

Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott

Ds 2024:35



Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1111-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1112-1 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Energi- och näringsministern beslutade den 25 juni 2024 att ge f.d. lagmannen Johan Kvart i uppdrag att biträda Klimat- och näringslivsdepartementet med att utreda och lämna förslag på hur bestämmelserna om näringsförbud kan utvidgas. Syftet med uppdraget är att näringsförbud ska kunna meddelas en person som döms för organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället (KN 2024:C). Uppdraget finns i bilaga 1.

Hovrättsassessorn Andreas Korths-Aspegren har från och med den 1 juli 2024 arbetat som sekreterare i uppdraget.

Samråd har skett med företrädare för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Bolagsverket och Svenskt Näringsliv.

Härmed överlämnas promemorian *Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott*.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm december 2024

Johan Kvart

/Andreas Korths-Aspegren

Innehåll

Förord.....	1
Promemorians huvudsakliga innehåll	9
1 Författningsförslag.....	11
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud	11
2 Nuvarande ordning	17
2.1 Näringsfriheten	17
2.2 Grundläggande krav för näringsförbud	18
2.3 Särskilt om personkretsen som kan meddelas näringsförbud	19
2.4 Särskilt om näringsförbud på grund av brott	20
2.5 Innebörden av ett meddelat näringsförbud	22
2.6 Ansökan om näringsförbud.....	23
2.7 Tillsynen över meddelade näringsförbud	23
2.8 Statistik.....	25
2.8.1 Antalet meddelade näringsförbud per år.....	25
2.8.2 Antalet pågående näringsförbud.....	25
2.8.3 Mål rörande överträdelse av näringsförbud	26
3 Behov av ett utvidgat näringsförbud på grund av brott ...	27
3.1 Den organiserade och systematiska brottsligheten	27
3.1.1 Definitioner	27

3.1.2	Påverkan på samhället	29
3.2	Företag som brottsverktyg	31
3.3	Bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott bör utvidgas.....	33
4	Förslag till ett utvidgat näringsförbud på grund av brott	37
4.1	Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott i förhållande till näringsfriheten	37
4.2	Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott i förhållande till ne bis in idem.....	39
4.2.1	Inledning.....	39
4.2.2	Näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken.....	39
4.2.3	Näringsförbud i förhållande till artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen	40
4.2.4	Prövningen av näringsförbud på grund av brott i praktiken	42
4.2.5	Bedömning	43
4.3	Förslaget om ett utvidgat näringsförbud på grund av brott och dess närmare utformning.....	45
4.3.1	En utökad personkrets.....	45
4.3.2	Närmare om den utökade personkretsen	47
4.3.3	Andra följder av de föreslagna bestämmelserna....	49
4.3.4	Närmare om när näringsförbud ska meddelas.....	50
5	Förslag till en utökad förbudstid	57
5.1	Tidigare överväganden.....	57
5.2	Förbudstiden bör utökas.....	59
6	Tillsynen över meddelade näringsförbud	61
6.1	Personlig inställelse genom ljud- och bildöverföring.....	62
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	65

8	Konsekvenser av förslagen	67
8.1	Samhällsekonomiska effekter m.m.	67
8.2	Konsekvenser för myndigheter.....	68
8.2.1	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	68
8.2.2	Konsekvenser för övriga myndigheter	71
8.3	Övriga konsekvenser	72
9	Författningskommentar	73
Bilaga 1	Uppdraget (KN 2024:C).....	81

Promemorians huvudsakliga innehåll

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet våldshandlingar där skjutvapen kommit till användning (s.k. skjutningar) har ökat avsevärt och många av dem har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av antalet skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även lett till en ökad användning av explosiva varor. Antalet sprängningar i Sverige de senaste åren saknar motstycke i modern tid. Den organiserade brottsligheten, som numera måste beskrivas som systemhotande, utgör en kriminell affärsverksamhet där brotten begås systematiskt och där ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Allvaret i denna påverkan kan knappast överskattas.

Företag som brottsverktyg är ofta en förutsättning för den organiserade och systematiska brottsligheten. Legala bolagsstrukturer missbrukas genom att brottsvinster tvättas och bolag används som verktyg i vinstdrivande brottslighet. I flera utredningar och rapporter under senare år har det framkommit uppgifter om att företag används ofta och systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten. Det kan handla om att kriminella personer infiltrerar bolag och använder dem för ekonomisk brottslighet samtidigt som det kan vara svårt att se vad som är en legal verksamhet och vad som är en fasad för brottslighet. Det kan också handla om att kriminella med koppling till organiserad och systematisk brottslighet bedriver näringsverksamhet och samtidigt begår brott som inte har direkt koppling till näringsverksamheten.

Samhällets förmåga att bekämpa och motverka organiserad och systematisk brottslighet är av helt central betydelse. Det är inte acceptabelt att personer som gör sig skyldiga till denna typ av brottslighet kan använda sig av bolag som brottsverktyg. I denna promemoria föreslås därför att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utökas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Det gäller även personer som begår brott systematiskt men som saknar koppling till organiserad brottslighet eller andra kriminella nätverk. För att det ska vara möjligt att beakta särskilt allvarliga fall föreslås även att den tid som näringsförbud ska kunna meddelas förlängs från högst 10 år till högst 15 år. I syfte att effektivisera Kronofogdemyndighetens tillsyn av meddelade näringsförbud föreslås vidare att Kronofogdemyndigheten ska få besluta att personlig inställelse för samtal ska ske genom ljud- och bildöverföring.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:836) om näringsförbud *dels* att 1–4, 8, 10 och 42 §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a § och 9 a §, och närmast före 3 a § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Genom ett beslut om näringsförbud enligt denna lag meddelas en näringsidkare under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

Genom ett beslut om näringsförbud enligt denna lag meddelas en *person* under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

2 §

Bestämmelserna i 4–9 §§ ska tillämpas på enskilda näringsidkare och på dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

Bestämmelserna i 4 § *första stycket* och 5–9 §§ ska tillämpas på enskilda näringsidkare och på dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

3 §¹

Bestämmelserna i 4–9 §§ ska tillämpas på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit.

Bestämmelserna i 4–9 §§ ska alltid tillämpas på följande befattningshavare:

1. i kommanditbolag: komplementär,
2. i andra handelsbolag: bolagsman,
3. i aktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag och ömsesidiga tjänstepensionsbolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
4. i sparbanker, ekonomiska föreningar, försäkringsföreningar och tjänstepensionsföreningar: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
5. i europeiska ekonomiska intressegrupperingar med säte i Sverige: företagsledare,
6. i europabolag och europakooperativ med säte i Sverige: ledamot och suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
7. i utländska filialer som omfattas av lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.: verkställande direktör och vice verkställande direktör, och
8. i stiftelser som omfattas av 2 kap. 3 § bokföringslagen (1999:1078): ledamot och suppleant i styrelsen samt, när en stiftelse har anknuten förvaltning, sådana befattningshavare hos förvaltaren som anges i detta stycke.

Bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ ska tillämpas på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit.

Bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ ska alltid tillämpas på följande befattningshavare:

¹ Senaste lydelse 2019:770.

Personer som har gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet

3 a §

Bestämmelsen i 4 § andra stycket ska tillämpas på den som har gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

4 §

Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud ska också meddelas den som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som anges i 3 a §, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

8 §²

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska rätten särskilt ta hänsyn till, om

1. åsidosättandet har

- a) varit systematiskt,
- b) syftat till betydande vinning, eller
- c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller

Vid bedömningen av om näringsförbud enligt 4 § första stycket och 5–7 §§ är påkallat från allmän synpunkt ska rätten särskilt ta hänsyn till, om

² Senaste lydelse 2023:737.

2. näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt får rätten ta hänsyn till förbud att bedriva eller ta del i näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. Hänsyn får även tas till åsidosättanden av skyldigheter i näringsverksamhet som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i näringsverksamhet som har bedrivits i en annan stat.

Om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § *första stycket* näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

9 a §

Om inte särskilda skäl talar mot det ska, vid tillämpningen av 4 § andra stycket, näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt.

10 §

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst femton år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.

Vid bestämmande av förbudstidens längd ska rätten ta hänsyn till om det har meddelats tillfälligt näringsförbud enligt 21 § första stycket. Rätten får då bestämma en kortare förbudstid än tre år.

42 §

Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer.

Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer. *Kronofogdemyndigheten får besluta att inställelsen ska ske genom ljud- och bildöverföring.*

Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett sådant samtal så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats. Myndigheten får avstå från att kalla till samtal genom personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, får myndigheten senare kalla till ytterligare samtal.

Ett beslut om kallelse enligt denna paragraf får inte överklagas. Om ett beslut om vite enligt 43 § överklagas, ska rätten dock pröva kallelsens giltighet om klaganden begär det.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Bestämmelsen i 4 § andra stycket tillämpas inte på brott som begåtts före ikraftträdandet.
 3. För åsidosättanden som skett före ikraftträdandet gäller 10 § i sin äldre lydelse.

2 Nuvarande ordning

2.1 Näringsfriheten

Näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och i den form som han eller hon önskar, är en av hörnstenarna i det svenska ekonomiska systemet. Genom näringsfriheten blir det också möjligt för näringsidkare att snabbt möta förändringar i marknadsförutsättningar och införa mer effektiva produktions- och distributionsformer. Begränsningar i rätten att driva näring får endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen). Av förarbetena till regeringsformen framgår att bestämmelsen har utformats så att den tar sikte på den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Den innebär att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller näringsgrenen. Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad. Vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.¹

Rätten att driva näring är alltså en av de grundläggande fri- och rättigheterna som skyddas i regeringsformen. Inskränkningar i näringsfriheten riktar sig bl.a. mot dem som grovt missbrukar näringsfriheten i fall där det är påkallat från allmän synpunkt. Sådana inskränkningar finns i lagen (2014:836) om näringsförbud.

¹ Prop. 1993/94:117, s. 50–51.

2.2 Grundläggande krav för näringsförbud

Enligt lagen om näringsförbud kan en domstol meddela en näringsidkare näringsförbud om han eller hon inom ramen för en näringsverksamhet har gjort sig skyldig till vissa i lagen närmare angivna oegentligheter.

Det huvudsakliga syftet med näringsförbud är att hindra oseriösa företagare från att driva näringsverksamhet. Bestämmelserna om näringsförbud har tillkommit för att förhindra att personer som har åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet fortsätter att missbruka näringsfriheten. Näringsförbudet ska utgöra en adekvat reaktion på ett grovt åsidosättande av de skyldigheter som näringsidkaren har och som kan åstadkomma betydande skador för borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda, avtalsparter och samhället i övrigt.² De oegentligheter som enligt lagstiftaren är så allvarliga att de kan ligga till grund för ett beslut om näringsförbud är när någon

1. grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa,
2. agerat grovt otillbörligt mot borgenärer eller på annat sätt har gjort åsidosatt sina skyldigheter i samband med att en näringsverksamhet har försatts i konkurs,
3. grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet för vilken sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) i avsevärd omfattning inte har betalats, eller
4. överträtt konkurrensbestämmelserna i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) på visst sätt.

En förutsättning för att meddela näringsförbud är vidare att förbudet är påkallat från allmän synpunkt. Det gäller oavsett om förbudet grundar sig på brott, konkurs, underlåtelse att betala skatt m.m. eller överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser. Vid bedömningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt

² Prop. 1985/86:126, s. 34.

ska allvaret i den brottslighet och de övriga försummelser som kan tillskrivas den aktuella personen vägas in.³ Rätten ska även i sin bedömning särskilt ta hänsyn till om åsidosättandet varit systematiskt, syftat till betydande vinning, varit ägnat att orsaka betydande skada eller att näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet. Om det är fråga om näringsförbud på grund av brott i näringsverksamhet där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt om särskilda skäl inte talar mot det.

Det finns möjlighet för rätten att meddela ett tillfälligt näringsförbud till dess frågan om näringsförbud slutligen har avgjorts. Ett tillfälligt näringsförbud kan vara motiverat i en situation där en rörelse behöver stoppas utan dröjsmål om det kan antas att näringsidkaren även fortsättningsvis kommer begå brott. Det kan också finnas skäl att meddela ett tillfälligt näringsförbud i de fall där det framstår som stötande att personen får fortsätta med sin rörelse under lång tid, trots att han eller hon har gjort sig skyldig till omfattande brottslighet inom ramen för verksamheten.⁴

2.3 Särskilt om personkretsen som kan meddelas näringsförbud

De som enligt lagen kan bli föremål för näringsförbud är enskilda näringsidkare, de som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet och vissa i lagen närmare angivna personer med anknytning till juridiska personer. Vissa befattningshavare i juridiska personer, t.ex. styrelseledamöter och verkställande direktör i aktieföretag, är sådana att bestämmelserna om näringsförbud alltid ska tillämpas på dem. I annat fall är det den som ansöker om att någon ska meddelas näringsförbud som ska kunna visa att personen verkligen har utövat faktisk ledning över näringsverksamheten. Det är den som i realiteten utövar bestämmanderätten i företaget som omfattas av bestämmelserna. Därmed omfattas även bulvanliknande förhållanden.

³ Prop. 2013/14:215, s. 90 f.

⁴ Prop. 1985/86:126, s. 109 f.

2.4 Särskilt om näringsförbud på grund av brott

Näringsidkare som grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

En första förutsättning för näringsförbud på grund av brott är alltså att personen i fråga grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten. Vid bedömningen av om åsidosättandet har varit grovt kan rätten väga in begången brottslighet men har också möjlighet att beakta andra omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Det kan handla om åsidosättanden av förpliktelser mot borgenärer och arbetsrättsliga förpliktelser av olika slag eller beteenden i strid med marknadsrättsliga normer, som har uppställts till skydd för bland annat konkurrenter och konsumenter.⁵

En andra förutsättning är att personen ska ha gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Den omständigheten att brottet inte är ringa betyder i detta sammanhang att rekvisitet för näringsförbud inte bör anses uppfyllt om bara böter ingår i straffskalan. Även om fängelse ingår i straffskalan, bör ett enstaka brott i allmänhet inte heller anses uppfylla rekvisitet om den faktiska påföljden är böter. Vid upprepad brottslighet kommer saken delvis i ett annat läge. Då bör även brott mot straffstadganden som bara är sanktionerade med böter sammantagna kunna innebära brott som inte är ringa. Det samma gäller om någon flera gånger dömts till böter för brott för vilka fängelse ingår i straffskalan.⁶

Brottsligheten ska ha begåtts i den näringsverksamhet som personen har anknytning till och anknytningen ska ha funnits när brottsligheten begicks. Endast sådana brott som en person har gjort sig skyldig till medan han eller hon var näringsidkare får ligga till grund för näringsförbud. Det krävs däremot inte att personen är näringsidkare när talan om näringsförbud väcks. Frågan om det finns ett samband mellan brott och en persons näringsverksamhet bör enligt förarbetena avgöras på rent objektiva grunder. Avgörande ska

⁵ Prop. 2013/14:215, s. 90 f.

