högre uppkläring (2023:4).

Trots att karaktären på det dödliga våldet medför utmaningar i utredningarna är det av största vikt att lagföringen av grova våldsbrott ökar. Parallellt med det krävs en ökad förmåga inom rättsväsendet att förhindra grova våldsbrott. Vid grova brott med koppling till kriminella nätverk finns ofta behov av åtgärder för att dämpa pågående konflikter och motverka direkta hämndaktioner i form av nya våldsbrott. Detta parallella arbete ställer ökade krav på ledning och arbetssätt för att kunna upprätthålla en gemensam och aktuell lägesbild samt förbättra informationsflöden såväl inom Polismyndigheten som mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Ett utvecklingsarbete bedrivs vid Polismyndigheten för att öka den operativa förmågan att förebygga och utreda grov kriminalitet med koppling till kriminella nätverk, bland annat mot bakgrund av ett regeringsuppdrag på området. Exempelvis utvecklas arbetssätten mellan utredare, underrättelseverksamhet och forensiker.

För att hantera den allt mer utmanande brottsligheten behöver myndigheterna ha en behovsanpassad mix av kompetenser. Rättsväsendet, inte minst Polismyndigheten, har under många år fått stora resurstillskott som gjort att antalet anställda inklusive antalet poliser har kunnat öka. Antalet poliser per 100 000 invånare i Sverige har under de senaste åren uppvisat en ökning men polistätheten är trots detta alltför låg. Regeringen har som målsättning att Polismyndigheten ska växa så att polistätheten åtminstone motsvarar genomsnittet i Europeiska unionen. Tillväxten är finansierad för 2024. Genom budgetpropositionen för 2024 har regeringen lagt grunden för den fortsatta tillväxten, med förslag om tillskott fr.o.m. 2025. Polismyndigheten har även tilldelats resurser för en ökad teknisk förmåga, bland annat när det gäller kamerabevakning, vilket redogörs för i avsnitt 6.4. Det räcker dock inte att polistätheten ökar. Regeringen bedömer också att Polismyndighetens effektivitet måste öka för att det ska gå att uppnå önskade resultat.

Det allvarliga läget i landet med den höga nivån av våldsanvändning hos kriminella nätverk och ett högt terrorhot har vidare föranlett regeringen att uppdraga åt Polismyndigheten och Försvarmakten att fördjupa samarbetet inom områden där samarbete mellan myndigheterna kan bidra positivt till att bekämpa den systemhotande brottsligheten och där Försvarmakten kan lämna stöd till polisen i enlighet med befintligt regelverk (Ju2023/02208).

Vid utredning av allvarlig brottslighet, särskilt brott som begås inom kriminella nätverk, är myndigheternas tillgång till hemliga tvångsmedel ofta en avgörande förutsättning. Den 1 oktober 2023 trädde lagändringar i kraft som ger de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel, bland annat för att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk.

Vidare avser regeringen att presentera lagförslag som ger polisen utökade möjligheter att använda biometri i brottsbekämpningen. De tekniska möjligheterna att identifiera personer med hjälp av biometri har utvecklats snabbt på senare tid. Biometriutredningen har lagt fram förslag som syftar till att fler personer som misstänks för brott ska kunna identifieras med hjälp av fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller liknande information om individuella kännetecken (SOU 2023:32). Förslagen bereds i Regeringskansliet.

Regeringen kommer att i nära samverkan med myndigheterna och andra berörda aktörer fortsätta arbetet för att säkerställa att myndigheterna har de verktyg som behövs för att bekämpa det allvarliga och dödliga våldet.

2.3 Förbättra samhällsskyddet och minska risken för återfall i brott

Vid sidan av behovet av att fler kriminella personer lagförs behöver det göras en genomgripande översyn av strafflagstiftningen i syfte att se hur påföljderna bättre ska spegla brottens allvar och ge ett starkare skydd mot samhällsfarliga individer. Kriminalpolitikens främsta syfte är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straffrättsliga

påföljder tillgodoser angelägna samhällsskyddsintressen, såsom att hindra fortsatt brottsaktivitet och skapa trygghet för brottsoffer. Längre frihetsberövanden av brottslingar, i vart fall för vissa brottskategorier och brottsintensiva individer, har i sig brottsförebyggande effekt eftersom den som avtjänar ett fängelsestraff förhindras fysiskt från att själv begå brott ute i samhället. Påföljderna innebär också en möjlighet att genomföra insatser för att den dömda inte ska begå nya brott efter att straffet avtjänats.

Som grund för ett reformarbete på området har regeringen initierat flera viktiga utredningar. En särskild utredare har i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115). En annan utredning arbetar med att överväga och föreslå förändringar i lagstiftningen om villkorlig frigivning och skyddstillsyn som kan innebära ett förstärkt samhällsskydd vid allvarlig och upprepad brottslighet, minska risken för återfall i brott, leda till ökad trygghet för brottsoffer samt medföra skärpta reaktioner vid misskötsamhet och återfall i brott. Genom tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppgift att bl.a. överväga om det bör införas en ny, tidsobestämd frihetsberövande påföljd, så kallad förvaringsdom, och lämna förslag på hur en sådan påföljd kan utformas (dir. 2023:74).

Ett ytterligare sätt att förstärka samhällsskyddet kan vara att införa en möjlighet att utvisa gängkriminella som saknar svenskt medborgarskap, även utan att de har dömts för brott. En sådan möjlighet finns i dag för annan systemhotande brottslighet genom lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Regeringen avser också att göra det straffbart att delta i kriminella nätverk. En parlamentariskt sammansatt kommitté har därför i uppdrag att utreda om ändringar i den grundlagsfästa föreningsfriheten bör göras så att det går att göra det straffbart att delta i kriminella gäng (dir. 2023:83).

Den grundläggande utgångspunkten vid påföljdsbestämningen är att ett brotts straff ska stå i proportion till dess allvar. I dag särbehandlar straffsystemet unga personer, både vid straffmätning och val av påföljd. Det kan innebära att ungdomar som begår allvarliga brott får sina straff kraftigt nedsatta eller att de döms till särskilda ungdomspåföljder. Samtidigt har utvecklingen gått mot att även minderåriga förekommer i kriminella miljöer som möjliggörare eller brottsutövare, även när det gäller allvarliga brott. När brottsligheten kryper allt längre ner i åldrarna måste samhället kunna agera kraftfullt och vidta åtgärder så att en kriminell livsstil kan avbrytas i tid. Unga som begår brott måste mötas av tidiga, tydliga och trovärdiga reaktioner. En utredning har därför tillsatts för att se över frågorna om att helt avskaffa ungdomsrabatten för dem över 18 år och reformera ungdomsrabatten för dem under 18 år. Utredningen ska även överväga en sänkning av straffmyndighetsåldern och titta på vissa påföljdsfrågor (dir. 2023:112). Vidare ska särskilda ungdomsfängelser inrättas som Kriminalvården ska vara huvudman för. Dessa behöver vara speciellt anpassade för barn och tillgodose barns rättigheter enligt barnkonventionen. Förslag om detta har presenterats i betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) som bereds i Regeringskansliet.

Regeringens omläggning av kriminalpolitiken kommer att innebära en ökad belastning på Kriminalvården. En rad åtgärder vidtas för att reformerna ska få genomslag samtidigt som den ökade belastningen ska

kunna hanteras. Det är nödvändigt med en fortsatt utbyggnad av myndigheten. Därför har riksdag och regering beslutat om ökade medel till Kriminalvården för 2024. Befintliga anläggningar behöver utnyttjas fullt ut. Regeringen avser också att låta utreda vilka möjligheter som finns att hyra anstaltsplatser utomlands. Därutöver vidtas åtgärder för att öka antalet överföranden av dömda utländska medborgare till deras hemländer. Utgångspunkten är att utdömda fängelsestraff så långt det är möjligt ska avtjänas i den stat till vilken den dömda har starkast anknytning.

Det är viktigt att förhindra fortsatt brottslighet efter avslutad verkställighet. Vare sig det handlar om fängelsestraff eller icke frihetsberövande påföljder ska målet vara att straffet markerar slutet på den dömdes kriminella bana. Kriminalvårdens kontroll- och stödinsatser för villkorligt frigivna som står under övervakning är viktiga återfallsförebyggande åtgärder tillsammans med insatser från andra samhällsaktörer.

Det kan dock vara en svår och komplicerad process att lämna kriminella miljöer. Stödet till avhoppare från kriminella nätverk måste fortsätta att utvecklas. Redan en liten minskning av fortsatt brottslighet har betydelse när det gäller att minska det mänskliga lidande och de andra olägenheter som brott leder till. Polismyndigheten, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen har mot den bakgrunden haft i uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare från kriminella, våldsbejakande, extremistiska och hedersrelaterade miljöer i hela landet. De ska också löpande integrera resultatet av utvecklingsarbetet i den ordinarie verksamheten.

Behovet av ett strukturerat återfallsförebyggande arbete omfattar även individer som inte ingår i särskilda avhopparverksamheter. Arbetet med stöd till avhoppare och andra insatser för att förhindra och förebygga fortsatt brottslighet behandlas i regeringens kommande socialpreventiva strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.

2.4 Inriktningen för det fortsatta arbetet

- Strukturerna för samverkan mellan ansvariga aktörer för att förebygga och avbryta ungas kriminalitet ska utvecklas och effektiviseras.
- Brottbekämpande myndigheters förutsättningar, befogenheter och metoder för att förhindra, utreda och lagföra grova brott ska löpande ses över och utvecklas i takt med brottsutvecklingen.
- Invånarnas och samhällets behov av skydd mot brottsaktiva individer samt brottsoffers befogade rätt till upprättelse ska ges större tyngd vid utformningen av straffrättslig lagstiftning och arbetet för att förebygga fortsatt brottslighet ska utvecklas.
- Kapaciteten att verkställa frihetsberövanden ska öka.

