

Kommittédirektiv

Motståndskraft mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över motståndskraften mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv. Syftet är att se till att samhällets samlade förmåga att värna offentlig verksamhet och näringsliv mot infiltration och otillåten påverkan är ändamålsenlig och effektiv.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av de misstänkta oegentligheterna i Botkyrka kommun och andra liknande fall,
- kartlägga och beskriva hur de politiska partierna arbetar vid misstanke om infiltration av den organiserade brottsligheten bland sina förtroendevalda samt vilken uppföljning som görs av lämpligheten hos de förtroendevalda inom kommuner och regioner,
- utifrån tidigare kartläggningar, analyser och forskningsrapporter, och med beaktande av föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen, bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att motverka infiltration och otillåten påverkan dels bland förtroendevalda inom kommuner och regioner, dels näringslivet,
- lämna förslag på åtgärder för att motverka infiltration och otillåten påverkan kopplat till organiserad brottslighet i kommuner, regioner och näringsliv, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2027

Det behövs en motståndskraft mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner, regioner och näringsliv

Den organiserade brottsligheten är systemhotande och regeringen har som en av sina främsta prioriteringar att motverka och bekämpa den. Regeringen beslutade i februari 2024 en nationell strategi mot organiserad brottslighet (Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, skr. 2023/24:67). Strategin innehåller prioriteringar, åtgärder och mål för att öka samhällets motståndskraft mot den organiserade brottsligheten. Ett av målen är att otillåten och otillbörlig påverkan, infiltration och korruption från organiserad brottslighet måste motverkas. Medvetenheten och kunskapen om problemen behöver öka och insatser genomföras för att försvara och upprätthålla de värden som utgör grundfundament i ett välfungerande samhälle. Arbetet är tvärsektoriellt och berör i princip alla politikområden. Arbetet kräver robusthet mot otillåten påverkan i samhällets alla delar.

Flera åtgärder har genomförts på området otillåten påverkan inom offentlig verksamhet. Även avseende förtroendevalda och näringslivet har åtgärder vidtagits för att motverka infiltration. Det har under senare år fortsatt framkommit uppgifter om att infiltration och otillåten påverkan av organiserad brottslighet förekommer i förvaltningar och bland politiker på lokal och regional nivå, med försök att påverka lokala beslutsorgan. Senast har misstänkta oegentligheter i Botkyrka kommun uppdagats. Detta är en del av den organiserade brottslighetens systemhotande karaktär, som i förlängningen kan skada demokratin. Det finns mycket som tyder på att infiltration och otillåten påverkan av organiserad brottslighet har tagit sig in även i näringslivet. Det är av yttersta vikt att samhället kan stå emot sådan brottslighet. Regeringen ser därför ett behov av att utreda dessa frågor.

Uppdraget att se över motståndskraften mot infiltration och otillåten påverkan i kommuner och regioner

Infiltration från organiserad brottslighet i den politiska kontexten

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) konstaterar regeringen att Sverige har en internationellt sett välfungerande förvaltning, med en låg grad av korruption och hög grad av tillit till såväl

institutioner som medmänniskor, vilket är en viktig faktor bakom landets välstånd.

Denna tillit utmanas av den organiserade brottsligheten, inte minst genom infiltration och otillåten påverkan. Det är svårt att uppskatta omfattningen av korruption och andra oegentligheter i offentlig verksamhet, men flera internationella undersökningar placerar Sverige som ett av de länder i världen som har minst problem med korruption. Sett över tid har dock Sverige tappat poäng och placering i Transparency Internationals korruptionsindex (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2023, s. 2 och 19). Det har nu också uppkommit fall av misstänkta oegentligheter i Botkyrka kommun.

Flera lagändringar och andra åtgärder i syfte att stärka den offentliga förvaltningens motståndskraft mot den organiserade brottsligheten har genomförts de senaste åren. Exempelvis har ändringar skett i kommunallagen (prop. 2024/25:80). Syftet med lagändringarna är att kommuner och regioner i större omfattning ska förebygga, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten, och därmed stärka den interna kontrollen. Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka den kommunala revisionen, förbättra möjligheterna att genomföra jämförelser mellan olika kommuner och regioner samt föreslå hur offentlighetsprincipen kan införas hos Sveriges Kommuner och Regioner (dir. 2026:21). Syftet är att uppnå en mer effektiv, transparent och rättssäker verksamhet i kommuner och regioner för att säkerställa en ansvarsfull användning av skattemedel och förebygga oegentligheter.