⁶ Prop. 1985/86:126, s. 151.

vara de faktiska omständigheter som grundlägger ett samband.⁷ Brott mot näringsrelaterade författningar är regelmässigt att anse som brott i näringsverksamhet, men även brott mot centrala straffbestämmelser som inte särskilt tar sikte på näringsidkare kan innebära brott i näringsverksamhet. Av avgörande betydelse är brottets anknytning till en näringsidkare och den anknytningen kan se ut på olika sätt. I lagens förarbeten pekades på tre faktorer som kan få betydelse i detta sammanhang.⁸

1. Näringsförbud ska kunna meddelas när näringsverksamheten utövas på ett brottsligt sätt. Det kan t.ex. vara en näringsidkare som säljer stulet gods inom ramen för sin verksamhet. Även brott mot person som misshandel och olaga hot av en uppdragsgivare eller anställd skulle kunna vara brott i näringsverksamhet om orsaken är hänförlig till anställnings- eller uppdragsförhållandet.
2. Näringsförbud ska kunna meddelas när näringsverksamheten i och för sig bedrivs på ett lagligt sätt men används för att genomföra eller dölja brott. Så kan vara fallet om en näringsidkare tecknar en försäkring för egendom som hör till rörelsen och sedan begår ett försäkringsbedrägeri. Det finns också situationer där legal och illegal verksamhet bedrivs parallellt, exempelvis om olagligt importerade eller olagligt tillverkade varor som t.ex. cigaretter eller alkohol säljs i en livsmedelsbutik.
3. Näringsförbud ska kunna meddelas om brottets syfte är att främja gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende. Så kan vara fallet om en person stjälar egendom som sedan används i näringsverksamheten.

Brott mot centrala straffbestämmelser som saknar anknytning till en persons näringsverksamhet eller där sådan anknytning inte kan visas innebär följaktligen att näringsförbud inte kan meddelas. Personer som exempelvis bedriver transport- och logistikverksamhet och som döms för narkotikahantering kan därmed inte meddelas näringsförbud om det inte är bevisat att brottsligheten har skett inom ramen för den aktuella näringsverksamheten (jfr Hovrätten över Skåne och Blekinges dom

⁷ Prop. 1985/86:126, s. 150–151.

⁸ Prop. 1985/86:126, s. 48 och 150 f.

den 7 augusti 2024 i mål B 2079-24). Inte heller kan näringsförbud meddelas om en näringsidkare utanför näringsverksamheten gör sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet.

Om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det (8 § andra stycket lag om näringsförbud). Bakgrunden till presumtionsbestämmelsen är att lagstiftaren ansåg att det för institutets trovärdighet är viktigt att näringsförbud regelmässigt meddelas vid sådan kvalificerad brottslighet. Särskilda skäl mot näringsförbud kan dock finnas, t.ex. om domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken dömer till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Så skulle kunna vara fallet beträffande en funktionär i ett bolag som medverkat i mindre utsträckning till någon annans grova skattebedrägeri. Särskilda skäl kan också finnas om gärningen framstår som en engånghändelse efter en lång tids regelrätt drivande av näringsverksamhet.⁹

2.5 Innebörden av ett meddelat näringsförbud

Ett näringsförbud meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år. Den som har näringsförbud är under förbudstiden förhindrad att driva näringsverksamhet. Vidare innebär förbudet bl.a. att personen inte får inneha vissa i lagen närmare angivna roller i juridiska personer. Han eller hon får exempelvis inte vara bolagsman i ett handelsbolag, ledamot i en aktiebolagsstyrelse eller teckna firma i ett bolag. Personen får inte heller vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller i den näringsverksamhet där han eller hon tidigare har åsidosatt sina skyldigheter.

⁹ Prop. 1995/96:98, s. 36.

2.6 Ansökan om näringsförbud

Näringsförbud kan meddelas på yrkande av åklagare. Ett sådant yrkande kan framställas till domstol i en särskild ansökan eller i samband med ett åtal. När det kommer till näringsförbud på grund av brott är det i praktiken alltid så att åklagaren framställer ett yrkande om näringsförbud i samband med att åtal väcks för den brottslighet som åklagaren vill åberopa som grund för talan om näringsförbud. Ett yrkande om näringsförbud med anledning av överträdelse av konkurrenslagens eller EUF-fördragets bestämmelser kan dock endast framställas av Konkurrensverket. Om yrkandet om näringsförbud är föranlett av en konkurs eller av underlåtenhet att betala tull, skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen, får talan föras av Kronofogdemyndigheten. Det förutsätter dock att åklagaren har förklarat sig avstå från att föra talan.

2.7 Tillsynen över meddelade näringsförbud

Tillsynen över att meddelade näringsförbud följs utövas av Kronofogdemyndigheten. Vid tillsynen har Kronofogdemyndigheten möjlighet att få biträde av Polismyndigheten.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna fullgöra tillsynen finns det en skyldighet för den som har meddelats näringsförbud att inställa sig hos Kronofogdemyndigheten för samtal. Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett inledande samtal så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats. Det inledande samtalet har till syfte att klargöra att personen som fått näringsförbud har förstått innebörden av förbudet. Det har även till syfte att ge handläggaren en bild av personens ekonomiska situation och inställning till näringsförbudet. Handläggaren gör därefter en bedömning av risken för att personen kommer att överträda näringsförbudet.

Det inledande samtalet är i princip obligatoriskt. Det finns utrymme (särskilda skäl) för Kronofogdemyndigheten att avstå från att kräva personlig inställelse. Så kan exempelvis vara motiverat om en person befinner sig utomlands eller om kallelsen skulle resultera i en oproportionerligt lång resa med stora inställelsekostnader som

följd. I sådana fall kan samtalet ske per telefon. Kronofogdemyndigheten kan även vänta med att kalla till samtal till dess en person åter befinner sig i landet eller när det förhållande som hindrar en personlig inställelse (exempelvis långvarig sjukdom) inte längre är aktuellt. Vid bedömningen om det finns särskilda skäl måste Kronofogdemyndigheten väga in risken för en överträdelse av förbudet. Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, får myndigheten senare kalla till ytterligare samtal. En kallelse till samtal hos Kronofogdemyndigheten får förenas med vite, lägst 2 000 kr och högst 20 000 kr.

Kronofogdemyndigheten får även inom ramen för tillsynen begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst m.m. Vidare kan Kronofogdemyndigheten söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller där personen annars befinner sig och i övrigt vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade för att klarlägga hur den som har näringsförbud försörjer sig.

Om det är av betydelse för tillsynsverksamheten är även tredje man skyldig att till Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om sina ekonomiska mellanhavanden med en person som har näringsförbud. Det kan bli aktuellt om det är oklart hur personen med näringsförbud försörjer sig. Det kan även finnas skäl att hämta in uppgifter om det uppstår misstankar om att ett anställningsavtal har upprättats för skens skull. I sådana fall bör den påstådda arbetsgivaren kunna tillfrågas om riktigheten i den påstådda anställningen. Även anhöriga är skyldiga att lämna uppgifter om sina ekonomiska mellanhavanden med den person som har näringsförbud.

Kronofogdemyndigheten har också en möjlighet att hämta in uppgifter från banker angående transaktioner till och från ett konto som innehas av en person med näringsförbud. Transaktionsuppgifterna kan i enskilda fall ge myndigheten anledning att begära uppgifter från dem som har gjort betalningar till eller tagit emot betalningar från en sådan person. Ett föreläggande till tredje man om att lämna uppgifter om sina ekonomiska mellanhavanden med en person som har näringsförbud får förenas med vite.

2.8 Statistik

2.8.1 Antalet meddelade näringsförbud per år

Möjligheten att meddela näringsförbud har funnits i Sverige sedan den 1 juli 1980. Under de första 17 åren meddelades i genomsnitt 40 näringsförbud per år. Den 1 juli 1996 skärptes reglerna i syfte att öka antalet näringsförbud med anledning av brott. Det infördes då en presumtion för näringsförbud för den som gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten med minimum sex månaders fängelse i straffskalan. Den längsta tiden som näringsförbud kan meddelas förlängdes dessutom från fem till tio år. Antalet näringsförbud ökade sedan och under de senaste fem åren har i genomsnitt 221 nya förbud meddelats varje år.

Tabell 1 Antalet nya näringsförbud per år

År	Antal
2020	142
2021	207
2022	263
2023	265
2024 (t.o.m. 12/11)	226

Bolagsverket

2.8.2 Antalet pågående näringsförbud

Uppgifter om näringsförbud registreras hos Bolagsverket i näringsförbudsregistret. Under perioden 1986–1996 var antalet pågående näringsförbud vid utgången av varje år i genomsnitt 170. I tiden där efter har antalet pågående förbud ökat kraftigt. Vid utgången av 2023 fanns 812 näringsförbud registrerade hos Bolagsverket. En förklaring till ökningen är dels den tidigare omnämnda skärpningen i fråga

om näringsförbud med anledning av brott, dels att den längsta tiden som näringsförbud kan meddelas har förlängts från fem till tio år.

Tabell 2 Antalet pågående näringsförbud

År	Antal
2021	632
2022	700
2023	812
2024 (t.o.m. okt)	871

Bolagsverket

2.8.3 Mål rörande överträdelse av näringsförbud

Domstolsverket för statistik över antal avgjorda mål rörande överträdelse av näringsförbud. Under perioden 2019–2023 var antalet avgjorda mål med sådan misstanke i genomsnitt 14 mål per år.

Tabell 3 Antal avgjorda mål med brottsmisstanke om överträdelse av näringsförbud

År	Antal
2019	13
2020	7
2021	17
2022	17
2023	18
2024 t.o.m. 11/11	4

3 Behov av ett utvidgat näringsförbud på grund av brott

Bedömning: Det finns behov av att utvidga bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

3.1 Den organiserade och systematiska brottsligheten

3.1.1 Definitioner

Begreppet organiserad brottslighet förekommer flitigt i en rad olika sammanhang. Någon entydig definition av begreppet är svår att finna. Internationellt och inom EU har definitioner tagits fram som definierar organiserad brottslighet generellt. Några sådana definitioner har inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning, även om det bland de rättsvårdande myndigheterna finns beskrivningar av denna typ av brottslighet. Det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet är den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Där anges brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses enligt förarbetena brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en

sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Fickstölder som begåtts av en grupp av personer eller illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnat sig åt har nämnts som exempel på brottslighet som utövas i organiserad form.¹²

Många brott som begås inom ramen för den organiserade brottsligheten begås systematiskt, men det finns systematisk brottslighet som helt saknar denna koppling. Det kan t.ex. vara fråga om en enskild person som begår upprepade bedrägerier utförda på visst sätt. Att brottslighet har utförts systematiskt kan beaktas på olika sätt i olika sammanhang. Brottslighetens systematik kan utgöra skäl att betrakta flera gärningar som ett brott, vid gradindelningen av brott kan systematiken utgöra skäl för att t.ex. uppgradera ett brott till grovt och inom ramen för straffvärdebedömningen kan systematiken utgöra skäl för att straffet ska skärpas. Det saknas en enhetlig definition av begreppet systematik i svensk lagstiftning och det finns vissa skillnader i hur rekvisiten i de olika bestämmelserna formuleras. Skillnaderna verkar inte ha sin grund i olika bedömningar av vad som är väsentligt utan tycks snarare bero på att formuleringarna är anpassade till det sammanhang vari systematiken ska tolkas.

De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på antalet brott, ett upprepat beteende och att brotten följer en uppbyggd plan eller föregås av förberedelser. Att ett flertal brott begås av en given personkrets och inom en begränsad tidsrymd gör alltså inte nödvändigtvis brottsligheten systematisk, eftersom det även i sådana fall kan vara fråga om tillfällighetsbrott. Förfarandet kan dock tyda på att det är fråga om ett systematiskt handlande.

I vissa fall kan organiserad brottslighet präglas av tydlig systematik, t.ex. när brotten begås efter en mer eller mindre fast brottsplan, som vid smuggling av narkotika eller människor, eller upprepas på samma sätt gång på gång, t.ex. vid vanemässig häleriverksamhet.

Brottslighet som föregås av mer eller mindre långtgående planering kan också sägas vara systematisk utan att brottsligheten är

¹² Prop. 2009/10:147, s. 43.

organiserad eller involverar flera gärningsmän, t.ex. när någon sänder ut tusentals bluffakturor.¹³

Ett aktivt handlande talar i större utsträckning för att det är fråga om ett systematiskt förfarande än straffbar passivitet, t.ex. att någon vid upprepade tillfällen underlåter att upplysa om ett felaktigt underlag för att betala ut bidrag.

Förarbetena till bestämmelserna om försvårande kriterier vid straffmätning ger en vägledning i bedömningen av när brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt. Med brottslighet som utövats systematiskt avses enligt motiven till 29 kap. 2 § 6 brottsbalken brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Som exempel har nämnts att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till eller att flera personer rånat olika butiker eller banker och då gått till väga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.¹⁴ Upprepade bedrägerier är alltså ett exempel på systematisk brottslighet. Andra exempel kan hämtas från kriminalitet inom arbetslivet.

Begreppet systematiskt kan dock inte ges en lika vid tolkning i vissa andra sammanhang som vid tillämpningen av 29 kap. 2 § brottsbalken. Praxis talar nämligen för att systematik som brottsinternt kriterium bör ges en mer restriktiv tolkning. Enbart det förhållandet att ett visst brott har upprepats ett stort antal gånger ger normalt inte anledning att bedöma brottet som grovt. Det bör i sådana fall normalt krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad, brottslighet.¹⁵

3.1.2 Påverkan på samhället

Många brott, inte minst grova brott, begås i dag inom ramen för någon form av samarbete mellan olika personer och antalet sammanslutningar i den kriminella miljön har ökat. De senaste åren har även antalet skjutningar och sprängningar i Sverige ökat. De

¹³ SOU 2013:85, s. 126.

¹⁴ Prop. 2009/10:147, s. 43.

¹⁵ Se bl.a. NJA 2017 s. 1143 och NJA 2018 s. 378.

flesta skjutningar med dödlig utgång kan kopplas i allt högre grad till kriminell miljö.¹⁶ I betänkandet Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68) sammanfattades bilden av kriminella nätverks påverkan på samhället enligt följande.