Centrala aktörer

Föräldrar och andra personer och nätverk som finns närmast runt barn och unga har stor betydelse för barns och ungas uppväxtvillkor, värderingar och förutsättningar att utveckla en icke kriminell livsstil. Kommunerna

genom socialtjänsten, regionerna genom hälso- och sjukvården samt förskole- och skolhuvudmän har möjlighet att tidigt uppmärksamma barn med särskilda behov och bidra med stödjande insatser av olika slag till barnet och dess familj. Brottsförebyggande rådet arbetar med nationellt brottsförebyggande stöd och länsstyrelserna med regionalt brottsförebyggande stöd och samordning gentemot bl.a. kommuner. Civilsamhället och föreningslivet, inte minst idrottsrörelsen, har en roll i att erbjuda ett sammanhang och bidra till trygghet och en meningsfull fritid för både vuxna och barn. Åtgärder på detta område behandlas i regeringens kommande socialpreventiva strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.

För att förhindra fortsatt eskalering av kriminalitet är arbetet med utredning och lagföring av brott samt verkställighet av påföljd och återfallsförebyggande arbete av stor vikt. Betydelsefulla aktörer är därför polis, åklagare, domstolar, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Polisen är även en viktig samverkanspart i förhållande till andra aktörer, t.ex. socialtjänst och skola, och kan bidra med information och förebyggande insatser.

Även andra myndigheter än de uttalat brottsbekämpande kan bidra till arbetet med att förebygga, utreda och lagföra brott, exempelvis genom att effektivt upptäcka misstänkt brottslighet som kan anmälas till brottsbekämpande myndigheter. Vidare kan kommuner, civilsamhället och näringslivet bidra med viktiga insatser i det återfallsförebyggande arbetet.

3 Minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor

Mål: Tillgången på illegala vapen och explosiva varor för illegala ändamål ska reduceras.

I arbetet mot målet ingår att

- i större utsträckning förhindra olovlig införsel och smuggling
- öka upptäcktsrisken och lagföringen för brott kopplade till illegala vapen och explosiva varor
- skärpa kontroll och tillsyn över hantering och handel med vapen och explosiva varor.

En avgörande faktor bakom det grova och dödliga våldet är tillgången på vapen och explosiva varor. Enligt Polismyndighetens bedömning är de kriminella nätverkens tillgång till både vapen och explosivt material överlag god. Vapen och vapendelar smugglas in i landet men myndigheterna bedömer även att den illegala inhemska vapentillverkningen växer. Sprängningar kan utföras med insmugglade granater och minor, sprängmedel för civilt bruk som stulits eller egenhändigt tillverkade sprängmedel. Att minska tillgången på vapen och explosiva varor är ett viktigt led i att försvåra för de kriminella nätverken att begå grova våldsbrott.

3.1 Effektivare arbete för att förhindra olovlig införsel och smuggling

Genom smuggling förses kriminella grupperingar med en stor del av de vapen som används vid skjutningar och en stor del av den narkotika som säljs i landet. Den stora omfattningen av person- och lastbilsflödet samt post- och kurirflödet till Sverige medför behov av effektiva verktyg och insatser för att reducera risker kopplade till gränsövergångarna och motverka införsel av illegala varor. Detta kan göras genom myndighetsgemensamma och internationella operativa insatser mot vapensmuggling, insatser mot post- och paketflöden samt riktade kontroller vid gränsen. Kriget i Ukraina och mängden vapen som är i omlopp till följd av det accentuerar ytterligare behovet av åtgärder. Polismyndigheten ser en risk att vapensmugglingen från Ukraina, Ryssland och kringliggande länder ökar kraftigt i framtiden.

Den 1 augusti 2023 fick polisen utökade befogenheter i gränsnära områden vilket innebär större möjligheter att göra inre utlännskantroller och att förebygga eller upptäcka brott genom kroppsvisitation och genomsökning av transportmedel. Regeringen avser också att lämna förslag på utökade befogenheter för Tullverket, och en utredning pågår på området (dir. 2023:43). Fortsatta åtgärder är dock nödvändiga för att öka slagkraften i arbetet vid gränsen. Ett led i det är att förstärka Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Myndighetens

anslag höjs därför med 100 miljoner kronor 2024. Ytterligare Skr. 2023/24:67
anslagsökningar beräknas för åren 2025–2029.

En annan del i att hindra den inhemska tillgången till illegala vapen och motverka vapensmuggling till Sverige är att undanröja de källor varifrån vapnen kommer. Eftersom källorna i stor utsträckning finns utomlands är det angeläget att Sverige är en stark röst och aktör på de internationella arenor där vapenfrågor hanteras. Det handlar både om att arbeta strategiskt för att påverka gemensamma regelverk i en riktning som motverkar och försvårar användning och spridning av illegala vapen och om att samarbeta operativt med brottsbekämpande myndigheter i andra länder.

Full nytta behöver dras av det nationella skjutvapencenter som Polismyndigheten och Tullverket i mars 2023 beslutade att inrätta permanent. Skjutvapencentret förväntas göra det möjligt att på ett tidigare stadium identifiera företeelser och hot kopplade till illegala vapen. Centret ger också bättre förutsättningar för samarbete såväl internationellt som med relevanta företag, t.ex. post- och kurirbolag och vapenhandlare. Flera europeiska länder har inrättat en motsvarighet till nationella skjutvapencenter.

3.2 Öka upptäcktsrisken och lagföringen

Att tillverka, anskaffa, bära, hantera, gömma och överlåta illegala vapen måste innebära en reell risk för såväl upptäckt som lagföring. Myndigheterna behöver ha större möjligheter att söka efter vapen och andra farliga föremål, identifiera gärningspersoner och lagföra brottsliga gärningar. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag om att införa ett system med tidsbegränsade och geografiskt avgränsade säkerhetszoner i syfte att bl.a. förebygga och förhindra skjutningar och sprängningar (Ds 2023:31). Ett sådant system finns i Danmark och ger den danska polisen möjlighet att på geografiskt avgränsade ytor i brottsförebyggande syfte genomföra kroppsvisitationer och husrannsakingar i fordon för att leta efter vapen.

Vid en internationell utblick framkommer också att myndigheterna i en del jämförbara länder har uttryckliga befogenheter i fråga om provokation, även kallat provokativa åtgärder. Provokativa åtgärder kan vidtas t.ex. mot personer som uppvisar avsikt att köpa eller sälja illegala vapen. I Sverige finns ingen uttrycklig författningsreglering av provokation vilket kan bidra till en osäkerhet om när och hur arbetsmetoden får användas. Det är viktigt att säkerställa att potentialen i provokation nyttjas fullt ut. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning som ska föreslå en lagreglering av provokation som stärker de brottsbekämpande myndigheternas förmåga i detta avseende.

Vapenlagen har under senare tid varit föremål för flera åtgärder i syfte att anpassa den till nutida förhållanden. Regeringen har lämnat förslag på lagändringar i bl.a. vapenlagen som innebär att straffen har skärpts från och med den 1 januari 2024 för vissa brott som möjliggör skjutningar och sprängningar. Straffskärpningarna omfattar de allvarigare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor (prop. 2023/24:33).

Det finns dock fortsatta behov av åtgärder för att göra lagstiftningen mot illegala vapen och explosiva varor mer ändamålsenlig. Bland annat behöver tillverkning av illegala vapen motverkas på ett mer effektivt sätt. Polisens beslag av omgjorda start- och gasvapen tyder på att kriminella i allt större utsträckning förses med skjutvapen genom illegal tillverkning. Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten har också varnat för en ny trend med 3D-tillverkade vapen och vapendelar. Även s.k. hybridvapen, som är en mix av fabrikstillverkade och egentillverkade vapendelar, ökar i omfattning.

3.3 Skärpa kontrollfunktionerna

För att motverka att vapen och explosiva varor hamnar i orätta händer behövs effektiva och ändamålsenliga bestämmelser och arbetsrutiner kopplat till tillsyn, hantering och handel med den här typen av produkter. Perspektivet behöver även nå utanför landets gränser då svag lagstiftning i andra länder påverkar situationen i Sverige negativt. Det är ett påtagligt problem att vissa vapen och vapendelar som är tillståndspliktiga i Sverige får säljas utan krav på tillstånd i andra EU-medlemsstater. En aktiv dialog och ett gemensamt arbete inom EU för att skärpa och koordinera lagstiftningen för olika vapen och vapendelar är därför fortsatt angeläget.

Även frågan om strängare EU-regler mot så kallade bangers är viktig för Sverige att verka för. Bangers är pyrotekniska artiklar avsedda för bl.a. underhållning, men de kan vara lika kraftiga som en sprängladdning och orsaka allvarliga skador på människor och egendom. I Sverige är bangers förbjudna men de är tillåtna i flera andra EU-länder. Den olagliga införseln har ökat kraftigt i Sverige och många som beställer produkterna är under 18 år. Under 2023 påbörjade EU-kommissionen ett arbete som syftar till att revidera det s.k. pyroteknikdirektivet. Inom ramen för det arbetet avser Sverige att verka för strängare regler mot bangers.

Tillsyn, kontroll och uppföljning av verksamheter och individer som hanterar explosiva varor och andra farliga ämnen måste förbättras. Bristande tillsyn och regelefterlevnad hos de privata aktörer som hanterar explosiva varor innebär en risk för att sprängämnen för civila ändamål blir åtkomliga för kriminella aktörer. Regeringen har mot den bakgrunden gett de elva myndigheter som ingår i nationellt forum för sprängämnessäkerhet i uppdrag att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar. Myndigheterna ska bl.a. identifiera sårbarheter som gör att sprängämnen riskerar att hamna i orätta händer och vidta skyndsamma åtgärder för att reducera dessa sårbarheter (Fö2023/01615).

Vidare utvecklar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) på regeringens uppdrag ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor som syftar till att ge kommuner och myndigheter möjlighet att ta del av varandras tillståndsbeslut. Detta kan på sikt underlätta för kommunerna och MSB att säkerställa en fullgod tillsyn av explosiva varor. Registret ska även kunna användas av företag som säljer och överlåter explosiva varor för att kunna kontrollera att verksamhetsutövarers tillstånd är giltiga. Målsättningen är att de författningsändringar som krävs för registret ska vara på plats i juli 2024.

- Arbetet med att förhindra att vapen och explosiva varor smugglas in i Sverige ska intensifieras.
- Myndigheterna behöver ges mer effektiva verktyg och befogenheter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott kopplade till vapen och explosiva varor.
- Regelverk och kontrollfunktioner avseende vapen och brandfarliga och explosiva varor ska skärpas, såväl nationellt som internationellt, i syfte att försvåra illegal hantering av dessa produkter.