Den 4 juli 2024 beslutade regeringen Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027. I den betonas vikten av förebyggande arbete genom stärkt säkerhet vid rekrytering, ökad kunskap om insiderhot och tydliga rutiner för att upptäcka och hantera otillåten påverkan. Handlingsplanen lyfter även fram behovet av en stark organisationskultur med hög integritet samt ökad samverkan mellan offentliga aktörer.

Statskontoret och Brottsförebyggande rådet (Brå) har på regeringens uppdrag tagit fram och spridit stödmaterial som kan användas för att förebygga och hantera otillåten påverkan i myndigheter under regeringen, kommuner och regioner (Fi2024/01456). Vidare har Statskontoret på regeringens uppdrag i regleringsbrev för 2025 tagit fram en webbaserad

utbildning om otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen som nu tillhandahålls via statskontoret.se.

Regeringen har därtill beslutat om propositionen Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar (prop. 2025/26:217) med syfte att skärpa ansvaret för förtroendevalda, tjänstemän och andra utövare av offentlig verksamhet som handlar otillbörligt och därigenom missbrukar sin ställning.

Brå har haft i uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige både mot enskilda förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar på alla nivåer. Av Brås redovisning framträder en tydlig bild av hur systemhotande aktörer arbetar för att påverka bl.a. enskilda förtroendevalda (Brå 2025:4). Brå har även tagit fram en handbok till stöd för kommuner för att förebygga otillåten påverkan (Brå 2025). Stödet är i flera delar även relevant för förtroendevalda i kommuner.

I april 2026 presenterades rapporten Samhällsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet, framtagen av Södertörns högskola, centrala myndigheter och andra aktörer inom ramen för samarbetet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB). I den framhålls att det finns en strategisk sårbarhet i det svenska demokratiska systemet på lokal och regional nivå. I rapporten framkommer att vissa personer inom miljöer med kopplingar till organiserad brottslighet också förekommer som förtroendevalda. Även om antalet sådana personer är begränsat bedöms detta innebära betydande risker eftersom politiska uppdrag kan ge tillgång till information, nätverk, beslutsprocesser och institutionell legitimitet. Ett land som Sverige är särskilt sårbart enligt rapportförfattarna eftersom kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för förvaltningen av offentliga resurser och fattar beslut inom områden som upphandlingar, markanvändning, sociala insatser, skola, omsorg och bostadsfrågor. Genom förtroendeuppdrag ges insyn i kommunala prioriteringar, kommande investeringar och lokala maktstrukturer. Den största sårbarheten bedöms i rapporten uppstå när politisk legitimitet kombineras med ekonomiska och kriminella nätverk. I sådana fall kan förtroendeuppdrag fungera som en strategisk resurs som stärker kriminella aktörers förmåga att skapa inflytande, bygga relationer och få kunskap om beslutsprocesser.

De politiska partierna intar en särställning i det politiska systemet

De politiska partierna har en central betydelse i den svenska demokratin. Det innebär att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer, inklusive hur partierna förhåller sig till sina medlemmar och representanter i olika församlingar.

Indirekt kommer detta till uttryck i regeringsformen genom att det i dess portalparagraf slås fast att den svenska demokratin bygger på principen om fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). De s.k. opinionsfriheterna har ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket eftersom det främsta syftet med dessa är att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. I förarbetena till regeringsformen framhålls att dessa fri- och rättigheter kan sägas utgöra en del av de politiska spelreglerna (prop. 1973:90 s. 243).

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten är också av särskild betydelse i sammanhanget. Den innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Föreningsfriheten anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144). Som Grundlagberedningen påpekade är föreningsfriheten av grundläggande betydelse för den politiska verksamheten eftersom de politiska partierna är att anse som föreningar (SOU 1972:15 s. 157).

Grundlagberedningen framhöll vidare att det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridliga missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottet uttalade att det delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden i samband med behandlingen av förslaget till regeringsform (KU 1973:26 s. 16–17).

Även om det finns indikationer på att förtroendevalda i kommuner och regioner är föremål för försök till infiltration och otillåten påverkan är en särskild försiktighet påkallad. Genom dess särställning i den svenska demokratin och den vikt de politiska partiernas särställning har enligt

förarbetena till regeringsformen är det inte aktuellt att reglera eller vidta åtgärder som påverkar partiernas arbete och inre liv.