- Uppgörelser mellan och inom de kriminella nätverken leder till mycket allvarliga våldsgärningar.
- Uppgörelserna sker ofta på allmän plats vilket innebär att utomstående kan drabbas.
- Våldshandlingar skapar ett våldskapital grundat på rädsla som kan utnyttjas för att begå brott.
- Samverkan i kriminella nätverk gör det möjligt att begå brott i större omfattning och att undgå lagföring.
- Tystnadskultur och intern lojalitet i den kriminella miljön gör att brott blir svåra att klara upp och brottsligheten i de kriminella nätverken kan bidra till en negativ påverkan i lokalsamhället och till utvecklandet av parallella samhällsstrukturer, där rättsväsendet och andra myndigheten hålls utanför.
- Inkomster från brottsligheten i den kriminella miljön används för en kriminell livsstil som skapar osunda förebilder och genererar ytterligare brottslighet.
- Unga människor lockas till och utnyttjas i de kriminella nätverkens brottslighet vilket leder till nyrekrytering av kriminella.
- Främst våldsbrottsligheten men också annan brottslighet såsom narkotikabrottslighet skapar, inte minst genom sin koppling till våldet, stor otrygghet i bl.a. utsatta områden.
- Brottsligheten i de kriminella nätverken upprätthåller utbudet av och tillgången till narkotika i de utsatta områdena och på andra platser.

Den organiserade brottsligheten utgör en kriminell affärsverksamhet där brotten begås systematiskt och där ekonomisk

¹⁶ <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2023-11-07-det-okade-valdet-i-kriminella-miljoer.html>, hämtad 2024-08-15.

vinning är en av de viktigaste drivkrafterna.¹⁷ Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet. Även samhällsviktiga funktioner påverkas. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och Sveriges invånare. I Sverige beräknas den kriminella ekonomin generera 100–150 miljarder kronor i brottsvinster varje år. Narkotikabrott är en stor inkomstkälla men de kriminella gör i dag ofta större vinster på affärsverksamhet som framstår som legal. En annan viktig inkomstkälla består i att bedra det offentliga eller privatpersoner genom till exempel arbetslivskriminalitet, välfärdsbrottslighet och bedrägerier.¹⁸ Företag används därvid i allt större utsträckning för att begå och möjliggöra brott.

3.2 Företag som brottsverktyg

Det finns omkring 1,2 miljoner företag i Sverige. Företagen är av grundläggande betydelse för ett fungerande samhälle. De förser samhället med varor och tjänster samt skapar arbetstillfällen, ger skatteintäkter och bidrar till innovation. Därmed utgör företagen en förutsättning för Sveriges välfärd och konkurrenskraft. Det är viktigt att förutsättningarna för att starta och driva företag är goda.

Samtidigt används företag i allt större utsträckning för att begå och möjliggöra brott. Företag som brottsverktyg är ofta en förutsättning för den organiserade och systematiska brottsligheten. I betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag* (SOU 2023:34) konstateras att det i flera utredningar och rapporter under senare år har framkommit att det finns tydliga indikationer på att företag används ofta och systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten.¹⁹ Europol har uppskattat att 80 procent av de kriminella nätverken i EU missbrukar legala bolagsstrukturer genom att tvätta brottsvinster och använda bolag som verktyg i

¹⁷ <https://bra.se/statistik/statistik-om-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>, hämtad 2024-08-15.

¹⁸ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/kriminell-ekonomi/>, hämtad 2024-08-22.

¹⁹ SOU 2023:34, s. 119.

vinstdrivande brottslighet.²⁰ I en studie från Stockholms Handelskammare där 12 768 individer som av Polismyndigheten bedömts vara en del av den organiserade brottsligheten i Sverige ingick, konstaterades att 33,8 procent av dem haft företagsengagemang.²¹

Kriminella aktörer har ökat sin kunskap och förståelse för hur företag kan användas för att begå brott. Företag används för att möjliggöra alla typer av kriminell verksamhet och alla typer av företag är potentiellt sårbara för exploatering av organiserad brottslighet. Det förekommer att kriminella aktörer kontrollerar företag direkt eller indirekt i syfte att möjliggöra sin kriminella verksamhet. Kriminella aktörer sätter även upp fasadbolag i syfte att använda dessa för att infiltrera den legala marknaden. Tillgång till företag är i dag centralt och en förutsättning för många brottsupplägg. Brottsovrådet omfattar exempelvis penningtvättbrott, när brottsvinster från narkotikaförsäljning, stölder eller annan kriminalitet döljs genom att föras in i näringsverksamheten. Andra exempel är s.k. MTIC-upplägg²² och punktskattebrottslighet, inte sällan i kombination med människoexploatering och arbetsmiljöbrott.²³

Även narkotikasmuggling sker i stor omfattning via de kommersiella handelsflödena till Sverige. Genom att använda legala företag integreras här de legala och de illegala marknaderna. Företag kan användas i olika grad i alla steg i smugglingen, från inköp, via transport till distribution och lagerhållning. Smugglingen kan på detta sätt via företag döljas i det legala flödet.²⁴

Bokföringsbrott och skattebrott är de vanligast förekommande brotten med koppling till företag. Företag kan också användas för att begå mer eller mindre storskaliga faktura- eller kreditbedrägerier mot andra företag eller privatpersoner. Särskilt uppmärksammat har det blivit att företag har kommit att spela en stor roll när det gäller bedrägerier mot välfärdssystemen, när olika former av stöd och

²⁰ EU SOCTA 2021 - Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime. Europol, 2021.

²¹ Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet, Rostami och Mondami, Stockholms Handelskammare, 2024, s. 62.

²² MTIC står för Missing Trader Intra Community. MTIC-bedrägerier är gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier där minst en av aktörerna är en s.k. missing trader, ett skenföretag. Ett skenföretag är en beskattningsbar person som är registrerad för mervärdesskatt och som förvärvar eller ger sken av att förvärva varor eller tjänster utan att betala mervärdesskatt och levererar dessa varor eller tillhandahåller dessa tjänster med mervärdesskatt inräknad i fakturapriset, men som inte betalar in mervärdesskatten till den berörda statliga myndigheten.

²³ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, s. 11.

²⁴ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2019, s. 20.

bidrag från det offentliga har utnyttjats. Det har misstänkts att en stor andel av de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen går till oseriösa eller kriminella aktörer.²⁵

Ett sätt för kriminella aktörer att skaffa sig lokalt inflytande i utsatta områden är genom företagsverksamhet. De boende i områdena får arbete och skenanställningar möjliggör för de kriminella aktörerna att upprätthålla en legal fasad. Verksamheten används till att tvätta pengar som aktörerna tillskansat sig genom brottslig verksamhet. På detta sätt kan kriminella aktörer komma att uppfattas som viktigare än staten av de som bor i området.²⁶

Den kriminella verksamheten har under senare år blivit mer sofistikerad, med mer avancerade brottsupplägg. Inte sällan används personer med expertis inom områden som ekonomi, juridik och andra specialiteter. Det kan handla om att kriminella infiltrerar bolag och använder dem för ekonomisk brottslighet samtidigt som det kan vara svårt att se vad som är en legal verksamhet och vad som är en fasad för brottslighet. Det förekommer också att kriminella med koppling till organiserad och systematisk brottslighet bedriver näringsverksamhet och samtidigt begår brott som inte har koppling till näringsverksamheten.²⁷ Såväl den företagsrelaterade brottsligheten som utnyttjandet av utländsk arbetskraft kan ofta kopplas till de internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige.²⁸ Genom att företag används i den organiserade och systematiska brottsligheten och det finns en blandning av legal och illegal verksamhet, försvåras såväl upptäckt som utredning och lagföring.²⁹

3.3 Bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott bör utvidgas

Den organiserade och systematiska brottsligheten är ett stort samhällsproblem. För att komma till rätta med oseriösa företag är det nödvändigt att berörda myndigheter använder befintliga verktyg på ett effektivt sätt. Dagens bestämmelser om näringsförbud på grund

²⁵ SOU 2019:59, s. 216.

²⁶ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, s. 17.

²⁷ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023, s. 11.

²⁸ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, s. 26.

²⁹ SOU 2023:34, s. 122.

av brott omfattar personer som grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldiga till brottslighet som inte är ringa. Brottsligheten ska ha begåtts i den näringsverksamhet som personen har anknytning till och anknytningen ska ha funnits när brottsligheten begicks. Kriminella aktörer inom den organiserade och systematiska brottsligheten som inom ramen för en näringsverksamhet gör sig skyldiga till brott såsom näringsidkare kan således redan i dag meddelas näringsförbud.

Genom att företag används i den organiserade och systematiska brottsligheten och det finns en blandning av legal och illegal verksamhet, försvåras emellertid såväl upptäckt som utredning och lagföring. Det förekommer även att kriminella med koppling till organiserad och systematisk brottslighet bedriver näringsverksamhet och samtidigt begår brott som inte har koppling till näringsverksamheten. Den organiserade och systematiska brottsligheten kan tillgodogöra sig de ekonomiska vinster som på olika sätt genereras med bolag som brottsverktyg och de kriminella nätverken missbrukar i dag i stor utsträckning legala bolagsstrukturer som verktyg i vinstdrivande brottslighet. Den nu beskrivna brottsligheten måste beskrivas som systemhotande och det kan på goda grunder ifrågasättas om den som gjort sig skyldig till sådan brottslighet är lämplig att driva företag.

Det råder i dag stor samstämmighet om att samhällets förmåga att bekämpa och motverka organiserad och systematisk brottslighet behöver stärkas. Den omständigheten att det förekommer brottslighet där företag spelar en central och avgörande roll medför, som tidigare framgått, allvarliga negativa effekter på flera sätt. Det leder även till att samhället går miste om betydande skatteintäkter och drabbas av stora ekonomiska förluster. Det innebär också att vanliga näringsidkare riskerar att slås ut, eftersom de tvingas konkurrera med aktörer som inte följer lagar och regler. De oseriösa aktörerna skadar förtroendet för företag i stort och tilliten till samhällssystemet. Brottsligheten drabbar även enskilda, inte minst de personer som får arbeta under dåliga arbetsvillkor i oseriösa företag eller utsätts för människoexploatering. Det är naturligtvis inte acceptabelt att aktörer inom organiserad och systematisk brottslighet kan använda sig av bolag som brottsverktyg. Det är därför angeläget att dessa personer hindras från att driva eller ta del i näringsverksamhet, oavsett tidigare kopplingar till näringslivet.

Även den brottslighet som utförs systematiskt men som saknar kopplingar till den organiserade brottsligheten eller andra kriminella nätverk utgör en skadehärd. Den brottsligheten kan inte sägas hota samma samhällseliga intressen som de kriminella gängen men kan ändå få mycket allvarliga konsekvenser. Det framstår som stötande att personer som upprepade gånger begår allvarliga lagöverträdelser, t.ex. bedrägerier, samtidigt ska kunna figurera i näringslivet och driva företag. Det bedöms därför angeläget att även sådana personer ska kunna meddelas näringsförbud, oaktat att brotten inte begåtts i näringsverksamhet.

Det skulle kunna anföras att motsvarande resonemang som nu redovisats gör sig gällande även för personer som begår allvarliga brott men där det varken är fråga om organiserad eller systematisk brottslighet. Att föreslå bestämmelser om näringsförbud för allvarlig brottslighet generellt ligger dock utanför ramen för detta arbete.

Sammanfattningsvis är det av största vikt att den organiserade brottsligheten inte har tillträde till näringslivet. Detsamma gäller den kriminella verksamhet som inte har den organiserade brottslighetens struktur och kontinuitet men som inte är momentan utan bedrivs systematiskt. De mer löst sammansatta kriminella nätverken men även enskilda personer som begår brott systematiskt bör alltså kunna stängas ute från näringslivet under viss tid. Det finns därför skäl att utvidga bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Även om det, som inledningsvis konstaterats, är av stor vikt att berörda myndigheter verkar för ett sunt näringsliv med hjälp av befintliga verktyg blir ett på detta sätt utvidgat näringsförbud ytterligare ett medel för att bekämpa och motverka den organiserade och systematiska brottsligheten.

4 Förslag till ett utvidgat näringsförbud på grund av brott

4.1 Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott i förhållande till näringsfriheten

Bedömning: Näringsfriheten hindrar inte att bestämmelserna om näringsförbud utvidgas till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet.

Som konstaterats i föregående avsnitt finns det ett behov av att utvidga bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott. Den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet bör kunna meddelas näringsförbud, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

En utvidgning av näringsförbudet i enlighet med det nu anförda medför att fler personer, alltså även sådana som vid tillfället för brottsligheten inte var näringsidkare, kommer att kunna meddelas näringsförbud. En sådan utvidgning utgör ett avsteg från näringsfriheten. Som redogjorts för i avsnitt 2.1 har Sverige en långtgående näringsfrihet. I förarbetena till 2 kap. 17 § regeringsformen konstateras emellertid att det finns en omfattande reglering som begränsar näringsfriheten i olika avseenden och att näringsfriheten i praktiken därför är begränsad i relativt stor omfattning. Det nämns särskilt att sådan reglering införts på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetsskydds- och ordningsaspekter eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken.³⁰ Det anføres vidare att det är klart "...att likhetsprincipen som

³⁰ Prop. 1993/94:117, s. 50.

utgångspunkt för en grundlagsreglering inte får hindra att det införs generella inskränkningar i närings- och yrkesfriheten för att tillgodose intressen som från allmänna utgångspunkter bedöms angelägna.³¹

Begränsningar i rätten att driva näring får alltså endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen). Vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.³²

I föregående avsnitt har redogjorts för de allvarliga negativa konsekvenser som den organiserade och systematiska brottsligheten för med sig. Det har konstaterats att företag i allt större utsträckning används för att begå och möjliggöra brott. Som exempel har nämnts en studie från Europol där det har uppskattats att 80 procent av de kriminella nätverken i EU missbrukar legala bolagsstrukturer genom att tvätta brottsvinster och använda bolag som verktyg i vinstdrivande brottslighet. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad och systematisk brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Det är därför av avgörande betydelse att förhindra användningen av företagsstrukturer inom den organiserade och systematiska brottsligheten och att kriminella nätverk kan fortsätta sin verksamhet genom de ekonomiska vinster som på olika sätt genereras med bolag som brottsverktyg. Det i sin tur medför att lagstiftningen måste säkerställa att aktörer inom den organiserade och systematiska brottsligheten kan förhindras att bedriva näringsverksamhet. Möjligheten att införa ett näringsförbud för personer som har gjort sig skyldiga till sådan brottslighet och därigenom förhindra dem att under lång tid bedriva näringsverksamhet skulle följaktligen skydda angelägna allmänna intressen. Näringsfriheten hindrar således inte att bestämmelserna om näringsförbud utvidgas till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet.

³¹ Prop. 1993/94:117, s. 21.

³² Prop. 1993/94:117, s. 50.

4.2 Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott i förhållande till ne bis in idem

4.2.1 Inledning

Ingen ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma sak. Bestämmelser om detta finns i 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna är uttryck för principen ne bis in idem, som alltså innebär ett skydd för den enskilde att utsättas för dubbla prövningar.

Av 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken följer att sedan en dom har vunnit laga kraft får en fråga om ansvar för gärningen inte tas upp på nytt mot samma tilltalade. Enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den staten. Europakonventionen med tilläggsprotokoll gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

I artikel 50 i EU-stadgan föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan har artikel 50 samma innebörd som sin motsvarighet i Europakonventionen. Av artikel 51 i EU-stadgan följer dock att den riktar sig till EU:s medlemsstater endast när de tillämpar unionsrätten.

4.2.2 Näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken

I tidigare lagstiftningsarbeten har konstaterats att näringsförbud kan meddelas vid en rad olika former av otillbörliga förfaranden i

näringsverksamhet och att det inte är nödvändigt att en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott för att ett förbud ska kunna meddelas. Det har anförts att ett näringsförbud därför inte har karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan på grund av brott.³³ I förarbetena till de ursprungliga bestämmelserna om näringsförbud uttalas att frågan om näringsförbud i samband med brott bör vara helt skild från frågan om påföljdsbestämning.³⁴ Det innebär att ett näringsförbud enligt inhemsk svensk rätt uppfattas som en administrativ sanktion. Därmed utgör 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken inte hinder mot att näringsförbud i anledning av brott meddelas i ett från brottmålsprocessen skilt förfarande.³⁵

4.2.3 Näringsförbud i förhållande till artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen

Dubbelprövningsförbudet enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen uppmärksammades av Lagrådet i samband med att 2 a § lagen (1986:436) om näringsförbud infördes. Enligt Lagrådet kunde det ifrågasättas hurvida en ordning, där en enskild näringsidkare åläggs att betala en konkurrensskadeavgift och sedan meddelas ett näringsförbud, är förenlig med dubbelprövningsförbudet.³⁶ Regeringen gjorde bedömningen att det ”med all sannolikhet [...] mycket sällan, om ens någonsin” skulle uppstå situationer i samband med konkurrensfall som skulle strida mot dubbelprövningsförbudet. Samtidigt konstaterades att frågan om dubbelprövningsförbudet aktualiserades redan i förhållande till de då gällande reglerna om näringsförbud och närmare bestämt i de fall där frågan om sådant förbud hade uppkommit med anledning av brott i näringsverksamhet och inte avgjorts redan inom ramen för brottmålsprocessen.³⁷

Enligt Europadomstolen måste begreppen ”lagföring” och ”straff” i artikel 4.1 tolkas med utgångspunkt i begreppen ”anklagelse för brott” (criminal charge) och ”straff” (penalty) i

³³ Prop. 2013/14:215, s. 47.

³⁴ Prop. 1979/80:83, s. 57.

³⁵ Prop. 2013/14:215, s. 47.

³⁶ Prop. 2007/08:135, s. 459 f.

³⁷ Prop. 2007/08:135, s. 176.

artikel 6 punkten 1 och artikel 7 punkten 11 i Europakonventionen.³⁸ I fråga om tolkningen av begreppet ”anklagelse för brott” enligt artikel 6.1 har Europadomstolen genom sin dom i målet Engel m.fl. mot Nederländerna³⁹ etablerat tre kriterier som ska tillämpas vid en prövning av om en sanktion är att bedöma som anklagelse för brott i konventionens mening. Dessa kriterier är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och arten av och strängheten i den sanktion som den berörde kan åläggas. I Europadomstolens praxis har begreppet ”straff” kommit att omfatta betydligt fler sanktionsformer än i inhemsk svensk rätt. Därav följer också att begreppet ”brottmålsprocess” har en vidare betydelse i Europakonventionen än i den svenska rättsordningen. Processer som inte betecknas som brottmålsprocesser i Sverige kan alltså komma att omfattas av detta begrepp i Europakonventionens mening.⁴⁰

Till skillnad från näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken har i tidigare lagstiftningsarbeten gjorts bedömningen att näringsförbud vid en prövning av Europadomstolen med stor sannolikhet skulle anses som ett straff i Europakonventionens mening. Vid en prövning av näringsförbud i en svensk domstol skulle det därmed kunna uppstå situationer då dubbelprövningsförbudet aktualiseras.⁴¹ Bakgrunden till detta resonemang har varit att lagen om näringsförbud är generell i den meningen att den gör det möjligt att meddela näringsförbud mot en relativt omfattande grupp av personer och att näringsförbudets syften är att – såsom de har angetts i förarbetena – ”undanröja en skadehärd” och utgöra en ”adekvat reaktion” mot ett klandervärt beteende. Vidare anges i detta sammanhang att ett näringsförbud meddelas för viss tid och att även i de fall där förbudstiden bestäms till den kortaste tiden innebär förbudet en omfattande begränsning i den enskildes möjligheter att bedriva näring. Dessa förhållanden, att bestämmelserna om näringsförbud riktar sig mot en generell grupp, att ett av syftena med bestämmelserna är att verka avskräckande och att ett näringsförbud innebär en omfattande inskränkning av den dömdes handlingsfrihet,

³⁸ Se exempelvis Europadomstolens dom Sergey Zolotukhin mot Ryssland (den 10 februari 2009, ansökan nr 14939/03).

³⁹ Den 8 juni 1976, ansökan nr 5100/71 m.fl. ansökningar.

⁴⁰ SOU 2012:84, s. 107).

⁴¹ Prop. 2013/14:215, s. 51.

har ansetts tala för att ett sådant förbud är att beteckna som ett straff i Europakonventionens mening.⁴²

I denna promemoria föreslås nu att bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott ska utvidgas till att omfatta en vidare krets av personer än vad som gäller i dag. Även personer som inte bedriver näringsverksamhet ska under angivna omständigheter kunna meddelas näringsförbud. Det saknas skäl att på grund av dessa förslag göra någon annan bedömning än den som tidigare gjorts i frågan om förbudet mot dubbla prövningar. Utgångspunkten är således alltjämt att ett näringsförbud ska anses som ett straff i Europakonventionens mening.

4.2.4 Prövningen av näringsförbud på grund av brott i praktiken

Utgångspunkten är i enlighet med vad som nu anförts att ett näringsförbud ska anses som ett straff i Europakonventionens mening. Det skulle därför vid en prövning av näringsförbud vid en svensk domstol kunna uppstå situationer då dubbelprövningsförbudet aktualiseras. Det kan dock redan nu sägas att sådana situationer borde bli ytterst sällsynta.

För att ett svenskt förfarande ska anses strida mot artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen måste det innebära att en person blir föremål för två skilda processer. När ett näringsförbud meddelas inom ramen för en brottmålsrättegång, där även frågan om straffrättsligt ansvar prövas, kan någon överträdelse därmed inte ske. Lagen om näringsförbud eller 30 kap. 9 § rättegångsbalken hindrar förvisso inte att åklagaren avstår från att föra talan om näringsförbud i samband med åtal. Åklagaren kan i stället föra en särskild talan om näringsförbud, grundad på den aktuella brottsligheten, vid en senare tidpunkt när den tidigare brottmålsdomen har vunnit laga kraft. Att så sker i praktiken är emellertid ytterst ovanligt, om ens över huvud taget förekommande. I betänkandet Näringsförbud – tillsyn och effektivitet (SOU 2012:84) anfördes att den nära kopplingen mellan brott och näringsförbud som finns under utredningen och den efterföljande processen, gjorde att den beskrivna situationen sällan borde aktualiseras. Det konstaterades

⁴² SOU 2012:84, s. 118.

att utredningen inte hade kunnat hitta något exempel på att åklagaren hade valt att dela upp frågorna i två olika förfaranden.⁴³ Inte heller inom ramen för förevarande utredning har några sådana exempel kunnat hittas.

I samband med införandet av den nu gällande lagen om näringsförbud konstaterade regeringen att det skulle kunna uppstå situationer då dubbelprövningsförbudet aktualiseras, men att "...sådana situationer bara skulle kunna komma att inträffa sällan eller rent av mycket sällan.". Regeringen anförde vidare att sådana frågor får bedömas från fall till fall med utgångspunkt i Europadomstolens praxis. Regeringen uttalade även att "Europakonventionen med tilläggsprotokoll gäller, enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som lag här i landet. Det innebär att dubbelprövningsförbudet redan är tillämpligt och att en domstol i rättstillämpningen är skyldig att ta hänsyn till förbudet."⁴⁴ Regeringens bedömning var därför att någon upplysningsbestämmelse, som anger i vilka situationer dubbelprövningsförbudet hindrar en prövning av en ansökan om näringsförbud, i princip bara skulle ha till funktion att upplysa om vad som redan gäller. Någon sådan upplysningsbestämmelse kom därför inte att införas i lagen om näringsförbud.

4.2.5 Bedömning

Bedömning: Förbudet mot att lagföras eller straffas två gånger för samma sak – ne bis in idem – hindrar inte att bestämmelserna om näringsförbud utvidgas till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet.

Vid bedömningen av hur ett utvidgat näringsförbud på grund av brott förhåller sig till ne bis in idem gör sig samma argument gällande som regeringen framförde vid införandet av den nu gällande lagen om näringsförbud. Det kan således konstateras att fallet att åklagaren avstår från att föra talan om näringsförbud i samband med åtal

⁴³ Näringsförbud – Tillsyn och effektivitet (SOU 2012:84), s. 123.

⁴⁴ Prop. 2013/14:215, s. 51.

är ytterst ovanligt, om ens förekommande. Situationen att åklagaren i stället för en särskild talan om näringsförbud vid en senare tidpunkt och då grundar sin talan på en brottmålsdom som vunnit laga kraft är alltså inte ett hinder i sammanhanget.

Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott kommer i sig inte innebära att förfarandet vid prövningen av näringsförbud ändras. Det finns således inget i förevarande förslag som ur processuellt hänseende leder till någon annan bedömning än den som har gjorts tidigare. När det kommer till ett utvidgat näringsförbud för den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet kan det vidare konstateras att omständigheterna kring brottsligheten och brottets karaktär i samtliga fall kommer vara avgörande för om näringsförbud ska meddelas. Utredningen kring brottsligheten kommer därför ha ett mycket nära samband med frågan om näringsförbud. Kopplingen mellan brott och näringsförbud, såväl under utredningen som under den efterföljande processen, är alltså i dessa fall särskilt påtaglig och kan antas medföra att frågan om näringsförbud uteslutande kommer prövas inom ramen för brottmålsprocessen. Det ligger då i linje med att ett näringsförbud ska anses som ett straff i Europakonventionens mening och alltså också av den anledningen bör en talan om näringsförbud på grund av brott alltid föras inom ramen för brottmålsrättegången. Som konstaterats ovan är det dock så det går till i praktiken redan i dag och detta förväntas inte ändras med de bestämmelser som nu föreslås. Dubbelprövningsförbudet kommer alltså i sådana fall inte aktualiseras eftersom det inte blir fråga om två skilda processer.

Under alla förhållanden gäller Europakonventionen med tilläggsprotokoll som lag i Sverige och det innebär att dubbelprövningsförbudet redan är tillämpligt. Det medför att en domstol i rättstillämpningen är skyldig att ta hänsyn till förbudet.

Sammanfattningsvis innebär inte förslagen i denna promemoria någon ändring som leder till någon annan bedömning än den som har gjorts i tidigare lagstiftningsärendet i fråga om näringsförbudets förhållande till *ne bis in idem*. Förbudet mot att lagföras eller straffas två gånger för samma sak hindrar således inte att bestämmelserna om näringsförbud utvidgas till att omfatta den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet. En särskild bestämmelse i lagen om näringsförbud som skulle upplysa om vad som redan gäller bedöms fortfarande inte fylla någon funktion.

Med utgångspunkt i ovan redovisade resonemang kan det ifrågasättas om möjligheten för åklagaren att föra en särskild talan om näringsförbud, skild från brottmålsprocessen, alls bör finnas. Den nuvarande möjligheten verkar inte användas och det är svårt att se vad den skulle kunna tillföra i sammanhanget. Underlaget för att föreslå en ändring på denna punkt framstår dock som alltför ofullständigt och konsekvenserna av en sådan ändring är svåra att överblicka fullt ut. Någon sådan ändring föreslås därför inte.

4.3 Förslaget om ett utvidgat näringsförbud på grund av brott och dess närmare utformning

4.3.1 En utökad personkrets

Förslag: Lagen om näringsförbud kompletteras genom att personkretsen som kan meddelas näringsförbud utvidgas. Den som har gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt ska kunna meddelas näringsförbud, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

I avsnitt 3 görs bedömningen att det finns ett behov av att utvidga bestämmelserna om näringsförbud till att omfatta personer som har gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personerna bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. I avsnitt 4.1 och 4.2 görs vidare bedömningen att en sådan utvidgning av bestämmelserna om näringsförbud inte strider mot näringsfriheten eller principen om *ne bis in idem*.

Frågan blir då hur bestämmelserna bör utformas för att bli tillräckligt precisa och rättssäkra och samtidigt enkla att tillämpa i praktiken. Ett alternativ är att i en brottskatalog räkna upp ett visst antal brott som typiskt sett är sådana att de begås inom ramen för organiserad och systematisk brottslighet. Exempel på några sådana brott skulle kunna vara bedrägeri, häleri, smuggling, narkotikabrott, koppleri och trafficking. Att göra bestämmelsen brottspecifik på

det sättet medför dock en risk för att även personer som döms för brott som inte har någon koppling till organiserad eller systematisk brottslighet meddelas näringsförbud. En sådan bestämmelse skulle inte heller nödvändigtvis fånga upp samtliga relevanta brottstyper. En brottskatalog framstår därför inte som den bästa lösningen.

Ett annat alternativ är att i lagtexten ange att den som har gjort sig skyldig till brott med ett visst straffvärde eller brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett visst antal månader, ska meddelas näringsförbud. En sådan bestämmelse hade kunnat kombineras med ett tillägg av innebörd att näringsförbud ska kunna meddelas oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. På samma sätt som med en brottskatalog skulle dock en sådan bestämmelse innebära att även personer som döms för brott som inte har någon koppling till organiserad eller systematisk brottslighet meddelas näringsförbud. Inte heller en sådan bestämmelse framstår därför som tillfredsställande.

Ytterligare ett alternativ är att koppla rekvisiten för organiserad eller systematisk brottslighet till någon av de definitioner som har tagits fram inom EU eller internationellt. Som konstaterats i avsnitt 3.1 har någon sådan definition inte införts i svensk lagstiftning. Det skulle därför innebära en nyordning för svensk rätt med svåröverskådliga konsekvenser för övrig lagstiftning och rättstillämpningen. Den osäkerheten är inte önskvärd.