Centrala aktörer

I arbetet med att minska tillgången på vapen och explosiva varor för illegalt bruk är Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap centrala myndigheter. Kommuner och länsstyrelser har också en nyckelroll genom tillståndsgivning och kontrolluppdrag. Post- och kurirföretag och fraktbolag både till lands, till sjöss och i flygtrafiken är viktiga för att upptäcka och begränsa illegal handel och införsel. Näringsidkare som bedriver handel med eller på annat sätt hanterar legala vapen och explosiva varor behöver bidra till att förhindra att produkterna används för illegala syften. Detsamma gäller skytteföreningar och andra som använder vapen i lagliga syften.

4 Slå sönder den kriminella ekonomin

Mål: Det ska bli svårare att berika sig på och investera i brottslighet. Brottsvinster ska i ökad utsträckning förebyggas eller återtas.

I arbetet mot målet ingår att

- förhindra utnyttjandet av offentliga medel
- förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg
- bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten
- öka återtagandet av brottsvinster
- utnyttja potentialen i administrativa åtgärder.

Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Genom kriminaliteten pågår en omfattande omfördelning av medel från skattebetalare och brottsutsatta personer och företag till kriminella individer och nätverk. Inkomsterna från brottslighet möjliggör inte bara grundläggande försörjning och statushöjande konsumtion för kriminella individer utan används också för återinvesteringar i brottslig verksamhet, inklusive terrorism. Brottsvinster används exempelvis för att köpa upp företag och ger därigenom en ingång till legala marknader. De stora ekonomiska vinsterna gör det även motiverat för den organiserade

brottsligheten att använda våld för att bekämpa konkurrenter och inte förlora marknadsandelar i den kriminella ekonomin.

Genom att slå mot möjligheterna att berika sig ekonomiskt på kriminalitet kan samhället minska incitamenten att ägna sig åt brottslighet och motverka att brottsvinster bygger upp ännu mer starka och välorganiserade kriminella verksamheter. Brottslighet ska inte löna sig. Det kräver intensifierade åtgärder för att såväl förebygga som återta brottsvinster.

4.1 Förhindra utnyttjandet av offentliga medel

Brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Det handlar om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar men även att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen bedöms 2021 ha uppgått till ca 15–20 miljarder kronor (prop. 2023/24:1). Ekonomistyrningsverket har uppskattat att ca 90 procent av de felaktiga utbetalningarna har orsakats av de sökande. Av felen bedömer myndigheten att i genomsnitt 56 procent kan misstänkas vara avsiktligt orsakade. Det är dock okänt i hur stor utsträckning organiserad brottslighet ligger bakom dessa fel.

Myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen och andra offentliga stödssystem påverkas av systemens utformning. Det gäller t.ex. i vilken mån en ersättning baseras på uppgifter som kan inhämtas från eller kontrolleras mot en tillförlitlig källa. Välfärdssystemen är i stor utsträckning tillitsbaserade och baseras på uppgifter från den sökande. Flera steg har tagits mot att öka myndigheternas kontrollmöjligheter, vilket är en utveckling som måste fortsätta. Det är viktigt att förhindra att felaktiga utbetalningar görs över huvud taget, då det är betydligt svårare och mer kostnadskrävande att få tillbaka medel och driva processer i efterhand. Regeringen har därför som ambition att säkerställa att nya statliga stöd utformas på ett sätt som minskar riskerna för brott och felaktiga utbetalningar.

Vissa välfärdsförmåner är särskilt utsatta för angrepp från personer och nätverk inom organiserad brottslighet. Hit hör exempelvis assistansersättningen, tandvårdsstödet och den statliga lönegarantin. Det är viktigt att regelverken och kontrollmöjligheterna för de aktuella stöden ses över i syfte att stoppa utflödet av pengar till kriminella aktörer. Regeringen avser att se över vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra oskälig kostnadsutveckling, brottslighet och felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Vidare avser regeringen att flytta ansvaret för utbetalning av lönegaranti från länsstyrelserna till Skatteverket för att förbättra kontrollen och därigenom motverka missbruk av lönegarantin. Därutöver har regeringen tillsatt en utredning som ska genomföra en större översyn av lönegarantisystemet (dir. 2023:168).

En betydelsefull åtgärd för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen är inrättandet av Utbetalningsmyndigheten den 1 januari 2024. Myndigheten ska administrera ett system med transaktions-

konto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter och genomföra dataanalyser och granskningar i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndigheten kommer att komplettera existerande kontrollfunktioner hos övriga myndigheter. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för en kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet och lämna författningsförslag om sådan anslutning (dir. 2023:63). Vidare har en utredning i uppdrag att undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som i bidragsbrottslagen finns för ekonomiska förmåner och stöd till enskilda personer, kan införas även för statliga stöd till företag och andra juridiska personer (dir. 2022:25).

Risken för välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner har uppmärksammats allt mer under senare år, däribland problemet med förekomsten av oseriösa aktörer inom personlig assistans, hemtjänst och som vårdgivare. Kommunerna har från och med den 1 juli 2023 fått ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande. Det är därför angeläget att kommunerna höjer sin medvetenhet och kunskap om ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet så att detta kan inkluderas i det systematiska förebyggande arbetet. Arbetet mot välfärdsbrott måste omfatta hela den offentliga sektorn, oavsett om det rör en individ-ersättning, ett föreningsbidrag eller en upphandlad vara eller tjänst. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan som medlemsorganisation vara ett viktigt stöd i arbetet med att höja kompetensen kring att förebygga och arbeta mot utnyttjande av välfärden inom kommuner och regioner.

Offentlig upphandling är ett riskområde för kriminalitet som behöver uppmärksammas mer. Den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter närmare 900 miljarder kronor årligen. Det motsvarar närmare en sjättedel av Sveriges bruttonationalprodukt. Upphandlingslagstiftningen ska säkerställa att organisationer inom offentlig sektor öppnar upp sina inköp för konkurrens så att skattemedlen används så effektivt som möjligt och företag inom EU kan göra affärer med offentlig sektor på lika villkor.

De omfattande beloppen i kombination med bland annat bristande uppföljning gör samtidigt den offentliga upphandlingen sårbar för kriminellt utnyttjande. Statliga myndigheter har i sitt samverkansarbete med kommuner och regioner mot organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet uppmärksammat att det förekommer att upphandlande organisationer tecknar avtal med kriminella som på olika sätt agerar genom företag och genom ideella föreningar. Eftersom kriminella som agerar i företag ofta inte betalar skatter, avgifter eller löner eller följer andra arbetsrättsliga villkor och arbetsmiljölagar som övriga företag på marknaden, kan de hålla anbuden i upphandlingsförfarandet låga, vilket skapar en osund konkurrens. Företagen kan också från början medvetet ha kalkylerat med att göra planerade konkurser eller att inte utföra avtalsmässiga uppdrag. Det är bl.a. mot den bakgrunden angeläget att tillsynen över den offentliga upphandlingen bedrivs effektivt och ges rätt förutsättningar. Regeringen har nyligen föreslagit lagändringar i det syftet (prop. 2023/24:3).

Upphandlande kommuner, regioner och statliga myndigheter bör kunna få stöd i samband med upphandling för att om möjligt tidigt identifiera anbudsgivare som har kriminella avsikter eller som har koppling till organiserad brottslighet. Flera statliga myndigheter besitter information

som skulle kunna vara till hjälp och nytta för upphandlande aktörer i arbetet med att säkerställa att kriminella och oseriösa aktörer stängs ute från offentliga kontrakt. Ett betänkande med förslag om att ge Bolagsverket ett samlat ansvar att hjälpa upphandlande myndigheter att göra kontroller mot olika statliga register (SOU 2023:43) bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det är samtidigt viktigt att upphandlande myndigheter och enheter bedriver ett aktivt arbete med att kontrollera onormalt låga anbud, följa upp att det som avtalats också levereras samt vid behov avsluta kontrakt. Brottsförebyggande rådet pekar i en rapport på att det ofta är en utmaning för kommuner att följa upp att avtal följs (2022:1).

Mot bakgrund av de anseliga summor som den offentliga upphandlingen omfattar är den också ett riskområde för korruption. Arbetet mot korruption och annan otillåten och otillbörlig påverkan behandlas i avsnitt 5. Åtgärder för att förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg beskrivs i avsnitt 4.2.

4.2 Förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg

Den organiserade brottsligheten använder sig systematiskt av företag för att begå brott. Stora utbetalningar från välfärdssystemen görs till företag. Det är genom företag som skatter och avgifter på arbete eller varor kan undandras. Med ett företag kan arbetskraft från tredjeland hämtas. Likaså används företag i olika grad vid smuggling, transport och lagerhållning av narkotika. Det är ett återkommande problem att legal och illegal verksamhet blandas bakom företagsfasaden vilket försvårar upptäckt och utredning av brottsligheten.

För att skydda den legala sfären från kriminellt utnyttjande är det generellt sett viktigt att myndigheterna tilldelas uppgifter och befogenheter som innebär att de kan fungera som effektiva grindvakter, t.ex. genom tillståndsprovning, men också att de kan agera i efterhand, t.ex. genom möjligheter att återkalla utfärdade tillstånd och yrkeslegitimationer. Om företag med avsikt att fungera som brottsverktyg inte kommer in i systemet, kan de inte heller missbruka det. I dag förekommer t.ex. registrering av falska uppgifter i Bolagsverkets register, vilket ger möjlighet för oseriösa aktörer att driva företagsverksamhet på oriktiga grunder. Regeringen kommer att vidta åtgärder för att motverka att aktiebolag och andra företag används för att begå brott och andra oegentligheter. Arbetet utgår bl.a. från betänkandet Bolag och brott (SOU 2023:34), som bland annat föreslår att Bolagsverket får en tydligare kontrollerande roll i registreringsärenden.

Oriktiga inkomstuppgifter är ett annat problem för tillförlitligheten i offentliga register. Genom att företag som kontrolleras av den organiserade brottsligheten lämnar osanna uppgifter om förvärvs-inkomster för enskilda individer till Skatteverket kan kriminella aktörer ge sken av att ha en legal pensions- och sjukpenninggrundande inkomst, kreditvärdighet och förutsättningar att ha kontotillgodohavanden eller egendomar. En oriktig förvärvsinkomst kan exempelvis generera livslånga

felaktiga pensionsutbetalningar. Det finns i dag ingen möjlighet för Skatteverket att ändra eller markera felaktiga individuppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett betänkande med förslag om förändringar som till viss del kan förväntas stävja användningen av oriktiga individuppgifter i arbetsgivardeklarationer (SOU 2023:47).

