



Organiserad brottslighet och hybrida hot

Nya hot mot den svenska samhällsmodellen

Carina Gunnarson och Sebastian Cancino Montecinos

Carina Gunnarson och Sebastian Cancino
Montecinos

Organiserad brottslighet och hybrida hot

Nya hot mot den svenska samhällsmodellen

Titel	Organiserad brottslighet och hybrida hot – Nya hot mot den svenska samhällsmodellen
Title	Organized crime and hybrid threats – New threats to the Swedish social model
Rapportnr	FOI-R--5808--SE
Månad	November
Utgivningsår	2025
Antal sidor/Pages	46
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12512
Godkänd av	Daniel Faria
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Eric Corrigan (FOI).

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Rapporten syftar till att beskriva hur organiserad brottslighet utmanar den svenska samhällsmodellen och att diskutera potentiella hybrida hot i form av kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorism, samt i relation till främmande makt. Rapporten ställer tre frågor: Vilka sårbarheter finns i den svenska samhällsmodellen? Vilka principiella värden är det som hotas? Hur kan terrorgrupper och främmande makt använda aktörer inom organiserad brottslighet för att utnyttja samhällets sårbarheter?

Studien avgränsas till kommuner, politiska partier, välfärdssystem samt näringsliv med ett fokus på lokal nivå. Rapporten identifierar flera principiella värden som står på spel, såsom en förutsägbar, effektiv och lagstyrd förvaltning, kommuners ekonomi, det politiska systemets legitimitet samt fördelning, förutsägbarhet och finansiering av välfärdssystemen. Utifrån internationell forskning diskuteras hybrida hot i form av kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorism (*crime-terror-nexus*) i form av allianser, operativt samarbete, sammansmältning eller misslyckade stater. Främmande makt kan dra nytta av samhällets sårbarheter och potentiellt använda sig av kriminella aktörer för valpåverkan, desinformation, ryktesspridning eller cyberattacker.

Rapporten bygger på sekundärkällor i form av forskning, myndighetsrapporter och medierapportering och ringar in ett nytt och angeläget forskningsområde där det behövs mer forskning i en svensk kontext. Ett fokus på lokal nivå är därvidlag central.

Nyckelord: hybrida hot, organiserad brottslighet, den svenska samhällsmodellen, principiella värden, kommuner, välfärdssystem, partier, näringsliv.

Summary

The report aims to describe how organized crime challenges the Swedish social model and to discuss potential hybrid threats in the form of links between organized crime and terrorism, as well as in relation to foreign powers. The report poses three questions: What vulnerabilities exist in the Swedish social model? What fundamental values are under threat? How can terrorist groups and foreign powers use actors within organized crime to exploit societal vulnerabilities?

The study is limited to municipalities, political parties, welfare systems, and the business sector, with a focus on the local level. The report identifies several fundamental values that are at stake, such as predictable, effective, and law-based administration, municipal finances, the legitimacy of the political system, and the distribution, predictability, and financing of welfare systems. Drawing upon international research, the report discusses hybrid threats and potential links between organized crime and terrorism (the crime-terror-nexus) in the form of alliances, operational cooperation, mergers, or failed states. Foreign powers can take advantage of societal vulnerabilities and potentially use criminal actors for election interference, disinformation, rumour spreading, or cyberattacks.

Drawing on secondary sources in the form of research, government reports, and media coverage, the report identifies a new and important area of research with a need for more research in a Swedish context. A focus on the local level is central.

Keywords: Hybrid threats, organised crime, the Swedish social model, principal values, municipalities, welfare systems, political parties, business sector.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar	7
1.2	Material	8
1.3	Disposition	9
2	Teori och metod	10
2.1	En modell för hybrida hot	10
2.2	Den svenska samhällsmodellen	13
2.3	Organiserad brottslighet	16
2.4	Avgränsning och precisering av modellen	17
3	Sårbarheter i den svenska samhällsmodellen	19
3.1	Kommunerna	20
3.2	De politiska partierna	21
3.3	Välfärdssystemen	23
3.4	Näringslivet	24
3.5	Sammanfattning – värden som hotas	26
4	Framtida hot: organiserad brottslighet, terrorgrupper och främmande makt	27
4.1	Organiserad brottslighet och terrorgrupper	27
4.1.1	Skillnader mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper	28
4.1.2	Relationen mellan organiserad brottslighet och terrorism	29
4.2	Organiserad brottslighet och främmande makt	31
4.3	Potentiella hybridhot mot Sverige	32
5	Slutsatser och utblick	34
5.1	Svar på frågeställningarna	34
5.1.1	Sårbarheter i den svenska modellen	34
5.1.2	Hotade värden	35
5.1.3	Hybrida hot	35
5.2	Förslag på framtida forskning	36
Bilaga 1	38	
Referenser	39	

1 Inledning

Hybrida hot är ett begrepp som har fått stor uppmärksamhet de senaste åren, vilket delvis är en följd av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och Rysslands invasion av Ukraina. I forskningssammanhang har antalet publikationer om hybrida hot ökat markant sedan 2018 och ser inte ut att klinga av den närmaste tiden.¹

Hybrida hot handlar om att statliga och icke-statliga aktörer försöker påverka andra stater utan att bedriva öppen krigföring.² Det kan exempelvis handla om cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner, skadegörelse av kritisk infrastruktur såsom järnvägar, motorvägar, hamnar, energi- och vattenanläggningar. Det kan även handla om spridning av propaganda eller andra former av desinformations- och påverkanskampanjer.³

I Sverige har under de senaste åren skett en utveckling som riskerar att öka sårbarheten för hybrida hot och öppnat nya möjligheter på andra arenor. Det finns flera exempel som indikerar att organiserad brottslighet i Sverige, men även i andra europeiska stater, har utnyttjats av främmande makt som ett verktyg.⁴ Det finns även ett internationellt forskningsfält som belyser kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorism (*crime-terror-nexus*).

Denna studie ringar in ett nytt forskningsområde som är centralt och högaktuellt, men där tillgången till material ännu är begränsat i ett svenskt sammanhang. Forskningsområdet rör sig i gränslandet mellan olika forskningsinriktningar – hybrida hot, organiserad brottslighet och terrorism – och hur de är länkade till varandra. Rapporten ringar in några områden som behöver fördjupas på teoretisk nivå och där det behövs empiriska studier i en svensk kontext.

1.1 Syfte och frågeställningar

Denna studie syftar till att beskriva och diskutera i vilka avseenden organiserad brottslighet utmanar den svenska samhällsmodellen. Utifrån en internationell utblick diskuterar vi potentiella systemhot när det gäller organiserad brottslighet i form av kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorism, samt i relation till främmande makt.

¹ Libiseller, Chiara. "Hybrid Warfare' as an Academic Fashion". *Journal of Strategic Studies*. Vol. 46, nr. 4, 2023: 858–80.

² Wither, James K. "Hybrid Warfare Revisited: A Battle of 'Buzzwords'". *Connections: The Quarterly Journal*. Vol. 22, nr. 1, 2023: 7–27.

³ Svenonius, Ola; Lioufas, Anna. "Strategiska överväganden för hantering av hybrida hot". FOI Memo 8762. Stockholm: FOI, 2024; Ranstorp, Magnus; Ahlerup, Linda. LVU-kampanjen. Desinformation, konspirationsteorier, och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer (Stockholm: Försvarshögskolan, 2023).

⁴ Levitt, Matthew; Boches, Sarah. "Iranian External Operations in Europe: The Criminal Connection". International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 16 oktober 2024.

Studien ställer följande frågor:

- Vilka sårbarheter finns i den svenska samhällsmodellen?
- Vilka principiella värden är det som utmanas?
- Hur kan terrorgrupper och främmande makt använda aktörer inom organiserad brottslighet för att utnyttja samhällets sårbarheter?

De områden som vi valt att särskilt lyfta fram i denna studie är några centrala aspekter av den svenska samhällsmodellen och hur dessa påverkas av organiserad brottslighet. Det rör sig om kommunerna, de politiska partierna, välfärdssystemet, samt näringslivet. Kommunerna har en central roll i den svenska samhällsmodellen genom direktvalda politiska församlingar och kommunalt självstyre samt egna finanser genom kommunal skatt. De politiska partierna är centrala för att formulera, sammanjämka, mobilisera och genomföra politik. Välfärdsresurser fördelas i hög grad på lokal nivå: nära tre fjärdedelar av kommunernas totala kostnader går till skola, äldreomsorg och personlig assistens. Ett fungerande näringsliv är centralt för individer, branscher och ekonomisk utveckling men också för finansieringen av de offentliga systemen. Det finns starka skäl att särskilt lyfta fram dessa fyra områden eftersom de är nära sammankopplade med varandra. Urvalet motiveras av att såväl offentlig förvaltning som ekonomi identifierats som centrala målområden i regeringens strategi mot organiserad brottslighet.⁵

1.2 Material

Rapporten bygger huvudsakligen på sekundärkällor i form av forskning, myndighetsrapporter och, i viss mån, nyhetsrapportering. Den bidrar med nya perspektiv på ett nytt forskningsområde, där tillgången till empiriska data ännu är relativt begränsad i ett svenskt sammanhang.

I ett internationellt perspektiv finns rik tillgång till forskning om organiserad brottslighet i till exempel USA, Japan, Italien och Ryssland. I Sverige började forskningen uppmärksamma avancerade former av organiserad brottslighet under mitten av 1980-talet. Denna forskningsinriktning har framför allt bedrivits av kriminologer och sociologer med ett tydligt fokus på kriminalitetens organisering och utveckling över tid.⁶ Forskning om hur organiserad brottslighet påverkar svensk förvaltning är ännu ett relativt utforskat område. En forskningsöversikt över kunskapsläget visar att ett stort antal myndigheter uppmärksammar avancerade kriminella upplägg som riktar sig mot statliga myndigheter, kommuner och regioner.⁷ En uppmärksamman rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) har med ett rikt empiriskt material visat de tillvägagångssätt som kriminella aktörer använder sig av för att infiltrera förvaltning och när-

⁵ Skr. 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*.

⁶ Se Mondani, Heman och Rostami, Amir. "Samarbete i brott: Organiserad brottslighet i Sverige 1995–2015", i Amir Rostami och Jerzy Samecki red. *Det svenska tillståndet. En antologi om brottsutvecklingen i Sverige* (Lund: Studentlitteratur, 2022), s. 271–275.

⁷ Gunnarson, Carina. *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun* (Stockholm: SNS, 2023).

ingsliv.⁸ Flera rapporter visar näringslivets utsatthet för bedrägerier och brott från aktörer inom organiserad brottslighet.⁹

Forskning om kopplingen mellan organiserad brottslighet, hybrida hot, terrorism och främmande makt är än mer begränsad i en svensk kontext. Däremot finns tillgång till internationell forskning som kan bidra med kunskap om dessa.

1.3 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 preciseras vissa centrala begrepp, såsom hybrida hot, den svenska samhällsmodellen och organiserad brottslighet. I kapitlet beskrivs en modell som illustrerar hur hybrida hot kan bedrivas och vilka demokratiska kärnvärden som utmanas av inhemska och utländska aktörer. I kapitel 3 diskuteras ett urval av sårbarheter i den svenska samhällsmodellen. Denna del av rapporten bygger delvis på en av författarnas tidigare forskningsöversikt.¹⁰ I kapitel 4 analyseras kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper samt kopplingen mellan organiserade brottslighet och främmande makt. Analysen bygger på internationell forskning, myndighetsrapporter samt nyhetsrapportering. I kapitel 5 sammanfattar vi studiens innehåll och diskuterar de viktigaste slutsatserna. Avslutningsvis ger vi några förslag på nya forskningsområden.

⁸ Brå. *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2024:2).

⁹ Företagarna. *Brott mot företagare 2021. Kriminalitetens omfattning och dess konsekvenser för mindre företag i Sverige* (Stockholm: Företagarna Sverige, 2021); Stiftelsen Tryggare Sverige. *Företagens trygghetsundersökning* (Stockholm: Stiftelsen Tryggare Sverige, 2023); Svenskt Näringsliv. *Brottslighetens kostnader 2023* (Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2023); Rostami, Amir och Mondani, Heman. *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet* (Stockholm: Stockholms Handelskammare, 2024).

¹⁰ Gunnarson, *Den sårbara staten*.

2 Teori och metod

I följande avsnitt kommer vi att diskutera och precisera några av rapportens centrala begrepp: hybrida hot, den svenska samhällsmodellen och organiserad brottslighet. I kapitlet presenteras och diskuteras en teoretisk modell som utvecklats av *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE) och som bildar utgångspunkt för denna rapport.¹¹ I slutet av kapitlet avgränsas och preciseras modellen för denna studie.

2.1 En modell för hybrida hot

Hybrida hot är ett samlingsnamn för fientlig verksamhet riktad mot ett land som hamnar utanför ramarna för konventionellt krig. Begreppet hybrida hot har fått stor uppmärksamhet de senaste åren, vilket delvis är en följd av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och Rysslands invasion av Ukraina. I forskningssammanhang har antalet publikationer om hybrida hot ökat markant sedan 2018.¹² I stora drag handlar hybrida hot om statliga och icke-statliga aktörer, till exempel organiserad brottslighet och terrorgrupper, som försöker påverka och skada andra stater genom exempelvis cyberattacker, skadegörelse av kritisk infrastruktur, eller spridning av propaganda, desinformation och påverkanskampanjer.¹³

Så kallade hybridhotaktörer kännetecknas av sin strävan att: (1) undergräva och underminera demokratins integritet och funktion genom att rikta in sig på sårbarheter inom olika domäner, skapa nya sårbarheter genom att utnyttja potentiella svagheter, skapa tvetydighet och undergräva medborgarnas förtroende för demokratiska institutioner; (2) manipulera etablerade beslutsprocesser, utnyttja luckor i informationsflöden, skrämma individer och ingjuta rädsla i samhället; och (3) maximera effekten genom att skapa kaskadeffekter, särskilt genom att skraddarsy attacker för att överbelasta samhällssystemen, vilket resulterar i oförutsägbara negativa konsekvenser.¹⁴

I denna rapport utgår vi från en modell som analyserar hybrida hot på olika nivåer i samhället (lokal, nationell och internationell nivå).¹⁵ Som nämnts ovan, har modellen utvecklats av *Hybrid CoE*, som kallar den *Comprehensive resilience ecosystem* (CORE).¹⁶ CORE-modellen utgår från sju kärnvärden inom det demokratiska systemet som kan påverkas av hybridhotaktörer: (1) rättssäkerhet, (2) stabilitet, (3) pålitlighet och tillgänglighet, (4) förutsägbarhet, (5) politisk representation och ansvars-

¹¹ Jungwirth, Rainer; Smith, Hanna; Willkomm, Etienne; Savolainen, Jukka; Alonso Villota, Marina; Lebrun, Maxime; Aho, Aleksis; ginnopoulos, Georgios. "Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem" (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023).