I 29 kap. 2 § brottsbalken finns, som redogjorts för i avsnitt 3.1.1, bestämmelser om vad som särskilt ska beaktas som försvårande omständigheter vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Rekvisitet att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt anges där som en särskild grund för straffskärpning. Det finns alltså en bestämmelse med väl fastlagd betydelse i brottsbalken som tar sikte på organiserad och systematisk brottslighet. Rekvisitet återfinns även i bland annat 1 § lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och i 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. I motiven till dessa bestämmelser kan det utläsas att med ”i organiserad form eller systematiskt” avses detsamma som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.⁴⁵ Även i rättegångsbalken förekommer rekvisitet ”led i en brottslighet

⁴⁵ Prop. 2023/24:117, s. 63 och Prop. 2015/16:167, s. 49.

som har utövats i organiserad form eller systematiskt”. Det återfinns där i bestämmelserna i 27 kap. 18 a och 18 b §§, som reglerar hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, i 27 kap. 19 b §, som reglerar hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, i 27 kap. 20 c § om hemlig kameraövervakning och i 27 kap. 20 d §, som reglerar hemlig rumsavlyssning. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att de är utformade med 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som förebild.⁴⁶ Även i 36 kap. 6 § brottsbalken, som reglerar utvidgat förverkande, förekommer rekvisitet ”led i en brottslighet som utövats i organiserad form”. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att rekvisitet har samma innebörd som i 29 kap. 2 § 6.⁴⁷

Det framstår som ändamålsenligt och rättssäkert att använda sig av samma rekvisit som i ovan angiven lagstiftning när personkretsen i lagen om näringsförbud ska utvidgas, även om rättsverkningarna i de olika paragraferna skiljer sig åt. Rekvisitet bör i lagen om näringsförbud ges samma innebörd som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken.⁴⁸ Vad som där avses med organiserad och systematisk brottslighet framstår som tydligt och väl lämpat för att kunna användas i författningstext även i nu aktuellt avseende och ledning kan hämtas från doktrin och praxis inom straffrätten.⁴⁹ I de nya bestämmelserna i lagen om näringsförbud bör sålunda anges att aktuellt brott ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, med ett tillägg av innebörd att näringsförbud ska kunna meddelas oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.

4.3.2 Närmare om den utökade personkretsen

Den föreslagna utformningen att brottet ska ha ”utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form” kommer inte alltid att fånga upp samtliga brott som begås inom kriminella nätverk. För att det rekvisitet ska kunna tillämpas krävs, som tidigare redovisats, bl.a. att brottsligheten ska ha ägt rum inom en viss struktur. Löst

⁴⁶ Prop. 2022/23:126, s. 206, 210, 213 och 215–216.

⁴⁷ Prop 2023/24:144, s. 424, jfr prop 2015/16:155, s. 40.

⁴⁸ Prop. 2009/10:147, s. 43.

⁴⁹ Jfr prop. 2015/16:155, s. 32 såvitt avser utvidgat förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

sammansatta kriminella nätverk som till stor del kan knytas till de senaste årens skjutningar och sprängningar har inte alltid en sådan organisation som avses. Liksom i fråga om ett brott har begåtts är det åklagaren som har bevisbördan för att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.⁵⁰

De mer löst sammansatta kriminella nätverken kan se olika ut. De kan som gemensam faktor ha ett geografiskt område eller vara släktbaserade för att ta två exempel. De ägnar sig inte åt att begå ett enstaka brott och därefter upphöra med sin kriminella verksamhet. I stället rör det sig inte sällan om återkommande upprepad brottslighet. Det innebär att oavsett hur en viss grupp är organiserad kan brottsligheten i kriminella nätverk ofta anses vara systematisk. Om det i det enskilda fallet inte går att bevisa att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form kan det alltså vara fråga om brott som begås systematiskt. I sådana fall kommer även personer som döms för sådan brottslighet kunna meddelas näringsförbud. På det sättet omfattar den valda regleringen brottslighet som skett inom ramen för kriminella nätverk som i sig är löst sammansatta eller när det annars inte går att bevisa att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.

Den omständigheten att den brottsliga verksamheten ska utövas i organiserad form *eller* systematiskt innebär att tillämpningsområdet även omfattar brottslig verksamhet där en person, utan koppling till kriminella nätverk, upprepar ett brottsligt tillvägagångssätt. Regleringen kommer således inte enbart träffa aktörer inom den organiserade brottsligheten eller de personer som ingår i mer löst sammansatta kriminella nätverk. Även systematisk brottslighet som utförs av enskilda gärningsmän är emellertid allvarlig och får stora konsekvenser för enskilda individer men även för samhället i övrigt. Det framstår som rimligt att den som har gjort sig skyldig till sådan allvarlig brottslighet hindras under en viss tid från möjligheten att driva företag. Motsatsen skulle kunna framstå som stötande. Även denna typ av systematiska brottslighet bör, som också har konstaterats i avsnitt 3.3, omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde och bör utgöra en självständig grund för näringsförbud.

⁵⁰ Jfr SOU 2021:68, s. 220–221.

4.3.3 Andra följder av de föreslagna bestämmelserna

Eftersom den föreslagna regleringen innebär att näringsförbud ska kunna meddelas oberoende av om den dömde bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället, kommer ett beslut om näringsförbud bli mer ingripande för vissa personer än andra. Den som redan bedriver näringsverksamhet och efter ett beslut tvingas upphöra med det kommer onekligen drabbas hårdare än den som inte har någon anknytning till företagsverksamhet eller har för avsikt att skaffa sig en sådan. Den åtskillnaden synes svår att undvika och får med hänsyn till syftet med de föreslagna bestämmelserna anses vara godtagbar.

Det kommer dessutom finnas fall där det står klart att den dömde faktiskt bedrivit näringsverksamhet på ett regelrätt sätt, men samtidigt gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet utanför näringsverksamheten. En sådan person utgör genom sin företagsverksamhet inte nödvändigtvis ett hot mot näringslivet. Som konstaterats ovan kan det dock på goda grunder ifrågasättas om den som gjort sig skyldig till sådan mycket allvarlig brottslighet är lämplig att driva företag. Med hänsyn till syftet med de föreslagna bestämmelserna får en sådan ordning ändå anses vara proportionerlig i det att han eller hon i en sådan situation som utgångspunkt inte får bedriva näringsverksamhet under viss tid.

En bestämmelse som innebär att näringsförbud görs oberoende av om en person bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället innebär vidare att en utökad personkrets kommer få det svårare att på detta sätt dra sin försörjning och ta sig in i näringslivet. En sådan konsekvens är emellertid ofrånkomlig och får på samma sätt som angetts ovan anses godtagbar. Som framgår av avsnitt 4.3.4 kommer det dock finnas en möjlighet att underlåta att meddela näringsförbud, om det finns särskilda skäl, se nedan.

4.3.4 Närmare om när näringsförbud ska meddelas

4.3.4.1 Påkallat från allmän synpunkt

Förslag: Den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet ska meddelas näringsförbud om det är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud är en mycket ingripande åtgärd och bör tillgripas endast mot personer som uppträtt på ett kvalificerat illojalt sätt. Det är i dag möjligt att meddela näringsförbud på grund av brott endast mot näringsidkare som begått brottslighet som inte är ringa och bara om det är påkallat från allmän synpunkt. Frågan är om motsvarande överväganden bör göras även beträffande personer som gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet.

I förarbetena till bestämmelsen om näringsförbud på grund av brott uttalas följande.

”Det är enligt min mening uppenbart att kravet på förutsebarhet inte tillgodoses om varje bagatellbrott kan medföra att näringsidkaren hamnar i riskzonen för näringsförbud. Ett så utformat brottsrekvisit skulle inte ha någon nämnvärd betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Det skulle då få en övervägande formell funktion, något som enligt min mening strider mot dess syfte. Innebörden av den regel som jag nu föreslår bör i stället vara att brottet framstår som en inte bara marginell faktor vid bedömningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden. Mot denna bakgrund anser jag att näringsförbud, med undantag av de ytterligare fall som jag senare kommer att behandla, skall kunna aktualiseras bara om näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa.”⁵¹

Beträffande rekvisitet ”brottslighet som inte är ringa” uttalades vidare att rekvisitet inte bör anses uppfyllt om bara böter ingår i straffskalan samt att ett enstaka brott i allmänhet inte bör anses uppfylla rekvisitet om den faktiska påföljden är böter, även om fängelse ingår i straffskalan. Det konstaterades dock även att ett motsatt synsätt kunde vara befogat om det var fråga om ett högt bötesstraff för

⁵¹ Prop. 1985/86:126, s. 47.

ett brott mot en central straffbestämmelse, t.ex. ocker eller trolöshet mot huvudman. Beträffande upprepad brottslighet angavs att ”Då bör även brott mot straffstadganden som bara är sanktionerade med böter kunna sammantagna innebära brott som inte är ringa. Det samma gäller om någon flera gånger dömts till böter för brott för vilka fängelse ingår i straffskalan.”⁵²

Den organiserade brottsligheten är som konstaterats systemhotande och medför mycket allvarliga konsekvenser för samhället. Sådan brottslighet kan inte anses vara ringa. Beträffande systematisk brottslighet bör, som angavs i nämnda förarbeten, även brott mot straffstadganden som bara är sanktionerade med böter sammantagna kunna innebära brottslighet som inte är ringa. Även systematisk brottslighet bör alltså som huvudregel betraktas som sådan kvalificerad brottslighet som inte kan anses vara av ringa karaktär. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att tala om ”brottslighet som inte är ringa” i samband med en bestämmelse som innebär att den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet ska meddelas näringsförbud. Ett sådant rekvisit skulle i detta sammanhang inte fylla någon funktion.

Ett alternativ är att i lagtexten ange att den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet med ett visst straffvärde eller då det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett visst antal månader ska meddelas näringsförbud, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Som nämnts är organiserad och systematisk brottslighet som utgångspunkt mycket allvarlig på flera sätt. Det gäller ofta även sådan brottslighet som har ett lägre straffvärde än sex månaders fängelse. Det framstår som tveksamt att i lagtexten föreskriva ett lägsta straffvärde eller en lägsta straffskala och på det sättet begränsa tillämpningsområdet. I stället bedöms det mer angeläget att skapa en möjlighet i dessa fall till nyanserade bedömningar som kan ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

För att syftet med de föreslagna nya bestämmelserna ska uppnås är det alltså viktigt att möjliggöra nyanserade bedömningar, oaktat att det rör sig om organiserad eller systematisk brottslighet. Även om organiserad eller systematisk brottslighet i sig inte kan anses vara ringa bör det övervägas om det vid sådan brottslighet kan

⁵² Prop. 1985/86:126, s. 151.

förekomma fall där det från allmän synpunkt inte är motiverat att meddela näringsförbud.

I förarbetena till lagen om näringsförbud angavs följande.

”Avsikten med kravet att förbud skall vara påkallat från allmän synpunkt är att betona de rättspolitiska syftena bakom regleringen. Näringsförbudet är främst avsett att undanröja en skadehärd, d.v.s. hindra en näringsidkare från att fortsätta med en verksamhet som orsakar stora skador för hans borgenärer eller anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller samhället i övrigt. Man skall med näringsförbud vidare kunna förhindra att en person kan fortsätta att ägna sig åt näringsverksamhet i ett fall då detta skulle framstå som stötande med tanke på de oegentligheter som vederbörande har gjort sig skyldig till. Vid prövningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt får också allmänpreventiva överväganden göras.”⁵³

Frågan om innebörden av vad som kan anses påkallat från allmän synpunkt har även berörts i senare lagstiftningsärende. Det har då konstaterats att det vid bedömningen av denna fråga är naturligt att domstolen väger in allvaret i den brottslighet och de övriga försummelser som den aktuella personen kan tillskrivas.⁵⁴

Vid bedömningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska således en bedömning av brottslighetens allvar göras. En ny bestämmelse bör utformas utifrån samma synsätt för att ge utrymme till en nyanserad bedömning i det enskilda fallet. Det är också angeläget att i en sådan bestämmelse understryka näringsförbudets ingripande karaktär. En bestämmelse om näringsförbud på grund av organiserad och systematisk brottslighet bör därför ha som utgångspunkt att näringsförbud endast får meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt.

⁵³ Prop. 1985/86:126, s. 154.

⁵⁴ Prop. 2013/14:214, s. 91.

4.3.4.2 En presumtion för näringsförbud

Förslag: Det ska finnas en presumtion för beslut om näringsförbud mot den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet.

I denna promemoria har beskrivits vilka mycket allvarliga konsekvenser som den organiserade och systematiska brottsligheten har fått för samhället i stort men också för den enskilde individen. Utan att upprepa vad som tidigare sagts är det för institutets trovärdighet viktigt att näringsförbud regelmässigt meddelas vid sådan kvalificerad brottslighet. På samma sätt som gäller i dag för näringsidkare som gjort sig skyldiga till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, bör utgångspunkten för den som döms för organiserad eller systematisk brottslighet vara att näringsförbud ska meddelas. Det är alltså i dessa fall motiverat med en presumtion för att näringsförbud regelmässigt ska meddelas vid sådan kvalificerad brottslighet. En bestämmelse härom bör uttryckligen ange att det vid sådan brottslighet ska anses påkallat från allmän synpunkt att näringsförbud meddelas.

4.3.4.3 Särskilda skäl mot näringsförbud

Förslag: Presumtionen för näringsförbud mot den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet ska kunna brytas om det finns särskilda skäl.

Av 8 § andra stycket lagen om näringsförbud framgår att om någon har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det. Även vid organiserad eller systematisk brottslighet kan, som framgått ovan, omständigheterna i det enskilda fallet vara sådana att ett näringsförbud inte är påkallat. Om

det finns särskilda skäl, bör därför presumtionen kunna brytas i ett sådant fall.

I förarbetena till den nuvarande presumtionsbestämmelsen i 8 § andra stycket angavs som exempel på särskilda skäl att domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken har dömt till ett lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet. Vidare uttalades att om gärningen framstår som en engångshändelse efter en lång tids regelrätt drivande av näringsverksamhet skulle det kunna utgöra särskilda skäl mot att meddela näringsförbud.⁵⁵

Eftersom det vid näringsförbud på grund av organiserad eller systematisk brottslighet inte är en förutsättning att den dömda bedriver eller har anknytning till näringsverksamhet blir bedömningen av vad som utgör särskilda skäl i dessa fall delvis en annan. Utgångspunkten vid bedömningen om särskilda skäl föreligger bör vara brottslighetens allvar. Hänsyn bör emellertid inte endast tas till den brottslighet som personen har gjort sig skyldig till, utan också till den enskildes personliga förhållanden som kan tala mot att näringsförbud bör meddelas. Domstolen måste här göra en helhetsbedömning av den begångna brottsligheten och den dömdes förhållanden vid prövningen. Tyngdpunkten i bedömningen bör dock hänföra sig till karaktären av den begångna brottsligheten. Det bör generellt finnas ett större utrymme för att anse särskilda skäl föreligga vid brott med lägre straffvärden som motsvarar någon eller några månaders fängelse. Om det med hänsyn till den brottslighet som en person har gjort sig skyldig till skulle framstå som stötande att låta vederbörande få ägna sig åt näringsverksamhet i framtiden bör det dock knappast finnas utrymme för att inte meddela näringsförbud. Så bör i princip nästan alltid vara fallet om brottsligheten har begåtts inom ramen för någon form av kriminellt nätverk, oavsett om det har bevisats att brottsligheten utövats i organiserad form eller inte.

Den omständigheten att den brottsliga verksamheten ska ha utövats i organiserad form *eller* systematiskt innebär, som konstaterats ovan, att tillämpningsområdet utvidgas ytterligare. Bestämmelserna kommer att omfatta brottslig verksamhet där en person, utan koppling till kriminella nätverk, upprepar ett brottsligt tillvägagångssätt. Utrymmet för att anse särskilda skäl föreligga bör generellt vara begränsat och bör typiskt sett vara mindre vid organiserad brottslighet än vid systematisk sådan utan koppling till

⁵⁵ Prop. 2013/14:215, s. 93.

ett kriminellt nätverk. Det kan exempelvis tänkas att särskilda skäl mot näringsförbud föreligger vid upprepade fall av i sig mindre allvarlig stöldbrottslighet eller vid upprepad ringa brottslighet. Om den begångna brottsligheten inte kan anses vara mindre allvarlig bör utrymmet för särskilda skäl emellertid vara mycket litet. Även vid mer allvarlig brottslighet med högre straffvärden kan dock omständigheterna vara sådana att särskilda skäl mot näringsförbud föreligger. Så kan exempelvis vara fallet om någon av de förutsättningar som anges i 23 kap 5 § brottsbalken är uppfyllda. Särskilda skäl kan även föreligga om brottsligheten framstår som en engångsföreteelse eller om det gått lång tid sedan brottet begicks och vederbörandes personliga förhållanden har förbättrats på ett sådant sätt att ett näringsförbud skulle framstå som allt för ingripande. En helhetsbedömning med utgångspunkt i brottslighetens allvar och med beaktande av omständigheterna i övrigt måste sålunda alltid göras i det enskilda fallet.

5 Förslag till en utökad förbudstid

5.1 Tidigare överväganden

Lagen om näringsförbud från 1986 innehöll en bestämmelse om näringsförbud i högst fem år. År 1996 ändrades den högsta tiden för näringsförbud till tio år. Bestämmelsen har därefter inte ändrats. Enligt 10 § lagen om näringsförbud kan ett näringsförbud meddelas för en tid om lägst tre och högst tio år.

Inom ramen för Näringsförbudutredningen (SOU 1995:1) anfördes från åklagarhåll att lagen var otillräcklig när det kom till förbudstiden vid brottslighet som föranleder mycket långvariga straff. I sådana fall, anfördes det, kanske endast en liten del av förbudstiden återstår vid tidpunkten för villkorlig frigivning därför att straffet är så långt eller därför att viss tid gått innan den dömda börjat avtjäna utmätt straff.⁵⁶ Vidare anfördes följande.

”Enligt vårt förmenande är nuvarande förbudstidsregler inte tillräckliga för att helt undvika detta. Detta gäller i första hand då ingen eller endast en mycket kort tid återstår av näringsförbudet vid villkorlig frigivning efter avtjänande av straff för den förbudsgrundande brottsligheten. Under hänvisning till att intagna i och för sig inte är berövade möjligheten att driva näringsverksamhet från fängelset, kan man visserligen hävda att förbudet haft verkan även i sådana fall. Detta må i och för sig vara riktigt men kan ändå inte ändra förhållandet att näringsförbudet, vid sidan av straffet, fått mycket begränsad betydelse.”⁵⁷

I utredningen konstaterades att straffskalorna för de allvarigaste ekonomiska brotten hade ett maximistraff om sex års fängelse. Med beaktande av bestämmelsen om gemensamt straff för flera brott

⁵⁶ SOU 1995:1, s. 76.

⁵⁷ SOU 1995:1, s. 156 f.

kunde man, ansågs det, utgå från att utmätta straff inte översteg åtta års fängelse. Mot bakgrund av detta föreslogs en högsta förbudstid om sju år för att en beaktansvärd förbudstid skulle kvarstå efter straffavtjänandet. I utredningen togs även upp den situationen att den som meddelats näringsförbud i samma dom även döms för annan, icke förbudsgrundande, brottslighet till ett längre fängelsestraff. Som exempel anfördes att den som meddelats näringsförbud genom samma dom döms till ett tioårigt fängelsestraff därför att domen även omfattar grova narkotikabrott. Utredningens slutsats var dock att endast straffet för den förbudsgrundande brottsligheten skulle motivera en förlängd förbudstid.⁵⁸

Regeringen föreslog, till skillnad från utredningen, att näringsförbud ska meddelas för en tid av lägst tre och högst tio år. Den konstaterade att näringsförbudets syfte i första hand är att hindra oseriösa företagare från att driva näringsverksamhet, men att det även finns ett allmänpreventivt inslag, där syftet är att avhålla från sådana förfaranden som kan leda till näringsförbud. Beträffande förbudstidens längd uttalades att en avvägning måste göras ”mellan kravet på att den kan fylla dessa syften och behovet av att tiden inte är så lång att det i praktiken är omöjligt för den som meddelats ett näringsförbud att efter tidens utgång återuppta näringsverksamhet.”⁵⁹ Med en förbudstid om tio år skulle det enligt regeringen bli möjligt att beakta särskilt grova fall. Det konstaterades vidare att det var angeläget att personer som i näringsverksamhet begår grova brott hindras från att driva näring under lång tid. Som skäl till ett längre förbud angavs också möjligheten till en anpassning till ett ådömt fängelsestraff, så att inte näringsförbudet upphörde ungefär samtidigt som den dömde avtjänat sitt fängelsestraff.⁶⁰

⁵⁸ SOU 1995:1, s. 157 f.

⁵⁹ Prop. 1995/96:98, s. 25.

⁶⁰ Prop. 1995/96:98, s. 25.

5.2 Förbudstiden bör utökas

Bedömning: Det finns behov av att utöka förbudstiden för näringsförbud.

Förslag: Näringsförbud ska meddelas för en tid av lägst tre och högst femton år.

Under det senaste dryga årtiondet har det genomförts ett stort antal straffskärpningar för olika brott. Inte minst straffen för de brott som har en tydlig koppling till det grova våldet som skjutningar och sprängningar har skärpts. Syftet har härvid varit att markera allvaret i dessa brott som ofta begås i kriminella nätverk.

När det nu föreslås att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utvidgas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet finns det anledning att överväga om det finns ett behov av att utöka förbudstiden för näringsförbud.

I bedömningen av hur behovet ser ut i dag jämfört med för tio år sedan gör sig samma argument som framfördes 1996 gällande även nu. Straffskalorna för de allvarligaste ekonomiska brotten, såsom grov oredlighet mot borgenärer, grovt penningtvättsbrott, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott, har förvisso alltjämt i dag ett maximistraff om sex års fängelse. Flera av de andra brott som nu kommer vara förbudsgrundade har emellertid betydligt strängare straffskalor. Här kan nämnas exempelvis grovt och synnerligen grovt narkotikabrott med maximistraff om sex respektive tio års fängelse, grovt och synnerligen grovt vapenbrott samt grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor med maximistraff om sju respektive tio års fängelse samt människohandel och grovt koppleri med maximistraff om tio års fängelse. Även de ännu mer allvarliga brotten grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, människorov och mord, för vilka livstids fängelse ingår i straffskalan, är sådana brott som med nuvarande förslag kan vara förbudsgrundande.

Mot bakgrund av det ovan anförda och av samma skäl som angavs vid lagändringen 1996 för en höjning av den maximala förbudstiden, framstår en anpassning av den högsta förbudstiden som motiverad i

dagsläget. För att kunna beakta särskilt grova fall bör förbudstiden därför utökas. Härigenom skulle en anpassning ske till utdömda fängelsestraff, så att näringsförbudet inte upphör ungefär samtidigt som eller alltför kort tid efter att den dömda har avtjänat fängelsestraffet. Så skulle annars kunna bli fallet vid flera av de brott som nu blir förbudsgrundade.

Som tidigare framförts är det angeläget att de som begår allvarlig organiserad och systematisk brottslighet fråntas rätten att driva näring under lång tid. Mot bakgrund av de straffskalor som aktualiseras i dessa sammanhang framstår en övre gräns för näringsförbud om femton år som väl avvägd.

6 Tillsynen över meddelade näringsförbud

Bedömning: En utvidgning av personkretsen som kan meddelas näringsförbud påverkar inte dagens tillsynssystem. Bestämmelserna om tillsynen över meddelade näringsförbud bör av den anledningen därför inte ändras. För att effektivisera Kronofogdemyndighetens tillsyn bör myndigheten dock ha möjlighet att genomföra samtal med personer som meddelats näringsförbud genom ljud- och bildöverföring.

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska kunna besluta att den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska inställa sig personligen för samtal genom ljud- och bildöverföring.

I avsnitt 2.7 har redogjorts för Kronofogdemyndighetens tillsyn över meddelade näringsförbud. Kronofogdemyndigheten har inom ramen för tillsynen möjlighet att vidta olika tillsynsåtgärder. Myndigheten kan exempelvis kalla till samtal eller, vid äventyr av vite, begära in uppgifter från den som har meddelats näringsförbud eller tredje man. Det finns även möjlighet för myndigheten att söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller där han eller hon annars befinner sig. Kronofogdemyndigheten har rätt att vid tillsynen få biträde av Polismyndigheten.

När det nu föreslås att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utvidgas kommer antalet näringsförbud att öka. Förslaget om att den högsta tiden för meddelade näringsförbud ska utökas till femton år kommer vidare leda till att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kommer behöva utöva tillsyn under en längre tid. Som redogörs för nedan under avsnitt 8 kommer detta leda till vissa konsekvenser för Kronofogdemyndigheten.

De föreslagna ändringarna innebär inte att tillsynen av eller förfarandet för att meddela näringsförbud ändras på något sätt. Det har inte heller vid samråd eller i andra sammanhang framkommit något som talar för att de nu föreslagna ändringarna skulle påverka formerna för dagens tillsynssystem. De föreslagna ändringarna innebär således inte att det tillsynssystem som finns i dag behöver anpassas.

6.1 Personlig inställelse genom ljud- och bildöverföring

Som konstateras nedan medför de föreslagna ändringarna att antalet meddelade näringsförbud kommer att öka. Det kan även antas att andelen personer som under en inte oväsentlig del av tillsynstiden befinner sig på anstalt kommer att öka. Fler näringsförbud får betydelse när det gäller arbetet med att övervaka efterlevnaden av förbuden. Även om de föreslagna bestämmelserna inte bedöms medföra att det befintliga tillsynssystemet behöver anpassas, kan det i detta sammanhang finnas anledning att överväga om ett ökat antal meddelade näringsförbud medför att formerna för tillsynen bör göras mer flexibla.

Som har redogjorts för i avsnitt 2.7 finns det en skyldighet för den som har meddelats näringsförbud att inställa sig hos Kronofogdemyndigheten för samtal. Syftet med samtalet är i första hand att se till att personen i fråga har förstått innebörden av förbudet. Handläggaren på myndigheten ska också genom samtalet kunna göra en bedömning av risken för överträdelse av förbudet. Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett inledande samtal så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats.

I 42 § lagen om näringsförbud anges att den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten. Av paragrafen framgår också att myndigheten bestämmer tid och plats för samtalet. Det är alltså fråga om en skyldighet till personlig inställelse. Formerna för den personliga inställelsen framgår dock inte av lagtexten.

Som redogörs för i avsnitt 8 har Kronofogdemyndigheten förklarat att uppstartsmöten med personer som har näringsförbud

är resurskrävande och att de föreslagna bestämmelserna kommer att innebära fler besök på anstalter med resor för inledande samtal. Enligt Kronofogdemyndigheten sker de inledande samtalen i dag inte genom bild- och ljudöverföring (videokonferens).

Kravet på personlig närvaro utesluter inte nödvändigtvis närvaro genom videokonferens. Så kan t.ex. parter och andra under en domstolsprocess med rättens tillåtelse få vara personligen närvarande via videokonferens, i stället för att vara fysiskt närvarande i rättssalen. Det framgår av 5 kap. 10 § rättegångsbalken. Lagrådet har emellertid förklarat att uttrycket ”inställa sig personligen” inte utan vidare kan anses innefatta att en person medverkar på distans genom ljud- och bildöverföring.⁶¹

Förutsättningarna för att genomföra möten via videokonferens har förbättrats avsevärt de senaste åren. Teknikutvecklingen har medfört att möjligheten i dag används av flera myndigheter i samtal med enskilda. En sådan möjlighet framstår ur effektivitetssynpunkt som fördelaktig även för Kronofogdemyndigheten inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet. Med hänsyn till syftet med samtalen bedöms dessa kunna ske på ett rättssäkert sätt även genom videokonferens i många fall, t.ex. när den aktuella personen befinner sig på anstalt. För att effektivisera Kronofogdemyndighetens tillsyn bör myndigheten därför ha möjlighet att genomföra samtal med personer som meddelats näringsförbud genom videokonferens. Deltagande på distans bör emellertid bara användas om det bedöms lämpligt i det enskilda fallet. En förutsättning för deltagande på distans måste vara att det eftersträvade syftet med samtalet kan uppnås. Kronofogdemyndighetens möjlighet att förelägga en enskild att medverka via videokonferens på detta sätt bör mot bakgrund av vad som konstaterats ovan uttryckligen framgå av lagtexten.

⁶¹ Se prop. 2024/25:8, s. 42.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Näringsförbud på grund av organiserad eller systematisk brottslighet får inte grundas på brott som skett före ikraftträdandet.

För åsidosättanden som skett före ikraftträdandet ska förbudstiden bestämmas med tillämpning av 10 § lagen om näringsförbud i dess äldre lydelse.

Ändringsförslagen innebär att kretsen av dem som kan meddelas näringsförbud utvidgas. Det utvidgade tillämpningsområdet bör beaktas vid utformningen av lagens övergångsbestämmelser. Med hänsyn till att näringsförbud kan vara att betrakta som ett straff eller annan brottspåföljd bör, för de personer som ingår i den utökade personkretsen, endast brott som skett efter ikraftträdandet kunna leda till näringsförbud.

Vidare föreslås att näringsförbud ska kunna meddelas till en tid av högst femton år. För åsidosättanden som skett före ikraftträdandet bör, av samma skäl som ovan, förbudstiden bestämmas med tillämpning av 10 § lagen om näringsförbud i dess äldre lydelse.

Vad gäller övriga lagförslag bedöms övergångsbestämmelser inte behövas.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Samhällsekonomiska effekter m.m.

I denna promemoria föreslås att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utökas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Det föreslås även att den tid som näringsförbud ska kunna meddelas förlängs från högst 10 år till högst 15 år. Beträffande tillsynen över meddelade näringsförbud föreslås att Kronofogdemyndigheten ska kunna besluta att den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska inställa sig personligen för samtal genom ljud- och bildöverföring.

I promemorian har redogjorts för den organiserade och systematiska brottslighetens påverkan på samhället. Det har konstaterats att den kriminella ekonomin i Sverige beräknas generera 100–150 miljarder kronor i brottsvinster varje år och att företag används i allt större utsträckning för att begå och möjliggöra brott.