Det är också angeläget att det finns en effektiv tillståndsprovning och tillsyn av aktörer som verkar inom välfärden. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten m.fl. har pekat på brister i regelverken som styr tillståndsprovning och tillsyn av aktörer som verkar inom välfärden, vilket kan leda till att tillsynen och tillståndsprovningen inte är så effektiv som den skulle kunna vara. Det finns därför behov av att se över regelverket och IVO:s förutsättningar och befogenheter att förhindra att oseriösa och kriminella aktörer verkar i offentligt finansierad verksamhet. Ett arbete har inletts på området. Det pågår bl.a. en utredning om effektivare tillsyn över socialtjänsten (dir. 2022:65) och en utredning om ökad kontroll över tandvårdssektorn (dir. 2022:108). Ytterligare åtgärder för att stärka IVO:s förutsättningar behöver dock vidtas.

Karteller, dvs olagliga samarbeten där två eller flera konkurrerande företag samarbetar för att sätta marknadens funktionssätt ur spel, minska konkurrensen och skada ett sunt näringsliv, kan ha kopplingar till organiserad brottslighet eller utgöra organiserad brottslighet. En resursstark och effektiv konkurrenstillsyn kan här bidra till att minska de samhällsskadliga verkningarna av karteller och motverka organiserad brottslighet.

Regeringen har tillsatt en utredning för att förbättra förutsättningarna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten som bl.a. ska se över Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion (dir. 2023:90). Vidare behöver arbetet i den myndighetssamverkan som bedrivs för att motverka arbetslivskriminalitet intensifieras och utvecklas (A2023/01693). Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i uppdrag att följa upp arbetet och föreslå åtgärder för förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationens kommande betänkande kommer att beredas inom Regeringskansliet i syfte att ta fram förslag som kan effektivisera arbetet mot arbetslivskriminalitet, bl.a. för att arbetet ska slå hårdare mot den kriminella ekonomin, organiserad brottslighet i företagsmiljö och människoexploatering genom arbete.

Även ideella föreningar och stiftelser missbrukas av kriminella aktörer för att begå brott, exempelvis för att få del av bidragsmedel från det offentliga. Att bilda en förening är på flera sätt enklare än att starta ett företag. Det finns ingen lagstiftning om ideella föreningar. Skatteverket har gjort ett antal utredningar av bidragsmottagande föreningar och bedömer att risken för bidragsbedrägerier är hög. Mörkertalet är enligt myndigheten sannolikt stort. Det finns inget nationellt register över alla föreningar som får bidrag och omfattningen av felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag är okänd.

Mot den bakgrunden finns det behov av att vidta åtgärder för att förhindra ekonomisk brottslighet kopplat till föreningar och stiftelser. Det är bl.a. nödvändigt med en utökad kontroll av den statliga bidrags-

givningen till civilsamhället. Med anledning av en rekommendation från Riksrevisionen (RiR 2023:7) avser regeringen att återkomma i frågan om att låta en myndighet utreda frågor om att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd. Ett regeringsuppdrag har också getts till Statskontoret att analysera arbetet vid ett antal myndigheter och organisationer med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer och hur det kan förbättras (Fi2022/03248).

4.3 Bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten

Narkotikan i samhället medför stora skadeverkningar på liv och hälsa och genererar omfattande kostnader för samhället. Därutöver beskriver EU-kommissionen den organiserade brottslighetens handel med narkotika som ett av de allvarligaste säkerhetshot som Europa står inför i dag, och att situationen eskalerar. För att bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten behöver brottsbekämpande åtgärder kombineras med ett förebyggande arbete för att minska efterfrågan.

Narkotikahandel är en av den organiserade brottslighetens huvudsakliga inkomstkällor, och uppskattas utgöra cirka en femtedel av den globala brottslighetens intäkter. Baserat på material från den krypterade kommunikationsplattformen Encrochat har Polismyndigheten uppskattat att de mest centrala aktörerna i underlaget smugglar in mellan 100 och 150 ton narkotika per år i Sverige. Stora mängder av exempelvis kokain kommer i containerflödet från sydamerikanska till svenska hamnar. Sverige fungerar också som ett transitland för narkotika, dvs. delar av den narkotika som förs in i landet är avsedd för andra länder.

Handeln med narkotika är en av flera drivande komponenter i det dödliga våldet mellan kriminella nätverk. Handel med narkotika är vidare en inkörsport för unga till en kriminell livsstil. Brottsförebyggande rådets studie av barn och unga i kriminella nätverk visar hur barn involveras i nätverken för att bygga ut distributionskedjor för narkotika. Narkotikaklassade läkemedel, såsom tramadol, används enligt Polismyndigheten dessutom ofta av kriminella som begår grova brott, i synnerhet våldsbrott, för att de ska bli känslomässigt avtrubbade och därmed lättare kunna förmå sig att utföra handlingarna.

Den gränsöverskridande, organiserade illegala narkotikahandeln har stärkt de kriminella nätverkens verksamhet och ökat tillgången på narkotika i Sverige. Nya marknadsplatser har etablerats online och användningen av sociala medier och krypterade appar har förenklats processen för att köpa och sälja illegal narkotika, även för nya grupper. Det är också vanligare med leverans av narkotika till hemmen och i postflödet. Polismyndigheten bedömer att över en miljon försändelser med narkotika årligen sänds i det svenska inrikes postflödet.

Den 2 januari 2023 trädde ändringar i postlagen i kraft som ger aktörer i postverksamheten möjlighet att bryta sekretessen och lämna uppgifter som rör misstanke om brott till brottsbekämpande myndigheter. Detta bidrar till att öka upptäcktsrisken för illegala varor, såsom narkotika och

vapen, som skickas via brev och paket inom landet. Utöver detta kan det finnas anledning att förbättra möjligheterna att bekämpa handel med narkotika via postflödet ytterligare. Det kan till exempel handla om ökade rättsliga förutsättningar för kontroller samt narkotikadetekterande utrustning och rutinmässig röntgen. Tullverket har också mycket goda erfarenheter av användning av specialsökhundar vid kontroller av utrikes post.

Kommissionens meddelande om en EU-färdplan för att bekämpa narkotikahandel och organiserad brottslighet innehåller 17 åtgärder inom fyra prioriterade områden som under 2024–2025 ska genomföras i nära samarbete med medlemsstaterna och EU:s institutioner och myndigheter, tillsammans med internationella samarbetspartner. Åtgärderna finns inom områdena stärka motståndskraften i logistiknaven såsom hamnar, upplösa kriminella nätverk, störa affärsmodeller och beslagta brottsvinster, brottsförebyggande åtgärder samt internationellt samarbete (COM(2023) 641 final).

4.4 Öka återtagandet av brottsvinster

Det är av stor vikt att kriminella inte får behålla de vinster som brottsligheten genererar. Därför behöver återtagandet av brottsvinster öka. Genom lagstiftningen om förverkande skapas möjligheter för myndigheterna att ta vinster från den som ägnat sig åt brottsliga aktiviteter. Övergripande uppskattningar som har gjorts av Europol indikerar att myndigheter inom EU tar ifrån den organiserade brottsligheten mindre än två procent av deras vinster. Det finns således utrymme för stora förbättringar på området. Som ett led i detta behöver lagstiftningen och brottsbekämpningen lägga ökad uppmärksamhet på tillgångar med brottsligt ursprung snarare än på enskilda begångna brott, en s.k. tillgångsinriktad brottsbekämpning.

För att säkerställa att bestämmelserna om förverkande är tydliga, enkla att tillämpa och anpassade för att möta vår tids utmaningar arbetar regeringen med förslag till en ny förverkandelagstiftning. I en lagrådsremiss föreslås att en ny förverkandeform införs som i korthet innebär att egendom, t.ex. bilar, kontanter eller klockor, ska kunna tas ifrån en individ som saknar ekonomisk förmåga att på legal väg förvärva sådan egendom (s.k. oförklarade tillgångar).

Framgång i återtagandet av brottsvinster förutsätter vidare att det bedrivs ett effektivt arbete vid myndigheterna där lagstiftningens möjligheter också nyttjas. Detta inkluderar tillämpningen av den planerade lagstiftningen som förväntas erbjuda större möjligheter till förverkande. Flera myndigheter omfattas av arbetet: Polismyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Det behöver tas fortsatta steg för att utveckla myndigheternas arbete och få till stånd en tydligare uppföljning av utfallet av statens insatser på området, t.ex. genom ytterligare statistikinsamling. Regeringen avser att uppdra åt relevanta myndigheter att effektivisera och stärka arbetet för att öka återtagande av brottsvinster.

I många fall när tillgångar påträffas hos kriminella aktualiseras såväl frågan om egendomen ska förverkas som frågan om den ska utmätas för den kriminelles skulder. En utredning har i uppdrag att bl.a. ta ställning till om fler brottsutredande myndigheter än Polismyndigheten ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans (dir. 2023:90).

4.5 Utnyttja potentialen i administrativa åtgärder

Administrativa åtgärder innebär att den offentliga förvaltningen använder sig av administrativa regler – inte av straffrätt – för att minska risken att viktiga verksamheter missbrukas och för att störa och försvåra för kriminella att bedriva brottslig verksamhet. Det är ett nödvändigt komplement till den traditionella brottsbekämpningen och bör kunna nyttjas i högre grad än i dag. I stället för de brottsbekämpande myndigheterna är det kommuner, regioner, länsstyrelser och andra förvaltningsmyndigheter som är centrala. Viktiga aktörer finns också i den privata sektorn.