¹² Libiseller, "'Hybrid Warfare' as an Academic Fashion"; Svenonius och Lioufas, "Strategiska överväganden för hantering av hybrida hot".

¹³ Svenonius och Lioufas, "Strategiska överväganden för hantering av hybrida hot".

¹⁴ Jungwirth med flera, *Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem*.

¹⁵ För en annan modell om hybrida hot se Strindberg, Anders och Svensson, Erik. *Demokratisk säkerhet: En antologi* (Stockholm: FOI, 2022).

¹⁶ Jungwirth med flera, *Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem*.

utkrävande, (6) civila rättigheter och friheter, samt (7) likabehandling och rättvisa (se Figur 1).

Enligt CORE-modellen är dessa kärnvärden relevanta för tre olika arenor inom det demokratiska systemet: *styrning* (rättssäkerhet, stabilitet), *tjänster* (pålitlighet och tillgänglighet, förutsägbarhet) och *civilsamhälle* (politisk representation och ansvarsutkrävande, civila rättigheter och friheter, samt likabehandling och rättvisa). De tre olika arenorna består av tretton olika domäner, som skyddar det demokratiska systemets kärnvärden.

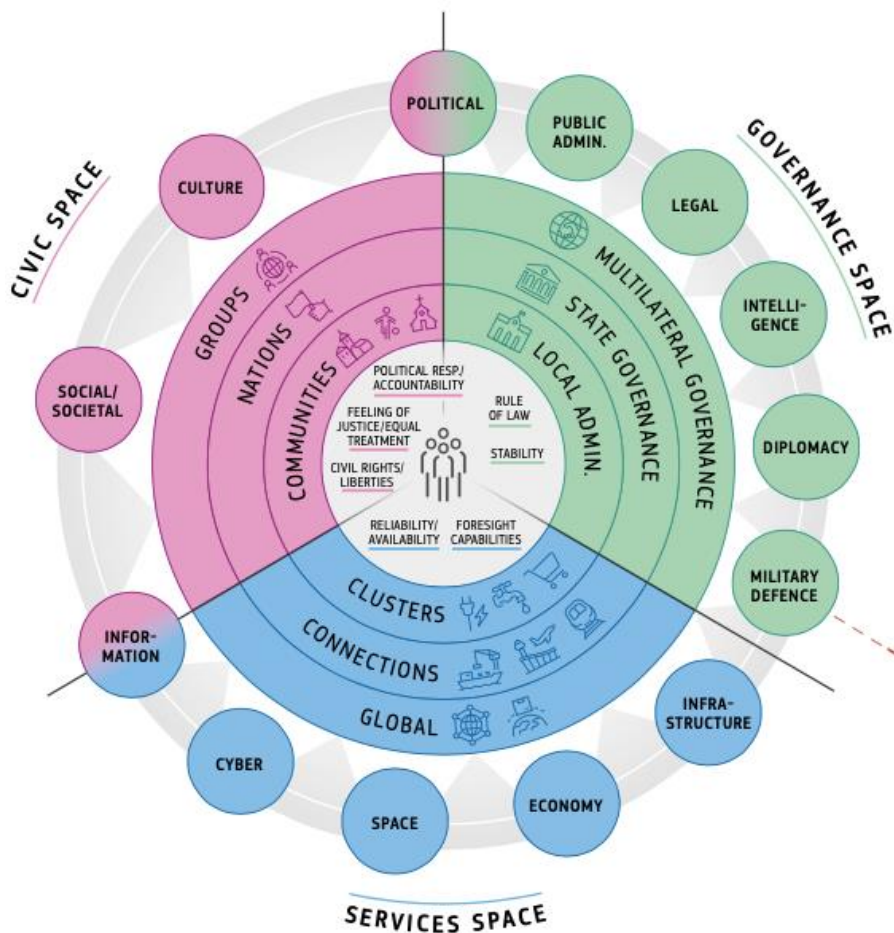
Domäner som hör till styrning är: det politiska systemet, offentlig förvaltning, rättsväsendet, underrättelseområdet, diplomati och militärt försvar.¹⁷ Domänerna som rör tjänster är: infrastruktur, ekonomi, rymd, cyber och information.¹⁸ Och slutligen, domäner som rör civilsamhället är: sociala och kulturella institutioner. Notera att viss överlappning finns mellan olika domäner. Exempelvis ingår domänen information i såväl tjänster som civilsamhället. Den politiska domänen ingår både i styrning och civilsamhället.

Slutligen verkar systemet på tre olika nivåer: lokalt, nationellt och internationellt.¹⁹

¹⁷ I CORE-modellen används begreppet *governance*, som här har översatts till styrning.

¹⁸ I CORE-modellen används begreppet *services*, här översatt till tjänster.

¹⁹ Jungwirth med flera, *Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem*.



Figur 1: A Comprehensive resilience ecosystem. Använd med tillåtelse av Hybrid CoE.

Ett tydliggörande exempel på hur hybrida hot kan påverka hela det demokratiska ekosystemet var Rysslands misstänkta inblandning i den spanska konstitutionella krisen 2017, där Katalonien i en folkomröstning förklarade sig självständigt från övriga Spanien. Exemplet beskrivs utförligt i Jungwirth (2023).²⁰ Enligt rapporter har Ryssland finansierat och assisterat olika separatistgrupper i Katalonien sedan 2000-talet för att göda spänningar mellan Katalonien och Spaniens regering. Spänningarna förvärrades vid finanskrisen 2008 och förtroendet mellan människor i regionen och den federala makten i Spanien började påverkas negativt. Det som började med oroligheter på lokal- och regional nivå i Katalonien, spillde sedan över på sociala och

²⁰ Jungwirth med flera, *Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem*.

kulturella institutioner. Spänningarna började uppmärksammas på nationell nivå, och när Katalonien väl förberedde sig inför folkomröstningen om självständighet reagerade spanska regeringen genom att skicka cirka 16 000 poliser för att genomföra gripanden och beslagta folkomröstningsmaterial. Även om folkomröstningen genomfördes valde politiska ledare i Katalonien att utlysa en generalstrejk i protest mot polisinsatsen. Detta fick i sin tur ekonomiska konsekvenser med ett kraftigt fall på Madridbörsen samt att flera företag valde att lämna regionen. Ett självständigt Katalonien var förmodligen inte Rysslands primära syfte med kampanjen, utan snarare att skapa en nationell kris i ett EU- och NATO-land.

2.2 Den svenska samhällsmodellen

I detta avsnitt beskrivs kortfattat några centrala aspekter av den svenska samhällsmodellen. Delar av denna är kodifierad genom regeringsform och lag, medan andra delar av modellen har etablerats genom politiska överenskommelser och arbetsmetoder. Den senare kan beskrivas som ett slags samförståndsanda som traditionellt genomsyrat politik, näringsliv och samhälle.

I regeringsformens portalparagraf står att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.²¹

Den svenska regeringsformen syftar till att definiera de yttre ramarna för politiken. Bestämmelserna handlar främst om procedurer där regeringsformen i första hand definierar *hur* statsorganen ska arbeta, däremot inte *vad* de ska göra. Regeringsformen säger exempelvis mycket lite om partierna, skattenivåer, välfärdspolitik eller andra frågor som rör *politikens innehåll*. En grundläggande förutsättning är dock att offentliga organ endast får användas för ändamål som ligger inom deras befogenhet.²² Statsförvaltningen är uppbyggd och styrd efter tre huvudprinciper: att förvaltningen ska styras av de regler och riktlinjer som beslutas av folkvalda, att förvaltningen är lagstyrd och förutsägbart, och att den fungerar på ett effektivt sätt.²³ Sverige är ett av de länder som bedöms som minst korrupta i världen enligt de opinionsundersökningar som regelbundet görs av *Transparency International*.²⁴

Statsvetare beskriver den svenska statsförvaltningen som tudelad. Det innebär att även om myndigheterna lyder under regeringen så får ingen, ”särskilt inte regeringen eller ens riksdagen”, påverka hur myndigheten tolkar riksdagens lagar eller påverka beslut i enskilda fall.²⁵ Regeringen kan som kollektiv enbart styra genom generella

²¹ Regeringsformen (1974:152), 1 §.

²² Petersson, Olof. *Den offentliga makten* (Lund: Studentlitteratur, 2014), s. 55.

²³ Bäck, Henry; Erlingsson, Gissur; Larsson, Torbjörn. *Den svenska politiken. Struktur processer och resultat* (Stockholm: Liber, 2015), s. 166-167.

²⁴ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024. Se även Andersson, Staffan. ”Studying the Risk of Corruption in the Least Corrupt Countries”. *Public Integrity*. Vol. 10, nr. 3, 2008: 193-214.

²⁵ Bäck, Erlingsson och Larsson, *Den svenska politiken*, s. 167-168.

instruktioner i form av lagförslag, förordningar, myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev.²⁶ Till skillnad från andra länder får enskilda ministrar i Sverige inte påverka myndigheters beslut. Mer konkret innebär det att en minister inte får ringa till någon statlig myndighet eller kommunal nämnd i syfte att påverka beslut i enskilda ärenden. Det är tydligt uttryckt i Regeringsformens tolfte kapitel:

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.²⁷

Offentlighetsprincipen särskiljer svensk förvaltning från andra länder och innebär att alla har rätt att ta del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess.²⁸ Konkret innebär det att man har rätt att begära dokument från offentliga myndigheter, vilket ger insyn i riksdagens, regeringens, myndigheterna och kommunernas arbete.²⁹ Principen bidrar till ökad transparens, underlättar granskning av beslutsfattare och minskar risken för korruption.

En universell och skattefinansierad välfärdsmodell med relativt höga ersättningsnivåer är ett annat särdrag för Sverige.³⁰ Den innebär att medborgarna i utbyte mot inbetalad skatt får ta del av välfärdssystemen i form av utbildning, sjukvård, tillgång till läkarvård, vårdcentraler och förskolor, föräldraförsäkring, barnbidrag, äldreomsorg, pensioner, bostadsbidrag, försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning, försäkringskassa, studentbostäder eller andra former av stöd som finansieras via det offentliga. En bärande tanke är att det offentliga träder in med stöd under perioder i livet när medborgare drabbas ekonomiskt av sjukdom, handikapp eller arbetslöshet. Systemen finansieras genom skatt och bygger på hög sysselsättningsgrad. Den svenska välfärdsmodellen förändrades under 1990-talet, vilket bland annat innebar större valfrihet och att offentligfinansierade välfärdstjänster i dag även kan utföras av privata aktörer.³¹

Den kommunala självstyrelsen är ytterligare en grundsten i den svenska förvaltningsmodellen. Kommunerna ska enligt grundlagen sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse ”på den kommunala självstyrelsens grund”.³² Enligt den så kallade *likställighetsprincipen* måste alla kommunens invånare behandlas lika om det inte finns objektiva skäl för olika behandling.³³ Kommunernas uppdrag är omfattande

²⁶ Dahlström, Carl. ”Delegering, politisering och svensk statsförvaltning” i Carl Dahlström red. *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (Lund: Studentlitteratur, 2023) s. 166.

²⁷ Regeringsformen (1974:152), 12 kap. 2 §.

²⁸ Bäck, Erlingsson och Larsson, *Den svenska politiken*, s. 60. Offentlighetsprincipen är fastställd i tryckfrihetsförordningen.

²⁹ Tryckfrihetsförordning (1949:105), kapitel 2.

³⁰ Esping-Andersen, Gösta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

³¹ Lindbom, Anders. ”Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost its Defining Characteristics?” *Scandinavian Political Studies*. Vol. 24, nr. 3, 2001: 171-193; Blomqvist, Paula. ”The Choice Revolution Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s”. *Social Policy & Administration*. Vol. 38, nr. 2, 2004: 139-155.

³² Regeringsformen (1974:152), 14 kap: 2§. Kommunernas relativt självständiga ställning till staten baseras på kommunallagen, som innehåller allmänna bestämmelser om vad kommuner får göra.

³³ Bäck, Erlingsson och Larsson, *Den svenska politiken*, s. 197-198, 203-204, fotnot 36. Socialtjänsten bygger dock på att det allmänna ska kunna behandla människor olika, då med stöd av socialtjänstlagen.

vad gäller funktioner, resurser, personal och skatteuppbörd. Skola, äldreomsorg och stöd till personer med funktionsnedsättning är centrala ansvarsområden: tillsammans svarar de för cirka tre fjärdedelar av kommunernas totala kostnader.³⁴

Utöver dessa förvaltningspolitiska aspekter finns andra politiska särdrag i den svenska samhällsmodellen. Den svenska modellen vilar i hög grad på politik i form av traditioner, praxis, arbetsformer eller politiska överenskommelser som inte är kodifierade i lag. Den svenska modellen kännetecknas av en samförståndsanda som genomsyrt samhället, politiken och arbetsmarknaden och som har bidragit till landets politiska stabilitet, höga sociala och institutionella tillit, samt landets ekonomiska utveckling. I början av 2000-talet låg Sverige i topp bland OECD-länderna vad gäller offentliga utgifter, skattenivå, facklig anslutning, kvinnors förvärvsfrekvens och valdeltagande.³⁵ Folkbildnings- och föreningstraditionen är starkt förankrad i Sveriges moderna historia och har betraktats som en del av det svenska samhällsprojektet att främja en reforminriktad arbetarrörelse. Den har setts som gynnsam för individens utveckling och skapat förutsättningar för en konsensusbaserad demokratisk modell.³⁶

Den svenska modellens kärna är det samarbete som har etablerats mellan arbetsmarknadens parter och som bland annat omfattar kollektivavtal, fredsplikt, förenings- och förhandlingsrätt. Historiskt etablerades samarbetet under 1920- och 1930-talen mellan näringslivet och fackliga organisationer, där Saltsjöbadsavtalet mellan LO och SAF 1938 blivit en symbol för denna samarbetsanda.³⁷ Relationen mellan näringslivet och arbetsmarknadens parter beskrivs till och med i den nya *En kulturkanon för Sverige* som ”en central del av landets ekonomiska kulturarv” och har, enligt denna, ”lagt grunden till samförstånd, arbetsfred och ekonomisk stabilitet”.³⁸ Den så kallade Saltsjöbadsandan innebär att arbetsmarknadens parter gemensamt reglerar frågor som rör centrala frågor som lönebildning, arbetsmiljöfrågor, lönesättning, arbetstider och ledighet för att skydda samhället mot effekterna av konflikter på arbetsmarknaden. Modellen har historiskt byggt på ett starkt fackligt inflytande, som dock började att försvagas under 1990-talet.³⁹

³⁴ Ekonomifakta. Kommunernas kostnader.