Det bör inledningsvis framhållas att avsikten med de nya bestämmelserna är att förhindra att aktörer inom den organiserade och systematiska brottsligheten kan bedriva näringsverksamhet. Det finns förvisso en problematik med att kriminella kan använda sig av målvakter, dvs. personer som oftast mot en mindre ersättning står som formella företrädare för en juridisk person men som inte har något med verksamheten att göra, för att genom företag begå och möjliggöra brott. De föreslagna bestämmelserna kommer inte nödvändigtvis att undanröja den problematiken och de bevisvårigheter som ett sådant upplägg kan vara förenade med. Det kan dock konstateras att en stor del av de personer som av Polismyndigheten har

bedömts vara en del av den organiserade brottsligheten i Sverige bedriver eller har bedrivit näringsverksamhet.

Personer som döms för organiserad eller systematisk brottslighet kommer med de föreslagna bestämmelserna kunna stängas ute från näringslivet under en längre tid. Detta kommer givetvis vara inskränkande för den som meddelas ett näringsförbud, men bör i förlängningen leda till att det blir svårare för aktörer inom den här typen av brottslighet att använda sig av företag för att möjliggöra brott. De föreslagna bestämmelserna kommer därför vara ytterligare ett medel för att bekämpa den organiserade och systematiska brottsligheten. Det innebär att bestämmelserna kan antas bidra till att motverka de i promemorian beskrivna negativa konsekvenser som denna brottslighet har för enskilda, samhället och näringslivet. Det är givetvis förenat med stora svårigheter att göra beräkningar av vilka positiva effekter på samhällsekonomin som de föreslagna bestämmelserna kan innebära. Det står emellertid klart att bestämmelser som motverkar och förhindrar den organiserade och systematiska brottsligheten medför stora samhällsekonomiska vinster.

8.2 Konsekvenser för myndigheter

8.2.1 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

De föreslagna bestämmelserna, som medför att personkretsen som kan meddelas näringsförbud utökas och att det vid en viss typ av brottslighet finns en presumtion för näringsförbud, innebär naturligtvis att antalet meddelade näringsförbud kommer att öka. Ett ökat antal näringsförbud påverkar i första hand uppgiften att övervaka efterlevnaden av meddelade förbud. Förslaget i den del som rör förbudstidens längd kommer vidare innebära att tillsyn i vissa fall behöver ske under en längre tid. Förslagen i dessa delar kommer således innebära ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten. Storleken på de ökade kostnader som de föreslagna bestämmelserna innebär är i första hand beroende av hur många fler näringsförbud som kommer meddelas varje år.

Uppskattningen av hur många fler näringsförbud som kommer meddelas varje år med de föreslagna bestämmelserna är dock behäftad med stor osäkerhet. Det saknas statistik över hur många mål vid domstol som varje år har anknytning till organiserad eller systematisk brottslighet. Någon statistik över hur många personer som varje år döms för brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt finns därmed inte heller att tillgå. Inte heller vid de samråd som har skett inom ramen för denna utredning har några säkra uppskattningar kunnat göras.

Vid en sökning i databasen JUNO på sökorden ”organiserad form” respektive ”systematiskt” är antalet sökträffar per år under de senaste fem åren (2020–2024) i genomsnitt 97 för ”organiserad form” och 707 för ”systematiskt”. Det innebär att det under de senaste fem åren i genomsnitt finns 97 domar per år där sökordet ”organiserad” förekommer och 707 domar per år där sökordet ”systematiskt” förekommer. Mål i domstol där den här typen av brottslighet förekommer kan därför antas vara betydande. Någon närmare analys av samtliga 4 023 domar har inte kunnat ske inom ramen för förevarande utredning. Siffrorna måste därför värderas med stor försiktighet. Ofta kommer en träff på det aktuella sökordet dock innebära att det har gjorts någon form av påstående om detta i målet, varför frågan om näringsförbud enligt de föreslagna bestämmelserna hade kunnat bli aktuell. Det kan dock också finnas fall där sökorden nämns i domen utan att de har relevans för det aktuella målet. Det kan å andra sidan även finnas fall där påståendet om organiserad eller systematisk brottslighet har formulerats på annat sätt i domen, varför det inte omfattas av den aktuella sökningen. Det kan dessutom finnas fler än en tilltalad i de aktuella domarna. Det måste vidare noteras att ett påstående om viss typ av brottslighet inte ensamt är tillräckligt för att näringsförbud ska meddelas enligt de föreslagna bestämmelserna. Det måste sålunda beaktas dels att flera tilltalade kommer frikännas⁶², dels att det kommer finnas fall där de tilltalade döms för brott, men där domstolen inte finner det bevisat att brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Till detta kommer att näringsförbud för de som har gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet ska anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl

⁶² Den allmänna friandefrekvensen i brottmål är 5 procent, se Diesen & Diesen, Övergrepp, 2013, s. 29.

talat mot det. Det kommer alltså finnas fall där den tilltalade döms för brott som utövats i organiserad form eller systematiskt, men där det föreligger särskilda skäl och där näringsförbud således inte meddelas.

Som konstaterats i avsnitt 2.8.1 har i genomsnitt 221 nya näringsförbud meddelats per år de senaste fem åren.⁶³ Med utgångspunkt i de träffar som sökningarna på JUNO har lett till och med avdrag för relevanta osäkerhetsfaktorer och potentiella utfall i domstol, görs bedömningen att antalet näringsförbud som kommer meddelas varje år med de föreslagna bestämmelserna kommer att dubblas. Det bör poängteras att detta är en grov uppskattning, behäftad med stor osäkerhet. En uppföljning de närmaste åren efter att de nya bestämmelserna trätt i kraft känns därför angelägen.

Även den förlängda maximala förbudstiden kan antas bidra till att Kronofogdemyndigheten på sikt kommer ha fler pågående ärenden om näringsförbud. Hur många fler ärenden som det blir fråga om är beroende av hur många näringsförbud som kommer att meddelas som överstiger tio år. Någon uppskattning av detta antal låter sig knappast göras i dagsläget. Även detta bör således följas upp.

Kronofogdemyndigheten har förklarat att kostnaden per näringsförbud kan beräknas uppgå till mellan 10 000 kr och 15 000 kr per år. Utifrån förutsättningen att antalet näringsförbud som meddelas varje år dubblas uppskattar myndigheten att de föreslagna bestämmelserna kommer att innebära ökade kostnader för myndigheten med 2,2–3,3 miljoner kr per år. Beräkningen är gjord utan hänsynstagande till de kostnadsbesparingar som följer av förslaget om personlig inställelse genom videokonferens. Kronofogdemyndigheten har även bedömt att det kommer uppstå vissa engångskostnader för utveckling av IT-stöd.

Från Kronofogdemyndigheten har särskilt framhållits att uppstartsmöten med personer som har näringsförbud är resurskrävande och att de föreslagna bestämmelserna kommer innebära fler besök på anstalter med resor för inledande samtal. Förslaget om personlig inställelse genom videokonferens är dock här inte beaktat. Därutöver har uppgetts att en större ärendevolymer kommer innebära att det finns behov av att utveckla nya verksamhetsstödsystem. Vidare har påpekats att de föreslagna bestämmelserna sannolikt kommer leda till att fler personer med skyddade personuppgifter meddelas

⁶³ Notera dock att siffran för år 2024 gäller till och med den 12 november.

näringsförbud, vilket leder till en omfattande process för myndigheten där kraven på verksamhetssystem och funktioner blir högre.

Förslaget som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att besluta om personlig inställelse genom ljud- och bildöverföring för den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud bedöms medföra väsentliga kostnadsbesparingar för Kronofogdemyndigheten. Det är osäkert hur stor del av de ökade kostnader som följer på förslagen som härigenom kompenseras. Underlaget för att göra en närmare beräkning av de ekonomiska konsekvenserna i denna del är nämligen svårt att kvalitetssäkra. Det gäller särskilt eftersom kostnaderna för myndigheten kan komma att öka över tid när den ökade ärendemängden ackumuleras. Mot bakgrund av vad som ovan angetts om besparingar för myndigheten görs dock den bedömningen att de kostnader som kan uppkomma för Kronofogdemyndigheten i vart fall inte är större än att de ryms inom befintliga anslag.

8.2.2 Konsekvenser för övriga myndigheter

I avsnitt 4.2.5 görs bedömningen att utredningar kring brottslighet och frågan om näringsförbud enligt de föreslagna bestämmelserna kommer ha ett mycket nära samband. Kopplingen mellan brott och näringsförbud, såväl under utredningen som under den efterföljande domstolsprocessen, kan antas medföra att frågan om näringsförbud uteslutande kommer att prövas inom ramen för brottmålsprocessen. Bedömningen görs därför att ökningen av antalet mål där frågan om näringsförbud kommer vara aktuell inte kommer innebära någon egentlig ökning av belastningen hos polis, åklagare eller domstol i tiden fram till dom.

Som redogjorts för i avsnitt 2.8.3 rör endast ett fåtal mål vid domstolarna varje år misstanke om överträdelse av näringsförbud. Även om de föreslagna bestämmelserna kan antas leda till fler mål om överträdelse av näringsförbud förväntas en sådan ökning sett till antalet mål vara marginell. Inte heller i den här delen förväntas de föreslagna bestämmelserna alltså medföra någon egentlig ökning av belastningen hos polis, åklagare eller domstol.

Polismyndigheten är skyldig att biträda Kronofogdemyndigheten vid tillsynen. Vid samråd inom ramen för denna utredning har

framkommit att den möjligheten används mycket sällan eftersom Kronofogdemyndigheten i dag är väl rustade att hantera de flesta ärenden myndighetsinternt. Detta gäller även ärenden med personer som misstänks vara involverade i organiserad brottslighet. Även om de föreslagna bestämmelserna kan antas medföra att Polismyndighetens biträde kommer behövas i något ökad utsträckning bedöms bestämmelserna därför inte innebära någon nämnvärd ökning av belastningen på Polismyndigheten i denna del.

Sammanfattningsvis bedöms en eventuell kostnadsökning för polis, åklagare och domstol som marginell och bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen innebär att Bolagsverket kommer att få hantera en större mängd registreringar jämfört med i dag. Den kostnadsökningen framstår inte som större än att den borde kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

8.3 Övriga konsekvenser

Som har redogjorts för i avsnitt 2.7 får Kronofogdemyndigheten, om det är av betydelse för tillsynsverksamheten, förelägga tredje man att till Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om sina ekonomiska mellanhavanden med en person som har näringsförbud. Detta innebär att banker kan vara tvungna att lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär att antalet näringsförbud som meddelas varje år kommer att öka, finns det anledning att anta att bankerna i ökad utsträckning kommer behöva lämna ut uppgifter om personer som har näringsförbud. Dessa uppgifter bör regelmässigt kunna tas fram på elektronisk väg och kan inte antas medföra något omfattande arbete för bankerna. Bedömningen görs att de föreslagna bestämmelserna i detta avseende inte kommer innebära några kostnadskonsekvenser av betydelse.

I övrigt innebär inte förslagen i denna promemoria några andra konsekvenser för företag, myndigheter eller andra berörda som bör redovisas.

9 Författningskommentar

Inledande bestämmelse

1 § Genom ett beslut om näringsförbud enligt denna lag meddelas *en person* under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

Paragrafen beskriver i korthet innebörden av ett beslut om näringsförbud.

Ändringen i paragrafen är en följd av att personkretsen som kan meddelas näringsförbud utökas till att omfatta även andra än näringsidkare.

Personer som får meddelas näringsförbud

Personer som bedriver enskild näringsverksamhet

2 § Bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ ska tillämpas på enskilda näringsidkare och på dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

Paragrafen anger att bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ – som reglerar när näringsförbud i vissa fall ska meddelas – ska tillämpas på dels enskilda näringsidkare, dels dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

Ändringen i paragrafen består endast i en ändrad hänvisning till följd av införandet av ett nytt andra stycke i 4 §. Innebörden är att 4 § andra stycket inte omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Personer med anknytning till juridiska personer

3 § Bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ ska tillämpas på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit.

Bestämmelserna i 4 § första stycket och 5–9 §§ ska alltid tillämpas på följande befattningshavare:

1. i kommanditbolag: komplementär,
2. i andra handelsbolag: bolagsman,
3. i aktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag och ömsesidiga tjänstepensionsbolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
4. i sparbanker, ekonomiska föreningar, försäkringsföreningar och tjänstepensionsföreningar: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
5. i europeiska ekonomiska intressegrupperingar med säte i Sverige: företagsledare,
6. i europabolag och europakooperativ med säte i Sverige: ledamot och suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
7. i utländska filialer som omfattas av lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.: verkställande direktör och vice verkställande direktör, och
8. i stiftelser som omfattas av 2 kap. 3 § bokföringslagen (1999:1078): ledamot och suppleant i styrelsen samt, när en stiftelse har anknuten förvaltning, sådana befattningshavare hos förvaltaren som anges i detta stycke.

I paragrafen regleras vilka personer som kan meddelas näringsförbud på grund av sin anknytning till en juridisk person.

Ändringarna i paragrafen består endast i ändrade hänvisningar till följd av införandet av ett nytt andra stycke i 4 §. Innebörden är att 4 § andra stycket inte omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Personer som har gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet

3 a § *Bestämmelsen i 4 § andra stycket ska tillämpas på den som har gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället.*

Paragrafen, som är ny, anger att bestämmelsen i 4 § andra stycket – som anger när näringsförbud ska meddelas – ska tillämpas på personer som har gjort sig skyldiga till organiserad eller systematisk brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Det krävs inte att personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället eller att brottsligheten har anknytning till näringsverksamhet. Paragrafen följer den struktur som finns i 2 och 3 §§ och är utformad med 29 kap. 2 § 6 brottsbalken som förebild.

Med brottslighet som har utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer har samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott, se avsnitt 3.1. Det är inte tillräckligt att de aktuella brotten har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart de ifrågavarande brotten. Att vart och ett av brotten ska ha utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form innebär att varje brott ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brotten har begåtts av den eller dem som har organiserat brottsligheten.

Med brottslighet som har utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt har upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd, se avsnitt 3.1.

Förutsättningarna för näringsförbud

Näringsförbud på grund av brott

4 § Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud ska också meddelas den som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet som anges i 3 a §, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att meddela en person näringsförbud på grund av brott.

Första stycket är oförändrat.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att näringsförbud ska meddelas den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, se kommentaren till 3 a §. Näringsförbud ska dock

endast meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 4.3.4.

När näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt

8 § Vid bedömningen av om näringsförbud enligt 4 § första stycket och 5–7 §§ är påkallat från allmän synpunkt ska rätten särskilt ta hänsyn till, om

1. åsidosättandet har
 - a) varit systematiskt,
 - b) syftat till betydande vinning, eller
 - c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller
2. näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § första stycket näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt får rätten ta hänsyn till förbud att bedriva eller ta del i näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. Hänsyn får även tas till åsidosättanden av skyldigheter i näringsverksamhet som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i näringsverksamhet som har bedrivits i en annan stat.