Att förvaltningsmyndigheter har tillgång till korrekta beslutsunderlag och förutsättningar att fatta rätt beslut från början är viktiga administrativa åtgärder. Ytterligare exempel på administrativa åtgärder är när Skatteverket fattar beslut om skattehöjning och skattetillägg eller genomför bosättningskontroller som resulterar i beslut om ändrad folkbokföring. Migrationsverket har befogenhet att besluta om utvisning och kan neka arbets- eller uppehållstillstånd. Inom socialförsäkringsområdet prövar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten frågor om återbetalning och kan därtill avslå en ansökan eller sätta ned eller dra in ersättningar. De behov som nämns i avsnitt 4.2 om att förhindra att bolag och föreningar används som brottsverktyg handlar om administrativa åtgärder – att genom förstärkta grindvaktsfunktioner i form av kontroll, tillståndsgivning och tillsyn förhindra att kriminella ges tillgång till och kan missbruka de legala system som gäller för företagandet. Administrativa åtgärder är av vikt också för andra av strategins målområden, såsom att minska tillgången på vapen och explosiva varor och att stoppa kriminella karriärer.

Regeringen verkar för mer ändamålsenliga regelverk. Bland annat har en statlig utredning lämnat ett betänkande om bättre kontroller vid överlåtelse av fastigheter. Vidare har Lantmäteriet haft i uppdrag att redogöra för hur myndigheten utifrån nuvarande, men även ändrade, tekniska och juridiska förutsättningar kan bidra till att förebygga och motverka brottslighet som kan hänföras till fastigheter. Därutöver pågår en utredning om en ny förköpslag som ska föreslå en förköpsgrund vid överlåtelse av fastigheter som möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet. Utredningen ska också lämna förslag på författningsändringar för att möjliggöra överlåtelser av fast egendom med elektroniska överlåtelsehandlingar, vilket kan förbättra bevissäkring och spårbarhet och leda till ökad möjlighet att upptäcka bedrägerier.

Vad en myndighet upptäcker i sitt administrativa arbete kan också ha stor betydelse för en annan myndighet, region eller kommunal förvaltning. För att arbetet ska bli framgångsrikt förutsätts därför också kunskap om

andra förvaltningars och myndigheters ansvarsområden och att det finns goda möjligheter för myndigheter och förvaltningar att dela och hantera information. Åtgärder för förbättrat informationsutbyte presenteras i avsnitt 6.

Skr. 2023/24:67

4.6 Inriktningen för det fortsatta arbetet

- Valfärdssystemen och andra offentliga stödsystem ska utformas på ett sätt som förebygger och förhindrar brott och felaktiga utbetalningar. Även lagstiftning inom andra områden ska i möjligaste mån utformas på ett sätt som motverkar möjligheter till ekonomisk vinning genom brott.
- Statliga myndigheter ska fortsätta att utveckla och stärka sitt arbete med att förhindra felaktiga utbetalningar. Det behöver finnas en balans mellan behovet av kontroll och förvaltningslagens krav på service.
- Kommuner, regioner och myndigheter behöver ges ökat stöd vid offentlig upphandling genom bättre förutsättningar att granska leverantörer för att minska risken att företag med koppling till organiserad brottslighet tilldelas uppdrag samt för att förebygga arbetslivskriminalitet och annan brottslighet. Även uppföljning av ingångna avtal behöver förbättras i det syftet.
- Kommunerna kan genom ett systematiskt arbete förebygga, upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet riktad mot kommunen eller med koppling till kommunala beslut.
- Ökade insatser mot organiserad brottslighet i företagsmiljö behöver vidtas, vilket inbegriper att motverka att företag används som brottsverktyg. I detta ingår att säkerställa ett ändamålsenligt regelverk kopplat till tillståndsprövning och tillsyn av aktörer som verkar inom valfärden i syfte att möjliggöra en mer effektiv tillsyn och prövning av företagen.
- Det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet ska fortsätta att utvecklas i syfte att förstärka bekämpningen av fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.
- Myndigheterna behöver ges bättre förutsättningar att förebygga och beivra användandet av oriktiga individ- och kontrolluppgifter.
- Åtgärder bör vidtas för att motverka att ideella föreningar och stiftelser används som ett verktyg för att begå brott.
- Ett gediget preventivt och brottsbekämpande arbete mot narkotika ska bedrivas, såväl nationellt som inom EU.
- Återtagandet av brottsvinster ska intensifieras genom dels lagändringar, dels insatser riktade mot myndigheterna i syfte att säkerställa att de möjligheter som förverkandelagstiftningen tillhandahåller också fullt ut används i praktiken. Det behöver finnas en tydligare uppföljning av utfallet av statens arbete med återtagande av brottsvinster, inklusive stärkt kontroll av brottsvinster som riskerar att föras ur landet.
- Kommuner, regioner, statliga myndigheter samt relevanta aktörer i privat sektor kan genom ett systematiskt arbete öka förmågan att

Centrala aktörer

En stor mängd aktörer berörs av arbetet med att motverka möjligheten att berika sig på brott. Det handlar om statliga, regionala och kommunala aktörer som beslutar om och betalar ut ekonomiska stöd, utövar tillsyn, är registerförande, upphandlar varor och tjänster, bidrar till finansieringen av den offentliga sektorn och bekämpar brott. Ekobrottsmyndigheten, Bolagsverket och Skatteverket är centrala aktörer i arbetet för att förhindra att företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg. Bolagsverket och Lantmäteriet kan få en viktigare roll i att motverka bolags- respektive fastighetsregistreringar under falska identiteter. Arbetsmiljöverket har en samordnande roll i myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. I fråga om återtagande av brottsvinster är Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket centrala myndigheter.

Näringslivet har en viktig roll i det förebyggande arbetet, exempelvis när det gäller arbetslivskriminalitet, bedrägerier och penningtvätt. Alla i samhället, såväl privatpersoner som juridiska personer, har ett egenintresse av att inte utsättas för brott riktade mot den egna ekonomin. Detta är också ett allmänintresse. Att agera på ett sätt som innebär att risken för brott minskar är viktigt för att motverka tillväxten av den kriminella ekonomin.

5 Bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan

Mål: Otillåten och otillbörlig påverkan ska inte få fäste i det svenska samhället, vare sig i offentlig eller privat verksamhet.

I arbetet mot målet ingår att

- värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet
- förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer.

En välfungerande offentlig förvaltning med hög kvalitet grundad på opartiskhet bedöms enligt statsvetenskaplig forskning vara en avgörande faktor för ett lands välstånd. Det finns starka positiva samband mellan samhällsinstitutionernas kvalitet och olika mått på mänsklig välfärd såsom folkhälsa och ekonomiskt välstånd. Rättsstat och lagstyre, opartiskhet, kompetens, icke-diskriminering, omutbarhet och meritrekrytering av tjänstemän är centrala principer för att uppnå kvalitet i styrningen av samhällen. En förvaltning som medborgarna kan känna tillit till bedöms också leda till större mellanmänsklig tillit, vilket även det har pekats ut som en central tillgång för samhällen som är framgångsrika vad gäller

mänsklig välfärd (Bo Rothstein, De samhälleliga institutionernas kvalitet, RJ:s skriftserie 4, 2015; Myndigheter att lita på. Demokratins grundbult, antologin Demokratins framtid, red. Barrling och Holmberg, Sveriges riksdag 2018).

Sverige är ett land som traditionellt sett har placerat sig högt i index som mäter samhälleligt välbefinnande och förvaltningens kvalitet. Ett högt institutionellt förtroende har skapats och underhållits genom en påtaglig institutionell stabilitet och integritet i den offentliga förvaltningen. Det börjar dock synas allt fler tendenser till att tjänsteutövningen i både offentlig och privat sektor utmanas på ett oroväckande sätt och att den organiserade brottsligheten utövar en mer påtaglig närvaro.

Otillåten och otillbörlig påverkan är ett verktyg för den organiserade brottsligheten att ta kontroll och tillskansa sig fördelar. De kriminella är beroende av personer som i sin profession t.ex. fattar myndighetsbeslut eller utfärdar intyg. Det kan leda till att aktörer utövar påverkan i samband med t.ex. kommunala åtgärder mot unga eller andra lokala beslut och att de försöker infiltrera myndigheter. Påverkan behöver varken vara uttrycklig eller tydlig, det kan vara fråga om mer subtil påverkan som samtidigt är fullt medveten och strukturerad. Syftet kan vara att förmå en tjänsteman att fatta ett visst beslut eller avstå från att fatta beslut. Det kan leda till en form av självcensur och till att en tystnadskultur utvecklas.

Problemen omfattar också näringslivet. Enligt Polismyndigheten är anställda i företag inom vissa branscher särskilt exponerade för korruption, infiltration och annan otillåten påverkan. Det gäller t.ex. anställda vid banker, mäklarfirmer samt revisions- och advokatbyråer. Det finns också exempel på s.k. insiders i svenska hamnar som skapar sårbarheter och möjliggör smuggling i sjötrafiken.

Att otillåten och otillbörlig påverkan, infiltration och korruption får fäste i Sverige måste motverkas. Medvetenheten och kunskapen om problemen behöver öka och insatser genomförs för att försvara och upprätthålla de värden som utgör grundfundament i ett väl fungerande samhälle. Arbetet är tvärsektoriellt och berör i princip alla politikområden.

5.1 Värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet

Det offentliga beslutsfattandet ska vara opartiskt och vila på sakliga grunder. Det förutsätter trygga medarbetare som utför sitt arbete på korrekt sätt. Åtgärder behöver vidtas för att minska offentliganställdas utsatthet för våld, hot och trakasserier. I betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1) lämnas, för vissa särskilt utsatta offentliganställda, förslag som innebär en minskad exponering av offentliganställdas namn i beslut och andra handlingar som dokumenterar åtgärder samt ett starkare skydd för uppgifter om offentliganställda och deras närstående. Vidare lämnas bl.a. förslag som innebär att straffet för våld eller hot mot tjänsteman skärps och att ett nytt brott som tar sikte på förolämpningar mot tjänstemän införs. Betänkandet remitteras för närvarande.

Brottsförebyggande rådet har i uppdrag att analysera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar mot enskilda förtroendevalda, politiska partier samt beslutande församlingar på alla nivåer, och ge förslag på åtgärder (Ju2023/00880). Särskild uppmärksamhet ska riktas mot otillåten påverkan från aktörer och grupperingar inom den organiserade brottsligheten och i kriminella nätverk. Därutöver ska Brottsförebyggande rådet ge en bild av några delar av de kommunala verksamheter som är särskilt sårbara för otillåten påverkan, exempelvis socialtjänsten.