³⁵ Rothstein, Bo. *Sociala fällor och tillitens problem* (Stockholm: SNS, 2003), s. 117.

³⁶ Jansson, Jenny. *Manufacturing Consensus. The making of the Swedish Reformist Working Class* (Uppsala: Acta, 2012); Lijphart, Arendt. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven och London: Yale University Press, 1999).

³⁷ Möller, Tommy. *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. (Lund: Studentlitteratur, 2011), s. 154.

³⁸ SOU 2025:92. *En kulturkanon för Sverige. Betänkande av kommittén En kulturkanon för Sverige*, s. 211. Saltsjöbadsavtalet ingår i det betänkande om en kulturkanon som överlämnades till regeringen den 2 september 2025. Avtalet skrevs under av företrädare för LO och SAF (i dag Svenskt Näringsliv) på Grand Hotel i Saltsjöbaden den 20 december 1938.

³⁹ Hermansson, Jörgen; Lund, Anna; Svensson, Torsten, Öberg, PerOla. *Av korporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell* (Stockholm: SOU, 1999:121).

2.3 Organiserad brottslighet

Inom forskningen börjande avancerade former av organiserad brottslighet i Sverige uppmärksammas under mitten av 1980-talet.⁴⁰ En forskningsöversikt över kunskapsläget visar att ett stort antal myndigheter uppmärksammar avancerade kriminella upplägg som riktar sig mot statliga myndigheter, kommuner och regioner.⁴¹ En uppmärksam rapport från Brå har med ett rikt empiriskt material visat de tillvägagångssätt som kriminella aktörer använder sig av för att infiltrera förvaltning och näringsliv.⁴² Dessutom har flera rapporter visat näringslivets utsatthet för bedrägerier och brott från aktörer inom organiserad brottslighet.⁴³

Regeringen presenterade i februari 2025 en samlad nationell strategi mot organiserad brottslighet där vissa delar av brottsligheten beskrivs som systemhotande. Hoten beskrivs i denna som såväl direkta som indirekta och påverkar individers trygghet och samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten beskrivs som ”ett påtagligt problem” för statlig, regional och kommunal verksamhet, men också för näringslivet, civila samhället och landets invånare.⁴⁴ Otryggheten och utsattheten för påverkan och exponering för kriminella beteenden beskrivs som särskilt hög i ett sextiotial geografiska områden med högre närvaro av organiserad brottslighet, vilket har lett till angrepp på polis, räddningstjänst och ambulanspersonal. Regeringens strategi skriver också att det är vanligare med hot mot kommunikationer, livsmedelsförsörjning och transporter i dessa områden.⁴⁵ Förutom att underminera olika samhällsfunktioner kan närvaron av organiserad brottslighet leda till ökad misstro till myndigheter, minskad social tillit och andra psykologiska effekter som minskar individers välbefinnande, framtidstro, känsla av gemenskap och vilja att engagera sig i samhällsfrågor.⁴⁶

Organiserad brottslighet är inte ett enhetligt system, utan består av en mängd olika organisationsformer med varierande verksamheter och varaktighet över tid. Organiserad brottslighet används som begrepp för att beskriva olika typer av kriminella nätverk eller organisationer som varierar mellan tillfälliga nätverk som uppstår för att genomföra ett specifikt brott till hierarkiska och strukturerade organisationer som är stabila över tid. Relationen mellan organiserad brottslighet och det omgivande samhället varierar mellan olika geografiska, sociala, politiska och ekonomiska kontexter. Olika kriminella grupper har varierande förmåga och vilja att påverka staten, förvaltningen, den poliska nivån eller det omgivande samhället. All organiserad brottslighet är inte systemhotande.⁴⁷

⁴⁰ Se Mondani och Rostami, ”Samarbete i brott”, s. 271-275.

⁴¹ Gunnarson, *Den sårbara staten*.

⁴² Brå, *Möjliggörare för kriminella nätverk*.

⁴³ Företagama, *Brott mot företagare 2021*; Stiftelsen Tryggare Sverige, *Företagens trygghetsundersökning*; Svenskt Näringsliv, *Brottslighetens kostnader 2023*; Rostami och Mondani, *Kriminella entreprenörer*.

⁴⁴ Skr. 2023/24:67, s. 3.

⁴⁵ Skr. 2023/24:67, s. 5.

⁴⁶ Uslaner, Eric, *The Moral Foundations of Trust* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).

⁴⁷ För en översikt, se Gunnarson, *Den sårbara staten*. För en diskussion om maffia, se Gunnarson, Carina, *Företagare och konsument mot maffia – lärdomar från Italien* (Stockholm, SNS, 2024), s. 23-25.

I en forskningsrapport av Mondani och Rostami, skriven för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), identifierar forskarna fem kriminella organiseringstyper i Sverige: nätverk, partiella organisationer, gatugång, MC-gång samt maffialiknande strukturer.⁴⁸ Rapportens material omfattar perioden 2011–2016 och bygger på Polismyndighetens registerdata om personer med tillhörighet till organiserad brottslighet samt Brå:s registerdata över personer misstänkta för brott. Resultaten är intressanta och visar att maffia och MC-gång är de miljöer som har de högsta nivåerna av företagsengagemang och att de är verksamma i samhällskänsliga yrken. Forskarna visar också att ett antal individer i maffiamiljöer innehar politiska förtroendeuppdrag på kommunal nivå. En svaghet i studien är att kategorierna är vagt definierade, delvis överlappande och bygger på data som har samlats in och kategoriserats av polisen självt.⁴⁹

I detta arbete diskuterar vi organiserad brottslighet utan att ha en specifik organisationsform eller kriminell aktör i åtanke.

2.4 Avgränsning och precisering av modellen

En av CORE-modellens fördelar är att den på ett relativt överskådligt sätt visar att hybrida hot omfattar olika arenor, domäner och nivåer. Modellen lyfter därmed fram att motståndskraft mot hybrida hot måste utformas och implementeras på flera områden och nivåer. Att utveckla motståndskraft mot hybridhot kräver att vi ser bortom motståndskraften inom varje enskilt område och att samhällets motståndskraft måste stärkas inom flera domäner genom en heltäckande ekosystemansats. En annan fördel med modellen är att den tydliggör de demokratiska kärnvärden som hotas genom en placering i modellens mitt.

En av modellens nackdelar är att den är komplex. Den omfattar många domäner, vilket kräver att analysen måste avgränsas. Det finns också en överlappning mellan olika domäner och nivåer, som gör det otydligt hur dessa ska avgränsas från varandra. En annan svaghet i modellen är att vissa delar är mindre preciserade än andra, exempelvis är domänen för civilsamhället mindre specifik än den för offentlig förvaltning. Liksom de flesta modeller är den generell och behöver preciseras och anpassas till den kontext som studeras.

⁴⁸ Mondani och Rostami, *Kriminella entreprenörer*, s. 47–48.

⁴⁹ Mondani och Rostami, *Kriminella entreprenörer*, s. 65.

De arenor som vi valt att särskilt lyfta fram i denna studie handlar framför allt om det som i CORE-modellen benämns styrning (*governance*) och tjänster (*services*). Vad gäller styrning avgränsas modellen till två domäner som rör politik och förvaltning. Analysen inriktas här på förvaltning, kommuner, partier och välfärdssystem. När det gäller tjänster inriktas analysen på domänen ekonomi, med ett fokus på näringslivet. Preciseringsen framställs i tabell 1.

Tabell 1. Precisering av CORE-modellen.

Arenor	Domäner	Studieobjekt	Nivå
Styrning	Politik; förvaltning	Kommuner, partier, välfärdssystem	Lokal nivå (kommunala och statliga myndigheter)
Tjänster	Ekonomi	Näringslivet (företag)	Huvudsakligen lokal nivå

Vad gäller nivåer handlar det framför allt om kommunala och statliga myndigheter på lokal nivå. I CORE-modellen görs en skillnad mellan lokal förvaltning (*local administration*) och statlig förvaltning (*state governance*) som i modellen ligger på två olika nivåer. I ett svenskt sammanhang är indelningen inte helt adekvat eftersom såväl kommunala som statliga myndigheter är verksamma på lokal nivå. Vad gäller näringslivet är avgränsningen mellan olika nivåer än mer otydlig. Påverkan på företag kan riktas mot företag som är starkt förankrade på lokal nivå, vad gäller verksamhet, inriktning och kundkrets. Ett exempel kan vara en lokal affärsverksamhet, till exempel ett kafé, som har sin främsta kundkrets i närområdet. Men det kan också rikta sig mot ett företag som kan vara verksam på nationell nivå och som säljer varor och tjänster till en kundkrets utanför lokalområdet, exempelvis ett IT-bolag eller en affärskedja. Den påverkan som beskrivs i denna studie har huvudsakligen haft företag som är verksamma i en lokal kontext i åtanke.

3 Sårbarheter i den svenska samhällsmodellen

Sverige är i toppskiktet bland de länder som bedöms som minst korrupta i världen.⁵⁰ Utvecklingen under den senaste tioårsperioden har dock visat att den svenska modellen utmanas av organiserad brottslighet. Förutom öppet våld i form av skjutningar och sprängningar, visar flera rapporter att hot, påtryckningar och infiltration av kommunal, statlig och privat sektor har ökat.⁵¹ Transparency International noterar att Sverige tillhör ett av de länder som sedan 2015 kontinuerligt har rört sig nedåt i deras korruptionsindex, om än från en hög nivå.⁵²

När organiserad brottslighet påverkar politiska beslut och myndighetsutövning är samhällskonsekvenserna allvarliga. Det innebär att rättsprincipen om krav på en lagbunden, opartisk och saklig maktutövning med respekt för allas likhet inför lagen sätts ur spel. Andra risker med korruption, otillbörlig påverkan eller infiltration är att förvaltningsbeslut blir icke-transparenta och slösar med det offentliga resurser. System som utnyttjas eller korrumpas minskar *förutsägbarheten* i systemen eftersom offentliga resurser då fördelas utifrån andra kriterier än de som har beslutats av den svenska riksdagen. Vilka förvaltningsbeslut som fattas kan få mycket stora ekonomiska konsekvenser för individer och företag. Om beslut fattas på annan grund än de som lagstiftarna avsett, exempelvis genom infiltration eller andra påverkansformer, fattas beslut som inte är förenliga med förvaltningens grundläggande princip om *effektivitet* eftersom genomförandet av politiken störs, förhindras eller fördröjas.

Påverkansmetoderna kan vara mångfacetterade och svåra att upptäcka, utreda och lagföra. Forskaren Emmanuel Wittberg har sammanställt olika former av otillbörlig påverkan: bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman, mutor, klientelism, nepotism, vänskapskorruption, politiskt patronage (erbjudanden av jobb, kontrakt eller förmåner till individer/grupper i utbyte mot lojalitet), eller olika typer av situationer där det uppstår intressekonflikter. Bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman handlar om att någon använder sin position på ett sätt som gynnar honom eller henne personligen. De övriga korruptionsformerna handlar om att två parter etablerar en social relation och ett samarbete. Det kan handla om mutor eller gåvor som syftar till att etablera en relation som sedan kan utnyttjas. Nepotism och vänskapskorruption omfattar relationer med vänner, släktingar eller tidigare kollegor.⁵³

⁵⁰ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024.

⁵¹ Brå, *Möjliggörare för kriminella nätverk*; Polismyndigheten. *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021* (Stockholm: Polismyndigheten, 2021); Brå. *Otillåten påverkan på myndighetspersoner. En uppföljning* (Stockholm: Brå, 2016:13); Akavia. *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst* (Stockholm: Akavia, 2021); Vision, *Har du familj? En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete* (Stockholm: Vision, 2021).

⁵² Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024.

⁵³ Wittberg, Emmanuel. *Corruption risk in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*, (Linköpings universitet: Institutet för analytisk sociologi, 2023), s. 14-17. För en analys av begreppet patronage, se Bearfield, Domonic A. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*. Vol. 69, nr. 1, 2009: 64-76.

I detta kapitel beskrivs olika sårbarheter i den svenska samhällsmodellen och några av de värden som hotas av organiserad brottslighet listas. Som preciserats i föregående kapitel är analysen begränsad till delar av CORE-modellen och aspekter som relaterar till domänerna styrning och tjänster. Vi kommer här att identifiera sårbarheter och hotade värden för kommuner, politiska partier, välfärdssystem och näringsliv.

3.1 Kommunerna

Både regioner och kommuner är sårbara med tanke på de stora resurser som fördelas på lokal och regional nivå. I regionerna fördelas stora samhällsresurser genom offentliga investeringar, till exempel i sjukvård och stora infrastrukturprojekt. Stora välfärdstransfereringar görs på kommunal nivå där nämnder och tjänstemän fattar beslut som har betydande ekonomiska konsekvenser för företagare och medborgare i kommunen.

Det finns flera sårbarheter på kommunal nivå. Revisionen på kommunal nivå är svag i internationell jämförelse eftersom den inte är oberoende från politisk nivå.⁵⁴ De folkvalda i kommunerna beslutar även om revisorernas budget, vilket påverkar förutsättningarna för deras granskning. Mediernas granskning på kommunal och regional nivå är ofta svagare än på nationell nivå; i många kommuner saknas en lokaltidning som granskar den politiska nivån, vilket gör det svårare för medborgare att få information och insyn i de beslut som fattas. Vidare finns en social och geografisk närhet på lokal nivå, vilket är en sårbarhet som kan utnyttjas. Tjänstepersoner och kriminella aktörer kan exempelvis bo i samma bostadsområde, ha barn i samma skola, vara med i samma idrottsföreningar eller träffas i andra sociala sammanhang.⁵⁵

I en situation där offentliga resurser missbrukas på lokal nivå, skulle Sverige kunna hamna i en situation där kommuners ekonomiska möjligheter att bedriva kommunal verksamhet undermineras. I Italien finns sedan 1991 en lag som gör det möjligt att upplösa kommunstyrelser som är infiltrerade av maffia. Mellan 1991 och 2023 har 383 kommuner upplösts på grund av maffiainfiltration, vilket får stora konsekvenser för politik och demokratisk legitimitet på lokal nivå.⁵⁶

Svag granskning kan leda till att kriminella aktörer söker sig till kommuner där kontroller är svagare, där mindre kommuner kan vara mer sårbara för infiltration än större kommuner. En möjlig konsekvens av små kommuners sårbarhet kan vara att andra systemhotande aktörer, till exempel terroranslutna individer eller grupper, söker

⁵⁴ Bäck, Erlingsson och Larsson, *Den svenska politiken*, s. 228; GRECO. *First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden* (Strasbourg: Council of Europe, 2001); Erlingsson, Gissur Ó.; Bergh, Andreas och Sjölin, Mats. "Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon". *Local Government Studies*. Vol. 34, nr. 5, 2008: 595-608. Kommunala revisorer utses av kommunfullmäktige.

⁵⁵ Se Gunnarson, *Den sårbara staten*, s. 45-46.

⁵⁶ Di F.Q. "Comuni sciolti per mafia : 383 decreti dal 1991 (18 negli ultimi 2 anni). Record in Calabria, ma il Centro Nord è tutt'altro che immune". *Il Fatto Quotidiano*, 17 november 2023. Se även Avviso Pubblico. *Comuni sciolti per mafia*.

sig till dessa kommuner eftersom risken för upptäckt är mindre. Se mer om kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper i kapitel 4 i denna rapport.

Värden som hotas: en förutsägbart, effektiv och lagstyrd förvaltning; transparens; kommuners ekonomi; lokala demokratiska processer; medborgares tillit till lokala myndigheter och demokratiska institutioner.

3.2 De politiska partierna

Partiernas roll i det politiska systemet är central. Samhällskonsekvenserna av korruption och påverkan på partier och politiker är allvarliga. Korruption och infiltration kan leda till felaktig användning och fördelning av offentliga resurser samt underminera möjligheten att bedriva politik. Korruption riskerar att urholka partiernas legitimitet och medborgares vilja att rösta i allmänna val. Om väljare inte röstar blir det också svårare att utkräva politiskt ansvar från partier och de förtroendevalda, vilket försvagar det demokratiska systemets kontrollerande funktion.

Frågan om hur det politiska systemet påverkas av kriminella aktörer är ännu ett outforskat och ouppmärksammat område i Sverige. En rapport från Acta Publica som gjordes inför valet 2022 gällande kopplingar mellan kandidater för de olika riksdagspartierna i Sverige och kriminella MC-gäng, visade att personer med koppling till dessa miljöer hade stått med på listorna för samtliga riksdagspartier.⁵⁷ Flera aktuella händelser indikerar att organiserade kriminella aktörer har närmat sig den politiska nivån.⁵⁸ Påverkan av det politiska systemet kan ske på nationell, regional och lokal nivå. Metoder som kan användas för att påverka enskilda politiska kandidater är olika former av påverkan genom vänskaps- eller släktskapsband.

Förutom att formulera politik, mobilisera väljare och sammanjämka olika intressen har partierna en viktig roll i att sälla fram och presentera valbara politiker. Det är partierna som väljer ut politiska kandidater som därefter presenteras för väljarna på en partibaserad lista. Partiernas valnämnder sällar, väljer ut och rangordnar kandidater till val-listorna. I Sverige kan den granskning som görs av partiernas valnämnder därmed vara central för att förhindra politisk infiltration. Samtidigt har inslaget av personval ökat i svensk politik sedan 1990-talets personvalsreform, vilket innebär ”en svag förskjutning av väljarmakt från partierna till väljarna när det gäller vilka kandidater som blir valda till riksdagen”.⁵⁹ Det finns indikationer på lokal nivå i Sverige att infiltration kan vara ett problem. Ett uppmärksammat fall är Botkyrka kommun där kommunalrådet Ebba Östlin röstades bort vid ett medlemsmöte och där kriminella aktörer ska ha deltagit vid omröstningen. Partiets interna utredning tillbakavisade dock misstankar

⁵⁷ Acta Publica. *Makten nästa. En kartläggning av politiska kandidater med starka band till organiserad mc-brottslighet* (Stockholm: Acta Publica, 2022:7).

⁵⁸ Gunnarson, *Den sårbara staten*, 56-60.

⁵⁹ Berg, Linda och Oscarsson, Henrik red., *20 år med personval* (Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 2015:3), s. 5. Möjligheter till personval finns sedan 1998, men det har ett begränsat inflytande över de som väljs in. Statsvetare beskriver systemet som ett svagt personval i listsystem.

om infiltration.⁶⁰ I vilken mån partier är infiltrerade av personer med kopplingar till organiserad brottslighet är dock okänt.

En annan metod för att påverka politik är att svartmåla eller sprida rykten om enskilda politiska representanter. Ett ytterligare sätt är mobilisering av röster genom röstrekommendationer, vilket är en metod som bland annat använts av italienska maffiagrupper. Mer konkret kan det bestå i att inflytelserika personer i lokalsamhället ”ger råd” om vem vilket parti och vilken kandidat som man förväntas lägga sin röst på. Det kan också handla om röstköp, där väljaren i utbyte mot sin röst får viss ekonomisk ersättning. Troligen är det en metod som fungerar bättre i vissa väljargrupper, exempelvis bland väljare som inte litar på valsystemet eller som på olika sätt är sårbara för påtryckningar i sin sociala miljö.

Partiernas finansiering är en annan sårbarhet som ofta lyfts fram i internationell litteratur och som kan göra dem sårbara för påverkan från kriminella aktörer. I ett svenskt sammanhang är riskerna troligen mer begränsade eftersom svenska partier får stöd från staten, riksdagen, kommuner och regioner.⁶¹ Det finns också en lag sedan 2018 om att partier är skyldiga att redovisa sina inkomster och varifrån dessa kommer. Bidragen får heller inte överstiga ett visst belopp. Samtidigt har undersökande journalistik visat att etablerade partier på nationell nivå varit beredda att töja på dessa regler genom olika upplägg, exempelvis genom att stödet kanaliseras genom bulvaner eller lotteriförsäljning.⁶² Denna benägenhet är riskfylld eftersom den kan leda till att externa aktörer får hållhakar på personer som är verksamma inom partierna. Det kan även påverka allmänhetens syn på partiföreträdare som uppfattas som korrupta.

Politiska sidbyten, som när politiker går över till privat verksamhet, är en annan riskfaktor som kan utnyttjas för att få inflytande över politisk nivå. Genom att ha kontakter med politiker och röra sig i politiska kretsar, till exempel genom att äga företag eller inneha andra ledande positioner i samhället, kan personer med kriminella kopplingar få social legitimitet och tillgång till kontakter som kan användas i eget syfte.⁶³

Värden som hotas: val; partiets möjligheter att bedriva ideologibaserad politik; allmänhetens vilja att rösta eller på annat sätt engagera sig i politik; det politiska systemets legitimitet.

⁶⁰ Cantwell, Oisín. ”Ebba Östlin röstades bort under kuppartade former”. *Aftonbladet*. 23 januari 2023; Larsson, Lars. ”S utreder koppling till gäng i Botkyrka”. *Svenska Dagbladet/TT*. 4 februari 2023.

⁶¹ Sveriges riksdag. Partistöd.

⁶² Gunnarson, *Den sårbara staten*, s. 59-60.

⁶³ Gunnarson, *Den sårbara staten*, s. 56-60.

3.3 Valfärdssystemen

Den svenska välfärdsmodellen kännetecknas av höga ersättningsnivåer i jämförelse med andra länder. Flera utredningar och myndighetsrapporter har lyft fram de svenska välfärdssystemens utsatthet för bedrägerier. I en myndighetsgemensam rapport beskrivs staten som en ”bankomat” för organiserad brottslighet.⁶⁴ Ekonomistyrningsverket (ESV) har i en skattning gjort bedömningen att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 motsvarade mellan 13 och 16,3 miljarder kronor.⁶⁵ Valfärdsområdet är, enligt Brå, ett av de tre vanligaste områdena för infiltration av organiserad brottslighet. Flera uppmärksammade domar har visat hur välfärdssystemen har utnyttjats av kriminella aktörer.⁶⁶ Förutom att kriminella aktörer utnyttjar bidrag och ersättningar, bedriver de själva välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga resurser. Vissa välfärdsförmåner som assistansersättning, tandvårdsstöd och den statliga lönegarantin är särskilt utsatta för angrepp från personer och nätverk inom organiserad brottslighet.⁶⁷

Konsekvenserna riskerar att bli omfattande eftersom den skattefinansierade välfärdsmodellen förutsätter att olika stödformer är temporära. På kort sikt påverkas förvaltningsbeslut, vilket leder till att välfärdsresurser fördelas enligt andra kriterier än vad de är ämnade för, enligt svensk lag. På längre sikt är välfärdsbedrägerier systemhotande eftersom det leder till stora svinn som gör det svårt att finansiera en välfärdsmodell som bygger på höga ersättningsnivåer. Viljan att bidra med skatt till ett system som uppfattas som icke-transparent, korrupt och orättvist kan också påverkas negativt och leda till ett ifrågasättande av systemets legitimitet.

De metoder som används av kriminella aktörer varierar från subtila påtryckningsförsök till hot och öppet våld. Genom korruption eller infiltration av förvaltningen kan kriminella aktörer påverka beslut som rör individer, företag eller föreningar. Syftet kan vara att påverka bidragsbeslut i olika former, investeringsbeslut eller tillstånd som behövs för att bedriva eller underlätta näringsverksamhet.⁶⁸ Förvaltningsreformer kan även leda till att aktörer med kopplingar till kriminella aktörer får möjlighet att etablera sig på nya marknader där verksamhet bedrivs i privat regi men med offentlig finansiering. En undersökning av Brå visar att fusk och oegentligheter på kommunal nivå upptäckts inom alla välfärdssystem. Störst är felaktigheterna inom personlig assistans, föreningsbidrag och hemtjänst, men det förekommer även inom förskolor, skolor och HVB-hem.⁶⁹ Det kan också handla om att påverka beslut som rör föreningsstöd eller

⁶⁴ Polismyndigheten. *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021* (Stockholm: Polisen, 2021), s. 10.

⁶⁵ Ekonomistyrningsverket. *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2022* (Stockholm: ESV, 2023:26), s. 18. I en tidigare skattning har läckagen från välfärdssystemen uppskattats till mellan 11 miljarder och 27 miljarder kronor per år och där felaktiga utbetalningar motsvarar cirka 5,5 procent av de totala utgifterna, exklusive pensionssystemet, se SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 19.

⁶⁶ Brå. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar* (Stockholm: Brå, 2022:1; Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023*, s. 18.

⁶⁷ Skr. 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft*, s. 20.

⁶⁸ Brå. *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (Stockholm: Brå, 2024:2).

⁶⁹ Brå, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, Tabell 2, s. 59.

kontroller av verksamhet. En ytterligare metod som används är att bilda välfärdsföretag som bedrivs i privat regi med offentlig finansiering. Exempelvis har dessa skrivit falska tidrapporter där kommuner debiteras för tjänster som inte har genomförts eller i betydligt lägre omfattning än de timmar som har inrapporterats.⁷⁰

För att få tillgång till vård och andra samhällsförmåner, måste den sökande vara folkbokförd på en adress, vilket skapat en svart marknad för försäljning och köp av bostadsadresser. För kommuner är korrekta uppgifter från folkbokföringen helt centralt för samhällsplanering av till exempel antal förskoleplatser, skolplatser, avfallshantering, parkeringar eller lekplatser. Brottsupplägget kan vara internationellt. Ett exempel involverar rysktalande kriminella nätverk som har flugit in EU-medborgare till Sverige, hjälpt dem att folkbokföra sig i landet och öppna svenska bankkonton. Identiteterna har överlämnats till nätverken som använt dem för att starta företag, tvätta pengar och utnyttja välfärdssystemen. De svenska identiteterna används för skenäktenskap, människohandel, bidragsfusk och annan ekonomisk brottslighet.⁷¹

Värden som hotas: fördelning av offentliga resurser; förutsägbarhet; transparens; möjlighet till samhällsplanering; möjlighet att upprätthålla välfärdssystemen.

3.4 Näringslivet

Organiserad brottslighet innebär ett allvarligt hot mot den privata sektorn. Kriminella grupper attackerar företag genom hot och utpressning, genom att utnyttja deras infrastrukturer eller genom stölder. Genom infiltration kan de påverka eller ta över företag för att främja sina ekonomiska aktiviteter. Inkomster från kriminell verksamhet investeras i företag, som blir brottsverktyg för penningtvätt, narkotikasmuggling eller andra kriminella aktiviteter, såsom välfärdsbedrägerier.

Närvaro av organiserad brottslighet innebär höga kostnader för företag. Vissa kostnader landar på företagen själva och handlar om att förebygga och förhindra kriminalitet genom förstärkt säkerhet, försäkringar, förändringar av beteende och andra försiktighetsåtgärder. Andra kostnader är relaterade till ersättning av stulet gods, reparationer efter inbrott, administrativa kostnader för polisanmälningar, försäkringsärenden et cetera. Emotionella kostnader handlar om företagens fysiska och psykiska hälsa som påverkas av oro, rädsla och hot från kriminella aktörer.⁷²

⁷⁰ SVT Nyheter. "Polis, advokat och pilot – så avslöjades miljonbedrägeri i assistanshärvan". 28 April, 2024.

⁷¹ Sveriges Radio P3 Krim. "Rysktalande nätverk fixar skenäktenskap för att begå brott". 21 juni 2023.; Gunnarson, *Den sårbara staten*, s. 66-67.

⁷² Heeks, Matthew, Reed, Sasha, Tafsiri, Mariam och Prince, Stuart. *The Economic and Social Costs of Crime*. Second edition. Research Report 9 (London: Home Office, 2018); Di Gennaro, Giacomo och La Spina, Antonio. "The costs of illegality: A research programme". *Global Crime*. Vol. 17, nr. 1, 2016: 1–20; Brand, Sam och Price, Richard, "The Economic and Social Costs of Crime" (London: Home Office Research, 2000); Mirenda, Litterio, Mocetti, Sauro och Rizzica, Lucia. "The economic effects of mafia: firm level evidence. *American Economic Review*. Vol. 112, nr. 8, 2022: 2748-73.

På sikt kan hela branscher påverkas om näringslivet infiltreras eller om företag drivs med illegala affärsmetoder, vilket innebär att de kan erbjuda lägre priser för varor och tjänster eftersom de inte följer existerande lagstiftning, vilket i sin tur gör det svårare för företag som bedrivs enligt lag att konkurrera på lika villkor.⁷³

Även om påverkan på företag kan ske lokalt är de makroekonomiska konsekvenserna för samhället omfattande. Till kostnader som faller på samhället hör kostnader för polis, rättsväsende, domare, fängelser et cetera.⁷⁴ Brottslighet som är kopplat till näringslivet medför skattebortfall för staten. Brottsligheten är komplex och består av flera olika brottstyper, såsom brott mot arbetsmiljöregler, bokförings- och skattebrott, korruption, missbruk av identitet, bidragsbrott och bedrägerier samt människoexploatering. Kontroll av företag kräver tjänstemän och att resurser avsätts för inspektioner, extra administration och samverkan mellan myndigheter.⁷⁵ Kriminell påverkan på näringslivet får även konsekvenser för fackligt inflytande.⁷⁶ Det utmanar den svenska arbetsmarknadsmodellen med avtalsbaserade löner liksom möjligheten att upprätthålla en skattefinansierad offentlig välfärd. Närvaron av organiserad brottslighet hämmar ekonomisk utveckling.⁷⁷

Flera branscher inom näringslivet är intressanta för organiserade kriminella aktörer eftersom involvering i branscherna möjliggör stora inkomster, penningtvätt eller valutautförsel. Några av de branscher som identifierats utifrån forskning är byggbranschen, transporter, avfallshantering, livsmedelsbranschen, banker, växlingskontor och finansiell rådgivning, advokatväsendet, samt nöjesindustrin. Processer kring offentliga upphandlingar är särskilt sårbara, något som svenska myndigheter alltmer har uppmärksammat.⁷⁸

Rapporter visar att kriminella aktörer påverkar näringslivet genom en mängd olika upplägg och metoder.⁷⁹ Aktiviteterna spänner över ett stort antal områden och varierar i omfattning beroende på bransch och geografiskt område. Förutom stölder, hot och våld mot näringslivets aktörer förekommer inbetalning av skyddspengar, infiltration av näringslivet, arbetslivskriminalitet, välfärdsbedrägerier, bolagsförvärv och att kriminella aktörer använder bolag som brottsverktyg.⁸⁰ Forskning visar att en tredjedel av de individer som Polismyndigheten bedömer är en del av den organiserade brotts-

⁷³ Polismyndigheten. *Myndighetens gemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021* (Stockholm: Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen, 2023), s. 19.

⁷⁴ Di Gennaro och La Spina, "The costs of illegality".

⁷⁵ Polismyndigheten, *Myndighetens gemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021*, s. 11.

⁷⁶ Arlacchi. Pino. *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism* (London: Verso, 1986).

⁷⁷ Gunnarson, *Företagare och konsument mot maffia*.

⁷⁸ Gunnarson, *Den sårbara staten; Brå, Möjliggörare för kriminella nätverk; Ekobrottsmyndigheten. Upphandla säkert; Upphandlingsmyndigheten. Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling*.

⁷⁹ *Företagarna, Brott mot företagare 2021; Stiftelsen Tryggare Sverige, Företagens trygghetsundersökning; Svenskt Näringsliv, Brottslighetens kostnader 2023; Rostami och Mondani, Kriminella entreprenörer. Se även Thoursie, Ann. Från det nordiska guldnet till det svenska tillståndet: Hur kriminalitet påverkar företag och företagandets villkor* (Stockholm: Ratio, 2024); Gunnarson, *Företagare och konsument mot maffia*.

⁸⁰ Acta Publica. *Ekobrottsfabrikerna. En kartläggning av möjliggörare som förmedlar bolat till brott* (Stockholm: Acta Publica, 2024:3); Acta Publica. *Möjliggörarna. En kvantitativ studie av 750 individer som är en förutsättning för organiserad ekonomisk brottslighet* (Stockholm: Acta Publica, 2020:8); Rostami och Mondani, *Kriminella entreprenörer*.

ligheten i Sverige har ett formellt engagemang i företag, där maffialiknande strukturer och MC-gäng särskilt utmärker sig med hög nivå av företagsengagemang i samhällskänsliga yrken.⁸¹

Värden som hotas: legala företag utkonkurreras; branscher kriminaliseras; statens skatteintäkter minskar; minskade resurser för att finansiera välfärdssystemen.

3.5 Sammanfattning – värden som hotas

Sammanfattningsvis är det flera värden som hotas av organiserad brottslighet. De värden som identifierats i CORE-modellen kan preciseras ytterligare med fler värden som är relevanta i ett svenskt sammanhang. Genomgången visar också att sårbarheter inom en domän spiller över till andra områden. Infiltration av partier kan exempelvis få negativa effekter inom den civila sfären genom ökad misstro till politiker, minskad vilja att rösta eller att på andra sätt engagera sig i politik. Påverkan på näringslivet får negativa effekter på styrning och statens finansiella möjligheter att upprätthålla välfärdssystemen. Infiltration och korruption på kommunal nivå gör att välfärdsresurser fördelas enligt andra principer än lagen, vilket bland annat riskerar att få negativa effekter på allmänhetens tillit till myndigheter. Tabell 2 nedan sammanfattar några av de principiella värden som utmanas.

Tabell 2. Sammanfattning av hotade värden.

Domän	Hotade värden
Kommuner	En förutsägbar, effektiv och lagstyrd förvaltning; transparens; kommuners ekonomi; lokala demokratiska processer; medborgares tillit till lokala myndigheter och demokratiska institutioner.
Partier	Val; partiets möjligheter att bedriva ideologibaserad politik; allmänhetens vilja att rösta eller på andra sätt engagera sig i politik; det politiska systemets legitimitet.
Välfärdssystemen	Fördelning av offentliga resurser; förutsägbarhet; transparens; möjlighet till samhällsplanering; möjlighet att upprätthålla välfärdssystemen.
Näringslivet	Legala företag utkonkurreras; branscher kriminaliseras; statens skatteintäkter minskar; minskade resurser för att finansiera välfärdssystemen.

⁸¹ Rostami och Mondani, *Kriminella entreprenörer*, s. 65.

4 Framtida hot: organiserad brottslighet, terrorgrupper och främmande makt

I detta avsnitt ska vi diskutera andra risker med systemhotande organiserad brottslighet. Mer specifikt diskuterar vi kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper, och hur denna koppling relaterar till hybrida hot. Syftet med kapitlet är framåtblickande och att identifiera risker som hittills har fått relativt begränsat utrymme i en svensk kontext.

I den första delen diskuterar vi kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper. I den andra delen diskuteras kopplingen mellan organiserad brottslighet och främmande makt. Analysen bygger på öppna källor samt forskning och empiriska exempel främst från andra länder än Sverige.

4.1 Organiserad brottslighet och terrorgrupper

I detta avsnitt kommer vi utifrån internationell forskning belysa och diskutera relationen mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper.

Samarbeten mellan terrorgrupper och organiserad brottslighet började uppmärksammas alltmer i början av 1990-talet. Troligen var dessa samarbeten en följd av globalisering, öppna gränser, utveckling av informations- och kommunikationsteknologier, samt minskade resurser i form av statlig sponsring av terrorgrupper.⁸² En annan förklaring är att svaga statsbildningar i konflikt- och postkonfliktmiljöer i Afrika, Mellanöstern och Asien har skapat en grogrund för samarbete mellan terrorgrupper och kriminella aktörer.⁸³ Efter terrorattackerna den 11:e september 2001 i USA började kopplingarna mellan terrorgrupper och organiserad brottslighet att uppmärksammas på allvar av forskare, policyexperter och säkerhetsbranschen. I dag är de flesta experter ense om att det finns en koppling mellan terrorgrupper och organiserad brottslighet. Däremot råder det delade meningar om hur utbrett och omfattande problemet är, samt hur strukturen för sådana samarbeten är utformade. I detta kapitel kommer vi fokusera främst på att beskriva problemet och sedan sätta det i relation till hybrida hot.⁸⁴

⁸² Omelicheva, Mariya Y.; Markowitz, Lawrence P. "Rethinking Intersections of Crime and Terrorism: Insights from Political Economics of Violence". *International Studies Review*. Vol. 23, nr. 4, 2021: 1541-1565.

⁸³ Omelicheva och Markowitz, "Rethinking Intersections of Crime and Terrorism".

⁸⁴ Omelicheva och Markowitz, "Rethinking Intersections of Crime and Terrorism".

4.1.1 Skillnader mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper

Den tydligaste skillnaden mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper är deras motiv till våldshandlingar. I forskning om organiserad brottslighet brukar framhållas att organiserad brottslighet, till skillnad från terrorism, inte är ideologiskt betingad eller politisk. De kopplingar som finns mellan organiserad brottslighet och politik handlar om att påverka samarbetsinriktade politiker, oavsett deras politiska tillhörighet. Detta i kontrast till terrorgrupper som är ideologiskt och politiskt motiverade.⁸⁵

En annan skillnad är att terrorgrupper ofta har som mål att skapa stora rubriker med sina våldsdåd för att sedan ta på sig skulden, medan aktörer inom organiserad brottslighet inte lika gärna vill synas i rampljuset.

En tredje skillnad är att terrorgrupper oftast inte gör någon åtskillnad på sina offer, även om dessa grupper kan rikta in sig på enskilda personer som har en strategisk position, till exempel politiker. När det gäller aktörer inom organiserad brottslighet riktar de sina våldshandlingar för det mesta mot andra kriminella aktörer, snarare än människor i allmänhet.⁸⁶ Våld kan även riktas mot åklagare, politiker eller journalister som aktivt motarbetar kriminella aktörers intressen. I andra länder har våldet även riktats mot präster, som tagit ställning mot kriminaliteten.⁸⁷ Dock har vi på senare tid i Sverige sett en oroande utveckling mot att våldsdåd även riktas mot rivalers familjemedlemmar samt att bombdåd i trapphus har drabbat oskyldiga människor.⁸⁸ Denna utveckling kan indikera att skillnaden mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper är mindre distinkt än tidigare.

Samtidigt ska skillnaderna mellan organiserad brottslighet och terrorism inte överdrivas. Det finns en stor variation mellan olika kriminella aktörer inom organiserad brottslighet både vad gäller verksamhet och hur de relaterar till sin sociala omgivning. Även om aktörer inom organiserad brottslighet inte drivs av politisk ideologi, är de ofta bärare av olika värderingar som har politisk innebörd. Exempelvis i Japan har organiserad brottslighet – Yakuza – haft nära kopplingar till högerextrema politiska grupper och till det liberaldemokratiska partiet.⁸⁹ I Italien har den sicilianska maffiagrenen Cosa Nostra under efterkrigstiden haft ett varaktigt samarbete med det kristdemokratiska partiet *Democrazia Cristiana* (DC), där maffian i utbyte mot röster fått politiska fördelar i retur.⁹⁰ Även om organiserad brottslighet inte drivs av politiska motiv, har aktörer inom organiserad brottslighet intresse av att sprida normer och vär-

⁸⁵ Zubrzycki, Waldemar. "Similarities and Differences Between Organized Crime and Terrorism". *International Security*. Vol. 7, nr. 2, 2015: 53-70.

⁸⁶ Miryekt, Cyrus. "Hezbollah in the Tri-Border Area of South America". *Small Wars Journal* (Small Wars Foundation, 2010).

⁸⁷ Phillips, Brian J. "Terrorist Tactics by Criminal Organizations: The Mexican Case in Context". *Perspectives on Terrorism*. Vol. 12, nr. 1, 2018: 46-63.

⁸⁸ SVT Nyheter. "Grannarna drabbades av bombdådet i Hässelby: 'Ska inte behöva kriga för hjälp'". 29 november 2023; SVT Nyheter. "Gängkriminell: 'Om min familj ska vara i fara ska allas familjer vara i fara'". 28 september 2023.

⁸⁹ Hill, Peter B.E. *The Japanese Mafia. Yakuza, Law, and the State* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

⁹⁰ Pantaleone, Michele. *Mafia e politica* (Turin: Einaudi, 1972); Santino, Umberto. *L'Alleanza e il compromesso. Mafia e politica dai tempi di Lima e Andreotti ai nostril giorni* (Soveria Mannelli: Rubbettino editore, 1997).

deringar som främjar deras verksamhet, till exempel syn på våld som problemlösare, syn på staten, tystnadskultur, machovärderingar et cetera, som inte är värdeneutrala.

Även om det finns skillnader mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper finns flera exempel på samarbete mellan dessa olika grupper. Överlag tycks samarbeten mellan organiserad brottslighet och terrorism motiveras av utbyte av tjänster mellan parterna.⁹¹ Inkomster från kriminella aktiviteter kan till exempel användas för terrorgruppers ideologidrivna syften. Ett tydligt exempel är Hizbollahs droghandel och annan illegal verksamhet i Latinamerika sedan slutet av 1980-talet.⁹²

4.1.2 Relationen mellan organiserad brottslighet och terrorism

Forskare om organiserad brottslighet har alltmer betonat kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorism som brukar benämnas *crime-terror-nexus*. I detta avsnitt kommer vi diskutera Tamara Makarenkos fyra typer av relationer mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper: *allianser*, *in-house*, *sammansmältning*, och *svarta-hål-syndromet*.⁹³

Den första typen handlar om att skapa allianser, vilket mer konkret innebär att terrorgrupper kan dra nytta av kriminella gäng som en källa till finansiering eller logistiskt stöd genom olaglig handel med vapen, personer och narkotika. Kriminella grupper kan i sin tur dra nytta av terrorgruppers expertis inom exempelvis bomb-tillverkning och tillverkning av falska ID-handlingar. Beroende på syftet kan samarbetet ske på kort eller lång basis. Notera att dessa grupper kan anamma varandras metoder utan att direkt samarbeta, dessutom innebär anammandet inte nödvändigtvis att grupperna kommer samarbeta i framtiden.⁹⁴

Den andra typen av relation mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper motiveras av operativt samarbete, där grupperna utvecklar färdigheter *in-house* i syfte att kontrollera organisationens operativa verksamhet, samt öka säkerheten inom organisationen. Det kan handla om att terrorgrupper som lär sig utföra brott som de inte tidigare haft färdighet för, till exempel utpressning, rån eller människohandel. Det kan även handla om att organiserad brottslighet ger sig in i den politiska sfären eller infiltrerar offentlig förvaltning i syfte att underlätta illegal verksamhet, exempelvis genom att ha nyckelpositioner.

⁹¹ Shelley, Louise "The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption, and Terrorism". *Brown Journal of World Affairs*. Vol. 6, nr. 2, 2005: 101-111.

⁹² Ottolenghi, Emanuele. Hezbollah's Terror Threat in Latin America. Foundation for Defense of Democracies, FDD. 28 oktober 2023; Noriega Roger F.; Cárdenas, José R., "The Mounting Hezbollah Threat in Latin America" (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2011).

⁹³ Makarenko, Tamara; Mesquita, Michael. "Categorizing the crime-terror nexus in the European Union". *Global Crime*. Vol. 15, nr. 3-4, 2014: 259-274; Makarenko, Tamara. "The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism". *Global crime*. Vol. 6, nr. 1, 2004: 129-145.

⁹⁴ Shelley, Louise I; Picarelli John T. "Methods and motives: Exploring links between transnational organized crime and international terrorism". *Trends in Organized Crime*. Vol. 9, 2005: 52-67.

Sammanmältning är en tredje typ av relation mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper och kännetecknas av operationer som är svåra att definiera eftersom gruppen samtidigt begår ”vanliga” brott och terrorbrott. Gruppens syfte kan vara mångfacetterat och diffust eftersom aktiviteterna motiveras av en sammanblandning av ideologiska och ekonomiska skäl.⁹⁵ En sådan entitet uppvisar egenskaper som är typiska för både terrorgrupper och organiserad brottslighet.⁹⁶ Det handlar alltså om grupper som bedriver både en kriminell verksamhet och har politiska ambitioner. Ett exempel är FARC-gerillan i Colombia som har en tydlig vänsterextrem politisk agenda, som är terrorstämplad i EU och USA, men som också anses vara ett kriminellt imperium som bedriver omfattande narkotikahandel i Latinamerika.

Slutligen, den fjärde typen av relation kallas svarta-hålet-syndromet. Denna typ av relation hänvisar till situationer där svaga eller misslyckade stater fungerar som en fristad för transnationell organiserad brottslighet och terrorism. I slutändan leder det till att grupperna blir en och samma entitet. Denna extrema situation uppstår exempelvis när grupper som utkämpar ett inbördeskrig ändrar sin motivation från politisk till kriminell, eller när en stat tas över av en hybridgrupp vars kriminella och politiska aktiviteter är djupt sammanflätade. Detta leder alltså till vad Makarenko kallar en svarta-hål-stat.⁹⁷

Enligt Brafman Kittner (2007) krävs fyra olika förutsättningar för att samarbeten mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper ska komma till stånd: (a) geografiska särdrag; (b) svag politisk styrning; (c) historia av korruption och våld; (d) fattigdom.⁹⁸ Ett av de mer väldokumenterade exemplen på samarbeten mellan terrorgrupper och organiserad brottslighet är Hizbollahs verksamhet i gränsområdet mellan Argentina, Brasilien och Paraguay, framför allt i gränsstäderna Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazú (Brasilien) och Puerto Iguazú (Argentina).

Ett annat exempel är aktiviteterna i Sahel-regionen i Västafrika, i länder som Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad, samt nordöstra Nigeria. De senaste åren har regionen blivit epicentrum för terrorism, där cirka hälften av alla dödsfall kopplade till terrorism år 2024 ägde rum i Sahel-regionen.⁹⁹ Även här sker ett samarbete mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper som Al-Qaida, Boko Haram och Islamiska Staten. Denna utveckling tros bero på hög grad av politisk instabilitet i området och låg grad av statlig närvaro och kontroll.¹⁰⁰

⁹⁵ Shelley och Picarelli, ”Methods and Motives”.

⁹⁶ Bellina, Santiago. ”The crime-terror continuum revisited: a model for the study of hybrid criminal organisations”. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. Vol. 6, nr. 2, 2011: 121-136.

⁹⁷ Makarenko, ”The Crime-Terror Continuum”; Makarenko och Mesquita, ”Categorizing the crime-terror nexus in the European Union”.

⁹⁸ Brafman Kittner, Cristiana C. ”The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism. *Terrorism and Political Violence*. Vol. 19, nr. 3: 307-329.

⁹⁹ Institute for Economics & Peace. *Global Terrorism Index 2025*. *Measuring the Impact of Terrorism* (Sydney: IEP, 2025).

¹⁰⁰ Gunnarson, Carina. *Varför ökar våldet i Sahel? Strukturella faktorer som bidrar till ökad sårbarhet i Mali, Niger och Burkina Faso*, (Stockholm: FOI, 2020); Center mot våldsbejakande extremism. ”Våldsbejakade extremism i Afrika söder om Sahara: Al-Qaida och Islamiska Staten”, PM (Stockholm: CVE, november 2022); Torbjörnsson, Daniel och Jonsson, Michael. *Boko Haram. On the verge of defeat or a long term threat?* (Stockholm, FOI, 2017). Jämför med Brafman

I Sverige har Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) observerat att det sker förmågehöjande kontakter mellan aktörer inom organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism.¹⁰¹ Man befärar också att en del av brottsvinsterna går till att finansiera verksamheten kopplat till terrorism.¹⁰²

Viktigt att notera är att *crime-terror-nexus* är ett ständigt ombyttligt, och därmed svår-fångat, fenomen. Vissa samarbeten mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper sker sporadiskt, medan andra är mer strategiska och långsiktiga. Syftet med samarbetet kan även förändras över tid. Dessutom finns det regionala skillnader på dessa samarbeten. I vissa sammanhang kan även statliga aktörer vara involverade, medan samarbetet i andra fall sker på så liten skala att påverkan på det övriga samhället är begränsad.

4.2 Organiserad brottslighet och främmande makt

De senaste åren finns indikationer på ett ökat samarbete mellan organiserad brottslighet och främmande makt (det vill säga statssponsrad terrorism). Under 2024 ska dåd ha genomförts i Sverige där iranska regimen använt sig av kriminella aktörer. Två av fallen har varit riktade mot israeliska ambassaden i Stockholm.¹⁰³ Det är inte bara Iran som har använt sig av kriminella gäng för sina hybridhot i Europa. Enligt Mark Galeotti har Ryssland sedan 2012 utökat sina hybrida hot mot Europa, vilket i stor utsträckning har skett med hjälp av kriminella aktörer.¹⁰⁴ Rysslands samarbete med kriminella organisationer har bland annat inneburit: rundande av sanktioner (som införts som följd av den ryska invasionen av Ukraina) via gråa marknader, utnyttjande av flyktingvågor för att försvåra myndigheters kontroll av migration, cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner, sabotage av infrastruktur, penningtvätt, samt informationsinhämtning av kritisk infrastruktur.¹⁰⁵

Ett annat problem är främmande makts påtryckningar mot regimkritiker i Europa och USA – däribland Sverige. Enligt europeiska och amerikanska underrättelsekällor har Iran anlitat personer från gängmiljöer i bland annat Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Mellan 2021 och 2024 har mer än femtio fall uppdagats där Iranfinansierade agenter riktat in sig på att tysta ner regimkritiker i Europa. Av dessa fall har nästan en tredjedel skett i samarbete med individer i kriminella miljöer.¹⁰⁶ I USA har liknande fall kopplade till Iran nyligen avslöjats. Enligt uppgift från det amerikanska justitiedeparte-

Kittners fyra förutsättningar för att kriminella gäng och terrorgrupper ska börja samarbeta, samt med Makarenkos svart-hålsyndrom.

¹⁰¹ Nationellt centrum för terrorbedömning, *Helårsbedömning 2024 – sammanfattning* (Stockholm: Säkerhetspolisen, 2024).

¹⁰² Nationellt centrum för terrorbedömning, *Helårsbedömning 2024*.

¹⁰³ The Counterterrorism Group. PSA: Iran using organized criminal gangs in Sweden as proxies to attack Israeli and Jewish targets poses multifaceted security challenges; international collaboration and information sharing needed. 11 juni 2024.

¹⁰⁴ Galeotti, Mark. *Gangsters at War. Russia's use of organized crime as an instrument of statecraft* (Geneve: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024).

¹⁰⁵ Galeotti, *Gangsters at War*.

¹⁰⁶ Levitt och Boshes, "Iranian External Operations in Europe".

mentet har iranska agenter anlitat kriminella personer för att mörda iransk-amerikanska medborgare som uttalat sig kritiskt mot den iranska regimen.¹⁰⁷

Ytterligare ett problem är den ökade terrorfinansieringen som sker från Sverige till utlandet. Enligt Säkerhetspolisen (Säpo) bedöms den största delen av terrorfinansiering gå till individer kopplade till terrororganisationer utanför Europa, till exempel al-Qaida, PKK och al-Shabaab.¹⁰⁸ Pengar för denna finansiering kan komma från olika håll, exempelvis från förvärsarbete, offentliga medel eller näringsverksamhet. Dessa pengar samlas även in genom donationer samt indrivning, där enskilda personer eller näringsidkare tvingas lämna över pengar efter hot om straffåtgärder – vilket kan liknas vid olovlig skatteindrivning eller utpressning. Enligt Säpo förs pengarna över via bank- och kreditinstitut samt betaltjänstförmedlare, men även genom kurirverksamhet där personer reser från Sverige med kontanter i bagaget för att sedan lämna över pengarna i ett annat land.¹⁰⁹

I Sverige är detta ett nytt fenomen som behöver undersökas och analyseras i större utsträckning framöver.

4.3 Potentiella hybridhot mot Sverige

I detta avsnitt diskuteras hur sårbarheter i vårt demokratiska system kan utnyttjas av statliga och icke-statliga utländska aktörer.

Utifrån ett hybridhotsperspektiv kan oegentligheter inom förvaltning leda till att utländska aktörer utnyttjar systemen för egen vinning. Det kan till exempel handla om att muta eller påverka tjänstemän att fatta beslut som direkt gynnar aktören ekonomiskt. Det kan även handla om att förhindra eller bordlägga beslut på ett sätt som är gynnsamma för den utländska aktören. Det kan också handla om att få möjligheter att påverka normer och värderingar i en viss riktning, som är gynnsamma för den egna verksamheten. Ett exempel är skolor som haft samröre med våldsbejakande och antidemokratiska extremistgrupper utomlands, eller som driver verksamhet som syftar till att inofficiellt sprida antidemokratiska och extremistiska filosofier.¹¹⁰ Det finns även en möjlighet för främmande makt att påverka diasporan i ett annat land, vilket har belysts i en tidigare FOI-rapport.¹¹¹

När det gäller den politiska domänen kan främmande makt utöva sitt inflytande via valpåverkan. Senaste åren har flera fall av valpåverkan, eller försök till valpåverkan, uppmärksamats inom EU och Nordamerika.¹¹² En av de främsta metoderna som används för att påverka val är aktivt stöd och finansiering av partier som är vänligt inställda till

¹⁰⁷ Levitt och Boches, "Iranian External Operations in Europe".

¹⁰⁸ Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2024-2025* (Säkerhetspolisen, 2025).

¹⁰⁹ Säkerhetspolisen, *Lägesbild 2024-2025*.

¹¹⁰ Killgren, Sandra. "Fortsatta kopplingar till extremism – friskola måste stänga". *Vi Lärare*. 10 november 2020.

¹¹¹ Ekman, Ivar; Almén, Oscar; Engqvist, Maria; Lindén, Karolina och Lund, Aron. *Diaspora och påverkan från främmande makt. En översikt över fem staters extraterritoriella auktoritära styre* (Stockholm: FOI, 2023).

¹¹² Chechelashvili, Maia; Berikashvili, Lia; Malania, Elisabed. "Foreign interference in electoral processes as a factor of international politics: Mechanisms and counteraction". *Foreign Affairs*. Vol. 33, nr. 6, 2023: 52-62.

länder såsom Ryssland, Iran eller Kina eller stöd till västfientliga oppositionspartier och politiker.¹¹³

Det kan även handla om orkestrerandet av desinformationskampanjer och spridning av falsk information som leder till allmän förvirring.¹¹⁴ En annan metod är cyber-attacker på valsysteemets cyberinfrastruktur eller samhällsviktiga funktioner som är kopplade till valet. En annan metod är att hacka datorer eller mobiltelefoner för sedan läcka privat information om kandiderande politiker eller politiska partier.¹¹⁵ Överlag är det svårt att bedöma hur stor skada denna typ av valpåverkan gör. Det finns dock en välgrundad oro för att de stör eller sår tvivel om demokratiska staters valprocesser. Därför är det av största vikt att hela det samhälleliga ekosystemet samverkar för att försvara valprocessens integritet.

Slutligen är utländska direktinvesteringar en betydande risk för svensk säkerhet. Även om den internationella ekonomin är beroende av att företag investerar i olika länder, kan det bli problematiskt om det rör sig om investeringar i samhällskritiska områden, såsom energi- och telekommunikationssektorn. För att försöka förhindra skadliga utländska direktinvesteringar har Inspektionen för strategiska produkter (ISP) till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet.¹¹⁶ Trots dessa skyddsåtgärder kan andra problem uppstå i och med den ökade infiltrationen av organiserad brottslighet. Ett möjligt scenario att utländska aktörer söker sig till de branscher där infiltrationen är utbredd men som inte betraktas om skyddsvärd verksamhet, exempelvis i byggbranschen eller inom sjukvården. Med andra ord kan utländska aktörer finna samarbetsvilliga motparter som kan mobiliseras för olika syften. I dessa fall skulle det även handla mer om att störa eller försvåra för svenska företagare och näringslivet i stort, snarare än komma åt viktig och samhällskritisk information. Notera att detta scenario är hypotetiskt.

¹¹³ Nyheter. Europaparlamentet. Parlamentet fördömer Rysslands fortsatta försök att undergräva den europeiska demokratin. Pressmeddelande. 8 februari 2024.

¹¹⁴ Casero-Ripollés, Andreu; Alonso-Muñoz, Laura; Moret-Soler, Diana. "Spreading false content in political campaigns: Disinformation in the 2024 European Parliament elections". *Media and Communication*. Vol. 13, 2025.

¹¹⁵ Hénin, Nicolas. Foreign election interferences: an overview of trends and challenges. EU DisinfoLab, 18 oktober, 2021.

¹¹⁶ Se också tidigare publikationer av FOI gällande utländska direktinvesteringar: Petersson, Magnus: Ädel, Maria; Mamlöf, Tomas, Almén, Oscar; Denward, Carl; Holmquist, Erika. *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. En studie av risker, branscher och investerare*. (Stockholm: FOI, 2020); Refors Legge, Maria, Budryk, Michal, Dahl, Alma, Lackenbauer, Helené, Lusua, Jens. *Utländska investeringar och ägande i svenska grund- och gymnasieskola. En studie om risker* (Stockholm: FOI, 2023).

5 Slutsatser och utblick

Kopplingen mellan organiserad brottslighet, terrorism och hybrida hot är ett nytt forskningsområde, som fått relativt begränsad uppmärksamhet. Denna rapport bidrar med att sammanföra forskning om organiserad brottslighet med litteratur om hybrida hot. Studien bygger på en genomgång av forskning, rapporter och mediekällor för att identifiera sårbarheter och metoder för hybrida hot. Analysen har använts sig av den så kallade CORE-modellen för hybrida hot, som har utvecklats av *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE). Analysen har avgränsats till två domäner: styrning och tjänster på lokal nivå. När det gäller styrning har analysen inriktats på förvaltning, kommuner, partier och välfärdsystem. När det gäller tjänster har analysen inriktats på näringslivet.

5.1 Svar på frågeställningarna

Studien har riktats in på följande tre frågor: Vilka sårbarheter finns i den svenska samhällsmodellen? Vilka principiella värden är det som hotas? Hur kan terrorgrupper och främmande makt använda aktörer inom organiserad brottslighet för att utnyttja samhällets sårbarheter?

5.1.1 Sårbarheter i den svenska modellen

Den lokala nivån, kommunerna, är sårbara för påverkan och infiltration, även om omfattningen inte är känd. Stora välfärdsresurser fördelas på kommunal nivå, samtidigt som den kommunala revisionen är svag. Den sociala och geografisk närheten kan vara en fördel ur demokratiskt perspektiv, men gör också kommuner sårbara för påverkan och infiltration. Mediebevakningen är ofta svagare än på nationell nivå, vilket minskar medborgarnas insyn i kommunala angelägenheter.

De politiska partierna är centrala för alla demokratier: de nominerar valbara kandidater, formulerar politik och styr förvaltningen. Partierna har en central funktion för att presentera valbara kandidater på partilistor, även om inslagen av personval har ökat. Partiernas valnämnder är särskilt centrala för sällning och granskning av kandidater. Påtryckningar kan ske genom hot, ryktesspridning, partifinansiering och infiltration.

De svenska välfärdssystemen är universella med relativt höga ersättningsnivåer. Ett stort antal myndighetsrapporter visar på stora och systematiska svinn, där assistansersättning, tandvårdsersättning och jobbstöd utnyttjas av kriminella aktörer. Systemen utnyttjas genom bedrägerier, men också genom etablering av välfärdsföretag. De valfrihetsreformer som genomfördes på 1990-talet har skapat en marknad för kriminella aktörer.

Organiserad brottslighet innebär ett allvarligt hot mot näringslivet. Kriminella grupper påverkar företag genom hot och utpressning, stölder eller genom att utnyttja deras infrastrukturer, till exempel transporter och lagerlokaler. Infiltration av företag kan leda till att kriminella aktörer tar över kontrollen eller ägandet av företaget i syfte

att främja egna ekonomiska aktiviteter. Inkomster från kriminell verksamhet investeras i företag, som blir brottsverktyg för penningtvätt, narkotikasmuggling eller annan kriminell verksamhet.

5.1.2 Hotade värden

Analysen har lyft fram flera principiella kärnvärden som utmanas, såsom en förutsägbar, effektiv och lagstyrd förvaltning, kommuners ekonomi, medborgarnas förtroende för demokratiska institutioner, fria val och viljan att rösta, det politiska systemets legitimitet, fördelning och förutsägbarhet vad gäller välfärdsresurser, möjligheten att finansiera välfärdssystemen, samt möjligheten för legala företag att konkurrera på en öppen och fri marknad. Om institutioner inte fungerar på ett opartiskt och förutsägbart sätt finns en risk att medborgares tillit till politiker, institutioner och det demokratiska systemet skadas. Långsiktiga konsekvenser är exempelvis minskad vilja att betala skatt, rösta eller på andra sätt engagera sig i politik och samhällsfrågor. Den svenska välfärdspolitikens legitimitet bygger på att systemet uppfattas som effektivt och trovärdigt.¹¹⁷ Se tabell 2 för en sammanfattande modell.

5.1.3 Hybrida hot

Hur kan terrorgrupper och främmande makt använda aktörer inom organiserad brottslighet för att utnyttja samhällets sårbarheter?

Rapporten har lyft fram att den organiserade brottsligheten kan användas av främmande makt eller andra icke-statliga aktörer som ett verktyg. Sedan 2024 har vi bevittnat bland annat hur Irans regim har anlitat ungdomar kopplade till gängmiljöer i Sverige för att utföra sprängdåd och skjutningar mot Israels ambassad. I andra europeiska länder, och i USA, har flera incidenter uppmärksamats där den iranska regimen har försökt röja undan regimkritiker. Även från ryskt håll används organiserad brottslighet som ett verktyg för hybrid krigföring. Det handlar om allt från anlitaandet av hackare för att utföra cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner, till anlitaandet av personer i kriminella miljöer för att sabotera kritisk infrastruktur, samt penningtvätt via samarbetsvilliga företag och entreprenörer.

Kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorism har diskuterats sedan 1990-talet. Vissa experter menar att fenomenet är relativt ovanligt och att de få samarbeten som uppstår sker sporadiskt och på kort sikt. Andra gör bedömningen att samarbeten mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper är här för att stanna och att vissa samarbeten är mer långsiktiga. Dock krävs vissa förutsättningar för att dessa samarbeten ska slå rot, bland annat svag politisk styming, fattigdom, samt historia av våld och korruption. Sverige har hittills varit förskonat från dessa element i samhällsmiljön. Organiserad brottslighet är en stor utmaning för den svenska samhällsmodellen framgent. Det skulle vara särskilt oroande med en utveckling där främmande makt

¹¹⁷ Rothstein, Bo, "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet". I Dahlström. Carl red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Lund Studentlitteratur, 2023), s. 34.

använder sig av eller etablerar ett samarbete med kriminella aktörer i Sverige för att främja sina intressen.

5.2 Förslag på framtida forskning

Studien har identifierat ett nytt forskningsområde som är viktigt, högaktuellt och svårt att forska om. Tillgången till material och empiri är begränsad i ett svenskt sammanhang. Forskningsområdet rör sig i gränslandet mellan olika forskningsinriktningar och ställer krav på kunskap och expertis från flera områden: hybrida hot, organiserad brottslighet och terrorism i kombination med kunskap om specifika stater. Utifrån denna rapport vill vi ringa in några områden som behöver fördjupas på teoretisk nivå och kompletteras genom empiriska studier i en svensk kontext.

Det är relevant att ytterligare analysera förekomsten av kopplingar mellan organiserad brottslighet och terrorgrupper. I forskning om organiserad brottslighet brukar framhållas att organiserad brottslighet, till skillnad från terrorism, inte är ideologiskt betingad. Stämmer det i ett svenskt sammanhang att organiserad brottslighet inte drivs av ideologi? Finns det likheter och skillnader i vilka normer och värderingar som sprids? Det kan handla om ideologiska överlappningar, men det kan också handla om att man sprider värderingar som stärker negativa uppfattningar om det svenska samhällssystemet.

I den föreslagna inriktningen är det relevant att analysera flera domäner i CORE-modellen.

- Inom området styrning, som gränsar till politik, är det av särskild vikt att analysera påverkan av politiska partier. Inom forskning om organiserad brottslighet i Sverige är detta område i hög grad utforskat. Det finns dock oroande medierapportering som indikerar att partier på lokal nivå är sårbara för påverkan av personer med kopplingar till kriminella nätverk. Det kan även handla om individer inom politiska partier som har nära koppling till terrorgrupper. Partierna är centrala för demokratin och för förvaltningens funktionalitet. Vilka risker finns för påverkan av politisk nivå på lokal, regional och nationell nivå? Vad vet vi om främmande makts aktiviteter för att påverka politiska partier? Med fördel kan inriktningen dra lärdomar från olika typer av påverkan från andra länder.
- Inom området civilsamhället är det centralt att analysera om och hur icke-statliga och statliga aktörer använder sig av opinionsbildning för att påverka allmänhetens syn på stat och myndigheter. Vilka aktörer är involverade? Vilka värderingar sprids? Genom vilka kanaler? FOI har tidigare belyst hur auktoritära stater kan använda sig av sina diasporor genom extraterritoriellt styre för att underminera det civila samhällets normala funktioner.

- Inom området tjänster är det relevant att analysera infiltration av livsmedelskedjor, transporter, sjukvård och annan kritisk infrastruktur som är vitala för totalförsvarets beredskap. När totalförsvaret expanderar kommer stora belopp att upphandlas av statliga myndigheter. Hur hanteras risker och sårbarheter i upphandlingsprocesser? Vilken risk för infiltration finns av antagonistiska aktörer?

Det är fortsatt relevant att fördjupa analysen av kopplingen mellan främmande makt, organiserad brottslighet och terrorgrupper. I denna rapport har vi identifierat några metoder som används av främmande makt: cyberattacker, skadegörelse mot kritisk infrastruktur, desinformationskampanjer, statssponsrad terrorism, direktinvesteringar i nyckelsektorer samt påtryckningar mot regimkritiker i diasporagrupper. Några av de metoder som används redovisas i bilaga 1 och kan bilda utgångspunkt för vidare analys. Ett fokus på lokal nivå är, enligt vår bedömning, central.

Bilaga 1

Tabell 3. Metoder för påverkan från aktörer inom organiserad brottslighet, terrorgrupper och främmande makt.

Arenor	Domäner	Organiserad brottslighet	Terrorgrupper	Främmande makt
Styrning	Kommuner	Våld, hot, korruption, infiltration av kommuner		
Styrning	Välfärdssystem	Våld, hot, korruption, infiltration av myndigheter. Etablering av offentligfinansierade välfärdsbolag. Folkbokföringsbrott.	Finansiering av terrorism från Sverige till utlandet.	
Politik	Partier	Våld, hot, korruption, infiltration av partier. Mobilisering av röster. Partifinansiering. Ryktesspridning. Dra nytta av politiska kontakter.	Dra nytta av politiska kontakter.	Påtryckningar mot regimkritiker. Påverkan av diasporor. Påverkan av val. Partifinansiering. Desinformation.
Tjänster	Näringsliv Företag	Våld, hot, korruption, infiltration, övertagande av legala företag. Företag används som brottsverktyg. - Bidragsbrott - Penningtvätt - Valutautförsel - Bokföringsbrott - Skattebrott - Arbetslivskriminalitet - Missbruk av identiteter - Människoexploatering (avtalsenliga löner respekteras ej; förhindra facklig verksamhet). - Miljöbrott	Finansiering av terrorism genom indrivning av pengar.	Information om kritisk infrastruktur. Uppköp av kritisk infrastruktur. Direktinvesteringar i vissa kritiska branscher. Störningar.

Referenser

- Acta Publica. *Ekobrottsfabrikerna. En kartläggning av möjliggörare som förmedlar bolat till brott* (Stockholm: Acta Publica, 2024:3).
- Acta Publica. *Makten nästa. En kartläggning av politiska kandidater med starka band till organiserad mc-brottslighet* (Stockholm: Acta Publica, 2022:7).
- Acta Publica. *Möjliggörarna. En kvantitativ studie av 750 individer som är en förutsättning för organiserad ekonomisk brottslighet* (Stockholm: Acta Publica, 2020:8).
- Akavia. *Hot, våld och trakasserier mot medarbetare i medborgarnas tjänst* (Stockholm: Akavia, 2021).
- Andersson, Staffan. "Studying the Risk of Corruption in the Least Corrupt Countries". *Public Integrity*. Vol. 10, nr. 3, 2008: 193-214.
- Arlacchi, Pino. *Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism* (London: Verso, 1986).
- Avviso Pubblico. Comuni sciolti per mafia.
<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>.
- Bearfield, Domonic A. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*. Vol. 69, nr. 1, 2009: 64-76.
- Bellina, Santiago. "The crime-terror continuum revisited: a model for the study of hybrid criminal organisations". *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. Vol. 6, nr. 2, 2011: 121-136,
<https://doi.org/10.1080/18335330.2011.605200>.
- Berg, Linda och Oscarsson, Henrik red., *20 år med personval* (Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 2015:3).
- Blomqvist, Paula. "The Choice Revolution Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy & Administration*. Vol. 38, nr. 2, 2004: 139-155.
- Brafman Kittner, Cristiana C. "The Role of Safe Havens in Islamist Terrorism. *Terrorism and Political Violence*. Vol. 19, nr. 3: 307-329,
<https://doi.org/10.1080/09546550701246791>.
- Brand, Sam och Price, Richard, "The Economic and Social Costs of Crime" (London: Home Office Research, 2000).
- Brå. *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (Stockholm: Brottsförebyggande rådet, 2024:2).

Brå. *Otillåten påverkan på myndighetspersoner. En uppföljning* (Stockholm: Brå, 2016:13).

Brå. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar* (Stockholm: Brå, 2022:1).

Bäck, Henry; Erlingsson, Gissur; Larsson, Torbjörn. *Den svenska politiken. Struktur processer och resultat* (Stockholm: Liber, 2015).

Cantwell, Oisín. "Ebba Östlin röstades bort under kuppstartade former". *Aftonbladet*. 23 januari 2023, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/nQ4O3Q/ebba-ostlin-rostades-bort-under-kuppstartade-former>.

Casero-Ripollés, Andreu; Alonso-Muñoz, Laura; Moret-Soler, Diana. "Spreading false content in political campaigns: Disinformation in the 2024 European Parliament elections". *Media and Communication*. Vol. 13, 2025, <https://doi.org/10.17645/mac.9525>.

Center mot våldsbejakande extremism. "Våldsbejakade extremism i Afrika söder om Sahara: Al-Qaida och Islamiska Staten", PM (Stockholm: CVE, november 2022).

Chechelashvili, Maia; Berikashvili, Lia; Malania, Elisabed. "Foreign interference in electoral processes as a factor of international politics: Mechanisms and counteraction". *Foreign Affairs*. Vol. 33, nr. 6, 2023: 52-62.

Dahlström, Carl. "Delegering, politisering och svensk statsförvaltning" i Carl Dahlström red. *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (Lund: Studentlitteratur, 2023).

Di F.Q. "Comuni sciolti per mafia : 383 decreti dal 1991 (18 negli ultimi 2 anni). Record in Calabria, ma il Centro Nord è tutt'altro che immune". *Il Fatto Quotidiano*, 17 november 2023, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/11/17/comuni-sciolti-per-mafia-383-decreti-dal-1991-18-negli-ultimi-2-anni-record-in-calabria-ma-il-centro-nord-e-tuttaltro-che-immune/7356735/>

Di Gennaro, Giacomo och La Spina, Antonio. "The costs of illegality: A research programme". *Global Crime*. Vol. 17, nr. 1, 2016: 1–20.

Ekman, Ivar; Almén, Oscar; Engqvist, Maria; Lindén, Karolina och Lund, Aron. *Diaspora och påverkan från främmande makt. En översikt över fem staters extraterritoriella auktoritära styre* (Stockholm: FOI, 2023).

Ekobrottsmyndigheten. Upphandla säkert. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/bf/upphandla-sakert/>.

Ekonomifakta. Kommunernas kostnader. Senast uppdaterad: 18 juni 2025, https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunernas-kostnader_1212006.html.

Ekonomistyrningsverket. *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2022* (Stockholm: ESV, 2023:26).

Erlingsson, Gissur Ó.; Bergh, Andreas och Sjölin, Mats. "Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon". *Local Government Studies*. Vol. 34, nr. 5, 2008: 595-608.

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

Företagarna. *Brott mot företagare 2021. Kriminalitetens omfattning och dess konsekvenser för mindre företag i Sverige* (Stockholm: Företagarna Sverige, 2021).

Galeotti, Mark. *Gangsters at War. Russia's use of organized crime as an instrument of statecraft* (Geneve: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/10/Mark-Galeotti-Gangsters-at-war-Russias-use-of-organized-crime-as-an-instrument-of-statecraft-GI-TOC-November-2024.pdf>).

GRECO. *First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden* (Strasbourg: Council of Europe, 2001).

Gunnarson, Carina. *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun* (Stockholm: SNS, 2023).

Gunnarson, Carina. *Företagare och konsumenter mot maffia – lärdomar från Italien* (Stockholm: SNS, 2024).

Gunnarson, Carina. *Varför ökar våldet i Sahel? Strukturella faktorer som bidrar till ökad sårbarhet i Mali, Niger och Burkina Faso* (Stockholm: FOI, 2020).

Heeks, Matthew, Reed, Sasha, Tafsiri, Mariam och Prince, Stuart. *The Economic and Social Costs of Crime*. Second edition. Research Report 9 (London: Home Office, 2018).

Hénin, Nicolas. Foreign election interferences: an overview of trends and challenges. EU DisinfoLab, 18 oktober, 2021. <https://www.disinfo.eu/publications/foreign-election-interferences-an-overview-of-trends-and-challenges/>

Hermansson, Jörgen; Lund, Anna; Svensson, Torsten, Öberg, PerOla. *Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell* (Stockholm: SOU, 1999:121).

Hill, Peter B.E. *The Japanese Mafia. Yakuza, Law, and the State* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

Institute for Economics & Peace. *Global Terrorism Index 2025. Measuring The Impact of Terrorism* (Sydney: IEP, 2025).
<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>

Jansson, Jenny. *Manufacturing Consensus. The making of the Swedish Reformist Working Class* (Uppsala: Acta, 2012).

Jungwirth, Rainer; Smith, Hanna; Willkomm, Etienne; Savolainen, Jukka; Alonso Villota, Marina; Lebrun, Maxime; Aho, Aleksiginnopoulos, Georgios. *Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem*. (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023).
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129019>.

Killgren, Sandra. "Fortsatta kopplingar till extremism – friskola måste stänga". *Vi Lärare*. 10 november 2020,
<https://www.vilarare.se/nyheter/intervju/fortsatta-kopplingar-till-extremism--friskola-maste-stanga/>.

Larsson, Lars. "S utreder koppling till gäng i Botkyrka". *Svenska Dagbladet/TT*. 3 februari 2023, <https://www.svd.se/a/4om4MV/s-utreder-gangrykten-i-botkyrka>.

Levitt, Matthew; Boches, Sarah. "Iranian External Operations in Europe: The Criminal Connection". International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 16 oktober 2024, <https://icct.nl/publication/iranian-external-operations-europe-criminal-connection>.

Libiseller, Chiara. "'Hybrid Warfare' as an Academic Fashion". *Journal of Strategic Studies*. Vol. 46, nr. 4, 2023: 858-80,
<https://doi.org/10.1080/01402390.2023.2177987>.

Lijphart, Arendt. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven och London: Yale University Press, 1999).

Lindbom, Anders. "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost its Defining Characteristics?" *Scandinavian Political Studies*. Vol. 24, nr. 3, 2001: 171-193.

Makarenko, Tamara. "The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism". *Global crime*. Vol. 6, nr. 1, 2004: 129-145.

Makarenko, Tamara; Mesquita, Michael. "Categorizing the crime-terror nexus in the European Union". *Global Crime*. Vol. 15, nr. 3-4, 2014: 259-274,
<https://doi.org/10.1080/17440572.2014.931227>.

- Mirenda, Litterio, Mocetti, Sauro och Rizzica, Lucia. "The economic effects of mafia: firm level evidence. *American Economic Review*. Vol. 112, nr. 8, 2022: 2748-2773.
- Mondani, Hernan och Rostami, Amir. "Samarbete i brott: Organiserad brottslighet i Sverige 1995–2015", i Amir Rostami och Jerzy Sarnecki red. *Det svenska tillståndet. En antologi om brottsutvecklingen i Sverige* (Lund: Studentlitteratur, 2022).
- Miryekta, Cyrus. "Hezbollah in the Tri-Border Area of South America". *Small Wars Journal* (Small Wars Foundation, 2010), <https://smallwarsjournal.com/wp-content/uploads/2021/11/533-miryekta.pdf>.
- Möller, Tommy. *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. (Lund: Studentlitteratur, 2011).
- Nationellt centrum för terrorbedömning, *Helårsbedömning 2024 – sammanfattning* (Stockholm: Säkerhetspolisen, 2024), <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.5cb30b118d1e95affe641/1707750097566/NCT%20Helarsbedomning%202024.pdf>.
- Noriega Roger F.; Cárdenas, José R., "The Mounting Hezbollah Threat in Latin America" (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2011).
- Nyheter. Europaparlamentet. Parlamentet fördömer Rysslands fortsatta försök att undergräva den europeiska demokratin. Pressmeddelande. 8 februari 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20240202IPR17323/parlamentet-fordomer-rysslands-forsok-att-undergrava-den-europeiska-demokratin>.
- Omelicheva, Mariya Y.; Markowitz, Lawrence P. "Rethinking Intersections of Crime and Terrorism: Insights from Political Economies of Violence". *International Studies Review*. Vol. 23, nr. 4, 2021: 1541-1565, <https://doi.org/10.1093/isr/viab025>.
- Ottolenghi, Emanuele. Hezbollah's Terror Threat in Latin America. Foundation for Defense of Democracies, FDD. 28 oktober 2023, <https://www.fdd.org/analysis/2023/10/28/hezbollahs-terror-threat-in-latin-america/>.
- Pantaleone, Michele. *Mafia e politica* (Turin: Einaudi, 1972).
- Petersson, Olof. *Den offentliga makten* (Lund: Studentlitteratur, 2014).
- Petersson, Magnus; Ädel, Maria; Malmö, tomas, Almén, Oscar; Denward, Carl; Holmquist, Erika. *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. En studie av risker, branscher och investerare*. (Stockholm: FOI, 2020).

- Phillips, Brian J. *"Terrorist Tactics by Criminal Organizations: The Mexican Case in Context". Perspectives on Terrorism*. Vol. 12, nr. 1, 2018: 46-63.
- Polismyndigheten. *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2021* (Stockholm: Polismyndigheten, 2021).
- Polismyndigheten. *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023* (Stockholm: Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen, 2023).
- Ranstorp, Magnus; Ahlerup, Linda. *LVU-kampanjen. Desinformation, konspirationsteorier, och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer*. (Stockholm: Försvarshögskolan, 2023), <https://www.fhs.se/download/18.32d29dd2187bd01d5e455265/1682576119173/LVU-kampanjen.pdf>.
- Refors Legge, Maria, Budryk, Michal, Dahl, Alma, Lackenbauer, Helené, Lusua, Jens. *Utländska investeringar och ägande i svenska grund- och gymnasieskola. En studie om risker*. (Stockholm: FOI, 2023).
- Regeringsformen (1974:152).
- Rostami, Amir och Mondani, Hernan. *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet* (Stockholm: Stockholms Handelskammare, 2024).
- Rothstein, Bo. *Sociala fällor och tillitens problem* (Stockholm: SNS, 2003).
- Rothstein, Bo, "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet". I Dahlström. Carl red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Lund Studentlitteratur, 2023).
- Santino, Umberto. *L'Alleanza e il compromesso. Mafia e politica dai tempi di Lima e Andreotti ai nostri giorni* (Soveria Mannelli: Rubbetino editore, 1997).
- Shelley, Louise "The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption, and Terrorism". *Brown Journal of World Affairs*. Vol 6, nr. 2, 2005: 101-111.
- Shelley, Louise I. och Picarelli, John T. "Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime and International Terrorism". *Trends in Organized Crime*. Vol. 9, 2005: 52–67, <https://doi.org/10.1007/s12117-005-1024-x>.
- Skr. 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*.
- SOU 2025:92. *En kulturkanon för Sverige. Betänkande av kommittén En kulturkanon för Sverige*.

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Betänkande från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*

Stiftelsen Tryggare Sverige. *Företagens trygghetsundersökning* (Stockholm: Stiftelsen Tryggare Sverige, 2023). *Svenskt Näringsliv. Brottslighetens kostnader 2023* (Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2023).

Strindberg, Anders och Svensson, Erik. *Demokratisk säkerhet: En antologi* (Stockholm: FOI, 2022).

Svenonius, Ola; Lioufas, Anna. "Strategiska överväganden för hantering av hybrida hot". FOI Memo 8762 (Stockholm: FOI, 2024).

Svenskt Näringsliv. *Brottslighetens kostnader 2023* (Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2023).

Sveriges Radio P3 Krim. "Rysktalande nätverk fixar skenäktenskap för att begå brott". 21 juni 2023, <https://www.podplay.com/sv-se/podcasts/p3-krim-552523/episodes/rysktalande-natverk-fixar-skenaktenskap-for-att-bega-brott-147433963>.

Sveriges riksdag. Partistöd, <https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/sa-arbetar-partierna/partistod/>.

SVT Nyheter. "Grannarna drabbades av bombdådet i Hässelby: 'Ska inte behöva kriga för hjälp'". 29 november 2023, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/grannarna-kan>.

SVT Nyheter. "Gängkriminell: 'Om min familj ska vara i fara ska allas familjer vara i fara'". 28 september 2023, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/gangkriminell-om-min-familj-ska-vara-i-fara-ska-allas-familjer-vara-i-fara>.

SVT Nyheter. "Polis, advokat och pilot – så avslöjades miljonbedrägeri i assistanshärvan". 28 April, 2024, [tps://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/polis-advokat-och-pilot-sa-avslöjades-miljonbedrageri-i-assistansharvan](https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/polis-advokat-och-pilot-sa-avslöjades-miljonbedrageri-i-assistansharvan).

Säkerhetspolisen. *Lägesbild 2024-2025* (Säkerhetspolisen, 2025), <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.328c5ae9195250d81d04ad/1741953348924/Lägesbild%202024-2025.pdf>.

The Counterterrorism Group. PSA: Iran using organized criminal gangs in Sweden as proxies to attack Israeli and Jewish targets poses multifaceted security challenges; international collaboration and information sharing needed. 10 juni 2024, <https://www.counterterrorismgroup.com/post/psa-iran-using-organized-criminal-gangs-in-sweden-as-proxies-to-attack-israeli-and-jewish-targets-p>.

Thoursie, Ann. *Från det nordiska guldets till det svenska tillståndet: Hur kriminalitet påverkar företag och företagandets villkor* (Stockholm: Ratio, 2024).

Torbjörnsson, Daniel och Jonsson, Michael. *Boko Haram. On the verge of defeat or a long term threat?* (Stockholm, FOI, 2017).

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024, www.transparency.org/en/cpi/2024

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Upphandlingsmyndigheten. Vägledning för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandling. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/motverka-arbetslivskriminalitet/>.

Uslaner, Eric. *The Moral Foundations of Trust* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).

Vision, *Har du familj? En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete* (Stockholm: Vision, 2021).

Wither, James K. "Hybrid Warfare Revisited: A Battle of 'Buzzwords'". *Connections: The Quarterly Journal*. Vol. 22, nr. 1, 2023: 7-27.

Wittberg, Emmanuel. *Corruption risk in a mature democracy. Mechanisms of social advantage and danger zones for corruption*, (Linköpings universitet: Institutet för analytisk sociologi, 2023).

Zubrzycki, Waldemar. "Similarities and Differences Between Organized Crime and Terrorism". *International Security*. Vol. 7, nr. 2, 2015: 53-70, <https://doi.org/10.5604/20805268.1212112>.