Paragrafen reglerar vilka omständigheter som rätten särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Ändringarna i paragrafen består endast i ändrade hänvisningar till följd av införandet av ett nytt andra stycke i 4 §. Innebörden är att 4 § andra stycket inte omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9 a § *Om inte särskilda skäl talar mot det ska, vid tillämpningen av 4 § andra stycket, näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt om den som avses med en talan eller en ansökan om näringsförbud har gjort sig skyldig till brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt.*

Av paragrafen, som är ny, framgår att det finns en presumtion för att domstolen ska besluta om näringsförbud för den som gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet. Näringsförbud ska alltså regelmässigt meddelas vid sådan kvalificerad brottslighet.

Om det finns särskilda skäl, ska denna presumtion emellertid kunna brytas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4.

Utgångspunkten vid bedömningen om särskilda skäl föreligger är brottslighetens allvar. Hänsyn ska emellertid inte endast tas till den brottslighet som personen har gjort sig skyldig till, utan också till den enskildes personliga förhållanden som kan tala mot att näringsförbud bör meddelas. Domstolen måste göra en helhetsbedömning av den begångna brottsligheten och den dömdes förhållanden vid prövningen. Tyngdpunkten i bedömningen ska dock hänföra sig till karaktären av den begångna brottsligheten. Det bör generellt finnas ett större utrymme för att anse särskilda skäl föreligga vid brott med lägre straffvärden som motsvarar någon eller några månaders fängelse. Om det med hänsyn till den brottslighet som en person har gjort sig skyldig till skulle framstå som stötande att låta vederbörande få ägna sig åt näringsverksamhet i framtiden bör det knappast finnas utrymme för att inte meddela näringsförbud. Så bör i princip nästan alltid vara fallet om brottsligheten har begåtts inom ramen för någon form av kriminellt nätverk.

Utrymmet för att anse särskilda skäl föreligga bör generellt vara begränsat och bör typiskt sett vara mindre vid organiserad brottslighet än vid systematisk sådan utan koppling till ett kriminellt nätverk. Det kan exempelvis tänkas att särskilda skäl mot näringsförbud föreligger vid upprepade fall av i sig mindre allvarlig stöldbrottslighet eller vid upprepad ringa brottslighet. Om den begångna brottsligheten inte kan anses vara mindre allvarlig bör utrymmet för särskilda skäl emellertid vara mycket litet. Även vid mer allvarlig brottslighet med högre straffvärden kan dock omständigheterna vara sådana att särskilda skäl mot näringsförbud föreligger. Så kan exempelvis vara fallet om någon av de förutsättningar som anges i 23 kap 5 § brottsbalken är uppfyllda. Särskilda skäl kan även föreligga om brottsligheten framstår som en engångsföreteelse eller om det gått lång tid sedan brottet begicks och vederbörandes personliga förhållanden har förbättrats på ett sådant sätt att ett näringsförbud skulle framstå som allt för ingripande.

Näringsförbudets längd

10 § Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst *femton* år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.

Vid bestämmande av förbudstidens längd ska rätten ta hänsyn till om det har meddelats tillfälligt näringsförbud enligt 21 § första stycket. Rätten får då bestämma en kortare förbudstid än tre år.

Paragrafen reglerar förbudstidens längd. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I *första stycket* ändras förbudstiden så att näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst femton år.

Andra stycket är oförändrat.

Skyldighet att inställa sig för samtal

42 § Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer. *Kronofogdemyndigheten får besluta att inställelsen ska ske genom ljud- och bildöverföring.*

Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett sådant samtal så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats. Myndigheten får avstå från att kalla till samtal genom personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, får myndigheten senare kalla till ytterligare samtal.

Ett beslut om kallelse enligt denna paragraf får inte överklagas. Om ett beslut om vite enligt 43 § överklagas, ska rätten dock pröva kallelSENS giltighet om klaganden begär det.

Paragrafen reglerar Kronofogdemyndighetens rätt och skyldighet att genomföra samtal med den som har meddelats näringsförbud.

I första stycket införs en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att besluta att den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska inställa sig personligen till samtal genom ljud- och bildöverföring. Övervägandena finns i avsnitt 6. Det är Kronofogdemyndigheten som bestämmer formen för den personliga inställelsen. Den förbudsdrabbade kan alltså varken kräva ett fysiskt möte eller att få närvara via videokonferens.

Möjligheten att inställa sig personligen genom ljud- och bildöverföring bör bara användas om det är lämpligt i det enskilda fallet.

Eftersom syftet med personlig inställelse ofta är dels att säkerställa personens identitet, dels att försäkra sig om att personen inte står under otillbörlig påverkan, måste dessa förutsättningar vara för handen. I annat fall bör möjligheten till medverkan på distans inte användas.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Uppdraget (KN 2024:C)

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att biträda Klimat- och näringslivsdepartementet med att ta fram förslag på hur bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott kan utvidgas till att omfatta brott som har utgjort ett led i brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, oavsett om den som döms för brottet bedrev näringsverksamhet vid brottstillfället. Om de föreslagna ändringarna skulle påverka dagens tillsynssystem ska utredaren även lämna förslag på hur systemet bör utformas för att vara effektivt och ändamålsenligt. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Behovet av en utredning om ett utvidgat näringsförbud

Det finns omkring 1,2 miljoner företag i Sverige. Företagen är av grundläggande betydelse för ett fungerande samhälle. De försörjer samhället med varor och tjänster samt skapar arbetstillfällen, ger skatteintäkter och bidrar till innovation. Därmed utgör företagen en förutsättning för Sveriges välfärd och konkurrenskraft. Regeringens mål är att lägga grunden för Sveriges framtida välstånd. Sverige behöver högre tillväxt och bli mer konkurrenskraftigt och än mer attraktivt som investeringsland. Det är viktigt att förutsättningarna för att starta och driva företag är goda.

Samtidigt behöver samhällets förmåga att bekämpa och motverka organiserad brottslighet stärkas. Eftersom ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet är en central del i arbetet att slå mot den kriminella ekonomin. Ett av målen i

regeringens nationella strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) är därför att det ska bli svårare att berika sig på och investera i brottslighet. I arbetet mot målet ingår att förhindra att företag används som brottsverktyg.

Företag används i allt större utsträckning för att begå brott. Företag som brottsverktyg är en förutsättning för att bedriva bl.a. ekonomisk brottslighet. I betänkandet Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag konstateras att det i flera utredningar och rapporter under senare år har framkommit att det finns tydliga indikationer på att företag används ofta och systematiskt inom den grova organiserade brottsligheten (SOU 2023:34).

Kriminella aktörer har ökat sin kunskap och förståelse för hur företag kan användas för att begå brott. Företag används för att möjliggöra alla typer av kriminell verksamhet. Alla typer av företag är potentiellt sårbara för exploatering av organiserad brottslighet. Det förekommer att kriminella aktörer kontrollerar företag direkt eller indirekt i syfte att möjliggöra sin kriminella verksamhet. Kriminella aktörer sätter även upp fasadbolag i syfte att använda dessa för att infiltrera den legala marknaden. Tillgång till företag är i dag centralt och en förutsättning för de flesta brottsupplägg (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023).

Den kriminella verksamheten har under senare år blivit mer sofistikerad, med mer avancerade brottsupplägg. Inte sällan används personer med expertis inom områden som ekonomi, juridik och liknande. Det kan handla om att kriminella infiltrerar bolag och använder dem för ekonomisk brottslighet samtidigt som det kan vara svårt att se vad som är en legal verksamhet och vad som är en fasad för brottslighet. Det kan också handla om att kriminella med koppling till organiserad brottslighet bedriver näringsverksamhet och samtidigt begår brott som inte har koppling till näringsverksamheten. Samhällets förmåga att bekämpa och motverka organiserad brottslighet behöver stärkas. Det är centralt att samhällets motståndskraft mot kriminalitet stärks och därmed viktigt att säkerställa att aktörer inom den organiserade brottsligheten kan förhindras att bedriva näringsverksamhet.

Bestämmelserna om näringsförbud

Näringsfriheten

Näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar, är en av hörnstenarna i det svenska ekonomiska systemet. Genom näringsfriheten blir det möjligt för näringsidkare att snabbt möta förändringar i marknadsförutsättningar och införa mer effektiva produktions- och distributionsformer. Begränsningar i rätten att driva näring får endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen). Av förarbetena framgår att bestämmelsen har utformats så att den tar sikte på den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Den innebär att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller näringsgrenen. Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad. Vad som ska anses vara ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 50–51).

Lagen om näringsförbud

Bestämmelser om näringsförbud finns i lagen (2014:836) om näringsförbud. Näringsförbudets främsta syfte är att förhindra att näringsidkare som har visat sig olämpliga att bedriva näringsverksamhet och som på ett allvarligt sätt har missbrukat den grundlagsskyddade näringsfriheten fortsätter med detta. Näringsförbudet ska utgöra en adekvat reaktion på ett grovt åsidosättande av de skyldigheter som näringsidkaren har och som åstadkommer betydande skador för borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda, avtalsparter och samhället i övrigt (prop. 1985/86:126 s. 34).

Näringsförbud får meddelas enskilda näringsidkare och de som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet. Med enskilda näringsidkare avses var och en som yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet och gör detta i eget namn utan användande av juridisk person. Bestämmelserna om näringsförbud tillämpas också på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit (s.k. faktiska företrädare). Vissa befattningshavare i juridiska personer, t.ex. styrelseledamöter och verkställande direktör i aktiebolag, är sådana att bestämmelserna om näringsförbud alltid ska tillämpas på dem. I annat fall är det den som ansöker om att någon ska meddelas näringsförbud som ska kunna visa att personen verkligen har utövat faktisk ledning över näringsverksamheten. Det är den som i realiteten utövar bestämmanderätten i företaget som omfattas av bestämmelserna. Därmed omfattas även bulvanliknande förhållanden.

Näringsförbud på grund av brott

Näringsidkare som grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

En första förutsättning för näringsförbud på grund av brott är att personen i fråga har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten. Vid denna bedömning kan rätten väga in begången brottslighet, men har också möjlighet att beakta andra omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. När det gäller näringsförbud på grund av brott är en andra förutsättning att personen ska ha gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Brottsligheten ska ha begåtts i den näringsverksamhet som personen har anknytning till och anknytningen ska ha funnits när brottsligheten begicks. Frågan om det finns ett samband mellan brott och en persons näringsverksamhet bör enligt förarbetena avgöras på rent objektiva grunder. Avgörande ska vara de faktiska omständigheter som grundlägger ett samband (prop. 1985/86:126 s. 150).

Ingen ska bli straffad eller lagförd två gånger (ne bis in idem)

I 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns bestämmelser om att ingen ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Bestämmelserna är uttryck för principen ne bis in idem, som innebär ett skydd för den enskilde att utsättas för dubbla prövningar. I samband med införandet av den nu gällande lagen om näringsförbud gjorde regeringen i propositionen Ny lag om näringsförbud (prop. 2013/14:215) bedömningen att ett näringsförbud enligt svensk rätt snarast bör uppfattas som en administrativ sanktion. Samtidigt uttalade regeringen att ett näringsförbud med stor sannolikhet skulle kunna bedömas som ett straff i Europakonventionens mening och att det skulle kunna uppstå situationer då dubbelprövningsförbudet skulle kunna aktualiseras, men att sådana situationer bara skulle kunna komma att inträffa sällan eller mycket sällan (prop. 2013/14:215 s. 47–51).

Tillsyn

Det är domstol som på begäran av åklagare, eller i vissa fall efter ansökan av Kronofogdemyndigheten, fattar beslut om att meddela näringsförbud för en person. Tillsynen över meddelade näringsförbud utövas av Kronofogdemyndigheten. Bolagsverket ansvarar för registrering och avregistrering av meddelade näringsförbud.

Uppdraget att utreda ett utvidgat näringsförbud

Som bestämmelserna om näringsförbud är utformade i dag kan näringsförbud på grund av brott bara meddelas den som har bedrivit näringsverksamhet, utåt har framstått som ansvarig för en näringsverksamhet eller har utövat ledningen av en näringsverksamhet. Det krävs också att brottsligheten har begåtts i den näringsverksamhet som näringsidkaren har anknytning till och att anknytningen fanns när den brottsliga gärningen begicks.

Mot bakgrund av den negativa samhällsutveckling som har skett, där den organiserade brottsligheten vunnit ny mark och där kriminella i allt större utsträckning också driver företag, finns det anledning att utreda hur bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott kan utvidgas så att de omfattar brott som utgjort ett led i brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, oavsett om den som döms för brottet bedrev näringsverksamhet vid brottstillfället. Det kan t.ex. handla om situationer där det inte går att bevisa att brottsligheten har begåtts i näringsverksamheten. Syftet med en utvidgning är att personer som på grund av sin koppling till organiserad brottslighet är olämpliga att bedriva näringsverksamhet ska kunna meddelas näringsförbud oavsett om brottsligheten är kopplad till näringsverksamhet. Förslagen ska vara förenliga med bestämmelserna i regeringsformen om under vilka förutsättningar som begränsningar i näringsfriheten får införas och med principen *ne bis in idem*. Förslagen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem.

Mot den bakgrunden ges en utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur bestämmelserna om näringsförbud kan utvidgas så att näringsförbud kan meddelas på grund av brott som utgjort ett led i brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, oavsett om den som döms för brottet hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Det ska inte heller krävas att brottet hade anknytning till näringsverksamhet. Om de föreslagna ändringarna skulle påverka dagens tillsynssystem ska utredaren lämna förslag på hur systemet bör utformas för att vara effektivt och ändamålsenligt.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av förslagen och för hur de påverkar företag, myndigheter och andra berörda. Såväl kostnadsmissiga som andra konsekvenser ska belysas.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer som är relevanta för uppdraget. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, myndigheter, andra statliga utredningar samt, i mån av tid, inom EU och i andra länder.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 31 december 2024.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.
25. En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. LI.
26. Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter S.
27. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. Ku.
28. Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. Ku.
29. Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet. S.

30. En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. S.
31. Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. Ju.
32. Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. Fi.
33. Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdssamarbete. S.
34. Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess. Fö.
35. Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott. KN.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. [32]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess. [34]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. [31]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott. [35]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. [27]

Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. [28]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. [25]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

- Ett fritidskort för barn och unga
– en aktiv och meningsfull fritid i
gemenskap med andra. [16]
- Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]
- Ökad trygghet och säkerhet på sär-
skilda ungdomshem och LVM-hem.
Slutredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. [26]
- Aktivitetskrav inom försörjningsstödet
– för arbete, egenförsörjning och
nationell likformighet. [29]
- En lag om insatser inom socialtjänsten till
vårdnadshavare, barn och unga när
samtycke saknas. [30]
- Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag
om internationellt hälso- och sjuk-
vårdssamarbete. [33]

Utbildningsdepartementet

- En ny lag om forskningsetiska krav på och
etikprövning av forskning som avser
människor. [21]

Utrikesdepartementet

- Bättre förutsättningar för utsänd statlig
personal. [9]