Korruptionsrisker behöver regelbundet diskuteras, förebyggas och hanteras, såväl i offentlig som privat verksamhet. Det är viktigt att arbetet med att motverka korruption i den offentliga förvaltningen utvecklas och förstärks. På regeringens uppdrag har Statskontoret analyserat korruptionsrisker i kommunsektorn och nyligen lämnat förslag på statliga insatser och rekommendationer till kommuner och regioner på hur de kan förbättra sitt arbete mot korruption (2023:13). Den nuvarande handlingsplanen mot korruption i den offentliga förvaltningen löpte ut vid årsskiftet 2023/2024. Regeringen avser att ta fram en ny handlingsplan som tar ett brett grepp om arbetet mot korruption och otillåten påverkan.

5.2 Förebygga hot från insidan

Forskning och myndighetsrapporter har visat att aktörer inom kriminella nätverk använder möjliggörare på insidan av en verksamhet, s.k. insiders, för att underlätta brottslighet, genomföra brott, undgå upptäckt, undgå eller reducera straffrättsliga påföljder eller andra sanktioner samt omsätta brottsvinster i legala sektorer. Det kan exempelvis handla om statligt eller kommunalt anställda, mäklare, revisorer, banktjänstemän eller advokater, som missbrukar sina uppdrag. Det finns också en risk för att personer med koppling till organiserad brottslighet söker anställning vid specifika verksamheter i syfte att få tag på information eller utöva påverkan. Den allt intensivare brottsbekämpningen bedöms av bl.a. Polismyndigheten kunna leda till att kriminella aktörer i större utsträckning än tidigare försöker få tillgång till information inifrån myndigheterna.

I Sverige råder i dag arbetskraftsbrist i många sektorer. Det finns och kommer fortsatt att finnas stora rekryteringsbehov i såväl offentlig som privat verksamhet, varav vissa verksamheter klassas som säkerhets känsliga. Därutöver förekommer, beroende på arbetsgivare, en större eller mindre ordinarie personalomsättning. Det är viktigt att trots en utmanande arbetssituation upprätthålla gedigna och omsorgsfulla rekryteringsprocesser. Alla arbetsgivare måste ta ansvar för att undvika anställning av personer som kan vara olämpliga för en viss tjänst. Säkerhets känslig verksamhet omfattas av särskilda krav i säkerhetsskyddslagstiftningen. Säkerhetsskyddslagstiftningen är primärt inriktad på hot mot Sveriges säkerhet i form av spioneri, sabotage och terroristbrott, och inte på den fara som den organiserade brottsligheten utgör. För verksamheter som inte omfattas av säkerhetsskyddslagen, vilket är de flesta, gäller att det är upp till arbetsgivaren själv att bedöma behovet av bakgrundskontroller och genomföra dessa.

De hot som genom infiltration eller annan påverkan kan uppstå inifrån verksamheter måste tas på stort allvar. I dagsläget saknas en djupare och bredare analys av möjliggörarens och insiders roll och funktion för brottslig verksamhet som begås av kriminella nätverk. Regeringen har därför gett i uppdrag till Brottsförebyggande rådet att studera vad möjliggörare eller insiders har för roll och funktion för brottslig verksamhet som begås av kriminella nätverk (Ju2023/01510). I uppdraget ingår att identifiera och lämna förslag på förebyggande och motverkande åtgärder.

Även andra analyser bör göras av hur samhällsviktiga verksamheter ska kunna skyddas från infiltration och vilka regelförändringar som kan vara påkallade för att säkerställa ett sådant skydd. Det är centralt att arbetsgivare har de verktyg som krävs för att kunna genomföra noggranna och säkra rekryteringsprocesser inom ramen för sitt ordinarie verksamhetsskydd. En åtgärd som kan övervägas är t.ex. att göra en översyn av myndigheternas möjligheter till bakgrundskontroller och tillgång till uppgifter från olika register inom ramen för myndigheternas interna säkerhetsarbete. Ett fortsatt arbete behöver också bedrivas på myndighetsnivå för att utveckla arbetet mot insiderproblematik och höja den interna medvetenheten och kunskapen.

5.3 Inriktningen för det fortsatta arbetet

- Den offentliga förvaltningens skydd mot otillåten och otillbörlig påverkan ses över så att integriteten i det offentliga beslutsfattandet värnas.
- En ny handlingsplan mot korruption ska tas fram som tar ett brett grepp om arbetet mot korruption och otillåten påverkan.
- Samhällsviktiga verksamheters skydd mot infiltration från organiserad brottslighet bör förbättras.
- Det är angeläget att berörda arbetsgivare inom såväl offentlig som privat sektor utvecklar arbetet mot insiderproblematik och höjer den interna medvetenheten och kunskapen.

Centrala aktörer

Den offentliga förvaltningen, det privata näringslivet och det civila samhället riskerar alla att bli utsatta för otillåten och otillbörlig påverkan och behöver freda sina verksamheter mot detta. Det kräver en stor medvetenhet och ett ansvarstagande från såväl arbetsgivare som medarbetare. Kommunsektorn är särskilt viktig att uppmärksamma, vars breda ansvarsområde, möjlighet att fatta beslut som kan vara ingripande för den enskilde, tillståndsgivning och kontrollverksamhet medför tydliga sårbarheter. Myndigheter inom rättsväsendet har utöver sitt ansvar för att skydda den egna verksamheten en viktig roll i att utreda och lagföra brott samt vid behov bistå med skyddsåtgärder och andra typer av brottsförebyggande åtgärder.

6 Säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning

Mål: Svensk identitetsförvaltning ska vara tillförlitlig och solid, och inte kunna utnyttjas för olika former av missbruk och brottslighet. Myndigheter och andra relevanta aktörer ska ha möjlighet att effektivt utbyta information i syfte att förebygga och utreda brott.

I arbetet mot målet ingår att

- få till stånd en mer sammanhållen identitetsförvaltning med ökad användning av biometriska uppgifter
- förbättra möjligheterna att inhämta, lagra, utbyta och på andra sätt behandla information
- förbättra tillgången till information i digitala miljöer
- öka användningen av tekniska hjälpmedel.

Brister i identitetsförvaltningen har bidragit till att problemen med organiserad brottslighet, utanförskap och bidragsbrottslighet är så pass omfattande i Sverige. Olika former av identitetsmissbruk förekommer bland annat vid bedrägerier och brott mot välfärdssystemen. Ett gediget arbete behöver bedrivas för att skapa ett system avseende identiteter som är ändamålsenligt, sammanhängande, säkert och hållbart över tid. I detta ingår att säkerhetsnivån på fysiska och digitala handlingar som används i identifieringssyfte behöver vara anpassad efter de behov av säkrare kontrollfunktioner som den ökande digitaliseringen i samhället medför.

Myndigheter och andra relevanta aktörer måste också ges bättre förutsättningar att effektivt inhämta, lagra, utbyta och på andra sätt behandla information. I dag agerar myndigheterna primärt baserat på den information som finns tillgänglig i deras egna system i stället för utifrån en helhetsbild. Det innebär att kraften i samhällets förmåga att motverka organiserad brottslighet är betydligt svagare än den skulle kunna vara. Till viss del är detta motiverat av integritetshänsyn. Samtidigt har såväl samhället i stort som hotet från organiserad brottslighet utvecklats på ett sätt som gör att synen på vad som utgör hot mot den personliga integriteten och hur människors integritet bäst skyddas behöver omprövas. Behovet av att skyddas från brott och otrygghet, liksom att värna Sveriges funktionssätt och välfärd, har blivit allt starkare. För att öka myndigheternas förmåga att förebygga och bekämpa brott behövs ett perspektivskifte i synen på information. Information som finns hos de olika myndigheterna, åtminstone inom staten, bör ses som en samlad strategisk resurs som i större utsträckning ska kunna tillgängliggöras och användas av den myndighet som behöver den.

En ändamålsenlig informationsförsörjning förutsätter även att myndigheterna kan inhämta information från digitala miljöer eftersom dessa är en viktig arena för brottslighet. I takt med att informations-samhället utvecklas ökar också mängden data. Det är nödvändigt att myndigheterna kan hålla jämna steg med utvecklingen.

6.1 En mer sammanhållen identitetsförvaltning med ökad användning av biometri

Skr. 2023/24:67

Missbruk av identitetshandlingar genom utnyttjandet av felaktiga personuppgifter och problem kopplade till elektronisk identifiering är vanligt förekommande i olika former av brottsupplägg inom den organiserade brottsligheten. Det är därför angeläget att identitetsförvaltningen stärks och att de parter som såväl utfärdar som förlitar sig på en identitetshandling, elektronisk identifiering eller annan form av intyg ges effektiva möjligheter att motverka identitetsmissbruk.

Ett sätt att förstärka identitetsförvaltningen och motverka missbruk av personuppgifter är att använda biometriska uppgifter i större utsträckning än i dag för identifiering, verifiering och kontroll av individer som uppehåller sig i Sverige. Ett annat sätt är att begränsa antalet aktörer som ansvarar för identitetsförvaltning och utfärdande av identitetshandlingar samt förstärka samarbetet mellan myndigheter i dessa frågor, liksom att begränsa vilka identitetshandlingar som godtas i situationer som kräver säker identifiering. Ansvar för identitetsförvaltningen är i dag uppdelat mellan flera olika aktörer, och många olika typer av handlingar, både fysiska och digitala, accepteras i samhället som bevis för någons identitet. Det är en ordning som på många sätt försvårar överblick och kontroll, t.ex. av identitetshandlingars äkthet och giltighet.

Som ett led i arbetet för en mer tillförlitlig identitetsförvaltning bereds i Regeringskansliet förslaget från 2017 års ID-kortsutredning om ett nytt regelverk för statliga identitetshandlingar (SOU 2019:14). Förslaget innebär att staten framöver ska utfärda två allmängiltiga och säkra identitetshandlingar: pass och ett statligt identitetskort. Handlingarna ska benämnas statliga identitetshandlingar. Staten behöver också ha en mer framträdande roll när det kommer till elektronisk identifiering. Utredningen för säker och tillgänglig digital identitet har lämnat förslag på hur en kostnadseffektiv statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå kan utformas och tillhandahållas av Myndigheten för digital förvaltning (SOU 2023:61). I statsbudgeten för 2024 har Polismyndigheten tillförts medel för att finansiera uppstartskostnaderna för ett nytt statligt id-kort och Myndigheten för digital förvaltning har tillförts medel för utvecklingen av statlig e-legitimation.

Folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen kan läggas till grund för en rad rättigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. Om folkbokföringen är felaktig ger det stora spridningseffekter i hela samhället. Skatteverket har redovisat ett regeringsuppdrag om att föreslå åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Myndigheten föreslår bl.a. hur en lägesbild för befolkningen kan tas fram och rapporteras (Fi2023/02399). Förslagen bereds i Regeringskansliet. Därtill ska utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring utredas. En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och bl.a. lämna

förslag på hur ett utvidgat straffansvar bör utformas. I uppdraget ingår också att se över om Skatteverkets möjligheter att använda biometrisk uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas. Utredaren ska även undersöka om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen (dir. 2023:134).

6.2 Förbättra möjligheterna att utbyta information

Många myndigheter och andra aktörer har uppgifter som behövs i det preventiva och brottsbekämpande arbetet och det har från olika håll förts fram att nuvarande regelverk inte ger förutsättningar att utbyta och behandla information i den omfattning som krävs. Utöver ett behov av att undanröja sekretesshinder handlar det om att det dataskyddsrättsliga regelverket för berörda aktörer behöver ses över och anpassas. Att uppgifter kan utbytas elektroniskt är i princip en förutsättning för ett effektivt informationsutbyte. I det sammanhanget är myndigheternas registerförfattningar av stor betydelse.

Behovet av ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte är inte begränsat till utbyte av information med eller mellan brottsbekämpande myndigheter. Det är av stor vikt att även andra myndigheter och aktörer som har relevant information ges förutsättningar att utbyta informationen med varandra, i syfte att kunna upptäcka brottsliga upplägg och förebygga brott. Det kan till exempel handla om utbetalande myndigheter och sådana myndigheter som utför tillsyn och inspektioner av affärsverksamheter. Målet med ett utökad informationsutbyte är bl.a. att minska samhällets sårbarheter för den organiserade brottslighetens metoder, inte minst sårbarheter i välfärds- och skattesystemen.

Frågan om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är högt prioriterad av regeringen, och ett intensivt utrednings- och lagstiftningsarbete pågår därför inom Regeringskansliet. En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som jämföras med myndigheter. I uppdraget ingår bl.a. att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ (dir. 2023:146).

Samtidigt bereds i Regeringskansliet betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69) med förslag om ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Det bereds också förslag om utökad informationsutbyte för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som lämnats i departementsskrivelsen Utökad informationsutbyte (Ds 2022:13). Utredaren hade bl.a. i uppdrag att kartlägga vilka uppgifter berörda aktörer behöver för att fatta korrekta beslut om utbetalningar från välfärdssystemen och motverka arbetskriminalitet. Regeringen kommer även fortsättningsvis att arbeta intensivt med frågorna och vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att ge förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte.

6.3 Förbättra tillgången till information i digitala miljöer

Skr. 2023/24:67

I stort sett varje brottsutredning har en digital komponent. Utvecklingen i form av ökad tillgång till tjänster för kryptering och anonymisering i kombination med den globala tillgången till digitala tjänster skapar allt fler utmaningar i arbetet med att utreda och förebygga brott. I synnerhet gäller det organiserad brottslighet, som ofta förutsätter kommunikation mellan olika kriminella aktörer. De framgångsrika operationerna med exempelvis Encrochat och Sky ECC där utländsk polis lyckades tillgodogöra sig information på krypterade kommunikationsplattformar visar tydligt på behovet av tillgång till krypterad kommunikation i läsbart format för förmågan att lagföra organiserad brottslighet. Informationen kom att bli av mycket stort värde för utredning och lagföring av grovt kriminella individer i Sverige.

Kraven på och möjligheterna att reglera it-sektorn styrs huvudsakligen av EU-rätt. Marknaden för digitala tjänster är global och gränsöverskridande. Sverige behöver därför arbeta aktivt för att säkerställa att ett brottsbekämpande perspektiv inkluderas i den fortsatta utvecklingen av unionens politik och lagstiftning på området. Detta är viktigt dels för att förbättra tillgången till digital information för en effektiv brottsbekämpning, dels för att undvika att ny lagstiftning eller policyutveckling ytterligare försvårar de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag att förhindra, upptäcka och utreda brott. I det syftet inrättades under det svenska ordförandeskapet i EU våren 2023 en högnivågrupp för att identifiera och föreslå lösningar när det gäller utmaningar som rör tillgång till information i digitala miljöer för en effektiv brottsbekämpning.

6.4 Öka användningen av tekniska hjälpmedel

Tekniska hjälpmedel i form av exempelvis kameror är betydelsefulla för att öka inhämtningen av information och möjliggöra en digital närvaro som komplement till en fysisk. Bevakningskameror på allmänna platser kan ha en trygghetsskapande effekt och användas som ett verktyg i myndigheternas brottsförebyggande arbete. Övervakningsfilmer kan också vara av avgörande betydelse i brottsutredningar, inte minst när det gäller utredningar med koppling till organiserad brottslighet som ofta kantas av tystnadskultur och rädsla för att vittna.

Det är viktigt att reglerna i kamerabevakningslagen inte ställer upp omotiverade hinder i det brottsbekämpande och trygghetsskapande arbetet. Det behöver bli enklare för kommuner och regioner att kunna kamerabevaka gator och torg. Regeringen har mot den bakgrunden gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som ska underlätta kamerabevakning för bl.a. kommuner och regioner. Utredaren ska även analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet (dir. 2023:40). Därtill har utredaren fått i uppdrag att föreslå ytterligare lättnader för Polismyndigheten vid användning av kamerabevakning i sin verksamhet (dir. 2023:182).

Polismyndighetens kameraförmåga har successivt byggts upp sedan 2017. Myndigheten tilldelades i budgeten för 2022 såväl en permanent som en engångsvis resursförstärkning i syfte att förstärka den tekniska förmågan, vilket inbegriper investeringar i att utveckla förmågan att ta sig in i krypterad kommunikation samt i kameror, både fasta och mobila. I Polismyndighetens regleringsbrev för 2024 begär regeringen återrapporering av hur myndigheten säkerställer en kontinuerlig ökning av antalet fasta bevakningskameror till minst 2 500 vid utgången av 2024. Parallellt med detta behöver myndighetens möjligheter att ta del av uppgifter från andra kamerasystem undersökas. Regeringen har därför gett Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på hur Polismyndigheten inom ramen för befintligt regelverk kan ges ökad tillgång till befintliga kamerasystem kopplade till den statliga transportinfrastrukturen (Ju2023/02261). Kameror är också av vikt i Tullverkets verksamhet. Ett arbete bedrivs i myndigheten för att utöka förmågan till selektering av relevanta kontrollobjekt genom användandet av fasta och mobila kameror.

Utveckling och användning av digitala verktyg, exempelvis artificiell intelligens, kommer att vara av stor betydelse för myndigheters förmåga att bekämpa organiserad brottslighet. Det handlar inte bara om att använda digitala verktyg för att utreda vissa typer av brott och för att säkerställa allmän ordning och säkerhet. Det handlar också om att kunna identifiera, hantera, sortera och dra slutsatser utifrån datamängder i alla typer av informationshantering i såväl brottsförebyggande som brottsutredande syfte. Vid sidan av att myndigheterna själva kan dra fördel av artificiell intelligens är det viktigt att förebygga och motverka att utvecklingen av AI-tjänster används för kriminella ändamål. Teknikutvecklingen behöver följas för att ge förståelse för vilka sårbarheter som kan utnyttjas för brottslighet i framtiden.

6.5 Inriktningen för det fortsatta arbetet

- En sammanhållen och tillförlitlig identitetsförvaltning som förhindrar missbruk av identiteter behöver etableras. Biometriska uppgifter måste användas i större utsträckning än i dag när det gäller identifiering, verifiering och kontroll av individer.
- Myndigheternas möjligheter att inhämta, lagra, utbyta och på andra sätt behandla information på ett ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt sätt ska förbättras. De möjligheter till informationsutbyte som lagstiftningen ger ska användas av myndigheterna för att förebygga och upptäcka brott.
- Behovet av att förebygga och utreda brott ska beaktas när regelverk för digitala tjänster utformas.
- Möjligheterna att använda tekniska hjälpmedel i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet ska kontinuerligt utvecklas. Det ska ges ökade möjligheter att använda kamerabevakning i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

I arbetet med att säkerställa en tillförlitlig identitetsförvaltning är Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten centrala. Myndigheten för digital förvaltning tillhandahåller det svenska systemet för elektronisk identifiering. Statens servicecenter genomför återkommande kontroller av identitetshandlingar vid myndighetens servicekontor, främst för Skatteverkets räkning men även andra myndigheters. Kommunerna, inklusive kommunala bolag såsom allmännyttiga bostadsbolag, samt vissa statliga myndigheter har en betydelsefull roll i att uppmärksamma och rapportera misstänkta fel i folkbokföringen till Skatteverket.

För att utökade rättsliga möjligheter att inhämta, lagra, utbyta och på andra sätt behandla information ska komma till praktisk nytta i arbetet med att förebygga och utreda brott måste berörda aktörer också utnyttja dessa möjligheter. Det handlar t.ex. om statliga myndigheter, kommuner och regioner samt relevanta aktörer inom näringslivet, exempelvis banker och leverantörer av elektronisk kommunikation.

7 Gemensamt ansvar och engagemang

Den organiserade brottsligheten måste bekämpas med hela samhällets samlade förmåga. Eget ansvarstagande såväl som gemensamt arbete är viktiga förutsättningar för att arbetet ska bli framgångsrikt. Alla som kan ha en roll i arbetet bör ta ansvar för att bidra med det de kan, vilket också innebär ett ansvar att avsätta resurser och inhämta kunskap för det. Även privatpersoner kan bidra, bland annat genom att tillägna sig information om hur man skyddar sig mot brott samt inte agera på sätt som gynnar eller riskerar att gynna brottslighet. Därutöver är ökad och fördjupad samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och civilsamhälle viktigt. Befintliga strukturer behöver utvecklas och breddas. Den organiserade brottslighetens gränsöverskridande karaktär innebär också att bekämpningen av brottsligheten måste bedrivas gemensamt med andra stater. Samarbete mellan länder både inom och utanför EU är helt nödvändigt för att kunna angripa brottsligheten på ett effektivt sätt.