Med hänsyn till de risker som infiltration av den organiserade brottsligheten kan medföra på kommunerna och regionernas verksamheter är det dock inte ett alternativ att det allmänna förhåller sig helt passivt. Det finns därför ett behov av att få fram ett underlag om hur de politiska partierna samt kommuner och regioner arbetar förebyggande och med misstänkt eller konstaterad infiltration. Det behöver också övervägas hur kommuner och regioner kan underlätta för partierna att motverka sådan infiltration. Det kan exempelvis handla om och i så fall hur kommuner och regioner ska informera partierna.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av de misstänkta oegentligheterna i Botkyrka kommun och andra liknande fall,
- kartlägga och beskriva hur de politiska partierna arbetar vid misstanke om infiltration av den organiserade brottsligheten bland sina förtroendevalda samt vilken uppföljning som görs av lämpligheten hos de förtroendevalda inom kommuner och regioner,
- utifrån tidigare kartläggningar, analyser och forskningsrapporter, och med beaktande av föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen, bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att motverka infiltration och otillåten påverkan bland förtroendevalda inom kommuner och regioner,
- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas av kommuner och regioner för att motverka infiltration och otillåten påverkan från organiserad brottslighet mot förtroendevalda i kommunala och regionala beslutsorgan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå åtgärder eller lämna författningsförslag som innebär ett ingrepp i de politiska partiernas frihet att organisera sitt arbete och bedriva sin verksamhet.

Uppdraget att se över motståndskraften mot infiltration och otillåten påverkan inom näringslivet

Offentlig sektor och näringsliv utgör två skilda samhällssektorer med olika styrformer och förutsättningar. Den offentliga sektorn ansvarar för myndighetsutövning och samhällsviktiga funktioner medan näringslivet bedriver affärsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Båda sektorerna kan vara föremål för otillåten påverkan och infiltration, vilket ställer krav på anpassade kontroller och förebyggande åtgärder.

Det ömsesidiga beroendet mellan offentlig och privat sektor innebär även att sårbarheter i den ena sektorn kan få återverkningar i den andra. Otillåten påverkan, korruption eller infiltration inom näringslivet kan exempelvis påverka offentliga beslutsprocesser och upphandlingar, samtidigt som brister i den offentliga sektorns kontroll- och tillsynsfunktioner kan skapa möjligheter för oseriösa aktörer att etablera sig och verka på marknaden. Detta understryker behovet av ett samordnat och sektorsövergripande arbete och ett utvecklat samarbete mellan myndigheter och näringsliv för att stärka motståndskraften mot sådan påverkan.

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) är regeringens inriktning tydlig kring att det är angeläget att berörda arbetsgivare inom såväl offentlig som privat sektor utvecklar arbetet mot insiderproblematik och höjer den interna medvetenheten och kunskapen.

Av Brås rapport Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor (Brå 2024:2) framgår att kriminella nätverk använder sig av så kallade möjliggörare, dvs. personer som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag till förmån för kriminella nätverk. Möjliggörare finns inom en rad områden i samhället, bl.a. rättsväsendet, förvaltningsmyndigheter, kommuner, bank- och finansbranschen, säkerhets- och bevakningsbranschen och transportsektorn. Brå framhåller att det är svårt för arbetsgivare att upptäcka och utreda möjliggörare. Arbetsgivarnas erfarenhet och mandat att utreda varierar, från arbetsgivare inom rättsväsendet som har stora möjligheter, till mindre kommuner som sällan har utsedda funktioner för sådant. Brå framhåller därför att både offentliga och privata aktörer behöver arbeta mer systematiskt med intern säkerhet och förebyggande åtgärder. I det sammanhanget är Utredningen om bakgrundskontroller (Ju 2025:19) relevant. Utredningen ska se över möjligheterna att genomföra

bakgrundskontroller, både inför och under anställning, för att bl.a. förhindra att personer med koppling till organiserad brottslighet anställs eller anlitas inom offentliga verksamheter och näringslivet.

Ett antal åtgärdsförslag mot infiltration finns också i en rapport av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som publicerades i januari 2026. I rapporten lyfts bland annat vikten av stärkt intern styrning och kontroll, regelefterlevnad, egenkontroll och effektiva visselblåsarsystem, särskilt inom branscher med förhöjd risk för kriminell påverkan.

I SMOB:s rapport Samhällsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet beskrivs kopplingar till företag, arbetsmarknad, välfärdssystem, upphandlingar och lokal politik och rapporten identifierar sårbarheter i samhället som kan utnyttjas av kriminella aktörer. I rapporten framhålls att näringslivet har en viktig roll i att motverka organiserad brottslighet genom att stärka kontrollen och minska möjligheterna att utnyttja legala företag för kriminella syften. I rapporten betonas också vikten av samverkan mellan företag och myndigheter för att identifiera och hantera risker. Även Brå har i en studie belyst hur företag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön (Brå 2025:20). Brå konstaterar i studien att en av fem nätverkskriminella eller personer som hade kopplingar till de nätverkskriminella under år 2020–2023 var delaktiga i minst ett företag. Brå lämnar i rapporten ett antal förslag till åtgärder som riktas mot generella systemsårbarheter.

Samtidigt som intresset av att bekämpa den organiserade brottslighetens förekomst i näringslivet är mycket starkt är det också angeläget att sådana motverkande åtgärder inte blir oskäligt betungande för företagare. Åtgärder mot kriminella aktörer ska vara träffsäkra och inte utgöra ett hinder för seriösa näringsidkare att bedriva näringsverksamhet. Förslag på åtgärder behöver därför vara proportionerliga och utgöra en rimlig avvägning mellan dessa intressen. Det bör beaktas att behovet av åtgärder för att motverka infiltration i näringslivet kan skilja sig åt mellan företag, beroende på exempelvis storlek och bransch.

Problematiken med infiltration och otillåten påverkan i näringslivet är komplext och behöver belysas närmare.

Utredaren ska därför

- utifrån tidigare kartläggningar, analyser och forskningsrapporter bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att motverka infiltration och otillåten påverkan kopplat till organiserad brottslighet i näringslivet, där utöver aktiebolag även andra juridiska personer, såsom ekonomiska föreningar, ingår,
- lämna förslag på åtgärder för att motverka infiltration och otillåten påverkan kopplat till organiserad brottslighet i näringslivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att göra en översikt över hur andra länder arbetar mot infiltration och otillåten påverkan

Arbetet med att motverka infiltration är inte på något sätt unikt för Sverige. En internationell utblick över andra länder, och då särskilt över Finlands, Frankrikes, Nederländernas, Storbritanniens, Italiens och USA:s arbete inom korruption och organiserad brottslighet, behöver därför göras.

ESO framhåller att brottslighetens gränsöverskridande karaktär kräver ett stärkt internationellt samarbete mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Kriminella aktörer utnyttjar systematiskt skillnader mellan nationella regelverk, särskilt inom företagsregistrering, skatteupplägg och arbetskraftsrörlighet. Även här görs redan mycket på området. Det står dock utredaren fritt att se över om det finns åtgärder att vidta för att försvåra den gränsöverskridande brottsligheten.

Utredaren ska därför

- göra de internationella jämförelser som kan anses som relevanta på området med att förebygga och motverka infiltration och otillåten påverkan från organiserad brottslighet, både avseende lokala och regionala politiska beslutsorgan samt inom näringslivet,
- vid jämförelserna särskilt beakta Finlands, Frankrikes, Nederländernas, Storbritanniens, Italiens och USA:s arbete inom korruption och organiserad brottslighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över begreppsanvändningen

I arbetet mot infiltration och otillåten påverkan finns en rad centrala begrepp och definitioner. En enhetlig begreppsanvändning och gemensamma definitioner är en viktig förutsättning för en samlad lägesbild, effektiv samverkan och en jämförbar uppföljning. Det finns därför behov av en översyn av begreppsanvändningen. Vid en sådan översyn bör regeringens och riksdagens uttalanden när det gäller det närliggande begreppet korruption beaktas (skr. 2012/13:167, bet. 2013/14:KU4, rskr. 2013/14:53).

Utredaren ska därför

- se över en rad centrala begrepp som används i det praktiska arbetet på området och i det fall det bedöms verkningsfullt för aktörerna i arbetet med att motverka infiltration och otillåten påverkan göra förtydliganden av begrepp och definitioner, och
- vid översynen beakta regeringens och riksdagens uttalanden när det gäller det närliggande begreppet korruption (skr. 2012/13:167, bet. 2013/14:KU4, rskr. 2013/14:53).

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Om förslagen medför kostnadsökningar för staten, regionerna eller kommunerna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i de analyser och konsekvensbeskrivningar som görs.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda organisationer och myndigheter, bl.a. Brå, Polismyndigheten och Statskontoret. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner samt ett representativt urval av kommuner och regioner. Utredaren bör också ha kontakt och samråda med politiska partier samt företrädare för näringslivet i den mån de berörs av uppdragets frågeställningar.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, särskilt Utredningen om bakgrundskontroller, Utredningen för en mer säker och digital bolagsrätt

(Ju 2025:10) och den kommande utredningen om särslagstiftning för gängkriminella.

Utredaren får ta upp och lämna förslag även i frågor som inte uttryckligen omnämns i dessa direktiv. Detta förutsätter att frågorna har samband med uppdraget och att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2027.

(Justitiedepartementet)