7.1 Myndigheters brottsförebyggande uppgifter ses över

Kommunerna har från och med den 1 juli 2023 fått ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande. Vidare utreds det i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka tryggheten i den byggda miljön (dir. 2023:99). Det behöver även ses över hur de statliga myndigheternas ansvar för att förebygga brottslighet på sina respektive områden kan förtydligas. Fler myndigheter kan behöva ha instruktionsenliga uppgifter på området.

De statliga myndigheter som betalar ut välfärdsförmåner har i dag i olika utsträckning uppdrag i sina instruktioner eller regleringsbrev som innebär att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. En utredning har till exempel överlämnats som föreslår att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen genom en ny förordning ska få ett uttryckligen reglerat ansvar att förebygga brott mot välfärdssystemen (SOU 2023:52). Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

För övriga myndigheter som inte är brottsbekämpande saknas ofta uttalade uppdrag att identifiera risker för brott som har koppling till myndighetens verksamhetsområde. Det kan behövas uttalade brottsförebyggande uppgifter även hos myndigheter som exempelvis utövar tillsyn, beviljar tillstånd, är registerförande, upphandlar tjänster eller betalar ut ekonomiska stöd till företag och andra juridiska personer såsom föreningar och stiftelser.

7.2 En fortsatt nära myndighetssamverkan

Det myndighetsgemensamma arbete som sedan 2009 bedrivs i den särskilda samverkansstrukturen mot organiserad brottslighet har enligt regeringens bedömning varit en generellt sett välfungerande modell för samverkan mellan myndigheter, även om myndigheternas skilda uppdrag och förutsättningar också innebär utmaningar. I arbetet ingår för närvarande tolv myndigheter och därtill tolv så kallade nätverksmyndigheter. Myndigheterna arbetar såväl strategiskt som operativt enligt en gemensam inriktning som beslutas av myndighetscheferna, men med utgångspunkt i myndigheternas egna ansvarsområden, roller och uppdrag. Arbetet är organiserat i ett samverkansråd bestående av myndighetscheferna, ett operativt råd, ett nationellt underrättelsecentrum med styrgrupp samt sju regionala samverkansråd med regionala underrättelsecenter. Det finns också åtta aktionsgrupper inom Polismyndigheten och operativa myndighetsresurser vid de andra deltagande myndigheterna. Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gör det möjligt för myndigheterna att bryta sekretessen och utbyta information när det gäller en väl definierad och avgränsad grupp kriminella individer.

Arbetet, både det myndighetsgemensamma och insatser från respektive myndighet, har lett till resultat i form av t.ex. lagföring av grovt kriminella och återtagna brottsvinster. Det har dock varit otillräckligt för att hejda den organiserade brottslighetens utbredning. De strategiskt viktiga aktörer som hanteras inom ramen för samverkan utgör enbart en mindre del av det totala antalet aktörer inom den organiserade brottsligheten.

För att öka träffytan och slagkraften i bekämpningen av organiserad brottslighet bör det myndighetsgemensamma arbetet ges fortsatt prioritet vid berörda myndigheter. Grundförutsättningarna finns på plats genom den stabila struktur för operativt arbete över myndighetsgränserna som byggts upp. Regeringen avser att nära följa arbetet.

Den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande. Samarbete mellan länder är därför nödvändigt för att bekämpa brottsligheten på ett effektivt sätt. Europol har bedömt att cirka 70 procent av de kriminella gängerna i EU är verksamma i minst tre länder och att 50 procent av gängmedlemmarna inte är EU-medborgare. Det förekommer också att grovt kriminella svenska medborgare söker sin tillflykt till andra länder och styr sin verksamhet därifrån. Information som är relevant i svenska förundersökningar kan finnas utanför Sverige. Vidare flyttas brottsvinster till andra länder och möjliggör investeringar i legala strukturer och ny brottslighet. Det är därför viktigt att Sverige har ett aktivt engagemang i det internationella brottsbekämpande arbetet och att myndigheterna i den konkreta, operativa verksamheten fullt ut drar nytta av de möjligheter som det internationella samarbetet erbjuder.

Införliva ett tydligare brottsförebyggande perspektiv i det internationella samarbetet

Sverige bör sträva efter ett internationellt brottsbekämpande engagemang med det proaktiva målet att förhindra kriminell verksamhet som är en del av, eller som bidrar till, den gränsöverskridande organiserade brottslighet som riktas mot Sverige. Det internationella, brottsbekämpande samarbetet är i förhållandevis stor utsträckning inriktat på lagföringsprocesser och andra straffrättsliga frågor. För att få till stånd en långsiktig positiv effekt på tryggheten i Sverige och minska belastningen på rättsväsendet behöver ökad uppmärksamhet läggas på att förebygga, förhindra och försvåra gränsöverskridande brottslighet redan där den har sitt ursprung, samt på att göra Sverige till ett mindre attraktivt land att begå brott i.

För att arbeta proaktivt är ett internationellt brottsbekämpande engagemang även aktuellt i internationella samarbeten utanför EU. Brottsbekämpande perspektiv bör genomsyra bilaterala samarbeten och det freds- och säkerhetsfrämjande arbetet. Det internationella utvecklings-samarbetet kan också bidra genom att stärka förutsättningarna för brottsbekämpning. Krig och konflikter påverkar Sveriges säkerhet och välstånd genom bland annat flyktingströmmar, genom att utgöra grogrund eller fristad för terrorism och våldsbejakande extremism samt som grogrund eller transit för organiserad brottslighet i form av t.ex. smuggling av vapen, narkotikahandel och människohandel. Regeringen ska fortsatt aktivt arbeta på bred front för ökat internationellt samarbete mot organiserad brottslighet.

Förstärkt polisiärt och straffrättsligt samarbete inom EU och med länder utanför EU

Polisiärt och straffrättsligt samarbete innebär att stater och myndigheter i olika länder bistår varandra med åtgärder avseende sådant som utbyte av information, utredning av brott, lagföring för brott och verkställighet av

straff och förverkandebeslut. Samtidigt innebär den digitala utvecklingen och förhållandet till vissa länder utanför EU nya utmaningar.

Sverige deltar i flera olika internationella samarbeten som ger brottsbekämpande myndigheter möjligheter att utbyta information med varandra och genomföra gemensamma operativa insatser. Informationsutbytet görs i huvudsak genom att uppgifter lämnas mellan länder på begäran, men i en del fall finns möjlighet till direktåtkomst till andra länders nationella databaser, EU-gemensamma databaser eller vissa av Interpols databaser. Det rättsliga EU-samarbetet, som bygger på principen om ömsesidigt erkännande, erbjuder också ett flertal andra instrument, bl.a. den europeiska arresteringsordern, den europeiska utredningsordern och gemensamma utredningsgrupper, vilka bidrar till framgångsrika utredningar och åtal. Unionens byrå för straffrättsligt samarbete, Eurojust, har en viktig uppgift i att möjliggöra och effektivisera samarbetet mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter i praktiken. Utöver EU-samarbetet är möjligheterna att efterlysa personer internationellt med hjälp av Interpol ett viktigt verktyg för brottsbekämpande myndigheter.

Inom EU pågår ett kontinuerligt arbete för att utveckla och bygga ut de brottsbekämpande myndigheternas verktygsåador. Ett nytt instrument som bedöms kunna bli värdefullt i kampen mot gränsöverskridande brottslighet är förslaget om överföring av straffrättsliga förfaranden som kommissionen presenterade i april 2023. Instrumentet innebär att en hel brottmålsprocess – från förundersökning till dom – kan flyttas från en medlemsstat till en annan. Det kan bl.a. ge fördelar i form av minskat dubbelarbete och bättre samordnade utredningsåtgärder. Den så kallade e-bevisningsförordningen kommer vidare att möjliggöra för svenska brottsbekämpande myndigheter att vända sig direkt till tjänsteleverantörer inom EU och begära ut information som kan utgöra bevis, vilket bedöms kunna effektivisera samarbetet.

Utöver arbetet inom EU är det av vikt att ha ett fortsatt nära samarbete med Sveriges grannländer inom Norden. Under 2024 är Sverige ordförande i det Nordiska ministerrådet. Det svenska ordförandeskapet kommer bl.a. att fokusera på kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna rörande organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet, våldsbejakande extremism och terrorism samt överföring av straffverkställighet.

Sverige har också ett omfattande internationellt rättsligt samarbete med länder utanför EU. Detta grundar sig huvudsakligen på internationella konventioner och avtal som förhandlats fram inom organisationer såsom Europarådet och FN, och på bilaterala avtal mellan stater. Det händer att svenska kriminella flyttar till eller placerar brottsvinster i vissa tredjeländer med vilka Sverige har ett begränsat rättsligt samarbete. För att det ska gå att nå större framgång behöver befintliga verktyg utnyttjas bättre men det finns också behov av att överväga nya arbetssätt. Frågan om förbättrat samarbete med vissa tredjeländer bör lyftas fram på EU-nivå för att skapa ett större tryck på stater som inte samarbetar. Detta är angeläget även för att kunna verkställa avvisningar och utvisningar och därmed undvika potentiella säkerhetsrisker och att gängkriminella håller sig kvar i Sverige.

Sverige ska på regerings- och myndighetsnivå fortsätta att aktivt arbeta både inom och utom EU för ett välfungerande polisiärt och rättsligt

internationellt samarbete. Detta inbegriper bland annat att verka för en ändamålsenlig utveckling av Interpol, Europol och Eurojust samt att aktivt bidra i arbetet för att utveckla och bygga ut de brottsbekämpande myndigheternas verktygslådor. Skr. 2023/24:67

7.4 Inriktningen för det fortsatta arbetet

För att öka delaktigheten från statliga myndigheter och förstärka det nationella och internationella samarbetet i arbetet för att uppnå målen i denna strategi ska

- statliga myndigheters ansvar för att förebygga, upptäcka och anmäla brott inom sina respektive verksamhetsområden ses över
- det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet fortsätta med hög ambition
- ett tydligare brottsförebyggande perspektiv införlivas i det internationella samarbetet, såväl inom EU som i samarbeten utanför EU
- de brottsbekämpande myndigheterna ges bättre möjligheter och fler verktyg för att effektivt och rättssäkert kunna samarbeta över nationsgränserna.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2024

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet