



# Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet

*Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*



# Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet

Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet

Rapport 2015:15

**Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott**  
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-87335-49-5  
URN:NBN:SE:BRA-609

© Brottsförebyggande rådet 2015  
Författare: Lars Korsell och Marcus Norlin  
Omslag: Maimi Parik  
Produktion: Brottsförebyggande rådet, Enheten för Kommunikation, Ordförrådet AB  
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2015

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 584 00, fax 08-411 90 75, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm  
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

# Innehåll

Förord.....	5
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>7</b>
Administrativa åtgärder för att motverka brott.....	7
Syfte och frågeställningar.....	8
En vildvuxen flora.....	8
Administrativa åtgärder på frammarsch.....	11
Potential mot ekonomisk och organiserad brottslighet.....	11
Förslag.....	12
<b>1. Inledning.....</b>	<b>13</b>
Administrativa åtgärder – vad är det?.....	13
Kunskap och informationsöverföring.....	14
Egentligen handlar det om reglering.....	15
Administrativa åtgärder utanför denna rapport.....	16
Syfte.....	18
<b>2. Den svenska utvecklingen av administrativa åtgärder.....</b>	<b>19</b>
Ekonomisk och organiserad brottslighet.....	19
Ekonomisk och organiserad brottslighet på agendan.....	20
Generella brottsförebyggande krav och egenåtgärder inom näringslivet.....	23
Penningtvätt och tillgångsinriktad brottsbekämpning.....	24
Myndighetssamverkan och informationsutbyte.....	25
Kontrollfunktion i staten.....	26
Tillsyn och kontroll.....	27
Offentlig upphandling.....	27
<b>3. Näringsfrihet och generella förebyggande regler.....</b>	<b>29</b>
Näringsfrihet – kärnan i det svenska näringslivet.....	29
Generella krav för att bedriva näringsverksamhet.....	30
Skattekontroll, likvidation och revisorer.....	32

<b>4. Näringsförbud.....</b>	<b>35</b>
<b>5. Tillstånd eller anmälan för att få driva näringsverksamhet... 37</b>	
Vandelsprövning med registerkontroll för att få tillstånd att driva näringsverksamhet .....	37
Vandelsprövning med registerkontroll utan koppling till tillstånd .....	39
Medelbar ”vandelsprövning”.....	39
Vandelsprövning utan registerkontroll samt anmälningsplikt.....	40
Branscher och yrken med tillstånds- eller anmälningsplikt .....	40
Schematisk sammanställning av branscher med tillstånds- eller anmälningsplikt .....	47
<b>6. Säkerhetsklassning och registerutdrag för arbete med barn .. 50</b>	
Särskilda, vandelsprövade anställningstyper .....	50
Säkerhetsklassade anställningar enligt säkerhetsskyddslagen ....	50
Utvidgat krav på registerutdrag vid arbete inom verksamheter som berör barn.....	51
<b>7. Uteslutning av leverantör vid offentlig upphandling.....</b>	<b>52</b>
<b>8. Seminarium om administrativa åtgärder.....</b>	<b>54</b>
Seminariets syfte .....	54
Inom vilka branscher förekommer problem med ekonomisk och organiserad brottslighet? .....	54
Hur ser den befintliga regleringen ut i de identifierade branscherna, och hur väl fungerar den? .....	56
Branscher med ett påtagligt behov av regleringsöversyn.....	61
<b>9. Slutsatser.....</b>	<b>63</b>
Branschregleringens nivåer.....	63
Utvecklingsmönster.....	65
Situationell brottsprevention.....	73
<b>10. Överväganden och förslag.....</b>	<b>75</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>78</b>
<b>Bilaga 1.</b>	
<b>Närmare om tillstånds- och anmälningsplikten .....</b>	<b>85</b>
Krav på tillstånd med vandelsprövning .....	85
Krav på anmälan, med vandelsprövning .....	102
Krav på tillstånd utan vandelsprövning.....	103
Andra krav för att bedriva viss näring, med eller utan vandelsprövning .....	104

# Förord

För att kunna skylta med ”fullständiga rättigheter” och samtidigt hålla sig inom lagens ramar förutsätts restaurangen ha serveringstillstånd. Det är kommunen som prövar om krögaren lever upp till de stränga kraven för att få servera alkoholhaltiga drycker. En krögare som efter kontroll i belastnings- och misstankeregistret uppfattas som oseriös nekas tillstånd. Om det vid kontroll visar sig att ett meddelat tillstånd missköts kan det dras in.

Exemplet illustrerar hur lagstiftaren – snarare med näringslivs-inriktade regleringar än med straffrätt – försöker motverka att kriminella personer får tillfälle att utnyttja legala företag. Sådana ”administrativa åtgärder” är en strategi som mer och mer börjat diskuteras i Europa. I Sverige ökar också intresset för andra metoder än straffrättsliga för att komma åt ett problem som Branschsaneringsutredningen för snart tjugo år sedan formulerade på följande sätt (SOU 1997:111 s. 523).

Både de seriösa företagen och samhället måste skydda sig mot brottsligheten, vilket tar stora resurser i anspråk och försämrar samhällsekonomins effektivitet. Det allvarligaste hotet mot de fria villkor under vilket näringslivet verkar är kanske just att den ekonomiska och organiserade brottsligheten utnyttjar och missbrukar de fria och legala system som gäller för företagandet.

I Sverige finns dock inte någon från lagstiftarens sida sammanhållen strategi för att med hjälp av administrativa åtgärder motverka ekonomisk och organiserad brottslighet. I stället tillämpar myndigheterna den reglering som vuxit fram genom åren; det finns trots allt fler än 200 olika lagar som reglerar tillsyn, och fler än 90 statliga myndigheter liksom landets 290 kommuner har tillsynsuppgifter (skr. 2009/10:79 s. 5). Sett enbart till myndigheters tillsyn över verksamheter illustrerar dessa siffror att det knappast saknas administrativa organ och regler för tillstånd och tillsyn, men dessa verktyg kanske kan skärpas.

Fokus i rapporten är regleringar som rör tillstånd för att driva viss näringsverksamhet. Krav vid offentlig upphandling behandlas också i rapporten.<sup>1</sup>

Rapportens ambition är att ge en överblick över de regelverk som bedöms ha särskild betydelse för att administrativt motverka att ekonomisk och organiserad brottslighet utnyttjar företag. Målgruppen för rapporten är främst personer som arbetar med strategiska frågor inom Regeringskansliet och myndigheter.

Rapporten är skriven av enhetschefen jur.dr Lars Korsell och utredaren Marcus Norlin. Vetenskaplig granskare har varit professor Sven-Åke Lindgren vid Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet och universitetsadjunkt Erik Persson vid Juridiska institutionen vid Umeå universitet.

Stockholm i juni 2015

*Erik Wennerström*  
Generaldirektör

*Lars Korsell*  
Enhetschef

---

<sup>1</sup> Översikten av administrativa åtgärder är en bearbetad "Sverige-rapport" till universiteten i Tilburg och Leuven för projektet "Study on the possibilities to exchange information between administrative bodies and traditional law enforcement organisations to apply administrative measures within EU MS and at the EU level".



# Sammanfattning

## Administrativa åtgärder för att motverka brott

Lagstiftning av administrativ natur – låter inte det som ett tandlöst vapen mot ekonomisk och organiserad brottslighet? Biter det verkligen i jämförelse med skarpare verktyg som telefonavlyssning, buggning och polisiära aktionsgrupper?

Att en krog nekas tillstånd att få servera alkohol är en nog så ingripande åtgärd för en entreprenör som inte kan visa för kommunens alkoholhandläggare hur inköpet av restaurangen har kunnat finansieras med hederligt intjänade medel. Inte heller kan länsstyrelsen uppfattas som tandlös om innehavaren av en bokförings-, jurist- eller skatterådgivningsbyrå föreläggs att upphöra med verksamheten om han eller hon dömts för medhjälp till allvarliga ekobrott. En leverantör som begår oegentligheter i affärsverksamheten riskerar att inte längre få göra affärer med stat och kommun inom ramen för offentlig upphandling.

En ekonom utan fläckfritt förflutet har svårt att få arbeta som godkänd eller auktoriserad revisor. Revisorsnämnden gör nämligen en kontroll i Polisens belastningsregister innan tillstånd utfärdas (vandelsprövning). Detsamma gör Fastighetsmäklarinspektionen för den som vill bli fastighetsmäklare. Liknande kontroll görs för den som vill driva en verksamhet med stöd och service till funktionshindrade eller ett hem för vård och boende. För att få tillstånd att driva taxirörelse eller annan yrkestrafik gör Trafikverket inte enbart en kontroll i belastningsregistret utan även i misstankeregistret. Även den som vill driva pantbank eller bank- och finansieringsrörelse kontrolleras i register.

Det kallas för vandelsprövning när lagstiftningen ställer krav på sökandens hederlighet, pålitlighet och integritet. Vanligt är också att vandelsprövningen utvidgas till en bredare lämplighetsbedömning med krav även på ekonomi, erfarenhet och yrkeskunnande. Det är olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter som prövar sökandensandel genom att bland annat göra registerkontroll (som re-

gel belastningsregistret). Krav på tillstånd, vandelsprövning och lämplighetsbedömning är centrala administrativa åtgärder, som den här rapporten handlar om.

Gemensamt för de nyss redovisade exemplen är att lagstiftaren använder sig av administrativa regler och inte av straffrätt för att minska risken att viktiga verksamheter missbrukas genom att drivas av oseriösa personer. Framför allt gäller det att de inte ska komma i besittning av de fördelar som det innebär att driva företag: skydd av lagstiftning och myndigheter samt en legitim fasad som ger möjlighet till kredit, kontrakt och kunder.

I stället för de brottsbekämpande myndigheterna är det således företrädesvis kommuner samt länsstyrelser och en rad andra förvaltningsmyndigheter som står i frontlinjen. Administrativa åtgärder kan därför ses som ett komplement, dels till traditionell brottsbekämpning (med resurser som telefonavlyssning, buggning och polisiära aktionsgrupper), dels till att ”gå på pengarna” genom tillgångsinriktad brottsbekämpning.

Som begrepp är administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet aningen vagt i konturerna, men i denna rapport innebär det att motverka att kriminell verksamhet underlättas genom att hindra kriminella personer från att använda samhällets administrativa infrastruktur. Det sker genom att företag och personer kontrolleras inför att

- a) myndigheter fattar beslut om tillstånd att driva viss verksamhet
- b) myndigheter, kommuner och andra delar av den offentliga sektorn köper in varor eller tjänster från en privat leverantör.

## Syfte och frågeställningar

I dagsläget är administrativa åtgärder ingen kriminalpolitisk fråga i Sverige trots att diskussionen är livaktig i en europeisk kontext. Ambitionen är därför att föra in begreppet på den svenska agendan genom att i ett sammanhang sammanställa och strukturera relevant administrativ reglering. Några sådana exempel har redan berörts ovan. Syftet med en sådan sammanställning är att den kan utgöra plattform för att diskutera den kriminalpolitiska frågan om inte administrativa åtgärder i dagens Sverige är en delvis outnyttjad potential för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

## En vildvuxen flora

Den administrativa reglering som kan användas för att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet beskrivs bäst som en vildvuxen flora. Bestämmelserna kan sorteras under följande rubriker.

- Hantering av vissa varor (explosiva och brandfarliga varor)
- Handel med vissa varor (begagnade varor, dyrkverktyg, vapen, alkohol, läkemedel)
- Tillverkning av vissa varor (alkohol)
- Godkännande av produkter för försäljning (läkemedel)
- Försäljning av vissa tjänster (stöd och service till funktionshindrade, hem för vård och boende)
- Driva yrkestrafik (taxi, åkeri, buss)
- Anordna paketresor (resegaranti)
- Utöva bevakningsverksamhet (även ordningsvakt)
- Utöva uthyrningsverksamhet (bilar, hotell och pensionat)
- Anordna spelverksamhet (olika spelautomater, roulett-, tärnings- och kortspel)
- Advokat-, förmedlings-, gransknings- och delgivningsuppdrag (fastighetsmäklare, revisor, skatterådgivare, bokföringstjänster)
- Finansiell verksamhet (bank, fond, betaltjänst, värdepapper och valutaväxling)
- Pantbanker
- Försäkringsverksamhet
- Inkasso- och kreditupplysningsverksamhet
- Miljöfarlig verksamhet (bilsprot etc.)
- Skattekontroll för vissa branscher (personalliggare, kassaregister)
- Generella krav (revisor, aktiekapital, likvidation).

Till det kommer offentlig upphandling samt vandelsprövning eller säkerhetsklassning av vissa anställda. Reglerna på alla dessa områden har kommit till vid olika tidpunkter. De har alla sin individuella historik av orsaker, motiv och lösningar. Någon övergripande samhällelig strategi går knappast att urskilja. Det innebär samtidigt att det finns en potential att se alla dessa träd som en skog i betydelsen att det går att göra mer med en skog än med enskilda träd.

De administrativa åtgärderna skiljer sig åt i hur ingripande de är. För vissa samhällsviktiga funktioner (exempelvis banker och revisorer) krävs tillstånd för att bedriva verksamhet. Prövningen av lämplighet är omfattande och innefattar även vandelsprövning (registerkontroll). För exempelvis finansiella företag krävs dessutom insikt och erfarenhet av sådan verksamhet.

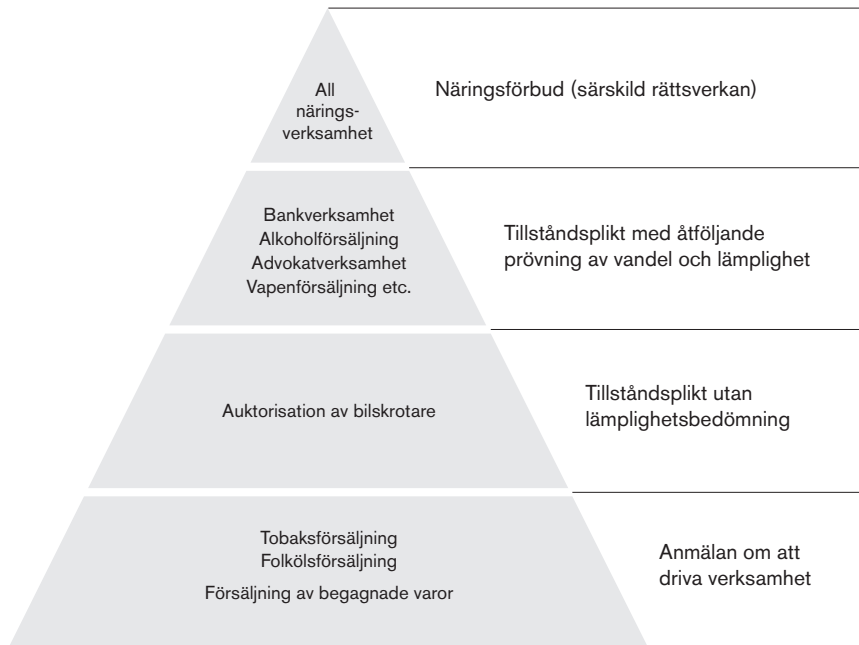
Andra verksamheter kräver enbart anmälan, men med efterföljande vandelsprövning (växlingskontor). Ännu längre ner på stegen ställs enbart krav på anmälan (exempelvis tobaks- och folkölsförsäljning).

Vid tillståndsplikt med vandelsprövning görs denna typiskt sett innan verksamheten påbörjas. Det är också vanligt att vandelsprövning sedan sker löpande, medan verksamheten är i drift. När enbart anmälan att driva verksamhet krävs underlättar det myndigheternas kontroll. Myndigheterna kan sedan förelägga verksamheten att rätta till brister och som yttersta åtgärd i vissa fall tvinga verksamheten att upphöra.

De författningar som föreskriver tillstånds- eller anmälningsplikt för vissa branscher träffar alla som vill bedriva näringsverksamhet inom aktuella branscher. Det finns också ett institut som kallas för näringsförbud, som visserligen har en stark knytning till straffrätt, men ändå kan sägas ha en ”administrativ karaktär”. Näringsförbud riktas mot oseriösa företagare och innebär ett förbud att driva näringsverksamhet.

Lagstiftaren kan välja mellan att i samband med vandelsprövning neka eller återkalla tillstånd att driva viss näringsverksamhet eller att låta domstolarna meddela näringsförbud vid konstaterad misskötsamhet. I dessa tider av arbetslöshet och önskemål om ett ökat antal företagare och entreprenörer som kan få fart på ekonomin, är det attraktivt att satsa mer på näringsförbud än tillstånd och vandelsprövning. Skälet är att det alltid innebär ett visst krångel med regler av grindvaktskaraktär, och näringsförbud träffar endast de kriminellt belastade näringsidkarna.

I pyramiden nedan åskådliggörs de administrativa åtgärderna översiktligt, med de mest ingripande mot pyramidens topp (jfr Ayres och Braithwaite 1992).



## Administrativa åtgärder på frammarsch

Som nämnts är administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet en central utvecklingslinje i Europa. Trots att få personer i Sverige använder detta begrepp har utvecklingen av sådana åtgärder ändå varit påfallande i lagstiftningen. Även verksamheter utanför näringslivet omfattas numera i allt större utsträckning av vandelsprövning, men med andra motiv än att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet, det gäller exempelvis personer som arbetar med barn.

Internationella åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har satt tydliga spår i regleringen om administrativa åtgärder. Ett exempel är att bokföringstjänster, skatterådgivare och konsulterande jurister vandelsprövas av länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

För att utesluta att oseriösa företag får leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn (offentlig upphandling) har skärpningar skett i lagstiftning, rutiner och samverkan. Däremot sker inte någon kontroll av anbudsgivare i belastningsregistret (vandelsprövning).

Administrativa åtgärder är också att ställa upp grundläggande krav för att få driva näringsverksamhet. På den punkten går utvecklingen åt olika håll. Lättnader har skett i krav på aktiekapital och att aktiebolags räkenskaper ska granskas av revisor, regler som tidigare bland annat motiverades med att de skulle förebygga ekonomisk brottslighet. Samtidigt har krav införts på att ha personalligare i vissa branscher och typgodkända kassaregister i kontantbranscher. I dag rapporterar arbetsgivare först efter årets utgång för vilka individuella arbetstagare man har betalat arbetsgivaravgifter och preliminärskatt. Det under årtionden framförda behovet av att arbetsgivare i stället ska lämna in månadsuppgifter om anställdas arbetsgivaravgifter och preliminärskatt har inte lett till lagstiftning. På dessa områden kan lagstiftaren anses vackla mellan å ena sidan viljan att förebygga ekonomisk brottslighet och å andra sidan viljan att förenkla och underlätta för företagandet. Som nyss nämnts hanteras denna konflikt bland annat genom att betona användningen av näringsförbud.

## Potential mot ekonomisk och organiserad brottslighet

Ekonomisk brottslighet begås per definition inom ramen för näringsverksamhet. Därför är administrativa åtgärder riktade mot sådan kriminalitet särskilt effektiva av det enkla skälet att sådana åtgärder riktar sig mot företag och personer som driver en legal verksamhet. Den som verkar helt utanför lagen och legala strukturer går inte nå med sådana åtgärder. Administrativa åtgärder

har hittills haft sin skärpa riktad mot ofta småskalig ekonomisk brottslighet, inte minst gäller det alla regler kring tillstånd och anmälan.

Mot organiserad brottslighet har fokus i stället legat på regelrätt brottsbekämpning, även om en viss breddning skett på senare år (främst tillgångsinriktade åtgärder – ”gå på pengarna” – och att förebygga storskaliga bidragsbrott och bidragsbedrägerier, exempelvis med assistansersättning).

En viktig utveckling är dock att organiserad brottslighet i allt högre grad använder sig av företag för brottslig verksamhet (Brå, kommande rapport). Det betyder att administrativa åtgärder riktade mot näringsverksamhet får större relevans mot organiserad brottslighet än vad som tidigare varit fallet.

## Förslag

Nyss påpekades att den administrativa regleringen kommit till vid olika tillfällen utan någon enhetlig strategi med ett stort antal myndigheter som aktörer. Det borde därför vara av intresse att närmare undersöka möjligheterna att flytta fram positionerna på det administrativa området. Särskilt mot bakgrund av att samhällets mobilisering mot framför allt organiserad brottslighet hittills främst har haft traditionell brottsbekämpning i centrum.

Även mot ekonomisk brottslighet behövs en förnyelse, men det brottsförebyggande inslaget har hittills varit begränsat, trots ambitionen i 1995 års fortfarande tongivande handlingsplan mot denna kriminalitet.

Förslagsvis bör en översyn genomföras inom ramen för ett program. Skälet är den administrativa regleringens omfattning och mångfald. Följande steg är tänkbara:

1. Kartlägga erfarenheterna av respektive system, särskilt utifrån hur väl de synes fungera för att förebygga brott.
2. Göra en översyn av i vad mån befintliga administrativa regelsystem finns på ”rätt” problemområden och överväga behovet av förändringar och eventuella utvidgningar.
3. Finns det skäl att minska regelfloran, införa en eller flera regleringar av gemensam natur och i förlängningen minska antalet myndigheter som är involverade i regleringen?

# 1. Inledning

## Administrativa åtgärder – vad är det?

Administrativa åtgärder innebär här att motverka kriminell verksamhet genom att kriminella personer hindras från att använda samhällets ”administrativa infrastruktur”.

Det kan ske genom att företag och personer kontrolleras (ofta i register, i vissa fall i belastnings- och misstankeregistret) inför att

- a) myndigheter fattar beslut om tillstånd, till exempel att få driva taxirörelse eller att en restaurang får servera alkohol
- b) myndigheter, kommuner och andra delar av den offentliga sektorn köper in varor eller tjänster från privata leverantörer (offentlig upphandling).

De administrativa åtgärderna fungerar här som en grindvakt som ska stoppa kriminella från att släppas in i företagssektorn med alla de möjligheter som lagstiftningen samt de offentliga systemen och infrastrukturerna tillhandahåller:

- Företag kan utnyttjas som fasad för att dölja smuggling (logistikverksamhet) eller framstå som legitima aktörer för bedrägerier mot kreditgivare, leverantörer, investerare, allmänheten och bidragssystemen.
- Företag kan också dölja kriminell verksamhet i sina lokaler som fungerar som hälericentraler, illegala spel- eller svartklubbar, bordeller eller mötesplats för kriminella.
- Företag är nödvändigt för att begå vissa brott. Det gäller särskilt punktskattebrott (tobak och alkohol), skattebrott med moms och vissa bedrägerier mot välfärdssystemen (stöd till arbetsgivare).
- Företag kan generera egna svarta vinster genom storskaligt svartarbete eller andra ekobrott inom ramen för en löpande legal verksamhet.
- Företag kan också användas för att tvätta vinster från annan brottslighet.

De fördelar som samhället erbjuder företagsformen bygger på en tro på att de flesta företagen har ett visst mått av lojalitet mot systemen eftersom allt inte kan övervakas hela tiden.

Vi kommer att argumentera för att även tillsyn och kontroll bör räknas till administrativa åtgärder, även om de sker i efterhand, typiskt sett när en verksamhet redan är i drift. Tillsyn och kontroll gör det möjligt för myndigheterna att med olika rättsliga medel av administrativ natur agera mot oseriösa företag.

Till en svag form av administrativa åtgärder kan även räknas generella krav som gör det svårare att missbruka infrastrukturen, exempelvis krav på aktiekapitalets storlek.

Fokus i följande rapport kommer som tidigare nämnts att i allt väsentligt ligga på tillstånd med efterföljande tillsyn – det vill säga de åtgärder som faller under punkt a) i ovanstående definition. Rapporten tar med andra ord sikte på hur myndigheter, genom att utestänga vissa personer, kan begränsa risken att företag missbrukas för kriminella ändamål.

## Kunskap och informationsöverföring

Hittills har administrativa åtgärder beskrivits på ett tämligen inskränkt sätt, som om det enbart handlade om ett rättsligt perspektiv. Kännetecknande för ”the administrative approach” är dock mångfalden av myndigheter och att även kommuner har en central roll. Vad en myndighet upptäcker kan därför ha stor betydelse för en annan myndighet eller kommunal förvaltning. Om exempelvis den kommunala räddningstjänsten vid sin tillsyn över brandskydd och utrymningsvägar även gör andra iakttagelser kan det ha stor betydelse för exempelvis miljö- eller alkoholtillsynen. För att administrativa åtgärder ska fungera effektivt förutsätts därför kunskap om andra förvaltningars och myndigheters ansvarsområden och vilken information de är beroende av. Det handlar om att dra nytta av alla ögon som utövar kontroll och tillsyn. Inte nog med det, den information som kommer fram bör sammanställas någonstans för att kunna användas av de förvaltningar och myndigheter som kan ha nytta av den.

För att administrativa åtgärder ska fungera förutsätts därför utbildning, informationsöverföring (här kan sekretessregler ha betydelse) och organisatoriska lösningar för att hantera information. En aktuell illustration är en nyligen utgiven Brå-rapport om hur felaktiga intyg missbrukas, *Intyget som dörröppnare till välfärdsystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg* (Brå 2015:8). I rapporten konstateras att välfärdssystemet hänger ihop och att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor är beroende av varandra. Ett felaktigt intyg som ”släpps in” tenderar därför att fortplantas i systemet och leda till flera fel. Det finns stora brister i informationsöverföring mellan myndigheter, kommuner



och arbetslöshetskassor, och kunskapen om varandras regelsystem är bristfällig, vilket gör det svårt att fästa uppmärksamheten på fel som kan ha betydelse för andra system.

## Egentligen handlar det om reglering

Ett genomgående tema i denna rapport är att begreppet administrativa åtgärder ännu inte fått något genomslag i Sverige. En rimlig förklaring är att den lagstiftning som är aktuell för administrativa åtgärder inte har dessa som främsta syfte, utan syftet är i stället att reglera olika näringsverksamheter. Det är alltså fråga om regleringar, vilka till skillnad mot straffrättsliga regler, som förbjuder och bestraffar vissa handlingar, har som mål att ställa upp olika krav för att bedriva näringsverksamhet (Clarke 2000).

I denna rapport betonas den administrativa verktygslådan med vandelsprövning och andra åtgärder i de regleringar som innehåller mycket annat kring reglering av näringsverksamhet. Skälet är givetvis att det är dessa brottsförebyggande och brottsbekämpande aspekter i regleringarna som är av intresse här.

Skillnaden mellan reglering och straffrätt brukar på ett internationellt plan beskrivas som motsatsen mellan ”policing” och ”regulation”, där policing visserligen står för ett bredare brottsbekämpande perspektiv än rent polisarbete. Skillnaderna kan ställas upp i följande punkter (Hörnqvist 2014):

1. Policing bygger på straffrätt medan regulation baseras på administrativ lagstiftning.
2. Policing är inriktad på bestraffning medan regulation syftar till samarbete och övertalning samt fäster vikt vid laglydnad.
3. Policing åberopar abstrakta värden som rättvisa och moral medan regulation är tekniskt orienterad och motiveras av nytta och effektivitet.
4. Policing förknippas med Polismyndigheten, medan regulation hanteras av myndigheter utanför rättsväsendet.
5. Policing riktas mot skadliga beteenden som brott, medan regulation hanterar de negativa sidoeffekterna av socialt accepterade aktiviteter (typiskt sett att bedriva näringsverksamhet).

Dessa fem punkter stämmer väl in på de regleringar som behandlas i rapporten och som innehåller administrativa åtgärder. Det handlar om få bort de negativa sidoeffekterna av näringsverksamhet (5) genom regleringar (1), där en rad myndigheter med tillstånds-, kontroll- och tillsynsfunktioner (4) strävar efter att företag ska leva upp till de bestämmelser som gäller för verksamheten (2 och 3).

En tydlig utveckling både i Sverige och internationellt är dock att skillnaderna mellan policing och regulation blir allt mindre. För

Sveriges del är det bara att hänvisa till det samarbete som utvecklats under de senaste tjugo åren mellan rättsväsendet och myndigheter som Skatteverket, Tullverket, Kronofogden, Försäkringskassan, kommunernas alkoholtillsyn och Arbetsförmedlingen (Korsell 2012). Inte minst den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet omfattar en brokig skara myndigheter. Även inom myndigheterna tar man efter varandra på så sätt att Polisen i högre grad tillämpar de metoder som kännetecknar exempelvis Skatteverket i fråga om finansiella undersökningar och att fokusera de ekonomiska aspekterna av brottsligheten (Korsell 2012a). Tillgångsriktad brottsbekämpning omfattar flera myndigheter och regleringar utanför det rent straffrättsliga (Brå 2008:10, Brå 2014:10). Om rättsväsendet tar efter ”regleringsmyndigheter” sker också den motsatta utvecklingen (Korsell 2012). Försäkringskassan har en särskild enhet inriktad mot organiserad brottslighet. Skatteverket arbetar i högre grad med fältkontroller liksom den kommunala alkoholtillsynen (Hörnqvist 2014).

Det är därför naturligt att administrativa åtgärder snart kommer att beskrivas som ett viktigt komplement till traditionell brottsbekämpning.

## Administrativa åtgärder utanför denna rapport

Betydelsen av kunskap och informationsöverföring är frågor som inte kommer att belysas ytterligare i denna rapport.

Även åtgärder utanför det straffrättsliga systemet som går ut på att återföra brottsvinster, till exempel med hjälp av kvarstad, brukar räknas till det administrativa området. På denna punkt sker således en överlappning mellan myndighetsåtgärder (med fokus på administrativa kontrollmekanismer) och tillgångsriktad brottsbekämpning (med pengar och annan egendom i centrum). Inte heller att återföra brottsvinster tas upp i denna rapport.

Nationellt underrättelsecentrum (NUC)<sup>2</sup> tillämpar en delvis annan definition på administrativa åtgärder, som innefattar ”även sådana åtgärder som kan störa den grova organiserade brottsligheten på bredare front, och inte enbart tar sikte på enskilda individer” (NUC 2012). Det handlar bland annat om Kriminalvårdens möjligheter att begränsa en interns telefon- och besökstillstånd eller att verkställa påföljden i frivårdsform, Kronofogdens möjlighet att via åklagare hos tingsrätten ansöka om förvandling av ett bötesstraff till fängelsepåföljd vid upprepad utebliven betalning, Polisens möjlighet att avslå en brottsmisstänkts ansökan om för-

<sup>2</sup> Ett centralt underrättelsecenter för de samverkande myndigheterna mot organiserad brottslighet. NUC är placerat vid Nationella operativa avdelningen vid Polisen.

nytt pass och dess arbete med utlänningsärenden (avvisning eller utvisning vid yttre och inre gränskontroll) och Migrationsverkets möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när det grundats på medvetet avgivna felaktiga uppgifter. Alla dessa åtgärder ligger dock utanför området för denna rapport. Att ”Del 1” anges som undertitel i rapporten ska ses som en signal om att på sikt fler rapporter är att vänta som tar upp även andra former av administrativa åtgärder än tillstånd att bedriva näringsverksamhet.

De administrativa åtgärderna i all sin bredd kan översiktligt beskrivas på följande sätt:

- Krav som ställs på särskilda yrkesgrupper eller på personer med särskilda befattningar (berörs delvis i denna rapport).
- Krav som ställs på att få bedriva näringsverksamhet, både generella och specifikt för vissa typer av näringsverksamhet (behandlas i denna rapport).
- Näringslivets egenåtgärder i form av frivillig auktorisation, etiska krav etc. (berörs inte i denna rapport).
- Offentlig upphandling (berörs i denna rapport).
- Tillgångsriktad brottsbekämpning (behandlas inte i denna rapport, se Brå 2014:10).
- Åtgärder kring bidrag och stöd, framför allt återkrav, avstängning etc. (behandlas inte i denna rapport).
- Åtgärder för personer som är föremål för någon form av tvångsåtgärder, sanktioner etc. Jfr NUC:s beskrivning ovan. (Behandlas inte i denna rapport).
- Åtgärder med inriktning på infrastruktur, trafik, bostäder och lokaler (behandlas inte i denna rapport).

Som antyds av sammanställningen täcker åtgärderna olika brottsområden. Administrativa åtgärder mot företag och specifika yrkesgrupper som revisorer tar sikte på ekonomisk och i någon mån organiserad brottslighet i vid mening.

Näringslivet har också utvecklat en rad egenåtgärder för att slå vakt om seriositet (Lindgren 2007). Åtskilliga branschorganisationer har infört frivilliga auktorisationer och ställer därmed krav på de medlemsföretag som vill ansluta sig. Corporate governance är en samlingsbeteckning för hur företag ska ägas och styras. I det ligger också att ta ställning till en rad moraliska frågor, även kring företags samhällsansvar. Etiska riktlinjer är också vanliga, och kan ta sikte på att motverka korrupcion, barnarbete och miljöförstöring. Egenåtgärder är ett viktigt och växande område som kan ses som en alternativ eller parallell utveckling i förhållande till reguljär lagstiftning och därmed också administrativa åtgärder. På det området finns ett behov av att sammanställa och värdera alla de initiativ som tagits under rubriken egenåtgärder.

När åtgärderna riktar sig mot anställd personal är brottsområdet snävare och handlar mer om traditionell brottslighet. Ett exempel är vandelsprövning av skolpersonal. Mot snävare brottsproblem brukar också åtgärder vidtas på området infrastruktur, trafik och lokaler. Två sådana exempel är att förbjuda biltrafik på prostitutionsstråk och att ta fram byggplaner som försvårar etablering av gänglokaler.

Olika åtgärder riktade mot personer som är föremål för tvångsåtgärder och sanktioner är i linje med den nyss refererade rapporten från NUC.

## Syfte

Ambitionen med rapporten är att föra in begreppet administrativa åtgärder i den svenska kriminalpolitiska debatten. Det sker genom att ge en systematisk överblick över de regelverk som bedöms ha särskild betydelse för att administrativt motverka att ekonomisk och organiserad brottslighet utnyttjar företag. Mot denna bakgrund är syftet med rapporten att den ska utgöra en plattform för en diskussion kring den kriminalpolitiska frågan om att administrativa åtgärder i dagens Sverige är en outnyttjad potential för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

## 2. Den svenska utvecklingen av administrativa åtgärder

### Ekonomisk och organiserad brottslighet

Något förenklat brukar med organiserad brottslighet avses en kriminell verksamhet som *i sig själv är illegal*, exempelvis distribution av narkotika (Korsell 2006). Det till skillnad mot ekonomisk brottslighet – ekobrott – där verksamheten är legal, men där brotten sker *inom ramen för verksamheten*. Typiska ekobrott är därför överträdelse mot sådana regler som gäller för företagandet, exempelvis att företag inte redovisar löner, källskatt och arbetsgivaravgifter (svart arbete) eller att företag bryter mot miljölagstiftningen. Det går därför att tala om ”crime as business” i fråga om organiserad brottslighet och ”crime in business” när det gäller ekonomisk brottslighet.

I praktiken är dock denna distinktion mellan illegala och legala verksamheter inte lika tydlig. Exempelvis kan personer med koppling till organiserad brottslighet använda bolag som regelrätt brottsverktyg för att begå bedrägerier och punktskattebrott (Brå 2011:7). I realiteten är det då knappast tal om någon legal verksamhet inom vars ram brotten sedan begås. Motsatt kan fullt legala näringsverksamheter med hjälp av bulvaner och målvaktsföretag använda sig av svart arbetskraft med sådan systematik och i sådan omfattning att det snarare är mer adekvat att tala om organiserad än ekonomisk brottslighet.

För administrativa åtgärder är förekomsten av verksamhet av avgörande betydelse. Trots allt är ett företag synligt och kan därför regleras. Kännetecknande för den typ av kriminalitet där företag finns med i bilden är också den långa rad av kontaktytor mot den omfattande lagstiftning som reglerar olika förhållanden inom näringsverksamhet, liksom mot mångfalden av administrativa myndigheter som meddelar tillstånd, utövar kontroll och tillsyn, betalar ut bidrag eller upphandlar varor och tjänster. I det avseendet föreligger det en stor skillnad mot typiska inslag av ”klassisk” organiserad brottslighet, exempelvis narkotikasmuggling, där den

primära kontaktytan inskränks till straffrätt och brottsbekämpande myndigheter.

Skillnaden i antalet kontaktytor mot regleringar och myndigheter mellan organiserad och ekonomisk brottslighet medför att förutsättningarna för administrativa åtgärder är väsentligt större mot ekonomisk brottslighet. Det ligger i sakens natur eftersom många regleringar mot vilka ekobrott kan begås övervakas av myndigheter med tillsyns- och kontrollfunktioner. Många av de rättsliga åtgärder som myndigheter kan tillgripa mot företag utgör i praktiken sådana administrativa åtgärder som den här rapporten också handlar om.

Även om det straffrättsliga systemets preventiva effekt på ett allmänt plan kan ifrågasättas, finns en del som talar för att sanktioner mot just företag och företagare – det vill säga ekonomisk brottslighet – har viss effekt (Simpson 2013). Det har att göra med att företagare har en konventionell och icke kriminell livsstil samt att det är stora värden som står på spel. Administrativa åtgärders förebyggande verkan bör därför inte underskattas med hänsyn till att de kan vara mycket ingripande.

Som nyss nämnts utnyttjar dock organiserad brottslighet i hög grad företag, och därmed ökar också antalet kontaktytor för organiserad brottslighet mot regleringar och myndigheter. De fördelar som personer involverade i organiserad brottslighet söker genom att vara verksamma i företag – legitim fasad, tillgång till lagstiftningens fördelar etc. – kan också förvandlas till nackdelar om samhället kan svara med effektiva administrativa åtgärder. När företag utnyttjas som brottsverktyg är en rimlig slutsats att de administrativa åtgärdernas förebyggande roll inte ska överdrivas. Snarare fyller de funktionen att motverka att kriminella använder sig av företag.

Även om myndigheter har tillgång till olika administrativa åtgärder är det inte samma sak som att begreppet administrativa åtgärder används, att de går in under en gemensam strategi och att regelverken synkroniseras för att tillsammans få största möjliga genomslag. Karakteristiskt för den svenska utvecklingen av administrativa åtgärder är att det aldrig tagits något helhetsgrepp, utan att olika åtgärder kommit till vid olika tidpunkter och med olika syften. Ett genomgående drag har dock alltid varit att motverka oönskade effekter av legal verksamhet, vilket som tidigare nämnts är karaktäristiskt för reglering (Clarke 2000).

## Ekonomisk och organiserad brottslighet på agendan

När ekonomisk och organiserad brottslighet i början av 1970-talet blev en kriminalpolitisk fråga i Sverige ansågs dessa former av kriminalitet ligga nära varandra. En arbetsgrupp med representanter

från bland annat Polisen, Åklagarmyndigheten och Skatteverket lyfte fram behovet av att göra en översyn av lagstiftningen för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet (AMOB 1977, Lindgren 2000, Korsell och Larsson 2012). Möjligen väcktes då de första tankarna om administrativa åtgärder i betydelsen något större och vidare än enskilda regelverk. Regeringen gick på utredningens linje och gav Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att göra en lagstiftningsöversyn (Romander 2000, Korsell 2000).

## Kontrollera kontrollanterna

Brå tog en rad initiativ. Som intressanta för administrativa åtgärder pekade Brå ut yrkesgrupper som har betydelse för näringslivet i stort. Det gällde främst revisorer och advokater. De utövar en indirekt kontroll över andra verksamheter inom näringslivet genom att ställa krav på sina klienter och i övrigt verkar för en hög standard på redovisning och affärsverksamhet. Etiska regler för dessa yrkesgrupper betonades. Tanken var att höga inträdeskrav (exempelvis vandelsprövning) för att etablera sig i dessa yrken, där kännedom om tidigare brottslighet är relevant, skulle medverka till att professionerna upprätthåller etik och moral inom stora delar av affärslivet. Förutsättningarna för att driva advokat- och revisorsverksamhet skärptes därför (Brå PM 1978:2 och Brå PM 1979:8). Numera kontrolleras ”kontrollanterna” – advokater, revisor och fastighetsmäklare – genom vandelskrav. Detta kommer att utvecklas längre fram i rapporten. Med stöd av penningtvättslagstiftningen vandelsprövas även andra bokförings- och revisionstjänster, skatterådgivare och oberoende konsulterande jurister.

## Vandelsprövning i kritiska branscher

En administrativ strategi är också att direkt rikta sökarljuset mot de branscher som har problem med ekonomisk och organiserad brottslighet. För att hindra kriminella personer från att etablera sig som företagare i kritiska branscher finns i princip två vägar att gå. Den ena är att införa krav på näringstillstånd, där den blivande företagarensandel undersöks. Även krav på utbildning, lämplighet och ekonomiska garantier kan ingå. När väl tillstånd meddelas kan verksamheten kontrolleras, och vid missbruk återkallas tillståndet.

Den andra strategin är att slopa vandelsprövning och därmed öppna dörrarna på vid gavel till företagandet, även inom kritiska branscher. I stället utövas kontroll över befintliga verksamheter. Om näringsidkaren gör sig skyldig till brott i verksamheten kan myndigheterna ställa olika krav som följs upp med kontroll, åligganden och sanktioner, vilket försvårar fortsatt brottslighet och i det långa loppet omöjliggör fortsatt företagande. Vid allvarlig

brottslighet, misskötsamhet vid konkurs eller underlåtelse att betala skatter, kan domstol meddela näringsförbud.

Krav som ställs innan ett företagande inleds anses vara en förebyggande insats, medan åtgärder mot misskötsamma företag, och i slutändan näringsförbud, är exempel på reaktiva förhållningssätt.

Strategin med näringstillstånd för att etablera sig i kritiska branscher togs upp i början av 1980-talet av en statlig utredning, Kommissionen mot ekonomisk brottslighet (Lindgren 2000). Ett av många förslag från kommissionen gällde krav på näringstillstånd för att få driva företag i branscher som är utsatta för problem med ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8). Det gällde exempelvis restaurang-, transport-, bygg-, bil- och städbranscherna.

Beroende på behovet skulle ett näringstillstånd kunna innebära olika krav: vandel, utbildning eller ekonomiska garantier. Förslaget om näringstillstånd påminner om det nederländska systemet med kontroll av företag och företagare innan tillstånd medges (Nelen 2013).

Kommissionens förslag om näringstillstånd får anses vara det tydligaste exemplet i Sverige på ett försök till en administrativ strategi mot ekonomisk brottslighet och i någon mån organiserad brottslighet genom att den inte enbart såg till branschspecifika åtgärder utan föreslog en reglering av grindvaktskaraktär som bedömdes fungera i en rad branscher.

Näringstillstånd i enlighet med kommissionens förslag infördes dock aldrig. Regeringens ansåg att kontrollen skulle bli både kostsam och inte särskilt effektiv. ”Ett omfattande näringstillståndssystem bedömdes [kunna] verka etableringshämmande i större utsträckning än vad som avsetts, samt förbruka stora resurser, då prövningen även skulle komma att omfatta seriösa näringsidkare” (prop. 1985/86:126 s. 27). En stor del av remissinstanserna, däribland centrala statliga myndigheter och näringslivsorganisationer, var kritiskt inställda till kommissionens förslag om krav på näringstillstånd.

Skälet till att man, för svenskt vidkommande, i större utsträckning har fokuserat på näringsförbud än näringstillstånd, återspeglar ett ideologiskt synsätt som betonar vikten av näringsfrihet. Näringsförbudet är en sanktion som endast drabbar den som faktiskt allvarligt brutit mot de regler som gäller för näringsverksamhet, medan ett system med näringstillstånd drabbar alla företagare – blivande såväl som befintliga – genom tidsåtgång och kostnader för handläggning av tillståndsärenden.

Förslaget om näringstillstånd ledde dock fram till att den redan befintliga lagstiftningen om servering av alkohol och för att driva yrkestrafik ändrades genom en utökad vandelsprövning. Som kommer att visa sig i den längre fram redovisade kartläggningen har vandelsprövning införts i en rad verksamheter, trots regeringens nyss nämnda tveksamma inställning till metoden. Även den på



senare tid uppmärksammade kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism har bidragit till ny reglering med vandelsprövning. Däremot har kommissionens förslag om näringstillstånd på bred front i kritiska branscher aldrig förverkligats.

## Företagarkörkort?

Förutom näringstillstånd och vandelsprövning har man från och till diskuterat frågan om att införa någon form av ”företagarkörkort”. Kravet skulle gälla grundläggande kunskaper i ett företags skötsel, som bokföring, kalkylering och skattelagstiftning. Uppfattningen har dock varit att ett sådant krav skulle ha en alltför hämmande inverkan på viljan och möjligheterna att starta företag. I regeringens proposition om företagsfinansiering samt information och rådgivning riktade till företag, förordades inte att företagarkörkort skulle införas (prop. 2009/10:148). I Näringsutskottets behandling av propositionen (bet. 2009/10:NU25) avslogs de motioner som inte var i linje med propositionen, däribland en motion om möjligheten att ta företagarkörkort i statlig regi (motion 2009/10:N457). I ett politiskt klimat där frågor om arbetslöshet, sysselsättning, entreprenörskap och företagande är i fokus, ligger det nära till hands att krav likställs med trösklar och hinder.

## Generella brottsförebyggande krav och egenåtgärder inom näringslivet

Det är framför allt inom vad som skulle kunna betecknas som svaga administrativa åtgärder – vilka dock i många fall kan vara nog så starka i praktiken – som flest förslag har lagts fram i olika lagstiftningsöversyner genom åren. Det handlar då inte om tillstånd att få driva näringsverksamhet utan om mer eller mindre generella krav som gäller för alla företag. Kapitalkrav på aktiebolag, regler om likvidation för aktiebolag, förekomsten av revisorer och deras skyldighet att medverka i brottsutredningar eller anmäla brottsmisstankar, en rad reformer inom skattesystemet, som krav på certifierade kassaregister, är några exempel på sådana åtgärder.

Överlag har regleringarna av näringsverksamhet ökat kraftigt sedan 1990-talet (Lindgren 2007). Det gäller inte minst egenkontroll och självreglering inom näringslivet. Ett exempel är etiska bolagskoder och intern riskhantering i företag (SOU 2004:47). Egentligen är det en paradoxal utveckling med tanke på den nyliberalism som varit förhärskande. Lindgren (2007) förklarar utvecklingen med att det utvecklats en insikt om alla risker som finns i det moderna samhället, samtidigt som ökad välfärd och politiska rättighetskrav lett fram till ökade säkerhetskrav: ”I kapitalistiska demokratier har rättighetsexpansionen lett till marknadsreglering-

ar med avsikt att moderera excesser, hantera missförhållanden av olika slag samt att upprätthålla ordning och respekt för legitima intressen. Den historiska kraftmätningen mellan arbete och kapital kan sägas ha resulterat i ökad genomlysning av affärslivets slutna värld, trots motstånd av ideologisk och mer praktisk art.”

## Penningtvätt och tillgångsriktad brottsbekämpning

I en skrivelse till riksdagen år 1995 lade regeringen fram en strategi mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 1994/95:217). Den ledde fram till ett omfattande reformarbete, som påminner om de nyss nämnda översyner som genomfördes av Brå och senare Kommissionen mot ekonomisk brottslighet, fast i större omfattning och med högre ambitionsnivå (Korsell 2000). De nyss nämnda egenåtgärderna inom näringslivet betonades. Advokaten Clas Beyer engagerades av regeringen för att utreda näringslivets egenåtgärder (Beyer 1998).

En av många andra frågor som togs upp gällde möjligheten att förverka vinning av brott (SOU 1999:147). Att ”gå på pengarna” har med tiden blivit en allt viktigare fråga för kriminalpolitiken. Tillgångsriktad brottsbekämpning tillämpar regelsystem som hör både till straffprocessrätt, civilrätt, förvaltningsrätt och utsokningsrätt (se Brå 2014:10). Som nämndes inledningsvis kan delar av den tillgångsriktade brottsbekämpningens verktygslåda – civilrättslig kvarstad och skatteprocessuell betalningssäkring – i vissa avseenden anses utgöra administrativa åtgärder.

På 1990-talet börjar också åtgärder mot penningtvätt att regleras. Bakgrunden var ett beslut vid ett toppmöte med G7-länderna om att motverka narkotika och människohandel samt tvätt av de pengar som denna brottslighet genererar. Området har breddats och omfattar numera penningtvätt generellt liksom finansiering av terrorism. Financial Task Force (Fatf), med 32 medlemsstater och organisationerna EU-kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd som medlemmar, är standardsättare för åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Fatf:s arbete och krav har varit mycket tongivande för utvecklingen av lagstiftningen och kontrollsystemen.

I åtskilliga branscher är företag (verksamhetsutövare) skyldiga att ha ett system för riskbaserad kundkännedom i syfte att motverka penningtvätt. Inte minst för att ta emot rapporter om misstänkta transaktioner från banker och andra privata verksamhetsutövare inrättades Finanspolisen inom Rikskriminalpolisen. Finanspolisen är Sveriges Financial Intelligence Unit (FIU) för penningtvätsfrågor. I takt med nya EU-direktiv har penningtvätsfrågorna fått allt större fotfäste, och aktuellt i dag är sanktioner på penningmarknadsområdet (prop. 2014/15:57).

Finansiella företag som verkar inom finansmarknaderna är underkastade lämplighets- och vandelsprövning samt tillsyn av Finansinspektionen. Myndigheten kan återkalla ett företags tillstånd om en ledningsperson inte längre uppfyller kraven på lämplighet.

Länsstyrelserna i de tre storstadsområdena utövar också vandelsprövning och tillsyn över bland annat bokföringsverksamhet och juristfirmor (oberoende jurister när de utför vissa tjänster). Dessa länsstyrelser har till och med befogenhet att besluta om att företag måste upphöra med sin verksamhet. Genom penningtvättsregleringen har vandelsprövningen ytterligare breddats och långtgående administrativa åtgärder införts. På kort tid har de internationella initiativen mot penningtvätt satt djupa spår i svensk reglering, inte minst när det gäller vandelsprövning, en utveckling som fortsätter enligt förslag från Finansdepartementet (2014). Ett förslag är att länsstyrelserna för tillsynen av anmälningsskyldiga verksamheter ska få ökade befogenheter att ingripa vid regelöverträdelser (prop. 2014/15:80).

Inom Ekobrottsmyndigheten bildades en särskild brottsutbytesfunktion år 2007 (Brå 2008:10). En rad myndigheter har sedan mobiliserat för att öka trycket mot brottsutbyte. Försäkringskassan fick långt senare en enhet som är inriktad mot organiserad brottslighet och de bidrar som kriminella personer uppstår. En rad myndigheter samverkar i dag inom ramen för tillgångsinriktad brottsbekämpning, däremot har knappast några lagstiftningsinitiativ tagits.

## Myndighetssamverkan och informationsutbyte

Myndighetssamverkan har gått som en röd tråd i strategierna mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Redan den nyss refererade AMOB-utredningen på 1970-talet hade en tydlig myndighetsgemensam profil. När flera myndigheter medverkar ökar förutsättningarna för att utveckla administrativa åtgärder, eftersom polis och åklagare får upp ögonen för andra perspektiv än de rent straffrättsliga. Under 1990-talet bildades till och med särskilda samverkansorgan på länsnivå för att underlätta samarbetet. Exempelvis kunde Polisen, Skatteverket, Kronofogden samt kommunens räddningstjänst och alkoholtillsyn gemensamt komma överens om att kontrollera de lokala restaurangerna utgående från respektive myndighets lagstiftning och befogenheter ("Operation Krogsanering"). Myndighetssamverkan förekommer också för att motverka felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (Statskontoret 2009). I dag bedrivs en tydlig form av myndighetssamverkan inom ramen för regionala underrättelsecenter, RUC, och det nationella underrättelsecentret, NUC (Brå 2014:13).

Myndighetssamverkan ställer också krav på informationsutbyte, men sekretessreglerna har alltid uppfattats som ett hinder. Möjligheter att underlätta utbyte av information, inte minst registeruppgifter, och att lätta på sekretessreglerna har därför varit återkommande frågor under flera årtionden. På välfärdsområdet har dock möjligheterna ökat att utbyta elektronisk information mellan de utbetalande myndigheterna (SOU 2007:45, prop. 2007/08:160).

## Kontrollfunktion i staten

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet lanserade regeringen projektet ”Kontrollfunktionen i staten” (Statskontoret 2002). Syftet var att stärka kontrollen av hur statliga medel användes, men också hur de kom in till staten genom skatter. Fel, fusk och överutnyttjande av olika bidrag hamnade i centrum, liksom skattekontrollen. Åtskilliga av de insatser som genomfördes är i hög grad intressanta från perspektivet administrativa åtgärder: informationsutbyte mellan myndigheter, registerkörningar, kontrollstrategier och skärpta kontrollmetoder. Hos många myndigheter innebar projekten ett uppvaknande, särskilt hos utbetalande myndigheter där kontrollfrågorna hittills haft en underordnad roll.

Inte heller denna satsning skedde med syfte att på administrativ väg motverka brott. Fokus låg snarare på omsorg om de statliga ekonomiska systemen än på att foga in projektet ”Kontrollfunktionen i staten” i en satsning riktad mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Det var snarare fråga om förvaltningspolitik än kriminalpolitik.

## Bidragfusket

Ungefär samtidigt som projektet ”Kontrollfunktionen i staten” genomfördes höjdes också fler och fler röster bland opinionsbildare och politiker om att det förekom fusk med olika bidrag i välfärdssystemet (Korsell, Hagstedt och Skinnari 2008). En särskild delegation bildades som tog en rad initiativ för att minska fusket (SOU 2008:74). Ökad samverkan mellan välfärdssystemets myndigheter, tillgång till mer precis och tillförlitlig information för de handläggande myndigheterna, mer enhetlig begreppsbyggnad (tids-, inkomst- och boendebegrepp) inom välfärdssystemets lagstiftning och skärpt reglering mot bidragsfusk utgjorde några av delegationens viktigaste förslag mot felaktiga utbetalningar. Dessa resulterade i flera utredningsbetänkanden: Bidragsspärr (SOU 2008:100), Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40) och Harmoniserat inkomstbegrepp (SOU 2012:47).

Bidragsspärrsutredningen föreslog att en temporär utestängning från välfärdssystemen skulle införas vid grova bidragsbrott. Må-

nadsuppgifts- respektive inkomstbegreppsutredningen förordade att krav på månadsuppgifter införs där det för varje månad framgår för vilka arbetstagare som arbetsgivaravgifter och preliminärskatteavdrag avser. Samtliga arbetsgivare skulle omfattas, och de utbetalande myndigheterna skulle få direktåtkomst till uppgifterna. Dessa reformförslag har dock hittills inte lett till lagstiftning. I likhet med ”Kontrollfunktionen i staten” låg tyngdpunkten inte på ekonomisk och organiserad brottslighet, utan på att minska felaktiga utbetalningar.

I dag har diskussionen om läckaget från välfärdssystemet gått från kontrollfrågor generellt och ”vanligt folks” fuskande till att riktas mot grova bedrägerier, systematiska brott och att kriminella personer delvis blir försörjda med bidrag. Bidragsbrotten och bedrägerierna passar därför in under rubrikerna ”mobilisering mot organiserad brottslighet” och att ”gå på pengarna”. Inom ramen för tillgångsriktad brottsbekämpning tillämpas administrativa åtgärder (utanför straffrätten) som omprövning av bidrag, återkrav av felaktigt utbetalda bidrag och utmätning av skulder.

## Tillsyn och kontroll

Tillsyn är ett centralt inslag i det svenska systemet med administrativa åtgärder, antingen det är ett led i att stärka vandelsprövning eller inte. För tio år sedan föreslogs att en allmän tillsynslag skulle införas med generella regler för tillsyn på alla områden (SOU 2004:100). Regeringen menade dock att en sådan generell lag riskerade att bli alltför allmänt hållen, och att åtskilliga tillsynsområden behövde preciserade regler. I stället för en ny lag gav regeringen anvisningar om tillsyn i en särskild skrivelse [”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” (Skr. 2009/10:79)].

I samma skrivelse menade regeringen att kommunerna även fortsättningsvis borde ha ansvar för att utöva tillsyn. De områden där kommunerna har tillsynsansvar tillhör dem som är av mycket stor vikt i samhället. För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet, bör staten enligt regeringen ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.

## Offentlig upphandling

Länge har upphandlingsfrågorna varit viktiga och berörts i olika utredningar. Den offentliga sektorn är stor kund hos branscher som har problem med ekonomisk brottslighet som bygg-, anläggnings-, städ- och transportbranschen (SOU 1997:111). Stat och kommun upphandlar årligen för cirka 600 miljarder kronor, vilket motsvarar 20 procent av BNP (Konkurrensverket 2014). Ändå är det snarare lokala än centrala initiativ som tagits för att säkerställa att inte upphandling görs med oseriösa aktörer. Olika avtalslös-

ningar tillämpas med vitesklausuler. Leverantörers och underentreprenörers seriositet granskas. Samverkan sker med Skatteverket för att undersöka för vilka personer skatter och avgifter betalas. På byggarbetsplatser görs inpasseringskontroll.

Trots lokala initiativ bör det vara en viktig framtidsfråga att få till stånd en säkrare offentlig upphandling där oseriösa företag lättare kan exkluderas, inte minst med tanke på de stora belopp som omsätts. Även korruptionsproblematiken är ett motiv för att lyfta fram offentlig upphandling som ett strategiskt område att arbeta vidare på (Brå 2013:15).

## Nutid

Det är alltid svårt att dra slutsatser av samtidens utveckling. Vi har dock redan berört det politiska dilemmat att både motverka att brott begås i företag eller att företag utnyttjas för brottsliga syften och att samtidigt stimulera nyföretagandet. Denna ständigt aktuella konflikt är inte ny, men mycket talar för att den kommer att förstärkas av två skäl; att skapa jobb och få ner arbetslösheten har på senare tid varit den viktigast politiska frågan, och där spelar företag en avgörande roll. Samtidigt finns en utveckling där företag utnyttjas för brottsliga syften.

En annan samtida utveckling är de risker som privatiseringen av en rad verksamheter inom vård, skola och omsorg fört med sig. Eftersom finansieringen är tryggad av det allmänna öppnades dörrarna även för oseriösa entreprenörer. På det området är lagstiftningen med administrativa åtgärder under stark utveckling (SOU 2015:7).

Det är dock svårt att se tecken på någon samlad strategi för samhällets administrativa åtgärder. Inte heller gör administrativa åtgärder sig särskilt högljudda inom ramen för insatserna mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Ändå kan ett ökat intresse skönjas, förmodligen till följd av europeiska influenser.

## 3. Näringsfrihet och generella förebyggande regler

### Näringsfrihet – kärnan i det svenska näringslivet

En grundläggande princip i svensk rätt är att var och en har rätt att bedriva näringsverksamhet. Denna näringsfrihet är grundlagskyddad (2 kap. 17 § regeringsform, RF). I mitten av 1980-talet uttryckte Kommissionen mot ekonomisk brottslighet att vi ”i Sverige idag har en internationellt sett närmast unik frihet att etablera företag”, då utgångspunkten från ett internationellt perspektiv är att det finns mer eller mindre omfattande system för etableringskontroll av nya företagare (SOU 1984:15, s. 200). Av regeringsformen framgår att ”begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen” (2 kap. 17 § RF).<sup>3</sup> Denna försiktiga begränsning av näringsfriheten ligger i linje med vetenskapen om att en väl fungerande näringsrätt och näringsfrihet är av stor vikt för företagens långsiktiga investeringsvilja. Hänsyn till människors liv, hälsa, säkerhet och integritet eller till stora ekonomiska värden har ansetts utgöra skäl för undantag från principen om näringsfrihet, men i vissa fall har även risken för brottslighet bedömts motivera inskränkningar.

Näringsförbud är den mest ingripande inskränkningen. Näringsförbud kan enligt 4 § lagen (2014:836) om näringsförbud meddelas av domstol bland annat om en person ”grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa” (mer om näringsförbud nedan).

Företag kan också tvingas att upphöra med att driva verksamhet (mera om detta nedan). Det gäller typiskt sett när tillstånd krävs för viss verksamhet. En mycket ingripande inskränkning är således Finansinspektionens möjlighet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (1996:1006) om anmälnings-

<sup>3</sup> Historiskt sett har näringsfriheten i modern tid skyddats genom 1864 års näringsfrihetsförordning.

plikt avseende viss finansiell verksamhet att återkalla ett företags tillstånd att driva näringsverksamhet respektive att upphöra med verksamheten. En liknande möjlighet har länsstyrelserna att enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i vissa fall förelägga en verksamhetsutövare att upphöra med verksamheten (Finansdepartementet 2014).

## Generella krav för att bedriva näringsverksamhet

### Godkännande för F-skatt

Även med en vittgående näringsfrihet finns givetvis vissa allmänna krav på företag. Det är i praktiken mycket svårt att bedriva näringsverksamhet utan att i skattesammanhang omfattas av reglerna för F-skatt. Att vara godkänd för F-skatt innebär rätt att ansvara för sin egen skattebetalning, göra preliminärskatteavdrag på anställdas löner och svara för arbetsgivaravgifter. Det är Skatteverket som beslutar om en näringsidkare ska få omfattas av F-skatt.

Ett skäl till att inte godkänna en ansökan om F-skatt är enligt 9 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) bland annat att en fysisk person inte redovisat eller betalat skatter eller avgifter, inte följt föreläggande att lämna inkomstdeklaration, har näringsförbud eller är försatt i konkurs.

Inför tilldelning av F-skatt granskar Skatteverket företaget, dess ägare och företrädare. Även företagsledningens familjemedlemmar kan granskas. Om det vid denna granskning kommer fram att någon av dessa personer har skatteskulder eller tidigare varit inblandade i konkurs, fördjupas kontrollen i syfte att få företagets seriositet klarlagd. Bland annat kan bankkontoutdrag hämtas in och uppgifter om finansiering av verksamheten efterfrågas. Skatteverket beaktar också om företaget är verksamt inom någon bransch som har problem med ekonomisk brottslighet. Misstankar om bulvaner undersöks också.

Även om Skatteverket inte kan neka F-skatt trots misstankar om en oseriös verksamhet, markeras företaget på en särskild bevakningslista. Det får till följd att skatteredovisningar granskas särskild noggrant.

Denna F-skattkontroll kan ses som ett sätt att granska en näringsidkares laglydnad. Detta ligger inte långt från vandelsprövning. I praktiken kan F-skattkontrollen vara mer långtgående än en vandelsprövning, särskilt när företaget hela tiden följs upp när moms-, arbetsgivar- och inkomstskattedeklarationer ges in.



## Kapitalskydd i aktiebolag

Enligt 2 § handelsregisterlagen (1974:157) ställs inte några ekonomiska krav på den som vill registrera en enskild firma eller ett handelsbolag, men för att få bedriva näringsverksamhet i aktiebolagsform krävs enligt 1 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) ett aktiekapital om minst 50 000 kr. Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa ett tillfredsställande kapitalskydd. I förarbetena till den senaste reformen av aktiekapitalskravet – då kravet halverades från 100 000 kr till 50 000 kr – motiverades behovet av ett kapitalkrav på följande sätt (prop. 2009/10:61 s. 5):

Ett grundläggande drag hos aktiebolaget är att aktieägarna inte ansvarar personligen för bolagets skulder. Det har ansetts att det, för att balansera denna avsaknad av personligt betalningsansvar, måste finnas regler om kapitalskydd som garanterar att bolaget alltid har tillgångar som minst svarar mot bolagets förpliktelser. Aktiekapitalet är en grundläggande del av kapitalskyddet och syftar till att säkerställa att det finns en marginal mellan bolagets tillgångar och skulder.

Regeringens syfte med sänkningen var att stimulera ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Ett lägre kapitalkrav bör få fler personer att vilja och våga starta företag.

Reformen framstår emellertid som något av en återställare, då riksdagen först år 1973 tiofaldigade minimikapitalet från 5 000 kr (ett minimikapital som hade gällt sedan 1895) till 50 000 kr (prop. 1973:93). I samband med att aktiebolagen år 1995 delades in i två kategorier (privata och publika) beslutade riksdagen återigen att höja gränsen för lägsta tillåtna aktiekapital för privata aktiebolag från 50 000 kr till 100 000 kr. Motivet var att stärka borgenärs-skyddet.

Trots att höjningen motsvarade en fördubbling av kapitalkravet, var ledamöterna i den bakomliggande Aktiebolagskommittén inte eniga om kapitalkravet; två ledamöter reserverade sig och argumenterade för en fyrdubbling av kapitalkravet (SOU 1992:83).<sup>4</sup> De hänvisade till att aktiebolag ofta utnyttjas för ekonomisk brottslighet eftersom ägarna saknar ett personligt betalningsansvar för bolagets skulder. Höga kapitalkrav skulle därmed innebära att det blev svårare att missbruka bolagsformen för brott.

<sup>4</sup> Se bl.a. motion 1993/94:L203.

# Skattekontroll, likvidation och revisorer

## Skattekontroll

I själva skatteförfarandet finns åtgärder som syftar till att förebygga uppkomsten av framför allt ekonomisk brottslighet. Viktiga sådana åtgärder är bland annat den generella respektive den (i vissa fall) särskilda dokumentationsskyldigheten. Det finns också associationsrättsliga bestämmelser av förebyggande karaktär, som tvångslikvidation samt revisionsplikt för vissa företag.

## Dokumentationsskyldighet

Alla näringsidkare är ålagda en generell dokumentationsskyldighet enligt 39 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL. Detta syftar till att säkerställa att den uppgiftsskyldighet (exempelvis kontrolluppgift, löpande bokföring och redovisning) som följer av lagstiftningen fullgörs, och möjliggör samtidigt för Skatteverket att kontrollera att skyldigheten fullgörs.

## Personalliggarssystem

För att motverka svartarbete inom restaurang-, frisör- och tvätteri-branscherna föreskrivs en ingående dokumentationsskyldighet. För dessa branscher finns en skyldighet att föra ”personalliggare och i denna dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten” (39 kap. 11 § SFL). Personalliggaren underlättar kontroll av vilka personer som arbetar i verksamheten, och följaktligen för vilka personer arbetsgivaren ska göra avdrag för källskatt och betala arbetsgivaravgifter (Ds 2009:43). Personalliggare utvidgas 2016 till byggbranschen (prop. 2014/15:6, jfr prop. 2012/13:34). Regleringen innebär att byggherren till Skatteverket ska anmäla när byggverksamhet ska påbörjas, så att en elektronisk personalliggare kan föras på byggarbetsplatsen.

## Krav på kassaregister

För de branscher där försäljning av varor eller tjänster sker mot kontant betalning måste certifierade kassaregister användas (39 kap. 4 § SFL). Kravet på kassaregister tillkom i syfte att skydda seriösa företagare från illojal konkurrens från mindre seriösa företagare (prop. 2012/13:129 s. 21). Från och med den 1 januari 2014 har det tidigare undantaget från kassaregisterkravet för torg- och marknadshandel avskaffats (prop. 2012/13:129, bet. 2012/13:SkU32), varför samma krav numera även gäller denna typ av näringsverksamhet.

## Tvångslikvidation

Reglerna om tvångslikvidation innebär en skyldighet för aktiebolag att upplösas när det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet (även krav på kontrollbalansräkning), eller om bolaget saknar tillgångar till full betalning av en utmättningsfordran (25 kap. 13–16 § aktiebolagslagen [2005:551], ABL).

Av särskilt intresse från ett administrativt åtgärdsperspektiv är dock de situationer då Bolagsverket ska fatta beslut om tvångslikvidation. Det aktualiseras då bolaget inte har kommit in med anmälan om behörig styrelse, verkställande direktör, särskild delgivningsmottagare eller revisor, inte gett in årsredovisning och revisionsberättelse samt inte anmält om aktiekapitalet understiger miniminivån.

## Revisionsplikten

Som uppmärksammats i flera översyner av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet, har aktiebolagens revisorer en central kontrollfunktion. Revision syftar till (prop. 2009/10:204, s. 56):

[...] att tillgodose bl.a. aktieägarnas, de anställdas, borgenärernas och det allmännas intresse av att det sker en ändamålsenlig kontroll av att företagets affärer sköts på ett lagenligt och korrekt sätt samt att företagets ställning och resultat redovisas riktigt.

Sedan år 1999 har revisorer en skyldighet att anmäla till åklagare om de misstänker att vissa ekonomiska brott har begåtts av den verkställande direktören eller en styrelseledamot i det reviderade företaget (9 kap. 42–44 § ABL).

Den 1 november 2010 trädde en i sammanhanget viktig regel­förändring i kraft. Den innebär att det tidigare ovillkorliga kravet att ett aktiebolag ska ha minst en revisor (9 kap. 1 § ABL) avskaffades. Endast de aktiebolag som uppfyller fler än ett av följande villkor är efter regeländringen alltså ålagda att ha revisor:

1. Medelantalet anställda i bolaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 3,
2. bolagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 1,5 miljoner kronor,
3. bolagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 3 miljoner kronor.

Om ett aktiebolag endast uppfyller ett enstaka (eller inget) av ovan angivna villkor, är det upp till bolaget att avgöra om det ska ha en revisor eller inte. Reformen är ett led i att minska regelbördan för småföretagare; regeringen uppskattade att den slopade revisionsplikten omfattade cirka 250 000 aktiebolag.

Regeringens uppfattning var att EU:s redovisningsdirektiv syftade till att skapa en ”minsta gemensam skyddsnivå i medlemsstaterna för delägare, borgenärer och andra intressenter”, men att man från svenskt håll hittills ”inte hade tagit vara på den möjlighet som EU-rätten ger till undantag för småföretag” (prop. 2009/10:204 s. 56).

För småföretagarna var den slopade revisionsplikten säkerligen en välkommen lättnad. Skatteverket däremot ansåg att slopad revisionsplikt kommer att ”medföra en ökning av såväl medvetna som omedvetna fel i företagens räkenskaper och därmed kommer också antalet fel i deklARATIONERNA att öka” (Skatteverket, 2008).

Ekobrottsmyndigheten (EBM) anförde i sitt remissvar över förslaget om slopad revisionsplikt att straffrättsliga åtgärder inte borde vara det primära medlet för att komma till rätta med oaktsamma eller medvetna regelbrott i näringsverksamhet. I stället är brottsförebyggande åtgärder som ger ett starkt incitament för företag att agera riktigt ett effektivare och mer tilltalande angreppssätt. En förutsättning för en effektiv brottsbekämpning på ekobrottsområdet är väl fungerande kontrollsystem, och där spelar revisorerna en enligt EBM viktig roll (Ekobrottsmyndigheten, 2008, s. 2).

Enligt Brås remissyttrande (2009-09-14) skulle dock inte marknadens funktionssätt underskattas; frågan om att förebygga ekobrott står och faller inte med revisionsplikten. Man bedömde att inte minst marknadsaktörer i form av kreditgivare och leverantörer skulle komma att ställa krav på kontroll, och revisionsföretagen förväntades ta fram ”frivilliga” revisionstjänster som skulle passa i en avreglerad miljö. Dessutom bedömdes de av företagen anlitate redovisningsbyråerna ha en ”uppfostande” inverkan på dessa företag, vilket borgar för en hög redovisningsstandard. Slutatsen från Brås sida var dock att effekten var alltför osäker att bedöma, varför ett säkrare underlag än betänkandet behövde tas fram innan revisionsplikten slopades (Brå 2009).

## 4. Näringsförbud

Som nämndes inledningsvis utgör näringsförbudet den skarpaste sanktion en näringsidkare kan bli föremål för, då förbudet i princip innebär att näringsidkaren måste upphöra med att bedriva näringsverksamhet under viss tid. Näringsförbud kan meddelas av domstol om en person grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Även otillbörliga åtgärder i samband med konkurs, underlåtenhet att betala skatter och överträdelse av konkurrensbestämmelser kan leda till näringsförbud.

Näringsförbudet utgör dock formellt sett inte en administrativ åtgärd. Inte heller ska näringsförbud betraktas som en påföljd för brott (straff etc.), utan som en så kallad ”särskild rättsverkan” (1 kap. 8 § brottsbalken, BrB). Åklagare kan, enligt huvudregeln, föra talan om näringsförbud i samband med att åtal väckts för brott (15–17 § lagen [2014:836] om näringsförbud).

När ett näringsförbud väl är meddelat utövar Kronofogden tillsyn över att näringsförbudet faktiskt följs. Kronofogden har långtgående befogenheter i sin tillsyn och kan förelägga tredje man att lämna uppgifter om ekonomiska mellanhavanden som denne haft med en person som har näringsförbud. Den som har näringsförbud kan föreläggas att lämna uppgift om anställningsförhållanden, inkomst och andra omständigheter som behövs för att klargöra försörjning. Kronofogden får också göra oanmälda besök hos en person som har näringsförbud. Även spaningsåtgärder kan tillgripas.

Skälet till att näringsförbud ändå behandlas i samband med administrativa åtgärder är att det finns ett samspel mellan å ena sidan näringsförbud och å andra sidan tillstånds-, registrerings- och anmälningsplikt (och därtill knuten tillsyn). Lagstiftaren kan kontrollstrategiskt välja mellan att sätta in kraften vid etablering av en rörelse (tillstånd med efterföljande tillsyn), under rörelsens förlopp (tillsyn, ibland i kombination med anmälan) eller först när brott begåtts i näringsverksamheten (näringsförbud). Tillstånds-, registrerings- och anmälningsplikt torde i viss mån reducera behovet av att meddela näringsförbud.

Det nära sambandet mellan näringsförbud och tillståndsgivning med föregående vandelsprövning framgår tydligt i ”Riktlinjepropositionen” (prop. 1984/85:32 s. 81), som diskuterade det tidigare nämnda förslaget från Kommissionen mot ekonomisk brottslighet om att införa ett system med näringsstillstånd i kritiska branscher. I propositionen argumenterades för att det föreslagna näringsstillståndssystemet och ett utvidgat näringsförbud kunde betraktas som alternativa vägar för att ingripa mot oseriösa näringsidkare och därför borde behandlas i ett sammanhang (se även bet. 1984/85: JuU28, s. 28).

Att de administrativa åtgärderna torde vara av väsentligt större betydelse för att förebygga missbruk av näringsfriheten än möjligheten att meddela näringsförbud kan åskådliggöras med några statistiska uppgifter. Enligt SCB förekom i november 2012 inte mindre än 1 051 257 aktiva företag i Sverige. I mars samma år fanns endast 1 047 beslut om näringsförbud (SOU 2012:84 s. 75), vilket utgör 0,1 procent av det totala antalet aktiva företag. Antalet näringsförbud har dock ökat kraftigt under de senaste årtiondena (EBM 2004:2). Förmodligen ses näringsförbud som ett slags ”grovstädning” för att få bort de mest misskötsamma företagen.

Utöver att försvåra för redan dömda personer att använda företaget som brottsverktyg, kan näringsförbudet även användas för att motverka bruket av bulvaner i bolagsstyrelser (Karlsson-Tuula, 2005, s. 54.) I takt med att myndigheterna i högre grad använder sig av näringsförbud har de brottsliga företagen anpassat sig genom att rekrytera mer kvalificerade målvakter (Brå 2011:7). Det är personer som saknar kriminell bakgrund och därför i högre grad undgår myndigheternas radar. Samtidigt innebär det ökade kostnader för gärningspersonerna att rekrytera sådana målvakter.

## 5. Tillstånd eller anmälan för att få driva näringsverksamhet

Nedan redogörs för de huvudsakliga sätt som lagstiftaren har valt för att reglera tillträdet till vissa branscher. Nedan återfinns en förteckning med indelning av dessa branscher med utgångspunkt i nedan beskrivna regleringsformer. För en mer ingående redogörelse för den rättsliga utformningen av respektive reglering, se bilaga 1.

### Vandelsprövning med registerkontroll för att få tillstånd att driva näringsverksamhet

Även om huvudprincipen i svensk rätt är näringsfrihet, finns dock vissa verksamhetsspecifika tillstånd (”näringsstillstånd”). Följaktligen kan också sådana tillstånd återkallas. Reglerna om tillståndsplikt – samt möjligheter till återkallelse och andra ingripanden – utgör tydliga exempel, kanske de tydligaste, på administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet i svensk lagstiftning.

För branscher där skatteundandragande och andra former av ekonomisk brottslighet utgör ett problem, förefaller det följdriktigt med någon form av kontroll av sökandens *vandel och lämplighet*. Nedan behandlas ett antal branscher och yrken där vandelsprövning sker. Ett exempel på vandelsprövning återfinns i propositionen ”Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken” (prop. 1993/94:168, SOU 1999:60), och som sedermera kommit till uttryck i 5 § taxitrafiklagen (2012:211). Med vandelsprövning menas en prövning av den som ansöker om ett specifikt näringsstillstånd (i det här fallet taxitrafiktillstånd), som innebär att tillstånd ”endast får ges till den som med hänsyn till *yrkeskunskande, ekonomiska förhållanden* och *gott anseende* bedöms vara *lämplig* att bedriva verksamheten” (SOU 1999:60, s. 37, se även prop. 1985/86, s. 28). Vad som omfattas av den egentliga vandelsprövningen – laglydnaden – tar sig uttryck i kravet på gott anseende. Yrkeskunskande och ekonomi har mer att göra med lämpligheten och förmågan

att driva taxirörelse. Samtidigt finns givetvis ett samband mellan å ena sidan yrkeskunnande och ekonomi och å andra sidan laglydnad. I yrkeskunnandet ligger att känna till de regler som gäller för verksamheten och samtidigt skapa förutsättningar för att effektivt bedriva en rörelse, det vill säga att inte hamna i brott till följd av okunnighet, bristande rutiner och oförmåga att sköta en rörelse. Att ha ekonomiska förutsättningar för att driva en rörelse innebär samtidigt att risken minskar för att ”tvingas” bryta mot reglerna för att hålla verksamheten på fötter.

Vid den mest omfattande vandelsprövningen utför tillståndsmyndigheten en registerkontroll både i polisens belastnings- och misstankeregister för att få en bild av om den sökande har någon kriminell belastning eller är eller har varit misstänkt för brott. Beroende på typen av brottslighet, när den ägde rum och den branschspecifika lagstiftningens skyddssyfte, är registeruppgifterna av betydelse vid tillståndsprövningen.

Belastningsregistret innehåller uppgifter om bland annat domar och strafförelägganden (3 § lag [1998:620] om belastningsregister). Belastningsregistret förs primärt för rättsväsendets (exempelvis för straffmätning), men även för andra myndigheters behov. Det registerskäl som är av särskilt intresse för administrativa åtgärder är att registret bl.a. förs för ”sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning” enligt 2 § första stycket punkt 4 i lagen.

Misstankeregistret, däremot, innehåller uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott (1 § lag [1998:621] om misstankeregister). Även för detta register är ett delmål att kunna använda uppgifterna vid vandelsprövning (2 § första stycket punkt 3).

Uppgifterna i polisens register omfattas av sekretess. Från belastningsregistret får uppgifter lämnas ut endast till de myndigheter som har en sådan författningsreglerad rätt. I belastningsregistret finns en uppdelning mellan myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter ur registret och myndigheter som har rätt att få uppgifter om vissa brott (10–17 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). I misstankeregistret återfinns en liknande uppdelning mellan myndigheter som har rätt att få ut fullständiga uppgifter respektive myndigheter som har rätt att få ut uppgifter om brott för vilket åtal har väckts (3 och 4 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Myndigheter som Polisen och Skatteverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur både belastnings- och misstankeregistren.

Vid sidan av belastnings- och misstankeregistren finns andra ur administrativ synvinkel intressanta register, som dessutom innehåller öppna uppgifter. Registeruppgifter hos Kronofogden om vissa skulder samt uppgifter från Skatteverket om inbetalda skatter och avgifter, liksom beslut om att återkalla F-skatt, kan begäras ut utan särskilt lagstöd då de utgör allmänna handlingar och inte omfattas av sekretess.



När en juridisk person ansöker om tillstånd görs vandelsprövningen av de personer som har inflytande över verksamheten, till exempel verkställande direktör och styrelseledamöter.

## Vandelsprövning med registerkontroll utan koppling till tillstånd

En ovanlig form av vandelsprövning utövas av länsstyrelserna i de tre storstadsområdena. Enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska den som driver viss konsultverksamhet kring redovisningstjänster, juridik och bolagsbildning, postboxföretag, kontorshotell samt affärsverksamhet där försäljning mot kontant betalning av en vara uppgår till minst 15 000 euro (exempelvis en juvelerare) göra anmälan till Bolagsverket. Det är inte tillåtet att driva sådan verksamhet utan anmälan. Länsstyrelserna utövar sedan tillsyn. I detta ligger att utföra vandelsprövning för att undersöka om verksamhetsutövaren i väsentlig utsträckning åsidosatt skyldigheter i näringsverksamheten eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet (7 kap. 5 §). Enligt förarbetena avses bokföringsbrott och skattebrott som inte är bagatellmässiga eller att regelmässigt underlåta att betala skatter och avgifter på icke obetydliga belopp (prop. 2008/09:70, s. 204). Även andra brott kan komma i fråga. Om så är fallet får länsstyrelsen förelägga om rättelse, vilket innebär att den felande personen byts ut. ”En sådan åtgärd hindrar brottslingar som inte klarar vandelsprövningen att inneha en styrelsefunktion” (Länsstyrelsen 2014 s. 20). Om rättelse inte sker kan länsstyrelsen förelägga om att verksamheten måste upphöra, vilket typiskt sett drabbar en verksamhet, en juridisk och inte en fysisk person. Länsstyrelserna utför även tillsynsbesök för att kontrollera att åtgärder vidtas för kundkännedom och rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen.

Det ovanliga är att det inte krävs tillstånd för att driva verksamheterna utan enbart anmälan. I vanliga fall brukar anmälan motiveras av att den underlättar myndigheternas tillsyn och kontroll. Även länsstyrelserna kan visserligen också utöva tillsyn enligt den aktuella lagen, men registerkontrollen får anses vara det centrala. Från Polisen får länsstyrelserna belastningsuppgifter över styrelseledamöter och ledande befattningshavare. Även ägare ska kontrolleras, men i avsaknad av ett ägarregister är det för närvarande inte möjligt.

## Medelbar ”vandelsprövning”

Något som skulle kunna kallas för medelbar ”vandelsprövning” utan koppling till tillstånd, är när det ställs krav på banker och andra finansiella verksamheter att, inom ramen för sina affärsförbindelser, uppnå riskbaserad kundkännedom i enlighet med lagen

(2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Eftersom det är de finansiella verksamheterna som har kontakt med sina kunder är det också de som har störst möjlighet att bedöma dem från ett penningtvättsperspektiv. Det är alltså *kundernas*andel som bedöms, inte de finansiella verksamheterna – företagen – som denna rapport fokuserar. Företagen kommer dock in i bilden om de *underlåter* att fullgöra kravet på riskbaserad kundkännedom. De kan då drabbas av olika sanktioner, och även tillståndet att driva verksamhet kan sättas i fråga.

Vid sidan av riskbaserad kundkännedom ska verksamhetsutövarna rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Många av dem upplever dock rapporteringsskyldigheten som oklar, samtidigt som den lägger ett stort ansvar på enskilda befattningshavare i banker och företag att göra kvalificerade juridiska bedömningar (Brå 2008:10, Verhage, 2009). Misstänkta transaktioner anmäls dessutom i mycket liten utsträckning; under 2010 anmälde endast 1 procent av det totala antalet verksamhetsutövare någon misstänkt transaktion (Brå 2011:4, s. 37 f.). Enligt uppgift från Finanspolisen har antalet rapporterade misstänkta transaktioner under senare år legat på ca 13 000 stycken, men sedan den nya lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott infördes har antalet rapporter minskat drastiskt.

## Vandelsprövning utan registerkontroll samt anmälningsplikt

Det förekommer också tillståndsplikt med vandelsprövning utan att det finns någon möjlighet till kontroll i belastnings- och miss-tankeregistren. Det gäller till exempel blivande advokater som vill bli upptagna som medlemmar i Sveriges advokatsamfund.

Till sist har lagstiftaren bedömt att det för vissa verksamheter räcker med en anmälningsplikt (exempelvis försäljning av tobak och folköl), vilket innebär att en näringsidkare anmäler att en verksamhet ska inledas. Genom anmälningsplikten underlättas myndigheternas kontroll och tillsyn då de därmed får kännedom om vilka näringsidkare som är aktiva inom en viss bransch.

## Branscher och yrken med tillstånds- eller anmälningsplikt

I det följande redovisas ett antal branscher vilka omfattas av administrativa åtgärder i form av tillstånds- eller anmälningsplikt (eller liknande åtgärder). I bilaga 1 beskrivs merparten av den lagstiftning som här berörs översiktligt.

## Handel med vissa typer av varor

- Tillstånd för yrkesmässig handel med vapen (2 kap. 10 § vapenlagen). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillhandahållande/utförelse av försvars- och krigsmateriel (1a, 4–6 § lagen [1992:1300] om krigsmateriel). *Säkerhets- eller försvarspolitiska skäl avgör om tillstånd kan meddelas.*
- Tillstånd för servering av alkohol (8 kap. 1, 11 samt 12 § alkohollagen [2010:1622]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*
- Partihandel avseende spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker (4 kap. 1 § alkohollagen [2010:1622]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (6 kap. 2 § alkohollagen [2010:1622]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Försäljning av folköl (5 kap. 5 § alkohollagen [2010:1622]). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds.*
- Servering av folköl (8 kap. 8 § alkohollagen [2010:1622]). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds.*
- Handel med tobaksvaror (12 c § tobakslagen (1993:581)). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds.*
- Detaljhandel med läkemedel (2 kap. 4 § lagen [2009:366] om handel med läkemedel). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Krav på registrering vid handel med (vissa) begagnade varor (3 § lagen [1999:271] om handel med begagnade varor). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds.*
- Tillstånd till yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg (2 § lagen [1979:357] om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg). *Vandelsprövning utan registerkontroll.*
- Krav på anmälan vid yrkesmässig handel med varor, till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst 15 000 euro (2 § lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Förslag finns på att sänka beloppet till 10 000 euro. *Krav på anmälan innan verksamhet inleds och vandelsprövning (men ej krav på tillstånd).*

## Tillverkning av vissa typer av varor

- Tillstånd att tillverka sprit, vin, folköl, starköl och andra jästa alkoholdrycker (2 kap. 1–4 § alkohollagen [2010:1622] samt 9 § lag [1994:1564] om alkoholskatt). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*
- Tillverkning av försvars- och krigsmateriel (1a och 3 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel). *Säkerhets- eller försvarspolitiska skäl avgör om tillstånd kan meddelas.*

## Hantering av vissa farliga varor

- Tillstånd att hantera, överföra eller importera explosiva varor respektive yrkesmässigt eller i större mängd hantera brandfarliga varor (9, 16 och 19 § lagen [2010:1011] om brandfarliga varor). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*

## Godkännande eller registrering av produkt för försäljning

- Godkännande eller registrering av läkemedel för försäljning (5 och 26 § läkemedelslagen [1992:859]) *Försäljning utan erforderligt godkännande är straffsanktionerad.*

## Försäljning av vissa tjänster (offentlig såväl som privat sektor)

- Krav på ställande av godtagbar säkerhet vid försäljning av paketresor (1 § resegarantilagen [1972:204]). *Krav på ställande av ekonomisk säkerhet.*
- Tillstånd att bedriva viss verksamhet enligt 23 § LSS (lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade), gäller personlig assistans. *Vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*
- Anmälan ska göras till Inspektionen för vård och omsorg för att få bedriva hälso- och sjukvård (10 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).
- Tillstånd att bedriva viss verksamhet enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen, bland annat hem för vård och boende, HVB (2001:453). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistret.* Lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn. Till det kommer alltså *vandelsprövning av personalen.*
- Ägarprövningsutredningen föreslår vandelsprövning inom hemtjänsten (SOU 2015:7).

- Ägerprövningsutredningen föreslår också vandelsprövning när en kommun genom avtal har överlämnat till enskilda (entreprenadverksamhet) att bedriva en verksamhet med särskilda boendeformer, hem för heldygnsvård samt hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet (SOU 2015:7).
- Ägarprövningsutredningen föreslår dessutom att krav på insikt, erfarenhet och lämplighet ska ställas för att bedriva verksamhet enligt skollagen och socialtjänstlagen (SOU 2015:7). Det innebär bland annat vandelsprövning. Vidare ställs krav på ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet.

## Yrkestrafik

- Taxitrafiktillstånd (2 kap. 5–12 § taxitrafiklagen [2012:211]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik (2 kap. 1–6 § yrkestrafiklagen [2012:210]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*

## Bevakningsverksamhet

- Tillstånd att som bevakningsföretag yrkesmässigt åta sig vissa i lag angivna bevakningsuppdrag för annans räkning (2, 4 och 5 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Kvalifikations- och förordnandekrav för ordningsvakter (4 och 5 § lagen [1980:578] om ordningsvakter). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva larminstallationsverksamhet (2 § lagen [1983:1097] med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*

## Uthyrningsverksamhet

- Tillstånd att bedriva yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon utan förare för kortare tid än ett år (3 och 6 § lagen [1998:492] om biluthyrning). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet med ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad (2 och 3 § lagen [1966:742] om hotell- och pensionatsrörelse). *Vandelsprövning med (möjlighet till) registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*

## Spelverksamhet

- Tillstånd att anordna roulett-, tärnings- och kortspel (32–34 § lotterilagen [1994:1000]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd enligt 4 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*

## Advokat-, förmedlings-, gransknings- och delgivningsuppdrag

- Inträdeskrav för att bli upptagen som ledamot i Sveriges advokatsamfund (och därmed ges rätt att titulera sig ”advokat”, 8 kap. 2 § RB). *Vandelsprövning utan kontroll i belastningsregistret.*
- Registrerings- och lämplighetskrav för att verka som fastighetsmäklare (5 och 6 § fastighetsmäklarlagen [2011:666]). Till det kommer kraven som fastighetsmäklare enligt 2 § första stycket punkten 8 lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorismverksamhet där Fastighetsmäklarinspektionen är tillsynsmyndighet. *Vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*
- Auktorisation respektive godkännande av revisor (4 och 5 § revisorslagen [2001:883] samt 2–4 och 6 § förordningen [1995:665] om revisorer). Till det kommer kraven som godkänd eller auktoriserad revisor enligt 2 § första stycket punkten 10 lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorismverksamhet där Revisorsnämnden är tillsynsmyndighet. *Vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*
- Auktorisation av delgivningsföretag (2 § lagen [2010:1933] om auktorisation av delgivningsföretag). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster, dock ej som godkänd eller auktoriserad revisor (1 kap. 2 § p. 11 lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds och vandelsprövning (men ej krav på tillstånd).*
- Yrkesmässig verksamhet som skatterådgivare (1 kap. 2 § p. 12 lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds och vandelsprövning (men ej krav på tillstånd).*

- Yrkesmässig verksamhet som oberoende jurist (vissa tjänster), dock ej vid advokatkontor (1 kap. 2 § p. 14 lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds och vandelsprövning (men ej krav på tillstånd).*
- Yrkesmässig verksamhet för att bilda juridiska personer, tillhandahålla kontor eller adress och liknande servicetjänster åt företag (1 kap. 2 § p. 15 lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). *Krav på anmälan innan verksamhet inleds och vandelsprövning (men ej krav på tillstånd).*

## Finansiella företag

- Tillstånd för att bedriva bank- och finansieringsrörelse (2–5 kap. lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd för att bedriva försäkringsrörelse (2 kap. försäkringsrörelselagen [2010:2043]). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva fondverksamhet (2 kap. lagen [2004:46] om värdepappersfonder. *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva värdepappersrörelse (lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva viss verksamhet med konsumentkrediter (4 § lagen [2014:275] om viss verksamhet med konsumentkrediter). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att bedriva betalningsinstitut (2 kap. lagen [2010:751] om betaltjänster). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Tillstånd att ge ut elektroniska pengar (2 kap. lagen [2011:755] om elektroniska pengar). *Vandelsprövning med registerkontroll i belastnings- och misstankeregistren.*
- Rapporteringskrav samt krav på riskbaserad kundkännedom i syfte att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (2 och 3 kap. lagen [2009:62] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). *Rapporteringsskyldighet.*
- Anmälningsplikt vid bedrivande av valutaväxling (samt viss annan finansiell verksamhet) (2 § lagen [1996:1006] om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet). *Anmälningsplikt och vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*

- Krav på registrering samt krav på ägare och ledning vid bedrivande av inlåningsverksamhet (6 och 7 § lagen [2004:299] om inlåningsverksamhet). *Anmälningsplikt och vandelsprövning med registerkontroll i belastningsregistret.*

## Finansiell rådgivning, distansavtal och pantbank

- Näringsidkarens skyldigheter (gentemot konsument) vid finansiell rådgivning (4 och 5 § lagen [2003:862] om finansiell rådgivning till konsument). *Informationsskyldighet.* Om näringsidkaren inte iakttar informationsskyldigheten kan Konsumentverket förelägga vite och till och med förelägga om att den finansiella rådgivningen ska upphöra.
- Näringsidkarens informationsskyldighet vid distansavtal avseende varor och icke-finansiella tjänster samt finansiella tjänster respektive finansiella instrument (2 och 3 kap. lagen [2005:59] om distansavtal och avtal utanför affärslokaler). *Informationsskyldighet.* Vid bristande information kan näringsidkaren sanktioneras genom att anmodas betala marknadsstörningsavgift.
- Tillstånd för att bedriva pantbanksverksamhet [1, 3–5 § pantbankslagen [1995:1000]]. *Vandelsprövning med registerkontroll.*

## Inkasso- och kreditupplysningsverksamhet

- Tillstånd för att bedriva inkassoverksamhet (2 och 3 § inkassolagen [1974:182]). *Vandelsprövning utan registerkontroll.*
- Tillstånd för att bedriva kreditupplysningsverksamhet (3 och 4 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). *Vandelsprövning utan registerkontroll.*

## Miljöfarlig verksamhet

- Tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet som syftar till att återvinna, återanvända eller bortskaffa uttjänta bilar, bilskrot (15 kap. 24 § miljöbalken [1998:808] samt 3 och 4 § bilskrotningsförordningen [2007:186]). *Tillståndsplikt utan vandelsprövning.*
- Tillstånds- respektive anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 och 6a § miljöbalken (1998:808). *Tillstånds- eller anmälningsplikt utan vandelsprövning.*



# Schematisk sammanställning av branscher med tillstånds- eller anmälningsplikt

Sammanfattningsvis kan regleringen av de nämnda yrkesgrupperna och branscherna sammanfattas i följande matris. För detaljer, se bilaga 1.

	Tillstånds- /anmälnings- myndighet	Tillsynsmyndighet	Vandelsprövning med kontroll i belastningsregister	Vandelsprövning med kontroll i misstankeregister
<b>Förtroendeuppdrag</b>				
Advokat	Advokatsamfundet*	Advokatsamfundet	Nej	Nej
Revisor	Revisorsnämnden	Revisorsnämnden	Ja	Nej
Fastighetsmäklare	Fastighetsmäklar- inspektionen	Fastighetsmäklar- inspektionen	Ja	Nej
Delgivningsföretag	Länsstyrelser	Länsstyrelser	Ja	Ja
Oberoende jurist	Bolagsverket	Länsstyrelser	Ja	Nej
Skatterådgivare	Bolagsverket	Länsstyrelser	Ja	Nej
Bokförings- och revisionstjänster	Bolagsverket	Länsstyrelser	Ja	Nej

\* Advokatsamfundet är i strikt bemärkelse ingen myndighet, utan ett privaträttsligt subjekt. Samfundet har dock genom lag tilldelats rätten att utse vilka som får använda sig av den skyddade titeln "advokat", samt rätten att utöva tillsyn över dessa.

<b>Finansiella verksamheter</b>				
Bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelse, fondverksamhet, värdepappersrörelse, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och konsumentkreditinstitut	Finansinspektionen	Finansinspektionen	Ja	Ja
Finansiella institut (valutaväxlare och annan finansiell verksamhet)	Finansinspektionen	Finansinspektionen	Ja	Nej
Inlåningsverksamhet	Finansinspektionen	Finansinspektionen	Ja	Nej
<b>Inkasso- samt kreditupplysningsverksamhet</b>				
Inkassoverksamhet	Datainspektionen	Datainspektionen	Nej	Nej
Kreditupplysningsverksamhet	Datainspektionen	Datainspektionen	Nej	Nej

	Tillstånds- /anmälnings- myndighet	Tillsynsmyndighet	Vandelsprövning med kontroll i belastningsregister	Vandelsprövning med kontroll i misstankeregister
<b>Miljöfarlig verksamhet</b>				
Bilskrotnings- verksamhet	Länsstyrelser	Kommuner	Nej	Nej
Miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § MB	Länsstyrelser	Länsstyrelser	Nej	Nej
<b>Handel med vissa varor</b>				
Vapen	Polismyndigheten	Polismyndigheten	Ja	Ja
Tillhandahållande och utförsel av krigsmateriel	Inspektionen för strategiska produkter	Inspektionen för strategiska produkter	-	-
Läkemedel	Läkemedelsverket	Läkemedelsverket	Ja	Ja
(Vissa) begagnade varor	Polismyndigheten	Polismyndigheten	Nej	Nej
Försäljning kontant över 15 000 euro	Länsstyrelsen	Länsstyrelsen	Ja	Ja
Dyrkverktyg	Polismyndigheten	Polismyndigheten	Nej	Nej
Servering av alkohol	Kommuner (polismyndighets yttrande krävs)	Kommuner/Statens folkhälsoinstitut	Ja	Nej
Partihandel med alkohol	Skatteverket	Statens folkhälsoinstitut	Ja	Ja
Servering/ försäljning av folköl	Kommuner	Kommuner	Nej	Nej
Detaljhandel med tobak	Kommuner	Kommuner/ Polismyndigheten	Nej	Nej
Bedrivande av pant- banksverksamhet	Länsstyrelsen	Länsstyrelsen	Ja	Ja
Försäljning kontant över 15 000 euro				
Handel med obeskattade tobaksvaror	Skatteverket	Skatteverket	Ja	Ja
<b>Tillverkning av vissa varor</b>				
Tillverkning av krigsmateriel	Inspektionen för strategiska produkter	Inspektionen för strategiska produkter	-	-
Sprit, vin, starköl, folköl samt andra jästa alkoholdrycker	Skatteverket	Statens folkhälsoinstitut	Ja	Nej

	Tillstånds- /anmälnings- myndighet	Tillsynsmyndighet	Vandelsprövning med kontroll i belastningsregister	Vandelsprövning med kontroll i misstankeregister
<b>Hantering av vissa farliga varor</b>				
Explosiva och brandfarliga varor	Kommuner/ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Kommuner/ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Ja	Ja
<b>Försäljning av vissa tjänster</b>				
Försäljning av paket- resor (resegaranti)	-	Kammarkollegiet	Nej	Nej
Tillståndspliktig verksamhet enligt 23 § LSS	Inspektionen för vård och omsorg	Inspektionen för vård och omsorg	Ja	Nej
Tillståndspliktig verksamhet enligt 7 kap. 1 § SoL	Inspektionen för vård och omsorg	Inspektionen för vård och omsorg	Ja	Nej
Företagstjänster som att bilda aktiebolag	Bolagsverket	Länsstyrelser	Ja	Nej
<b>Yrkestrafik</b>				
Taxiverksamhet	Transportstyrelsen	Transportstyrelsen	Ja	Ja
Yrkesmässig trafik	Transportstyrelsen	Transportstyrelsen	Ja	Ja
<b>Bevakningsverksamhet</b>				
Bevakningsföretag	Länsstyrelser	Länsstyrelser	Ja	Ja
Ordningvakter	Polismyndigheten	Polismyndigheten	Ja	Ja
Larminstallations- företag	Polismyndigheten	Polismyndigheten	Ja	Ja
<b>Uthyrningsverksamhet</b>				
Biluthyrning	Transportstyrelsen	Transportstyrelsen	Ja	Ja
Hotell/vandrarhem	Kommuner/ Polismyndigheten	Kommuner/ Polismyndigheten	Ja	Ja
<b>Spelverksamhet</b>				
Värdeautomater, varuspelsautomater samt penning- automater	Lotteriinspektionen	Lotteriinspektionen	Nej	Nej
Roulett-, tärnings- och kortspel	Lotteriinspektionen	Lotteriinspektionen	Ja	Ja
Visst automatspel	Lotteriinspektionen	Lotteriinspektionen	Ja	Ja

## 6. Säkerhetsklassning och registerutdrag för arbete med barn

### Särskilda, vandelsprövade anställningstyper

Vid sidan av den vandelsprövning som gäller för vissa branscher och yrkesgrupper, förekommer också en liknande kontroll för säkerhetsskyddade arbeten ("rikets säkerhet") och sådana arbeten som rör barn. Vandelsprövningen syftar i dessa fall således till att klargöra om hinder för att erhålla anställning föreligger eller inte.

### Säkerhetsklassade anställningar enligt säkerhetsskyddslagen

Vissa typer av anställningar faller under säkerhetsskyddslagens (1996:627) tillämpningsområde, vilket innebär att en särskilt vandelsprövning med omfattande registerkontroll utförs före anställning. Säkerhetsklassade anställningar förekommer inom såväl offentlig som privat sektor (exempelvis inom samhällsviktiga sektorer som elförsörjning, radio och tv samt telekommunikation). Innan man anställer en person görs en *säkerhetsprövning* i syfte att förbygga att "personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet" (7 §). Säkerhetsklassning av anställningar sker i tre klasser. Avgörande betydelse har omfattningen av de uppgifter som omfattas av sekretess och är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som den anställda får ta del av (17 §).

Om en anställning är säkerhetsklassad, görs en registerkontroll som omfattar slagningar i belastningsregistret, misstankeregistret och polisens allmänna spaningsregister (12 §). Polisen och Säkerhetspolisen ges i säkerhetsskyddslagen en generell befogenhet att

söka sådan information om den kontrollerade personen som finns lagrad inom polisen (dvs. inte enbart att göra slagningar i de register som avses i de lagar som anges i bestämmelsen). För anställningar i säkerhetsklass 1 och 2 kan (i vissa fall) registerkontrollen även omfatta make/maka eller sambo till den som ska anställas. En särskild personutredning som omfattar en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden ska också utföras då anställningen avser klass 1 eller 2 (18 § säkerhetsskyddslagen).

## Utvidgat krav på registerutdrag vid arbete inom verksamheter som berör barn

På senare tid har kraven skärpts på att kunna visa upp utdrag ur belastningsregister vid arbete med barn, detta i syfte att förebygga sexuellt utnyttjande av barn (i huvudsak för att möta de krav som Barnkonventionen och EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi uppställer på området). Obligatorisk registerkontroll av skolpersonal finns i 2 kap. 32 § skollagen (2010:800) och i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn, samt, sedan personlig assistans blev tillståndspliktig verksamhet, för personal som utför insatser vilka faller under lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Sedan 18 september 2013 gäller även att registerutdrag ska krävas av personer som ska arbeta med barn. Bestämmelserna finns i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, och är ett led i genomförandet av EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi (prop. 2012/13:194).

## 7. Uteslutning av leverantör vid offentlig upphandling

Svenska kommuner och myndigheter upphandlar årligen varor och tjänster för omkring 600 miljarder om året. En inte obetydlig andel av upphandlingen sker från branscher som har dokumenterade problem med ekonomisk brottslighet (SOU 1997:111). Det gäller bygg- och anläggningsbranschen, städbranschen och yrkestrafiken. Både offentlig upphandling och bygg- och anläggningsbranschen är också väl representerade i ärenden hos Riksenheten mot korruption (Brå 2013:15).

Det finns en nationell samverkan i syfte att förebygga att offentliga medel används till att betala ut svarta löner eller missbrukas på annat sätt. Vissa kommuner har utökat sina kontroller av anbudsgivare i syfte att främja en sund konkurrens och motverka svartarbete. Hårda krav ställs inte sällan exempelvis på att en anbudsgivare inom byggbranschen ska kunna redovisa vilka som arbetar på en byggarbetsplats.

I 10 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, finns bestämmelser om uteslutning av leverantörer. En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om myndigheten får kännedom om att leverantören är dömd för brott som innefattar bland annat vissa korruptions- och bedrägeribrott.

Det finns också en fakultativ uteslutningsregel, som stadgar att en leverantör kan uteslutas från att delta i en upphandling om leverantören är föremål för ansökan om eller försatt i konkurs eller likvidation, satt under tvångsförvaltning, gjort sig skyldig till ett allvarligt fel eller dömts för brott avseende yrkesutövningen, inte fullgjort sina åligganden vad gäller socialförsäkringsavgifter respektive skatter, eller underlåtit att fullgöra sin upplysningsskyldighet (10 kap. 2 § LOU). I fråga om socialförsäkringsavgifter och skatter görs en slags registerkontroll genom att uppgifterna kontrolleras hos Skatteverket.

Det åligger den enskilde leverantören att själv förse den upphandlande myndigheten med erforderliga utdrag från offentliga register i syfte att styrka att uteslutningsgrund inte föreligger (10 kap. 3 § LOU). Det saknas dock möjlighet för en upphandlande myndighet att i belastningsregistret göra registerslagningar på anbudsgivare. I praktiken är därför förutsättningarna för att kontrollera lagöverträdelser begränsade och därmed även möjligheterna att tillämpa reglerna om uteslutning av anbudsgivare.

I 11 kap. LOU finns ytterligare exempel på krav som kan ställas på leverantörens kapacitet, men dessa bestämmelser handlar mer om krav på leverantörens ekonomiska ställning respektive tekniska samt yrkesmässiga kapacitet, och mindre om leverantörens laglydnad. Myndigheter som upphandlar ställer inte sällan krav på att leverantören ska följa de lagar och regler som är aktuella.

Konkurrensverket anför i sin rapport om osund konkurrens i offentlig upphandling att upphandlande myndigheter bör samarbeta med tillsynsmyndigheter för att kontrollera leverantörernas regelefterlevnad, såväl vid avtalsslut som löpande under avtalsstiden, samt förlita sig på dessa tillsynsmyndigheters bedömningar av enskilda regelöverträdelser (KKV, 2013, s. 89). Konkurrensverket anser vidare att de upphandlande myndigheterna i sina avtalsvillkor bör förbehålla sig rätten att vidta avtalsrättsliga åtgärder om reglerna som gäller för utförandet av det upphandlade uppdraget överträds. Regeringen bör dessutom tydliggöra att information och åtgärder mot osund anbudsgivning ska vara en prioriterad uppgift för de upphandlande myndigheterna.

Genom åren har Skatteverket medverkat i olika initiativ för att stödja upphandlare att undvika oseriösa leverantörer. Ett av Skatteverkets riksprojekt ”Förebyggande av ekonomisk brottslighet” (FEB) syftar till att lämna information till upphandlande kommuner och myndigheter om de företag som ingår i upphandlingen. De offentliga uppgifter som lämnas ut handlar om huruvida företaget är registrerat som arbetsgivare och om skatter och avgifter betalas.

## 8. Seminarium om administrativa åtgärder

### Seminariets syfte

Den 12 juni 2014 arrangerade Brå ett seminarium som syftade till att skissera en karta över de branscher och yrkesområden där problem med ekonomisk och organiserad brottslighet förekommer. Utgångspunkten var branschföreträdarnas respektive tillstånds- och tillsynsmyndigheternas perspektiv. Avsikten var att jämföra den framtagna kartan med den befintliga regleringen, för att på så sätt identifiera oreglerade områden eller gråzoner där dels lagstiftning skulle kunna införas, dels befintlig reglering skulle kunna förstärkas eller förbättras. Genom att identifiera dessa områden, kan en grund läggas för att diskutera eventuella lagreformer som på sikt kan bidra till att skapa ett skarpare administrativt åtgärdsbatteri. I seminariet deltog Eva Lundgren Axell (Länsstyrelsen Stockholm), Bengt-Olof Berggren (Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, Göteborgs Stad), Anders Tordai (Jurist, Rikspolisstyrelsen), Anders Kihlberg (Skattebrottsenheten), Lars-Eric Alm (Godsspan, Polisen), Stefan Holm (Finanspolisen), Maria Claesson (RUC/Polisen), Jesper Kotander (RUC/Polisen), Stig Hjelm (RUC/Tullverket), Claes Rydin (Sveriges Byggindustrier), Lina Hartman (Finansinspektionen), Gesa Markusson (Fastighetsanställdas förbund) och Stefan Lundberg (EBM).

### Inom vilka branscher förekommer problem med ekonomisk och organiserad brottslighet?

Vid seminariet lyftes följande branscher fram som verksamhetsområden där det i större eller mindre utsträckning förekommer problem med ekonomisk och organiserad brottslighet:



- **Kontantintensiva branscher**
  - Restaurang
  - Guldhandeln (även diamanter och andra ädelstenar)
  - Pantbanker
  - Metallåtervinning
  - Bilsrotning
  - Frisersalonger
  - Kaféer
  - Torghandel
  - Kemtvätt
  - Tobaksdetaljister
  - Växlingskontor
  
- **Tjänstebranscher**
  - Bevakning
  - Städ
  - Flytt
  - Bokföring/redovisnings-/bolagskonsulter
  - Fastighetsmäklare
  - Transport/åkeri
  - Bilverkstäder/bilimport
  - Arbetslotsar (anlitas av Arbetsförmedlingen inom ramen för etableringsreformen)
  - Taxi
  
- **Finansiella branscher**
  - Växlingskontor och inlåningsverksamhet
  - Företeelsen bitcoinhandeln
  - Försäkringsförmedling
  - Factoringbolag
  
- **Övriga branscher**
  - Bygg (även fastighetsförvaltning)
  - Kontorshotell
  - Factoringbolag
  - Postbox-/brevlådeföretag
  - LOV-verksamheter<sup>5</sup> (exempelvis HVB-hem, personlig assistans och hemtjänst)

---

<sup>5</sup> Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

- Konst-, antik- och auktionshandlare
- Stiftelser (som står under länsstyrelsernas tillsyn)
- Idrottsrörelsen (spelagenter)
- Legitimationsyrken inom vården  
(t.ex. läkare, tandläkare, sjukgymnaster)
- Offentlig upphandling
- Andrahandsförsäljning av biljetter till evenemang.

## Hur ser den befintliga regleringen ut i de identifierade branscherna, och hur väl fungerar den?

### Restaurangbranschen

Tillståndshanteringen samt tillsynen av restaurangbranschen bedöms fungera förhållandevis väl, såväl när det gäller restauranger med som utan serveringstillstånd. Vikten av löpande tillsyn understryks dock. Ofta sker tillsynsinsatser i samverkan mellan restaurangbranschen, Polisen, kommunen och ibland även Skatteverket.

Ett problem som dock inte fångas upp av den befintliga regleringen är då bryggerinäringen ger lån till restaurangägare med krav på viss försäljning, som följaktligen pressar enskilda krögare att sälja mer, då de betalar av sin skuld genom att sälja mer alkohol. Lån sker dels genom att bryggerierna går i borgen för krögarna, dels genom att de lånar ut pengar eftersom krögarna i regel inte får några banklån då restaurangbranschen anses vara för osäker. Bryggerierna säkerställer sedan sina fordringar genom företagshypotek, där bryggerierna får ett visst belopp inskrivet i företagsinteckningsregistret hos Bolagsverket.

### Handel med begagnade varor

Vad gäller auktioner, guld-, konst- och antikhandeln, är uppfattningen att den befintliga regleringen är otillräcklig, såtillvida att den i dagsläget inte är tillståndspliktig, utan endast uppställer krav på registrering i enlighet med lagen (1999:271) om handel med begagnade varor. Därmed sker ingen vandelsprövning av näringsidkaren, vilket anses utgöra ett problem särskilt inom guldhandeln, där inslagen av organiserad och ekonomisk brottslighet bedöms ha tilltagit.

Företag som kontant köper eller säljer för 15 000 euro omfattas dock av penningtvättslagstiftningen. Dessa företag, som säkert är svåra att identifiera, är föremål för länsstyrelsens vandelsprövning.

Försäljning av stöldgods på begagnatmarknaden utgör överlag ett problem som den befintliga regleringen inte tillfullo förmår hantera, det gäller t.ex. försäljning av stulna byggverktyg. Polisen utövar tillsyn över begagnathandeln, men detta förefaller inte vara en prioriterad arbetsuppgift (Brå 2006:6). Även indirekt döljande av stöldgods, exempelvis vid pantsättning av bil, kan utgöra ett problem.

I ett betänkande föreslås dock att anmälningsskyldigheten ska upphöra och att Polisen inte längre ska utöva tillsyn över begagnathandeln (SOU 2014:72).

Pantbanksverksamhet är tillståndspliktig med åtföljande vandelsprövning. Såväl tillståndsprövningen som tillsynen sköts av länsstyrelserna och bedöms fungera förhållandevis bra.

## **Metallåtervinning och bilskrotning**

Metallåtervinnings- och bilskrotningsbranschen bedöms i viss mån vara otillräckligt reglerad, såtillvida att befintlig reglering i huvudsak avser tillsyn över verksamheternas efterlevnad av miljökrav. En utredning föreslår att ett förbud mot kontanter införs vid handel med metallskrot (SOU 2014:72).

Ett annat potentiellt problemområde för metallåtervinningsbranschen är de ”metallkonton” som större kunder kan upprätta hos större återvinningsentreprenörer.

Ytterligare ett problemområde är export av metallskrot. Utförelse av avfall från EU ska deklarerars, och i vissa fall krävs exporttillstånd. Detta till trots förekommer export av avfall i strid med regleringen.

## **Restauranger, frisersalonger och kemptvätt**

Restauranger, frisersalonger och tvätterier har i olika sammanhang pekats ut som problembanscher för ekonomisk brottslighet. Branscherna omfattas av såväl kassaregisterlagen som kravet att föra personalligare. Torghandeln omfattas sedan 1 januari 2014 av kassaregisterlagen. Behov av ytterligare reglering på området kom inte fram under seminariet.

## **Finansiella institut och inlåningsverksamhet**

Finansiella institut (valutaväxling och annan finansiell verksamhet som factoring) är anmälningsskyldiga, och vandelsprövning sker. Samtliga valutaväxlingskontor omfattas dessutom av regleringen mot penningtvätt. Trots denna kontroll förekommer problem. Enligt Finansinspektionen påträffas också brister i samband med tillsyn.

## Bitcoin

I dagsläget kan ingen tillsyn utövas över bitcointransaktioner. Ett antal svenska växlingskontor/handelsplatser är registrerade hos Finansinspektionen (Goobit, Safello, Kapiton, BTC Exchange) och står under tillsyn enligt regleringen mot penningtvätt. Finansinspektionen har ställt sig bakom Europeiska bankmyndighetens varning för virtuella valutor, då såväl själva betalningsmedlet (bitcoin) som växlingskontoren till stor del är oreglerade. En inte obetydlig risk för ökad användning av bitcoin i penningtvättssyfte bedöms därför föreligga. Förutom bitcoin finns flera andra virtuella valutor, och de är som fenomen oreglerade med ett begränsat användningsområde på internet. Utöver kryptovalutor förekommer andra typer av anonyma betalningsmedel som vouchrar och prepaid card som bland annat kan köpas på 7-Eleven och i Pressbyrån. De har i regel ett fastställt värde och fungerar som kontanter på nätet. De används ofta till spel på olika hemsidor där man som spelare är tvungen att registrera ett konto hos spelföretaget. Kontot är inte räntebärande, vilket innebär att spelbolaget inte har någon rapporteringsskyldighet till Skatteverket.

## Bevakningsbranschen

Att utöva bevakningsverksamhet förutsätter auktorisation. Att arbeta som väktare respektive ordningsvakt kräver godkännande för anställning i bevakningsföretag respektive förordnande. Länsstyrelsen handlägger ansökan om tillstånd och utövar tillsyn över bevakningsföretagen. Det är Polisen som förordnar ordningsvakter. Under år 2014 granskades 40 av 105 bevakningsföretag i Stockholms län, samtidigt som 11 000 väktare vandelsprövades. Regleringen förefaller i dagsläget inte vara i behov av någon mer ingående reformering.

## Biljettförsäljning i andra hand

Flera entreprenörer på området försäljning av biljetter i andra hand har utnyttjat den stora efterfrågan på biljetter till arenakonserter för att sälja biljetter som de vid försäljningstillfället inte har.

## Bygg

För tillträde till byggbranschen saknas krav på såväl tillstånd som registrering, vilket gör branschen lättillgänglig för mindre seriösa entreprenörer. Detta har medfört att det under längre tid har varit omfattande problem med ekonomisk brottslighet inom bygg- och anläggningsbranschen.

Oseriösa (utländska) bemanningsföretag bedöms av Sveriges Bygginstrumenter utgöra ett stort hot mot den svenska lönesättningsmodellen, t.ex. genom lönedumpning. Sveriges bygginstrumenter vill därför införa ett utökat beställaransvar, där alla företag som lämnar anbud ska bedömas med utgångspunkt i gemensamma kriterier. Med den finländska regleringen som förlaga, förordar Sveriges Bygginstrumenter att de anbudsgivande företagen ska skicka in blanco-fullmakter till beställaren för att möjliggöra registerkontroll av de enskilda entreprenörerna. Förslag har också förts fram om att synliggöra utländska näringsidkare som är verksamma i Sverige (Konkurrensverket 2013:6).

Som tidigare nämnts införs nu personalliggare och elektronisk närvaroregistrering i byggbranschen (prop. 2014/15:6).

Sammantaget bedöms dessa åtgärder kunna minska problemen med ekonomisk brottslighet i byggbranschen.

## Offentlig upphandling

Sveriges Bygginstrumenter förespråkar en mer offensiv reglering för att upprätthålla en sund konkurrens, t.ex. genom att införa möjlighet att utföra registerkontroller vid upphandling. Dock bör man inte underskatta de möjligheter befintlig lagstiftning ger; det går att utesluta en leverantör om denne döms för brott. En nyligen avkunnad kammarrättsdom omnämns, där rätten drog slutsatsen att även ett omotiverat lågt anbud kan utgöra grund för att förkasta anbud.

Även om utnyttjandet av de befintliga uteslutningsgrunderna försvåras genom kravet på lagakraftvunnen dom, bör uteslutningsgrunderna i nuvarande lagstiftning utnyttjas bättre. Kommunerna kan t.ex. i större utsträckning söka stöd från den nya Upphandlingsmyndigheten i sitt arbete med upphandlingar.

Av EU-direktivet 2014/24/EU under artikel 57 framgår att en ekonomisk aktör som har varit föremål för domstols dom för sitt deltagande i en kriminell organisation, vid korruption, bedrägeri, terrorism m.m. måste exkluderas från offentlig upphandling. Det praktiska problemet är hur det ska gå till om inte Polisen kan dela informationen om organiserad brottslighet till tillståndsmyndigheter i det egna landet eller i ett annat land.

I exempelvis Italien samlas det in information från en vid krets av individer inklusive bolagsägares familjer samt partner till de bolag som är med i offentliga upphandlingar för att förhindra användandet av frontpersoner (bulvaner). Frågan är om det går att få ut sådan information då ett bolag etablerar verksamhet i ett annat medlemsland och medverkar i offentliga upphandlingar i ett annat land. Enligt Finanspolisen finns flera legala möjligheter att använda sig av, bland annat Schengenkonventionen art. 126 och EU-konventionen art. 23 om Mutual Legal Assistance.

## Transport-/åkeribranschen

Taxi och andra delar av yrkestrafiken (åkeri, buss etc.) är tillståndspliktiga och omfattas av löpande tillsyn. Prövningen av sökanden innefattar vandelsprövning. Det finns problemområden, men dessa ligger till övervägande del utanför det administrativa åtgärdsområdet (t.ex. behovet av fler säkra uppställningsplatser för att förebygga kapellskärningar och andra transportstölder).

## Factoringbolag

Problem med osanna fakturor förekommer. Som finansiella institut omfattas factoringföretag av penningtvättslagstiftningen och är föremål för vandelsprövning. I flertalet utredningar hos Ekobrottsmyndigheten är användningen av factoringbolag utbrett.

## Bokförings- och redovisningstjänster

Bokförings- och redovisningstjänster är för närvarande inte tillståndspliktiga. Den tillsyn som utövas av länsstyrelsen sker i enlighet med lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt, och i det ligger en vandelsprövning. Verksamhetsutövarnas rutiner avseende kundkännedom enligt penningtvättslagen granskas liksom hur de följer upp affärsförbindelser och rapporterar misstänkta transaktioner. Bokförings- och redovisningstjänster ska registreras hos Bolagsverket.

## Försäkringsförmedlare

Försäkringsförmedling utgör i dagsläget tillståndspliktig verksamhet, med åtföljande vandelsprövning. I departementspromemorian ”Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling” (Ds 2014:22) föreslås skärpt reglering.

## Stiftelser

Stiftelser som står under länsstyrelsernas tillsyn (dvs. inte stiftelser som står under svensk insamlingskontrollens tillsyn), kan komma att utgöra ett potentiellt problem. Det är förhållandevis lätt att utnyttja stiftelser i brottsliga syften till följd av kombinationen många stiftelser och små resurser till tillsyn. I hela landet finns 15 800 stiftelser, som förvaltar ett kapital på 435 miljarder kronor. De flesta finns i Stockholms län (7 500 tillsynsobjekt med ett stiftelsekapital på omkring 305 miljarder kronor).

## LOV-verksamheter (exempelvis HVB-hem, personlig assistans och hemtjänst)

Lagen om valfrihetssystem, så kallad LOV-verksamhet omsätter miljardbelopp, och flertalet av verksamheterna är inte tillståndspliktiga. Förslag har dock nyligen lämnats om vandels- och annan lämplighetsprövning (SOU 2015:7).

## Branscher med ett påtagligt behov av regleringsöversyn

Av den diskussion som fördes under seminariet, föreföll översyn av de administrativa regleringarna för begagnathandeln, bokförings- och revisionstjänster, bygg-, städ-, och tobaksbranschen samt metallåtervinnings-/avfallsbranschen vara särskilt påkallad. På byggbranschens område bör man dock avvakta den nya lagstiftning som är på gång innan en översyn genomförs. Bokförings- och revisionstjänster är dock föremål för vandelsprövning enligt penningtvätsregleringen.

Nedan följer en schematisk sammanställning av de ovan beskrivna problembanscher och de problemområden som har identifierats, samt, i förekommande fall, förslag på åtgärder för att avhjälpa de identifierade problemen inom respektive bransch.

	Byggbranschen	Bokförings- och revisionstjänster	Kontant valutaväxling (cash to cash)
<b>Finns tillstånds- och tillsynsreglering?</b>	Nej	Ja, anmälningsskyldighet och vandelsprövning.	Ja, anmälningsskyldighet.
<b>Om inte, föreligger ett regleringsbehov?</b>	Ja, förslag som lagts fram från byggbranschens sida är registerkontroll av de enskilda entreprenörerna, införande av en nationell kompetens/intygsdatabas, en lag om elektronisk närvaroregistering samt en lag om krav på månadsrapportering av löneuppgifter.	Vandelsprövning sker i enlighet med lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt.	
<b>Om reglering finns, behöver den utökas eller begränsas?</b>			Flera seminariedeltagare efterlyser utökad reglering och tillsyn.

	<b>Begagnathandeln</b>	<b>Metallåtervinnings-/ avfallsbranschen</b>	<b>Försäkrings- förmedling</b>
<b>Finns tillstånds- och tillsynsreglering?</b>	Ja, anmälningsplikt. Även vandelsprövning om det är aktuellt med kontanta köp eller försäljningar över 15 000 euro.	Nej, men vandelsprövning ska ske om det är aktuellt med kontanta köp eller försäljningar över 15 000 euro.	Ja, tillståndsplikt och vandelsprövning.
<b>Om inte, föreligger ett regleringsbehov?</b>			
<b>Om reglering finns, behöver den utökas eller begränsas?</b>	Regleringen behöver ses över och eventuellt utökas. Försäljning av stöldgods på begagnatmarknaden utgör ett problem som den befintliga regleringen inte tillförliga förmår hantera.	Metallåtervinnings- och bilsrottningsbranschen bedöms i viss mån vara otillräckligt reglerad, då befintlig reglering i huvudsak avser tillsyn över verksamheternas efterlevnad av miljökrav.	Flera seminariedeltagare efterlyser utökad tillsyn.

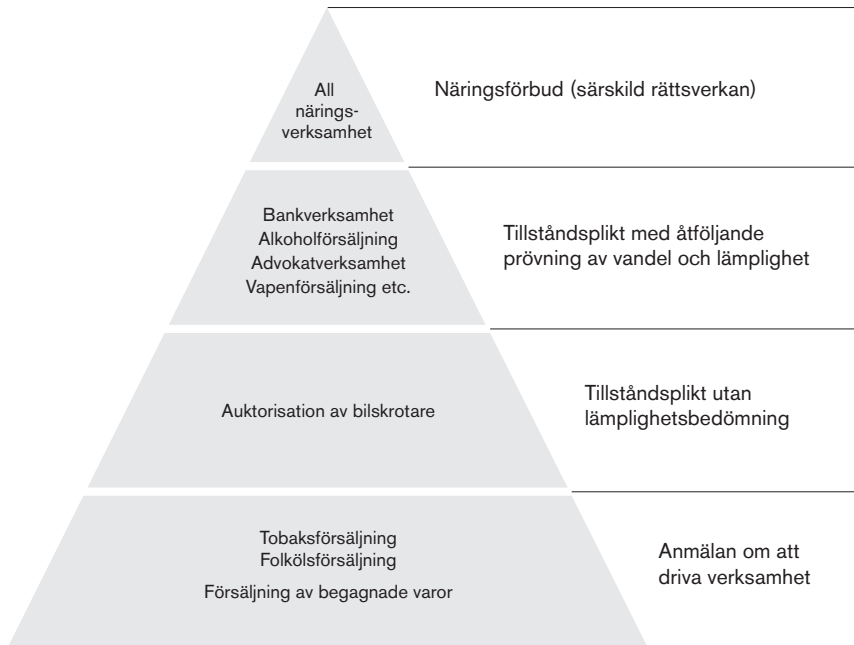
En verksamhet som inte nämndes vid seminariet är inkasso, som är föremål för vandelsprövning utan registerkontroll. Med tanke på att indrivning blivit en affärsidé för kriminella bör det finnas en risk att den utvecklingen kan sätta vissa avtryck även i företag som bedriver inkasso (Brå 2012:6, Brå 2012:12).



## 9. Slutsatser

### Branschregleringens nivåer

Nedanstående figur utgör en ansats till att schematiskt illustrera skillnaderna i regleringsnivå mellan de tidigare beskrivna näringsverksamheterna i fråga om tillstånd att driva näring (jfr Ayres och Braithwaite 1992).



Den skisserade regleringspyramiden återspeglar indirekt lagstiftarens syn på vilka näringsverksamheter som löper störst risk att missbrukas. Högt upp i pyramiden finns verksamheter där missbruk kan få omfattande samhällsskadliga effekter. Att försäljning av vapen och alkohol bör ske under kontrollerade former samt vikten av att förtroendet för systemviktiga företag som bank- och

finansieringsrörelser upprätthålls, är exempel på väl etablerade uppfattningar. Det är således ingen tillfällighet att de återfinns högt upp i regleringspyramiden.

I toppen finns näringsförbudet, som visserligen inte är en administrativ åtgärd utan en särskild rättsverkan för brott. Näringsförbud utgör den mest ingripande sanktion en näringsidkare kan bli föremål för. Närliggande är länsstyrelsernas föreläggande att upphöra med verksamhet när rättelse inte vidtagits, typiskt sett att en ledande person inte passerat vandelsprövningen och inte lämnat sin position i företaget.

Längst ner i pyramiden befinner sig de anmälningsskyldiga verksamheterna. Lagstiftaren har i dessa fall bedömt att ett tillståndsförfarande inte varit nödvändigt i kontrollsyfte, utan ansett att tillfredsställande kontroll kan ske med viss tillsyn.

En anmälningsskyldighet medför möjlighet till marknadstillträde för alla, medan tillståndsskyldighet är utestängande genom att det innebär en prövning av sökandens lämplighet och tidigare skötsamhet. Näringsförbudet däremot är ett undantagslöst förbud för att idka näringsverksamhet, oavsett bransch. Tillståndsskyldigheten inom en viss bransch får dock likartade konsekvenser för den som inte uppfyller kraven eller vid tillsyn förlorar ett tidigare meddelat tillstånd på grund av misskötsamhet. Rätten att bedriva näring förloras.

På ett principiellt plan går det dock att konstatera att regleringarna är parallellplacerade. Näringsförbudet utgår från den individuella *näringsidkarens* bristande lämplighet att bedriva näringsverksamhet, medan tillståndsskyldigheten utgår från en viss *näringsverksamhet*. Medan det är förutsättningarna inom en tillståndsskyldig bransch som styr vilka som ska få möjlighet att etablera sig inom den, är det *sambällets intresse* av att en person avhåller sig från att bedriva näringsverksamhet som är avgörande för om ett näringsförbud ska meddelas i ett enskilt fall.

I fråga om offentlig upphandling kan ytterligare en dimension läggas till. Oseriösa företag ska inte få del av skattemedel eller tillåtas utföra delar av det offentliga uppdraget.

Även om anmälningsskyldighet typiskt sett befinner sig i pyramidens bas, kan den flyttas upp några steg genom att den kombineras med ”vandelsprövning i efterhand”. Den vandelsprövning som sker enligt 6 kap. 5 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och terrorism samt 9 § lagen om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet utgör exempel på detta. Kommer det till tillsynsmyndighetens kännedom att verksamhetsutövare, ledning eller ägare, inte uppfyller de uppställda vandelskraven kan den enskilde verksamhetsutövaren föreläggas att upphöra med verksamheten. Således kan lagstiftaren, då det inte är uppenbart nödvändigt att införa tillståndsskyldighet för tillträde till en viss bransch, i stället förorda anmälningsskyldighet, i kombination med mer eller mindre omfattande administrativa åtgärder.

## Utvecklingsmönster

Det är svårt att i svensk rätt se ett enhetligt och konsekvent utvecklingsmönster av administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Någon uttalad linje om administrativa åtgärder i brottsförebyggande syfte har hittills inte fått fäste i den svenska debatten. Vissa spår finns dock, exempelvis förslaget från Kommissionen mot ekonomisk brottslighet om att införa ett system för näringstillstånd inom kritiska branscher. De administrativa åtgärder som har kommit att införas har primärt (i vissa fall uteslutande) inriktats på att förebygga ekonomisk brottslighet, medan arbetet mot organiserad brottslighet i stor utsträckning fortfarande har förblivit en angelägenhet för traditionell brottsbekämpning.

Även om åtgärder mot ekonomisk brottslighet är centralt för vandelsprövning är det ofta enbart ett moment i en vidare prövning. Ett tydligt exempel är på Finansinspektionens område då lagstiftningen ställer krav på tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen och att personen i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Tre undantag finns dock från det ensidiga ekobrottsperspektivet. Tillgångsriktad brottsbekämpning med fokus på att återföra utbyte av brott och insatserna mot bidragsbrott och bidragsbedrägerier är tydligt riktade mot organiserad brottslighet, även om insatserna i praktiken har ett väsentligt bredare tillämpningsområde. Ett annat undantag är att framför allt insatserna mot organiserad brottslighet inom ramen för det nationella underrättelsecentret och de regionala underrättelsecentren betonar vikten av att dra nytta av de administrativa åtgärder som finns. En tredje linje är att man lokalt på olika håll särskilt aktivt använt sig av upphandlingslagstiftningen och reglerna om alkoholtillstånd för att utestänga oseriösa företag (Brå 2010). På liknande sätt används tillsynsregleringen aktivt på vissa ställen för att motverka försäljning av illegal tobak (Skinnari och Korsell 2014).

Sammantaget förefaller den administrativa åtgärdspaletten ha blivit alltmer nyansrik under de senaste decennierna. Det beror delvis på att den ekonomiska brottslighetens konsekvenser för de seriösa näringsidkarna i allt högre grad kommit upp på bordet, men även på att de förändringar som det svenska näringslivet har genomgått – exempelvis avregleringen av offentliga monopol och EU-inträdet – har haft en inverkan på lagstiftningen. Nedan görs en ansats till att åskådliggöra de parallella utvecklingsmönster som kan skönjas inom området administrativa åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

## 1. Ökade inslag av vandelsprövning för att bedriva viss typ av näringsverksamhet

Trots att näringsfrihet alltjämt utgör fundamentet i svensk näringspolitik, har utvecklingen gått mot fler administrativa åtgärder, inte minst genom vandelsprövning, såväl med som utan registerkontroll.

Som en följd av finanskrisen har regleringarna ökat på finansmarknaderna. På ett stort antal av Finansinspektionens tillsynsområden sker vandelsprövning tillsammans med lämplighetsbedömning att driva verksamhet. Finansinspektionen har därför utvecklats till en av de viktigaste tillsynsmyndigheterna.

Vid ansökan om att anordna viss spelverksamhet enligt lotterilagen (exempelvis roulett-, tärnings- och kortspel) har vandelsprövning införts, som indirekt hänvisar till alkohollagens stilbildande bestämmelser om serveringstillstånd.

Vidare har vandelsprövningen successivt skärpts för yrken där stora krav ställs på förtroende – som fastighetsmäklare (som gått från frivillig auktorisation till registrering med lämplighetsprövning) och revisorer (tillsynen har skärpts i och med att Revisorsnämnden infördes). Genom penningtvättslagstiftningen vandelsprövas även revisorer (som inte är godkända eller auktoriserade), skatterådgivare och konsulterande jurister (utanför advokatbyråer).

## 2. Offentlig verksamhet i privat regi

Även på tidigare icke-konkurrensutsatta områden har vandelsprövning kommit att införas, exempelvis vid ansökan om att bedriva detaljhandel med läkemedel samt vid bedrivande av verksamhet enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Det är en följd av att välfärdssektorn i allt högre grad öppnats för privata aktörer. I dag köper den offentliga sektorn tjänster inom skola, vård och omsorg för närmare 100 miljarder kronor (SOU 2015:7).

I takt med att missförhållanden avslöjats, företag slussat ut vinstmedel till skatteparadis och det politiska trycket ökat på begränsade vinster i välfärden, eller åtminstone bättre ordning och reda, har behovet av reglering blivit påtagligt. Vid skattefinansierad välfärdsverksamhet är länken mellan konsumtion och finansiering bruten (SOU 2015:7). Den naturliga kostnadskontrollen för en marknad saknas därför, vilket kan leda till kostnadsdrivande överkonsumtion och att lycksökare söker sig till marknaden.

Med Storbritannien som exempel talar Clarke (2000) om en ”balkanisering” där staten tappar kontrollen över den verksamhet som bedrivs. Ökad reglering är därför ett sätt att både försöka hålla fast vid privatisering och samtidigt försöka mildra de negativa effekterna av denna.

För kommuner, landsting och myndigheter innebär det en utmaning när en ökande andel av verksamheten utförs i privat regi. En slutsats är att ledningarna ännu inte axlat rollen som strategisk upphandlare och inte levt upp till rollen som beställare och uppföljare (SOU 2013:12, SOU 2015:7). Avreglering medför därför ofta behov av ny reglering. Vandelsprövning införs därför, liksom krav på långsiktighet och kvalitet.

Det finns flera tecken på att prövningen av huvudmän, ägare och ledning av företag i välfärdssektorn i övrigt rör sig i skärpande riktning. Det gäller skolhuvudmäns lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet (SOU 2013:56, prop. 2013/14:112 och SOU 2015:7). Samtidigt har Ägarprövningsutredningen nyligen lagt fram förslag på att ägare och företagsledningar inom skolans område ska granskas för att bedöma om de är seriösa och kompetenta samt bedriver en långsiktig och högkvalitativ verksamhet (SOU 2015:7). Man föreslår även att krav på ledningens lämplighet och kompetens ska införas. För inte så länge sedan presenterades även ett förslag om krav på att obligatorisk registerkontroll av presumtiva familjehem bör införas (SOU 2014:3, s. 180).

### 3. Sanktioner i stället för vandelsprövning

När det finns behov av en skärpt tillträdesreglering för en viss typ av näringsverksamhet försöker lagstiftaren i vissa fall undvika att införa tillståndsplikt. Ett sätt är att införa skarpere sanktionsinstrument kopplade till anmälningssplikten.

Ett exempel är den möjlighet som kommuner har att meddela enskilda tobaksförsäljare, som agerat i strid med tobakslagstiftningen, försäljningsförbud i upp till 6 månader (20 a § tobakslagen). Ett annat exempel är möjligheten att straffsanktionera överträdandet av anmälningssplikten på samma sätt som i regel gäller vid bedrivande av tillståndspliktig verksamhet utan erforderligt tillstånd; såväl olovlig försäljning av tobak (27 § tobakslagen) som alkoholhaltiga drycker (11 kap. 3 § alkohollagen) är straffsanktionerade.

### 4. Ökade inslag av vandelsprövning utanför näringsverksamhet

Ytterligare ett tecken på ökad vandelsprövning i brottsförebyggande syfte (primärt med sikte på att förebygga sexualbrott mot barn), är de registerkontrollagar som tillkommit på senare år. Denna utveckling har delvis sitt ursprung i internationella konventioner (t.ex. barnkonventionen) och EU-rättsakter.

Den 18 december 2013 trädde lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn i kraft. Den innebär rätt för uppdragsgivare att begära att den enskilde uppvisar utdrag ur belastningsregistret om denne vill ta anställning eller utföra uppdrag som innebär regelbunden kontakt med barn (lagen omfattar således även personer med ideella uppdrag, exempelvis idrottsledare). Ett annat exempel på vandelsprövning i syfte att skydda kunder är vandelsprövningen av taxichaufförer, där ett delsyfte med prövningen är att förebygga att passagerare utsätts för våldsbrott. En diskussion förs för närvarande vid Socialdepartementet i syfte att se över om man framdeles även ska kräva utdrag ur belastningsregistret av dem som arbetar i äldreården och med funktionshinder.

Fler tjänster omfattas numera av att personalen måste vara säkerhetsklassad. En successiv utvidgning av dessa tjänster har skett med betoning på samhällsviktiga verksamheter inom det privata näringslivet, vilka följaktligen uppfattats som viktiga för att värna rikets säkerhet.

## 5. Övertro på registerutdrag

Ett annat tecken på en i allmänhet tilltagande kontroll av den enskilde arbetstagarens vandelsandel, är att numera även arbetsgivare inom branscher där det saknas ett lagstadgat krav på registerutdrag för att kunna bli anställd, kräver att den arbetssökande ska begära ut och uppvisa ett registerutdrag innan en anställning kan bli aktuell. Enligt Rikspolisstyrelsen begärdes under 2013 totalt 222 940 utdrag ur belastningsregistret, vilket motsvarar ett drygt femfaldigande av mängden utdrag under en tioårsperiod.

På ett principiellt plan kan det diskuteras om detta är en önskvärd utveckling. Om det blir ett underförstått krav att en arbetssökande vid varje arbetsintervju måste ta med ett nyligen utfärdat registerutdrag – och personen i fråga förekommer i belastningsregistret – riskerar principen om att den som avtjänat ett av domstol utdömt straff därmed har sonat sitt brott att urholkas. I utredningen ”Registerutdrag i arbetslivet” (SOU 2014:48) föreslås att det ska vara förbjudet för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetssökande ska visa upp eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret. En arbetsgivare som bryter mot förbudet får betala skadestånd.

Utvecklingen av att med eller utan lagstöd kontrollera en persons vandelsandel med hjälp av registeruppgifter kan också ses som ett inslag av ”risksamhället”. Det finns ett behov av att på olika sätt minimera risker. En identifierad riskfaktor är den egna personalen och vilka som släpps in på arbetsplatsen. Samtidigt kan intresset för registerutdrag i syfte att hantera risker vara kontraproduktivt. Många brott upptäcks aldrig, och även bland upptäckta

brott är det inte säkert att de anmäls eller att en gärningsperson pekats ut, varken som misstänkt och senare lagförd. Tillfälligheter, otur, brottets karaktär, förekomsten av brottsoffer och kontrollsystemens utformning är några faktorer som spelar in om en registrering ska ske eller inte (Korsell 2003). Registerutdrag kan därför ge en falsk trygghet och därmed minska intresset för att ta in referenser (jfr Brå 2014:4). Registerkontrollens svagheter har givetvis också bäring på vandelsprövning generellt. Rimligtvis blir vandelsprövningen effektivare när den breddas, exempelvis till att även avse hur en verksamhet finansierats och allmän lämplighet, som tidigare erfarenhet och utbildning.

## **6. Vandelsprövning – ett led i yrkesgruppers professionalisering?**

Som framgått finns det flera orsaker till den kraftiga utvecklingen av vandelsprövning av branscher och yrkesgrupper. Bland annat hänvisas till risksamhällets fokus på att minimera oönskade händelser, krav från olika intressenter att reglera näringar och att förebygga brott och andra oegentligheter. Från början ansågs nog vandelsprövning som en pålaga för att säkra särskilt utsatta branscher och yrkesgrupper. Det är tydligt att bredden av motiv till reglering har vidgats avsevärt.

Frågan är om inte en aspekt är den professionalisering som sker av yrkesgrupper i samhället, en utveckling som pågått länge (Clarke 2000). Auktorisation och legitimation är ett sätt att höja verksamheters och yrkens status. Det är ett sätt att slå vakt om den egna gruppen, som i sin tur leder till olika fördelar i form av tydligare identitet, karriärmöjligheter, nya arbetsområden och högre lönsamhet och lön. Vandelsprövning och registerkontroll kan därför ses som ett inslag i professionaliseringen och betraktas som en närmast symbolisk åtgärd för att visa att verksamheten eller yrket är särskilt viktigt.

## **7. Skärpt kontroll vid felaktiga utbetalningar av bidrag och understöd**

Raden av samverkans-, utrednings- och lagstiftningsinitiativ under det senaste decenniet vittnar tydligt om att behovet att förebygga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har varit en politiskt prioriterad fråga. De administrativa åtgärderna har dock varit begränsade. Förslag på bidragsspärr har inte lett till lagstiftning (SOU 2008:100). Däremot har intresset ökat för återkrav av felaktigt utbetalda bidrag.

Till stor del träffar lagstiftningen mot bidragsfusk enskilda bidragstagare, men bidrag till företag har på senare år hamnat i centrum, framför allt när det gäller subventionerade anställnings-

former och assistansbidrag. Som tidigare nämnts, har åtgärder mot bidragsfusk även blivit en del i kampen mot organiserad brottslighet.

## 8. Kampen mot penningtvätt

Internationella krav har lett fram till ökad reglering för att motverka penningtvätt, inte minst från EU.

Kraven på riskbaserad kundkännedom för att förebygga penningtvätt och terrorism har skärpt kraven på finanssektorns transaktionskontroller. Anmälningsskyldighet har införts för bokförings- och revisionstjänster (ej godkänd eller auktoriserad), konsulterande jurister (utanför advokatkontor), skatterådgivare samt bolagsbildare och liknande servicefunktioner. Det gäller även postboxföretag och kontorshotell. Länsstyrelsen gör sedan en vandelsprövning och kan ställa krav på rättelse.

Regleringen mot penningtvätt och vandelsprövningen av verksamhetsutövare i ”nya” sektorer och branscher är en mycket omfattande utvidgning av området för administrativa åtgärder.

## 9. Skärpt regelverk vid offentlig upphandling

Lagstiftning, rutiner och samverkan för att utesluta oseriösa entreprenörer från offentlig upphandling, har stärkts och intensifierats under 2000-talet. Vissa kommuner har på eget initiativ börjat genomföra noggranna förhandskontroller av anbudsgivare, samtidigt som ett stort ansvar läggs på anbudsgivarna för att förbygga svartarbete och upprätthålla en sund konkurrens. Dessutom ställer kommunen allt högre krav på anbudsgivarna, exempelvis att anbudsgivarens anställda ska tillerkännas samma rätt till meddelarfrihet som anställda i offentlig sektor har.

Däremot sker inte någon kontroll av anbudsgivare i belastningsregistret, vilket gör det svårare att utesluta oseriösa anbudsgivare från att delta i upphandlingen. Konkurrensverket anser i sin rapport om osund konkurrens i offentlig upphandling att det finns ett behov av förbättrad samverkan mellan olika myndigheter för att motverka att företag använder lagöverträdelser som konkurrensmedel vid offentlig upphandling (Konkurrensverket 2013, s. 39). Det stora antalet aktörer på upphandlingsområdet – Konkurrensverket, som ger stöd i upphandlingsprocessen och agerar central tillsynsmyndighet, Skatteverket, som arbetar förebyggande mot svartarbete vid offentliga upphandlingar, Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket, som på olika sätt granskar myndigheters användning av skattemedel, samt över tusen upphandlande myndigheter – ställer stora krav på effektiv samverkan för att regelverket vid offentlig upphandling ska kunna upprätthållas.



## 10. Ökade skatterättsliga kontrollbefogenheter

Skatteverkets kontrollbefogenheter har successivt utvidgats och utgör en viktig komponent i den administrativa åtgärdspaletten. Skatteverkets kontroller – och de uppgifter som kommer fram i samband med dessa – kan med fördel användas av tillsynsmyndigheterna i syfte att lättare kunna återkalla ett tidigare meddelat tillstånd i samband med det löpande tillsynsarbetet. Myndighetens fortlöpande skatterättsliga kontroll av all näringsverksamhet blir därmed en form av indirekt tillsyn av alla tillståndspliktiga verksamheter.

Bestämmelserna om personalliggare i frisör-, restaurang- och tvätteribranschen är exempel på de utvidgade kontrollbefogenheterna, som nyligen utvidgades till att omfatta även byggbranschen. Ytterligare ett exempel är att kravet på kassaregister även för torghandel gäller från och med 1 januari 2014.

Däremot har utredningsförslaget om månadsuppgifter hamnat långt ner i skrivbordslådan – detta trots dess tydliga brottsförebyggande effekt. Förslaget går ut på att arbetsgivare varje månad ska rapportera vilka individuella arbetstagare innehållen preliminärskatt och arbetsgivaravgift avser. I dag knyts innehållen preliminärskatt och arbetsgivaravgift till den enskilde arbetstagaren först vid årets utgång i samband med att arbetsgivaren lämnar in kontrolluppgift till Skatteverket.

## 11. Regellättnader för aktiebolag

Slopat krav på revisorer i mindre aktiebolag och sänkning av kapitalkravet för aktiebolag går i motsatt riktning till vad som tidigare har uppfattats som brottsförebyggande reglering. Utvecklingen av generella krav för att få driva näringsverksamhet förefaller därför att röra sig åt lite olika håll.

## 12. Näringsförbudets utveckling – en viktig komponent i det administrativa sanktionsbatteriet

Ett för svensk rätt viktigt brottsförebyggande instrument är näringsförbudet, som skärpts och utökats ett flertal gånger ända sedan det framhölls att utvidgade regler om näringsförbud är en av de vägar som lagstiftaren valt för att bekämpa ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8, s. 64). Uppfattningen var att diskussionen om näringsförbud borde vidgas till att omfatta sådan kriminalitet som systematiska överträdelser av skatte- och uppborrdslagstiftningen eller av den lagstiftning som gäller arbetarskydd, valuta, miljövård eller illojal konkurrens (SOU 1984:8, s. 64). I den därefter följande riktlinjepropositionen identifierades näringsförbudet som ett sätt att angripa oseriösa näringsidkare utan att riskera att försvåra för

seriösa näringsidkare (och därmed hämma etableringen av nya företag) genom ett omfattande näringstillståndssystem. I propositionen anfördes att eventuella utökade krav på näringslivet i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet borde behandlas tillsammans med en utvidgning av näringsförbudet.

I den proposition som innehåller Näringsförbudskommitténs förslag, förordades (i enlighet med utredningens förslag) att en fristående lag om näringsförbud skulle införas – tidigare hade bestämmelserna om näringsförbud utgjort en del av konkurslagen, då näringsförbud endast kunde meddelas då en näringsidkare åsidosatt sina åligganden i samband med konkurs (prop. 1985/86:126 s. 1). I samma proposition behandlades det av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslagna näringstillståndssystemet i kritiska branscher, vilket som tidigare nämnts, kom att genomföras i begränsad omfattning i restaurangbranschen och yrkestrafiken.

Viktigt att poängtera är att man i propositionen betonade att förslagen om en utvidgad vandelsprövning respektive ett utvidgat näringsförbud utgjorde ”led i kampen mot ekonomisk brottslighet” (prop. 1985/86:126, s. 1). Motiven för dessa (kompletterande) förslag var således uttryckligen att förebygga ekonomisk brottslighet. Vidare bör understrykas att näringsförbudet – i egenskap av rättslig sanktion – utgör något av en hybridprodukt i lagstiftningssammanhang. Det är förvisso en särskild rättsverkan för brott, men åklagaren kan numera i vissa fall yrka på näringsförbud även utanför brottmålsprocessen.<sup>6</sup> Det föreligger numera dessutom en presumtion om att näringsförbud ska meddelas då en näringsidkare har gjort sig skyldig till viss betalningsunderlåtenhet, har begått brott för vilket det lägsta straffet är fängelse i sex månader, har gjort sig skyldig till upprepad icke ringa brottslighet, eller vid flera tillfällen under en tioårsperiod varit inblandad i konkurser. Antalet meddelade näringsförbud i förhållande till antalet aktiva näringsidkare (registrerade företag) är dock alltså mycket lågt.

### 13. Ökad samverkan samt sammanstrålning av ”policing” och ”regulation”

I den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet samverkar rättsväsendets myndigheter med Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, Kronofogden och Försäkringskassan. ”Företag i brottslig verksamhet” är ett prioriterat område (Brå 2014:13). Myndigheterna samarbetar också inom ramen för tillgångsriktad brottsbekämpning, där inte minst Skatteverket och Kronofogden har nyckelroller (Brå 2014:10). För att komma åt bedrägerier och bidragsbrott mot assistansbidrag samarbetar Försäkringskassan, Skatteverket och Polisen (Brå 2015:15). När

<sup>6</sup> Exempelvis har åklagaren ett större ansvar att inte avvakta brottsutredning innan han eller hon yrkar på näringsförbud vid upprepade konkurser.

fältkontroller sker mot illegal tobak samverkar Polisen, kommunen och Skatteverket.

Dessa exempel visar en tydlig utveckling där rättsväsendet och myndigheter med tillstånds-, kontroll- och tillsynsfunktioner samarbetar med den lagstiftning som står till buds. Det innebär att inte enbart straffrätt är intressant utan en rad regleringar som innehåller administrativa åtgärder. Tidigare har konstaterats att traditionell policing och regulation mer och mer smälter samman (Hörnqvist 2014). Med svenska begrepp närmar sig alltså de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet myndigheterna med tillstånds-, tillsyns- och kontrollfunktioner. Denna rapport bekräftar inte bara denna utveckling utan visar också att regleringar med administrativa åtgärder är under stark utveckling.

## Situationell brottsprevention

En slutsats är att situationella åtgärder bör kunna analyseras och redovisas i termer av situationell brottsprevention. Det är en särskilt för kriminologer välkänd metod för att förebygga brott. Genom situationell brottsprevention är syftet att genom olika åtgärder minska tillfällena till brott (Felson och Clarke, 1998). Metoden bygger på att det kan finnas personer som är motiverade att begå brott, men genom de situationella åtgärderna hindras i bästa fall gärningspersonen att begå brott. Genom situationella åtgärder

- gör man det svårare att begå brott
- gör man det mer riskabelt att begå brott
- minskar man vinningen från brott
- minskar man bortförklaringar för att begå brott (minska neutraliseringar).

Situationell brottspreventionen är framåtblickande, eftersom gärningspersonen har intentioner och gör avvägningar innan brottet begås. Med andra ord förutsätts gärningspersonen handla med någon form av rationalitet och gör därför val (Weisburd m.fl. 2001).

Situationell brottsprevention utvecklades till en början mot stölder. Enkla åtgärder som lås, larm och galler gör det givetvis svårare att göra inbrott, och dessutom ökar upptäcktsrisken. De administrativa åtgärder som denna rapport handlar om ligger väsentligt längre från brottet än exemplet med inbrottet. Däremot är det fullt möjligt att foga in olika administrativa regleringar i matrisen ovan (Brå 2003:1).

Tillstånd för att få driva viss näringsverksamhet i syfte att utnyttja företaget för brottslig verksamhet kan följaktligen ses som ett slags hinder liknande lås och galler. Det gör det svårare för gärningspersonen att nå den position som skapar tillfällena till brott. Bulvaner kanske måste anlitas, vilket minskar vinningen

av brottsligheten samtidigt som det innebär ökade risker. Går det att lita på bulvaner? Kanske uppträder de på ett sådant sätt att myndigheterna anar oråd. Att blanda in ytterligare personer ökar upptäcktsrisken.

När väl företaget är etablerat innebär tillsyn och kontroll en risk för upptäckt av de brott som begås.

Ett antagande är dock att de flesta som utnyttjar företag för brottslig verksamhet är tillräckligt motiverade för att begå brott för att det genom administrativa åtgärder går att minska bortförklaringar som underlättar brott. För etablerade företagare som överväger att begå ekobrott kan en ökad satsning från samhällets sida på administrativa åtgärder leda till minskat utrymme för bortförklaringar. Med en omfattande reglering och kontroll blir det exempelvis svårare att för sig själv intala att ”alla andra gör det”.

Administrativa åtgärder kan därför betraktas som lagstiftningens svar på lås och larm. Så fort brotten sker inom ramen för ett företag eller med ett företag som brottsverktyg är det sårbart för reglering och administrativa åtgärder. Mot den bakgrunden bör det finnas stora möjligheter att bättre dra nytta av verktygslådan med reglering och administrativa åtgärder.

Mot bakgrund av att situationell brottsprevention här används för regleringar och inte som ett sätt att stärka straffrättsliga bestämmelser innebär det att även positiva incitament kan införas. I en reglering kan exempelvis skattemässiga avdrag (ROT och RUT) eller stöd för vissa av lagstiftaren önskade åtgärder innebära incitament att ”göra rätt” (Korsell och Nilsson 2003). Exempel på stöd kan gälla miljöinvesteringar, som bidrar till att företag uppfyller miljökrav.

# 10. Överväganden och förslag

## 1. Ett ökat behov av administrativa åtgärder mot organiserad brottslighet

Administrativa åtgärder har hittills framför allt riktat sig mot ekonomisk brottslighet av det enkla skälet att brotten sker i legala strukturer där tillstånd, vandelsprövning etc., fungerar.

I ökande grad är dock organiserad brottslighet involverad i företag. Ett tydligt exempel är illegal tobak och alkohol där en övergång skett från traditionell smuggling till att företag med tillstånd att ha skatteupplag missbrukas (Skinnari och Korsell 2014, Korsell 2015). För gärningspersonerna är fördelen att själva införseln av varorna är laglig. Brotten äger rum först när varorna skingras från skatteupplaget och någon redovisning inte sker till Skatteverket. Bedrägerier med assistansersättning eller bidrag för anställda förutsätter att det finns ett företag (Brå 2011:7, ISF 2011:12). Även för storskaligt svartarbete och momsbedrägerier förutsätts att verksamheten bedrivs i företagsform (Brå 2011:7) För omfattande bedrägeriupplägg med exempelvis telefonförsäljning används företag som fasad (Brå 2015).

Slutsatsen är därför att förutsättningarna för att använda administrativa åtgärder mot organiserad brottslighet ökar till följd av att kriminaliteten alltmer liknar ekonomisk brottslighet både till form (företag) och innehåll (ekobrott eller ekobrottsliknande karaktär).

Administrativa åtgärder bör ses som ett viktigt komplement till traditionell brottsbekämpning och den förhållandevis nya inriktningen att gå på pengarna genom tillgångsriktad brottsbekämpning. Administrativa åtgärder bör därför betraktas som ett tredje ben för att motverka både ekonomisk och organiserad brottslighet.

En invändning kan dock vara att en ökad vandelsprövning leder till administrativa kostnader både för företag och myndigheter. Mot det kan argumenteras att åtgärderna i hög grad syftar till stärka seriösa företags konkurrenskraft genom att utestänga verksamheter med brott på agendan. Brottsbekämpning mot eko-

nomisk och organiserad brottslighet är ytterst resurskrävande. För närvarande pågår mycket stora huvudförhandlingar som låser upp domstolar och åklagare under lång tid. Det finns en gräns för hur långt traditionell brottsbekämpning kan nå med rimliga resurser. Behovet är därför stort att utveckla mindre resurskrävande åtgärder mot avancerad brottslighet. På den punkten bör administrativa åtgärder vara av intresse som ett komplement.

Ytterligare en invändning kan vara att gärningspersoner gör stora ansträngningar för att runda kontrollsystem genom att exempelvis använda sig av bulvaner. Det är dock fel att som utgångspunkt tro att administrativa åtgärder skulle lösa alla problem. I själva verket är en viktig brottsförebyggande insats att göra det svårare att begå brott och öka kostnaderna vid brott. Dessutom är det för gärningspersonerna alltid ett risktagande att anlita ytterligare personer eftersom man kan bli lurad, bestulen, utsatt för utpressning och angiven. Administrativa åtgärder bör därför värderas som en viktig brottsförebyggande åtgärd.

## **2. En samlad översyn för en kommande samlad strategi för användningen av administrativa åtgärder i brottsförebyggande syfte**

Även om ett mer omfattande näringstillståndssystem troligtvis inte skulle vinna gehör inom politik och näringsliv, vore det ändå av värde att – mot bakgrund av den ekonomiska och organiserade brottslighetens omfattning och struktur – undersöka i vad mån olika administrativa regleringar och kontroller träffar denna kriminalitet. Är de effektiva, försvårar de, och kanske till och med förhindrar de, brott?

En sådan undersökning gör det möjligt att anlägga en helhetsyn på användningen av administrativa åtgärder, som i sin tur kan skapa förutsättningar att vid behov fylla eventuella luckor i den befintliga lagstiftningen. Exempelvis framstår befintliga åtgärder mot bygg- och städbranscherna som eftersatta. Båda branscherna är kända för stora problem med ekonomisk brottslighet. Byggbranschen är också storleksmässigt en av de enskilt viktigaste näringarna i landet.

Det framstår också som egendomligt att bokföringsbyråer och konsulterande jurister vandelsprövas (enligt penningtvättsreglering) medan försäljning av tobak, som är en viktig inkomstkälla för organiserad brottslighet, enbart är föremål för anmälan. Man kan ställa frågor om i vad mån den samlade regleringen bygger på en adekvat riskbedömning.

Lämpligen bör en översyn ta formen av ett program som dels undersöker några av de befintliga regelverkens effektivitet, dels gör en inventering av de områden där administrativa åtgärder skulle kunna ha effekt och dels undersöker hur en framtida reglering bör

utformas. Det sistnämnda handlar om huruvida det går att införa generella regler för att minska den splittring som i dag råder kring de administrativa regelverken och om det mot denna bakgrund är möjligt att minska antalet myndigheter som är involverade i de administrativa tillstånds- och tillsynsprocesserna.

### 3. Ett bredare perspektiv på administrativa åtgärder

Som inledningsvis nämndes, utgår Nationellt underrättelsecentrum (NUC)<sup>7</sup> från en mer omfattande definition av begreppet i sin rapport om administrativa åtgärder för att försvåra organiserad brottslighet. Definitionen inkluderar ”även sådana åtgärder som kan störa den grova organiserade brottsligheten på bredare front, och inte enbart tar sikte på enskilda individer” (NUC 2012, s. 14). I rapporten nämns bland annat Kriminalvårdens möjligheter att begränsa en interns telefon- och besökstillstånd eller att verkställa sin påföljd i frivårdsform, Kronofogdens möjlighet att ansöka om omvandling av ett bötesstraff till fängelsepåföljd vid upprepad utebliven betalning, Polisens möjlighet att neka en brottsmisstänkts ansökan om förnyat pass och dess arbete med utlänningsärenden (avvisning eller utvisning vid yttre och inre gränskontroll) samt Migrationsverkets möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när det grundats på felaktiga uppgifter som uppgetts medvetet.

Dessa åtgärder ryms inte inom denna rapportens definition av åtgärdsbegreppet, vars fokus primärt ligger på tillstånd. Man kan dock med NUC-rapportens vidare definition mycket väl betrakta dem som administrativa åtgärder som kan användas i syfte att förebygga och begränsa den organiserade brottslighetens skadeverkningar. Det är också skälet till att denna rapport rubriceras som del 1, då det är möjligt att fortsätta inventeringen av administrativa åtgärder i framtida rapporter.

---

<sup>7</sup> Ett nationellt organ bestående av ett flertal samverkande myndigheter som tar fram underlag och lägesbilder för en effektiv, myndighetsövergripande samverkan mot den organiserade brottsligheten.

# Källförteckning

AMOB (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige – ett åtgärdsförslag*. Arbetsgruppen mot ekonomisk brottslighet. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Ayres, L. och Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.

bet. 1984/85:JuU28. Justitiekommitténs betänkande om riktlinjer mot ekonomisk brottslighet.

bet. 2012/13:SkU32. Skatteutskottets betänkande. Förbättrad konkurrens på lika villkor.

Beyer, C. (1998). *Näringslivets egenåtgärder mot ekonomisk brottslighet*. 20 mars. Stencil. Justitiedepartementet.

Brå (1978). Överväganden angående former och riktlinjer för lagstiftningsåtgärder mot den s.k. organiserade och ekonomiska brottsligheten. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (PM 1978:2). *Revisorers verksamhet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (PM 1979:8). *Advokatverksamhet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (1979). *Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m.m.* (PM 1979:5). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (1980). *Upphandling*. PM 1980:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (1980). *Bidrag och politik*. Rapport 1980:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (1996). *Effekterna av vidgad vandelsprövning i restaurangbranschen*. Av Magnusson, D. PM 1996:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2003). *Förebygga ekobrott. Behov och metoder*. Rapport 2003:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.



Brå (2004). *Revisorernas anmälningsskyldighet*. Rapport 2004:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2008). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2009), remissvar dnr. D11-0215/2009.

Brå (2010). *Lokal organiserad brottslighet. En handbok om motåtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2011). *Bidragsbrott och skattebrott – välfärdens dubbla kriminalitet*. Rapport 2011:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2012). *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning av utvecklingen vad gäller brottslighet och trygghet i de tre städerna*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2013). *Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Rapport 2013:15 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2014). *Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2014. *Operationerna Selma och Alfred. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*. Rapport 2014:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2014:14). *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2015). *Organiserad brottslighet i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Kommande rapport. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemen. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Clarke, M. (2000). *Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics*. Houndmills: Macmillan Press.

CSN 2012. *Studiestödsstatistik för 2012 (dnr 2013-522-3199)*

Ds Ju 1983:14. *Kontroll av leverantörer*.

Ds 2009:43. *Närvaroliggare och kontrollbesök*.

Ekelöf, P.O., Edelstam, H., Bylund, T. (2006). *Rättegång III*, 7:e uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm

Ekobrottsmyndigheten (2004). *Rapport om näringsförbudets efterlevnad*. Rapport 2004:2. Stockholm: Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten (2008), EBM A-2008/0123.

Finansdepartementet (2014). *Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen*. Promemoria. Stockholm: Finansdepartementet.

Fitger, Elektronisk kommentar till 15 kap. 3 § RB, Zeteo, (131120)

Hörnqvist, M. (2014). "Regulating business or policing crime? Tracing the policy convergence between taxation and crime control at the local level." I *Regulation & Governance*.

ISF (2011:12). *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.

Jacobs, J. B. (1994). *Busting the Mob. United States v. CosaNostra*. New York: New York University Press.

Karlsson-Tuula, M. (2005). *Är de nya reglerna om näringsförbud slutet för målvakterna?*, Ny Juridik, 4, s. 54-69.

Konkurrensverket (2013). *Osund konkurrens i offentlig upphandling. Om lagöverträdelser som konkurrensmedel*. Rapport 2013:6. Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket (2014). *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.

Korsell, L., Skinnari, J. och Vesterhav, D. (2009). *Organiserad brottslighet i Sverige*. Malmö: Liber.

Korsell, L. (2000). "Ekobrott, liksom!" I: *Svensk Juristtidning*, s. 933-965.

Korsell, L., Hagstedt, J. och Skinnari, J. (2008). "Från kelgrisar till styvbarn – Fusket med välfärdssystemen." I: *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab*, s. 21-38, nr. 95.

Korsell, L. och Larsson, P. (2011). "Organized Crime the Nordic Way. I: Tonry, M. och Lappi-Seppälä, T. (red.). *Crime and Justice in Scandinavia*. Chicago: The University of Chicago Press.

Korsell, L. (2012). Ekonomisk brottslighet, tur och retur. I: *Nordisk tidskrift for kriminalvidenskab* (99/3), s. 293-315.

Korsell, L. (2012a). "Formell kontroll av informell ekonomi." I: Pettersson, L. och Pettersson, T. (red.). *Kontrollens variationer*. Malmö: Studentlitteratur.

Korsell, L. (2015). "Räkna brott eller omfattning." Under utgivning.

Lindgren, S-Å (2000). *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*. Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, S-Å (2007). "Säkerhet, effektivitet och rättvisa. Observationer om social kontroll av näringslivsverksamhet." I: von Hofer, H. och Nilsson, A. *Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Festskrift till Henrik Tham*. Stockholm: Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet.

Lodin, S.O., Lindencrona, G, Melz, P., Silfverberg, C. (2011). *Inkomstskatt del 2*, 13:e uppl., Studentlitteratur, Lund.

Nelen, H. (2013). "Situational Organised Crime Prevention in Amsterdam: The Administrative Approach." I: Clarke, R. och Tilley, N. (red.). *Situational Prevention of Organised Crime*. Routledge.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2014). Länsstyrelsen i Stockholms läns bidrag angående teknisk efterlevnad av Fatf:s rekommendationer. Yttrande.

Motion 1993/94:L203. Aktiekapitalets storlek.

NU 2009/10:NU25. *Näringsutskottets betänkande. Företagsutveckling – statliga inkomster för finansiering och rådgivning*.

NUC (2012). *Administrativa åtgärder*. Nationellt underrättelsecentrum.

Prop. 1973:93. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om konvertibla skuldebrev m.m.

Prop. 1974:42. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till inkassolag m.m.

Prop. 1978/79:169. Med förslag till lag om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg.

Prop. 1984/85:32. Om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet, m.m.

Prop. 1993/94:168. Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken.

Prop. 1993/94:196. Ändringar i aktiebolagslagen (1975:1385) m.m.

Prop. 1994/95:14. Ny fastighetsmäklarlag.

Prop. 1994/95:56. Nya lagar om tobaksskatt och alkoholskatt, m.m.

Prop. 1994/95:81. Upphävande av skeppsklarerarförordningen (1934:119).

Prop. 1994/95:89. Förslag till alkohollag.

Prop. 1994/95:152. Regler för godkända och auktoriserade revisorer.

Prop. 1995/96:173. Förstärkt tillsyn över finansiella företag.

Prop. 1995/96:98. Ändrade regler för näringsförbud.

Prop. 1997/98:63. En reformerad yrkestrafiklagstiftning.

- Prop. 2000/01:47. Ändringar i bilskrottningslagen.
- Prop. 2000/01:150. Likvidation av aktiebolag m.m.
- Prop. 2002/03:139. Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse.
- Prop. 2005/06:136. Ändrade regler om auktorisation av bevakningsföretag.
- Prop. 2008/09:70. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet.
- Prop. 2008/09:155. Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag m.m.
- Prop. 2009/10:61. En sänkning av kapitalkravet för privata aktiebolag.
- Prop. 2009/10:125. En ny alkohollag.
- Prop. 2009/10:148. Företagsutveckling - statliga insatser för finansiering och rådgivning.
- Prop. 2009/10:204. En frivillig revision.
- Prop. 2011/12:80. Nya lagar för yrkestrafik och taxi.
- Prop. 2012/13:34. Personalliggare för tvätteribranschen.
- Prop. 2012/13:129. Förbättrad konkurrens på lika villkor i kontantbranschen.
- Prop. 2013/14:112. Villkor för fristående skolor m.m.
- Prop. 2014/15:6. Minskat svartarbete i byggbranschen.
- Prop. 2014/15:80. Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen.
- Simpson, S. (2013). "White-Collar Crime: A Review of Recent Development and Promising Directions for Future Research." I: *The Annual Review of Sociology*, 39:309-31.
- Skatteverkets remissvar (2008), dnr. 1 31 222668-08:112.
- Skr. 1994/95:217. Regeringens skrivelse till riksdagen. Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.
- Skr. 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.
- SOU 1983:36. Effektivare företagsrevision.
- SOU 1984:8. Näringsstillstånd: ett medel i kampen mot ekonomisk brottslighet: delbetänkande.
- SOU 1984:15. Ekonomisk brottslighet i Sverige: bakgrund, överväganden, åtgärder: slutbetänkande.
- SOU 1996:172. Licensavgift: en principskiss: delbetänkande.
- SOU 1997:111. Branschsanering och andra metoder mot ekobrott: huvudbetänkande.
- SOU 1998:47. Bulvaner och annat: betänkande.
- SOU 1999:60. Kundvänligare taxi: betänkande.

- SOU 1999:147. Effektivare förverkandelagstiftning.
- SOU 2004:100. Tillsyn: förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande.
- SOU 2007:45. Utökat elektroniskt informationsutbyte.
- SOU 2008:74. Rätt och riktigt - Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- SOU 2008:100. Bidragsspärr.
- SOU 2009:6. Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning.
- SOU 2011:40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt.
- SOU 2012:84. Näringsförbud tillsyn och effektivitet.
- SOU 2013:13. Goda Affärer.
- SOU 2013:56. Friskolorna i samhället.
- SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.
- SOU 2014:72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor.
- SOU 2015:7. Krav på privata aktörer i välfärden.
- Transportstyrelsen (2012). Framställan om upphävande av lagen (1998:492) och förordningen(1998:780) om biluthyrning.
- Nationella underrättelsecentret (2012). *Metoder för administrativa åtgärder som försvårar den grova organiserade brottsligheten*. NUC rapport 2012-04-26.
- Finansdepartementet (2014). *Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen*. Promemoria juni 2014. Stockholm: Finansdepartementet.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för tillämpning av lagen om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg (1979:357), RPSFS 2000:27.
- Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen, RPSFS 2009:13.
- Romander, H. (2000). ”Lagstiftningsöversynen och dess bakgrund.” I:
- Korsell, L. (red.). *Perspektiv på ekobrottsligheten*. Brå 2000:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Rosenberg, G. (2000). ”Rådgivarna och etiken – hur blev det 20 år senare?” I: Korsell, L. (red.). *Perspektiv på ekobrottsligheten*. Brå 2000:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Statskontoret (2002:15). *Utvärdering av kontrollfunktionen i staten*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2009). *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Statskontoret.

Skatteverkets föreskrifter om godkännande av skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi , SKVFS 2013:12.

Skr. 2013/14:114. Strategisk exportkontroll 2013 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Tillsynen av yrkestrafiken på väg – en förstudie (dnr 169-2937-2009/10), Trafikutskottet, Utvärderings- och forskningsfunktionen.

## Litteratur

### Rättsfall

#### *Kammarrätt*

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 3511-1999, (00-09-27)

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 84-2002, (02-11-22)

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1766-03, (03-09-19)

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 2163-2002, (03-01-03)

Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 3351-03, (04-11-01)

#### *Regeringsrätten*

RÅ 2001 ref. 13

RÅ 2004 not. 24

#### *Hovrätt*

RH 1999:56

#### *Högsta domstolen*

NJA 2002 s. 129.

NJA 2007 N 14

NJA 1990 C 125

NJA 1994 C 42

NJA 1998 C 54

NJA 2007 N 14

# Bilaga 1.

## Närmare om tillstånds- och anmälningsplikten

I det följande beskrivs närmare den reglering som finns för tillstånd att bedriva viss näring, med eller utan vandelsprövning, och anmälningsplikt.

### Krav på tillstånd *med* vandelsprövning

#### a. Samhällsviktiga förtroendeuppdrag – krav på auktorisation eller registrering

För att få att kalla sig advokat, revisor eller för att få arbeta som fastighetsmäklare – och rätten att använda skyddad titel – ställs i samtliga fall krav på auktorisation eller registrering. För en advokat innebär auktorisationen att denne upptas i Sveriges advokatsamfund (8 kap. 2 § rättegångsbalken, RB), för en mäklare registrering hos Fastighetsmäklarinspektionen (5 § fastighetsmäklarlagen [2011:666] och för en revisor – auktoriserad eller godkänd – registrering hos Revisorsnämnden (3–6 § revisorslagen [2001:883]). För samtliga yrkesgrupper genomförs en vandelsprövning.

#### *Advokat*

En advokat ska ”[ha] gjort sig känd för redbarhet, och även i övrigt [bedömas] lämplig att utöva advokatverksamhet” (8 kap. 2 § RB). Vad gäller redbarhet, ska den blivande advokaten enligt förarbetena ha ett ordentligt och gott omdöme (NJA II 1943 s. 82). Av rättspraxis framgår att det åligger sökanden att styrka sin lämplighet, och att eventuella oklarheter kring viktiga sakförhållanden kan läggas den sökande till last vid lämplighetsbedömningen.<sup>8</sup> Sökandens skuldförhållanden kan spela in.<sup>9</sup> Tidigare

<sup>8</sup> Se tex. NJA 1990 C 125, NJA 1994 C 42 samt NJA 1998 C 54.

<sup>9</sup> Se dock NJA 2007 N 14, där ansökan avslogs till följd av sökandens skuldförhållanden.

brottslighet kan, även om den ligger långt tillbaka i tiden, påverka lämplighetsbedömningen.<sup>10</sup> Även stora skulder kan diskvalificera en sökande.<sup>11</sup>

Då Advokatsamfundet saknar lagstadgad rätt att begära utdrag ur belastningsregistret, är det upp till sökanden själv att begära eventuella utdrag om behov av detta bedöms föreligga för att pröva den sökandes ansökan om upptagande i samfundet.

### *Fastighetsmäklare*

För fastighetsmäklare gäller att de i samband med ansökan om registrering ”är redbar[a] och i övrigt lämplig[a] som fastighetsmäklare” (6 § andra stycket punkten 5 fastighetsmäklarlagen). Fastighetsmäklarinspektionen, som handlägger ansökningar om registrering som fastighetsmäklare, utför dessutom regelmässiga kontroller av registrerade fastighetsmäklare i belastningsregistret och Kronofogdens register.

Den allmänna lämplighetsprövningen – bedömningen av hederlighet, pålitlighet och integritet – ska enligt förarbetena svara mot de krav som bör ställas med tanke på den ansvarsfulla ställning som en mäklare intar i förhållande till både uppdragsgivaren och dennes motpart (prop. 1994/95:14, s. 35 samt s. 66). En fastighetsmäklare som inte bedriver sin verksamhet i enlighet med god fastighetsmäklarsed, kan bli föremål för disciplinpåföljd i form av varning, erinran eller i värsta fall återkallelse av registrering. Åtminstone vart femte år kontrollerar Fastighetsmäklarinspektionen att registrerade fastighetsmäklare alltjämt uppfyller lämplighetskriterierna, men de kan även initiera en kontroll vid anmälan, eller av annan anledning på eget initiativ.

### *Revisor*

Formuleringen av kravet på en blivande revisorsandel är identisk med motsvarande för fastighetsmäklare; sökanden ska ”vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet” (4 § revisorslagen). På samma sätt som vid prövningen av blivande fastighetsmäklare, tar redbarhetskravet sikte på den blivande revisorns allmänna hederlighet, pålitlighet och integritet (prop. 1994/95:152, s. 72). Särskild vikt läggs vid underlåtna betalningar eller annan misskötsel av ekonomiska åligganden.<sup>12</sup> Revisornämnden handlägger ansökan om godkännande respektive auktorisation samt sköter tillsynen av revisorer.

---

<sup>10</sup> NJA 2002 s. 129.

<sup>11</sup> NJA 2007 N 14.

<sup>12</sup> Se exempelvis RÅ 2001 ref. 13.



### *Auktorisation av delgivningsföretag*

Yrkesmässig delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) kräver auktorisation för delgivningsföretag. Auktorisation får beviljas endast om det med hänsyn till organisation, ledning och ägande kan antas att företagets verksamhet kommer att bedrivas i överensstämmelse med lag och på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Polisen ska ges tillfälle att yttra sig innan auktorisation beviljas (2 § lag [2010:1932] om auktorisation av delgivningsföretag). Såväl personal som ledning hos ett auktoriserat delgivningsföretag ska vara godkända med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för en anställning i ett sådant företag (3 §). Länsstyrelserna ansvarar för handläggning av ansökan om auktorisation.

## **b. Tillverkning, försäljning och tillhandahållande av vissa varor**

Vid yrkesmässig handel med vissa typer av varor förefaller det mer naturligt att ställa särskilt höga krav på näringsidkarens yrkeskunskande samt lämplighet, sett från ett laglydnadsperspektiv.

### *Vapen*

En typ av varor som lätt kan komma att missbrukas om de hamnar i fel händer, är skjutvapen. Tillstånd enligt vapenlagen (1996:67) krävs därför för att bedriva handel med skjutvapen, yrkesmässigt ta emot vapen för reparation och översyn samt att föra in vapen och ammunition till Sverige, eller att inneha skjutvapen och ammunition (2 kap. 1 § vapenlagen). För att en enskild person ska meddelas vapentillstånd, ställs krav på ett godtagbart ändamål och att det inte skäligen kan antas att vapnet kommer att missbrukas (2 kap. 4 och 5 §). Samma krav ställs på den som ska låna ett vapen (3 kap. 9 §). Även innehav av ammunition är tillståndspliktig (2 kap. 8 §). Av 2 kap. 3 § vapenförordningen (1996:70) framgår att vapenerfarenhet därutöver krävs för att tillstånd till vapeninnehav ska kunna meddelas; avser innehavet jaktändamål, krävs att sökanden har avlagt jägarexamen, och för prickskjutningsvapen krävs att sökanden är aktiv medlem i skytteförening samt har visat prov på skjutskicklighet. För att meddelas tillstånd till innehav av helautomatiska vapen krävs synnerliga skäl, och tillståndet ska enligt huvudregeln tidsbegränsas (2 kap. 6 §).

Polisen prövar ansökningar om yrkesmässig försäljning av vapen. Tillstånd att bedriva yrkesmässig handel med skjutvapen får dock endast ”meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet” (2 kap. 10 §). Därför görs en ingående vandelsprövning innan tillstånd meddelas: ”Tillstånd att driva handel med skjutvapen får endast meddelas den som med hänsyn till kunskap, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig att driva sådan verksamhet. Till-

stånd får meddelas endast för handel som ska bedrivas yrkesmässigt” (2 kap. 10 §). Enligt Polisens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen, bör bestämmelsen tolkas enligt följande (13 kap. 2 § FAP 551-3, RPSFS 2009:13, s. 35):

Sökandens allmänna laglydnad bör tillmätas stor betydelse. (...) Den som dömts för exempelvis våldsbrott, egendomsbrott, häleriförseelser och bokföringsbrott bör, om inte brotten är att betrakta som ringa, inte meddelas tillstånd förrän en avsevärd tid förflutit, i regel tre till fem år räknat från den dag då den brottsliga gärningen begicks. Tiden bör stå i relation till brottets svårighetsgrad. Detsamma gäller för den som är känd i missbrukssammanhang.

Vid tillståndsprövningen bör beaktas även sökandes förhållande i skattehänseende. En sökandes redbarhet och lämplighet kan ifrågasättas om t.ex. mervärdesskattebestämmelserna har åsidosatts i tidigare verksamhet. Sådana överträdelse kan utgöra ett tecken på att bokföring och övriga anteckningar inte kommer att skötas på ett korrekt sätt. [...]

Polisen har också ansvar för tillsynen. Om brott begås kan tillståndet återkallas. Detsamma gäller om tillståndshavaren har åsidosatt en bestämmelse, en föreskrift eller ett villkor som har meddelats med stöd av vapenlagen (6 kap.).

De administrativa regelverk som berör vapenförsäljning kompletteras av de straffrättsliga bestämmelserna om vapenbrott (9 kap.).

### *Tillverkning, utförsel och tillhandahållande av krigsmateriel*

I Sverige råder sedan länge förbud mot utförsel av krigsmateriel utan erforderligt tillstånd. Även tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel (försvarsmateriel), utgör tillståndspliktig verksamhet (1 a, 2–4 § lagen [1992:1300] om krigsmateriel). Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är den förvaltningsmyndighet som har fått i uppdrag att arbeta med kontroll och tillsyn av försvarsmateriel. Ärenden som är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, handläggs av regeringen (1 a § andra stycket).

Tillstånd enligt krigsmaterielagen får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Riksdagen har antagit riktlinjer som ska vara vägledande för regeringen och ISP när de fattar beslut om export av krigsmateriel (Skr. 2013/14:114).

### *Tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga drycker*

Tillstånd krävs för såväl tillverkning som försäljning och servering av alkohol. Utgångspunkten är enligt alkohollagen att endast den vilken godkänts som upplagshavare enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, har rätt att bedriva partihandel, tillverka respektive försälja sprit. En upplagshavare är en person som av Skatteverket blivit godkänd att i sin näringsverksamhet tillverka, bearbeta, lagra, ta emot (såväl nationellt som inom EU) och skicka iväg alkoholvaror utan att alkoholskatten förfaller till betalning. Samma krav uppställs vad gäller tillverkning av vin, folköl och starköl, med undantag för tillverkning i hemmet för eget behov (i motsats till sprit och spritdrycker, där sådan egentillverkning inte är tillåten).

Tillståndsprövningen och kontrollen av sprittillverkning är samordnad med skattekontrollen. Skatteverket utfärdar indirekt tillverkningstillstånd genom att godkänna en upplagshavare, medan Statens folkhälsoinstitut svarar för den nationella tillsynen. Enligt 5 § förordningen (2010:173) om alkoholskatt prövar Skatteverket ansökningar om att godkännas som upplagshavare. För godkännande krävs att personen ”är lämplig som upplagshavare med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt”.

Upplagshavaren kan skattefritt sända och ta emot varor från andra EU-länder. Om en godkänd upplagshavare inte längre uppfyller kraven på lämplighet, ska godkännandet återkallas (prop. 1994/95:56, s. 86). Vid prövningen är det av stor vikt att sökandens ekonomiska reserver bedöms vara av tillfredsställande storlek.<sup>13</sup> Misskötsamhet med deklARATIONER och med inbetalning av skatt utgör ett mycket starkt skäl för återkallelse, såvida det inte är fråga om en enstaka förseelse.<sup>14</sup> Skatteverket har, vid prövning av ansökan om att godkännas som upplagshavare, möjlighet att begära ett selektivt (avseende på vissa i lag angivna brott) utdrag ur belastningsregistret. Vid misstanke om brott eller inledd förundersökning, kan Ekobrottsmyndigheten i vissa fall lämna information till den avdelning inom Skatteverket som handlägger och utfärdar skatteupplagstillstånd (Nationella underrättelsecentret, 2012, s. 4).

De krav som Skatteverket ställer på ett potentiellt upplagsutrymme är ingående (SKVFS 2013:12). Om varorna i ett upplagsutrymme flyttas från upplaget för förvaring på en annan plats, betraktas de som släppta för konsumtion. Skatteuppskovet är således kopplat till varornas ”fysiska avskiljande” från den öppna marknaden. Detta innebär att upplagshavaren vid varuförflytt-

<sup>13</sup> Se exempelvis Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 3511-1999, meddelad 2000-09-27.

<sup>14</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1766-03, meddelad 2003-09-19, samt Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 2163-2002, meddelad 2003-01-03.

ning omedelbart blir redovisningsskyldig för den alkoholskatt som belöper på varorna. Upprepad bristande förmåga att betala alkoholskatt vid redovisningstidpunkten kan med andra ord vara tecken på att försäljning av alkoholhaltiga drycker sker i strid med lagstiftningen, vilket i sin tur kan utgöra skäl för återkallelse av godkännandet som upplagshavare.

### *Partihandel med tobaksvaror*

Även tobaksvaror för vilka punktskatt inte har erlagts ("obeskattade varor") omfattas av ett uppskovsförfarande likt det som gäller för partihandel med alkoholhaltiga drycker. Först då tobaksvaran har släppts för konsumtion förfaller punktskatten till betalning. Den som bedriver handel med obeskattade tobaksvaror måste således också ansöka om att bli godkänd som upplagshavare (10 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt).

Precis som vid prövningen av upplagshavare för alkoholhaltiga drycker, krävs för godkännande att sökanden bedöms vara lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, samt disponerar över ett utrymme beläget i Sverige som kan godkännas som skatteupplag (10 § andra stycket). Samma krav ställs på upplagets utformning som för alkoholupplag (SKVFS 2013:12).

### *Servering av vissa alkoholhaltiga drycker*

Enligt 8 kap. 1 § AL krävs "för servering av spritdrycker, vin, starköl [...] tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd)". En omfattande prövning av sökandens vandel görs, då tillstånd "får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag" (8 kap. 12 § AL). Sökanden kan åläggas att komma in med utdrag från Kronofogden, intyg från Skatteverket om momsregistrering m.m., konkursfrihetsintyg från tingsrätten, intyg om utbildningar och tidigare anställningar, hyreskontrakt, köpeavtal och finansieringsplan (prop. 1994/95:89 s. 64). Polismyndighetens yttrande ska inhämtas i serveringstillståndsärenden. Polisen ska "i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten" (8 kap. 11 § AL), eller som det uttrycks i förarbetena (prop. 2009/10:125 s. 97):

Genom polismyndighetens yttrande får kommunen information om förhållanden i det område, där den sökande vill etablera serveringsverksamhet, och polisens bedömning av på vilket sätt dessa förhållanden kan antas bli påverkade av den sökta etableringen eller en utökning av densamma. Vidare lämnar polisen information om sökanden utifrån belastnings- och misstankeregister vilka uppgifter sedan, tillsammans med andra, ligger till grund för kommunens bedömning av om sökanden är lämplig att anförtros servering av alkohol drycker till allmänheten.

Det är således inte enbart den enskilde näringsidkarens lämplighet och yrkeskunskaper som är av betydelse vid prövningen av en ansökan om serveringstillstånd, utan även förhållandena i det område där den sökande vill etablera serveringsverksamhet. Områden med känd missbruksproblematik, närliggande skolor eller ungdomsgårdar är exempel på områden där kommunen kan vilja förhindra etablering av serveringsverksamhet. Även eventuell risk för störningar för närboende kan vara omständigheter som leder till avslag på ansökan om serveringstillstånd (8 kap. 17 §).

De sökande måste genomgå ett särskilt kunskapsprov för att visa att de ”har kunskaper om denna lag och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningenligt sätt utöva serveringsverksamheten” (8 kap. 12 §).

### ***Pantbanksverksamhet***

Enligt 1, 3 och 5 § pantbankslagen (1995:1000), PL, får pantbanksverksamhet endast bedrivas om tillstånd meddelats av länsstyrelsen. Med pantbanksverksamhet avses enligt 1 § i nämnda lag ”en näringsverksamhet med ändamål att lämna krediter åt konsumenter mot pantträtt huvudsakligen i lösöre”.

Enligt 4 § PL ska tillstånd ges om det sökande företaget med hänsyn till organisation, ledning och ägare med bestämmande inflytande kan antas komma att bedriva sund pantbanksverksamhet och i övrigt uppfylla bestämmelserna i pantbankslagen. I 6 § PL framgår att en pantbanksverksamhet ”ska bedrivas så att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund”. Det grundläggande sundhetskravet ligger till grund för såväl tillståndsprövningen enligt 4 § PL som för tillsynen enligt 25 § PL. Länsstyrelsen ska vid sin tillsyn över pantbankerna enligt sistnämnda lagrum se till att en sund utveckling av verksamheten främjas.

Vad gäller kraven på ledning och organisation, motsvaras de delvis av de krav som framgick ur 2 kap. 1 § i den dåvarande lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och dess reglering av kreditmarknadsföretag, dvs. att prövningen framför allt ska avse

vandeln hos företagsledningen och ägare med ett väsentligt inflytande över skötseln av verksamheten, men att även en allmän prövning ska göras av om företaget kan antas komma att bedriva en seriös verksamhet (prop. 1992/93:89 s. 212, prop. 1994/95:178, s. 41). Beträffande sundhetskravet, motsvaras det av kravet i 1 kap. 4 § nyss nämnda lag. Av lagmotiven framgår att begreppet inte är statistiskt utan kan variera beroende på hur verksamheten utvecklas (prop. 1992/93:89 s. 221). Detta bör enligt förarbetena till pantbankslagen även gälla för pantbankerna, vilket betyder att bl.a. bransch- och tillsynspraxis får betydelse vid preciseringen av vad som ska karakterisera en sund verksamhet. Även i övrigt bör vid bestämningen av sundhetskriteriet beaktas motsvarande faktorer med anpassning till pantbanksverksamhetens särdrag. Det betyder bl.a. att företagets organisation, arbetsmetoder och riskexponering måste hållas på godtagbar nivå (prop. 1994/95:178, s. 42).

Länsstyrelsen har enligt 10 § p. 6b i förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 3 § 5b i förordningen (1999:1135) om misstankeregister rätt att hämta uppgifter ur respektive register då en lämplighetsprövning ska göras i ett enskilt ärende.

#### ***Detaljhandel med läkemedel till konsument***

Det sedan 1950-talet gällande monopolet på detaljhandel med läkemedel är numera avskaffat, vilket medför att alla som uppfyller kraven i lagen (2009:366) om handel med läkemedel har rätt att få tillstånd att bedriva sådan verksamhet. Ett tillstånd får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten och har förutsättningar att uppfylla en rad verksamhetsspecifika krav (2 kap. 4 §). Läkemedelsverket prövar ansökan.

Prövningen avser sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid bemärkelse. Avser ansökan en juridisk person, gäller lämplighetskraven i första hand företagets ledning, det vill säga de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen. Narkotikabrott och narkotikarelaterad brottslighet är exempel på personlig olämplighet som kan föranleda att tillstånd nekas (prop. 2008/09:145 s. 107).

#### ***Godkännande eller registrering av läkemedel för försäljning till konsument***

Enligt huvudregeln i 5 § läkemedelslagen (1992:859), får ett läkemedel säljas först sedan det godkänts för försäljning eller registrerats enligt 2 b eller 2 c § läkemedelslagen, eller omfattas av ett erkännande av ett godkännande eller en registrering som har meddelats i en annan stat i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Godkännande och registrering utfärdas av Läkemedelsverket.

### *Dyrkverktyg*

Tillverkning och försäljning av dyrkverktyg intar en särställning, då regleringen är mer ingående och detaljerad än vad gäller handel och tillverkning av de flesta andra varutyper. Enligt 2 § lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg ställs inte endast krav på tillstånd utan även på den kommande näringsidkarens kundurval. Försäljning av dyrkverktyg får ”ske endast till den som i sitt yrke eller annars har ett beaktansvärt behov av dyrkverktyg och skäligen kan antas inte komma att missbruka dem”. Vidare framgår att ”tillstånd får ges åt den som har gjort sig känd för ordentlighet och pålitlighet”. Prövning av ansökan görs av Polisen.

Lagstiftningen har kommit till *endast* i brottsförebyggande syfte (prop. 1978/79:169). Av Polisens föreskrifter och allmänna råd för tillämpning, LYFD, framgår att näringsidkarens prövning av en kunds yrkesmässiga behov av ett dyrkverktyg är rigorös (4 § FAP 579-1, RPSFS 2000:27, s. 2):

Den som har tillstånd att bedriva yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg skall i en försäljningsbok anteckna följande uppgifter rörande varje försäljningstillfälle:

1. dag för försäljning,
2. köparens för- och efternamn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer och, i förekommande fall, namn på företag,
3. slag av företedd legitimationshandling; köpare skall kunna styrka sin identitet genom att visa upp legitimationshandling (...),
4. antal och art av sålt dyrkverktyg, samt
5. köparens motivering för sitt behov av dyrkverktyg.

Tillståndshavare skall även föra lagerbok. I lagerboken skall redovisas ineliggande lager av dyrkverktyg som kan kontrolleras mot inköpshandlingar/motsvarande och försäljningsboken.

Försäljningsbok och lagerbok med tillhörande handlingar skall förvaras under tio år, räknat från och med den dag då sista anteckningen gjordes.

Upphör rörelsen skall nu nämnda handlingar överlämnas till polismyndigheten.

Tillståndshavare är på anmaning av polismyndigheten skyldig att förete varuprov över försäljningssortimentet samt försäljnings- och lagerböcker.

### c. Tillstånd till försäljning av vissa välfärdstjänster

Den successiva avregleringen inom den offentliga sektorn har öppnat ett flertal marknader för privata marknadsaktörer. En viktig marknad, som blivit föremål för utökad kontroll och reglering, är sociala tjänster. De som beviljats en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har en författningsreglerad möjlighet att välja privata utförare för den insats de beviljats.

#### *Tillståndspliktiga insatser enligt LSS*

De yrkesmässiga insatser som enligt 23 § LSS är tillståndspliktiga är personlig assistans, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidsstillsyn för skolungdom, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdom, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad och daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete. Tillståndsplikten för att få bedriva personlig assistansverksamhet tillkom 2011 (SOU 2005:100, prop. 2009/10:176). Ansökan om tillstånd handläggs av IVO (Inspektionen för vård och omsorg), som även ansvarar för tillsynen (25 § LSS). I 23 § andra stycket LSS anges att tillstånd endast får meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. Kontroll i belastningsregistret genomförs i samband med prövning av ansökan.

Det finns också en särskild lag (SFS 2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (prop. 2009/10:176).

#### *Tillståndspliktiga insatser enligt SoL*

Enligt 7 kap. 1 § SoL krävs tillstånd för att bedriva hem för vård eller boende (HVB), särskilda boendeformer för service och omvårdnad, bostäder med särskild service, korttidsboende med heldygnsvård samt öppenvårdsverksamhet. Ansökan prövas av IVO, som även har tillsynsansvaret (för uppföljning av insatsen svarar enligt socialtjänstlagen ansvarig kommun).<sup>15</sup> Tillstånd att bedriva sådan verksamhet får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (7 kap. 2 § SoL). Kvalitetskravet innebär bl.a. att den som förestår verksamheten ska ha lämplig utbildning, tidigare erfarenhet och vitsordad personlig lämplighet. Registerkontroll genomförs med stöd av 16 b § första stycket a) i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Det finns också en särskild lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn (prop. 2006/07:37, s. 12).

<sup>15</sup> Kommuner och landsting har i stället anmälningsskyldighet.



## d. Tillstånd för att bedriva yrkestrafik

### *Taxitrafik*

Den som vill bedriva taxiverksamhet omfattas av tillståndsplikten i 2 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211). Dessutom krävs taxiförarlegitimation. Transportstyrelsen beslutar om taxiförarlegitimation och tillstånd att bedriva taxiverksamhet samt utövar tillsyn.

För den som ansöker om taxitrafiktillstånd ställs krav på såväl yrkeskunnande, tillfredsställande ekonomi samt gott anseende och lämplighet (2 kap. 5 §). Sökanden måste avlägga prov i yrkeskunnande. Den som ansöker om taxitrafiktillstånd måste därutöver styrka att han eller hon har tillräckliga resurser för att på ett tillbörligt sätt kunna starta och driva företaget (2 kap. 9 §). Detta krav måste kunna styrkas fortlöpande, även efter det att tillstånd meddelats.

Kravet på gott anseende innebär att den sökande ska ha vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (2 kap. 11 §). Kravet anses inte uppfyllt av den som dömts för ett allvarligt brott, en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelser av taxitrafiklagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen, vägtrafik- och vägtransportföreskrifter, eller bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen. Bristande laglydnad tar främst syfte på skattebrott, narkotikabrott, brott mot borgenärer och förmögenhetsbrott (prop. 1997/98:63). När ansökan gäller persontransporter beaktas också våldsbrott. Transportstyrelsen har enligt 10 § p. 7 förordningen om belastningsregister respektive 3 § p. 6 förordningen om misstankeregister rätt att ur nämnda register få ut fullständiga uppgifter om den som ansöker om taxitrafiktillstånd eller taxiförarlegitimation.

Både taxitrafiktillstånd och taxiförarlegitimation kan återkallas (4 kap. 1 och 6 §). Vid missförhållanden av mindre art kan i stället varning meddelas. Om återkallandet sker på grund av att brott begåtts eller på grund av andra missförhållanden, kan en karenstid (olämplighetstid) på lägst tre och högst fem år meddelas. Detta gäller särskilt vid allvarlig eller upprepade brottslighet (prop. 2011/12:80 s. 122).

### *Yrkesmässig gods- och persontransport*

För yrkesmässig gods- och persontransport krävs tillstånd som i hög grad påminner om vad som gäller för taxirörelse. Vid prövningen av om sökanden uppfyller kravet på gott anseende ska beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse (2 kap. 4 § YTL).

## e. Tillstånd till viss finansiell verksamhet

Regleringen av finanssektorn är mycket omfattande, varför endast ett urval av de författningar som bedöms vara av särskild betydelse för ekonomisk och organiserad brottslighet kommer att behandlas nedan.

### *Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*

Det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG) är infört i svensk lagstiftning (prop. 2008/09:70 s. 2). Enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (LÅPT) är en i lagen utpekad krets av verksamhetsutövare skyldiga att vidta åtgärder för att uppnå riskbaserad kundkännedom. Det avser exempelvis kontroll av en kunds identitet, samt att uppgifter kan begäras om en affärsförbindelses syfte och art (2 kap. 3 §). Kundkännedom måste erhållas innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion genomförs (2 kap. 9 §). Om kundkännedom inte uppnås, får inte en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion genomföras (2 kap. 11 §).

Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att löpande granska transaktioner i syfte att upptäcka misstänkta transaktioner. Eventuella misstänkta transaktioner ska inrapporteras till Finanspolisen (3 kap. 1 §).

### *Bankverksamhet (bank- och finansieringsrörelse)*

Bank- och finansieringsrörelse är underkastad tillståndsplikt enligt 2 kap. 1 § lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse). Finansinspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet. Följande krav ställs upp för att tillstånd ska kunna meddelas (3 kap. 2 §):

2. det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i denna lag (...),
3. den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut, och
4. den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Av särskilt intresse är de lämplighetskrav som ställs. Lämplighetsprövningen för andelsinnehavare ska ses i ljuset av att förvärv som medför ett för andels- eller aktieinnehavaren kvalificerat innehav i sig är tillståndspliktigt (14 kap. 1 §). Vid bedömningen ska bland annat förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas (prop. 2008/09:155, s. 87):

Något kriterium som direkt motsvarar ”anseende” finns inte i nuvarande reglering. Inom ramen för bedömningen av förvärvarens anseende kan dock vägas in de faktorer som anges som direkt diskvalificerande enligt befintliga regler, dvs. att förvärvaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Exempel på detta kan vara att ägaren dömts för ekonomiska brott, eller varit föremål för konkursförfarande. Begreppet ”anseende” bör dock kunna tolkas vidare än så, och t.ex. avse även en bedömning av förvärvarens laglydighet, erfarenhet och omdöme i övrigt.

Finansinspektionen är även tillsynsmyndighet för bank- och finansieringsrörelser. Finansinspektionen kan förelägga ett företag utan tillstånd att upphöra med rörelsen, samt, om förelägandet inte följs, ansöka hos rätten om tvångslikvidation (15 kap. 18 och 19 §).

### *Inkassoverksamhet*

Enligt 2 § inkassolagen (1974:182) får tillstånd till inkassoverksamhet – indrivning av fordringar för annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning – bedrivs endast efter tillstånd av Datainspektionen. Tillstånd meddelas endast om ”verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt” (3 §). Den som söker tillstånd ska styrka sin vandel och kompetens.

I förarbetena till inkassolagen vägdes två regleringsalternativ mot varandra, anmälnings- respektive tillståndsplikt (prop. 1974:42 s. 87). Från utredningens sida anfördes att då ”anmälningsalternativet inte [möjliggör] någon förhandsprövning av utövarens lämplighet” innebär däremot ”koncessionsalternativet obestridliga fördelar framför ett anmälningsystem [...] [då] den främsta fördelen ligger i att ett krav på tillstånd möjliggör en förhandsprövning av utövarens lämplighet”. Regeringen gick på utredningens linje.

Datainspektionen har även tillsynsansvaret för efterlevnaden av inkassolagen (13 §) och får återkalla ett meddelat tillstånd om tillståndshavaren åsidosätter bestämmelse i denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen och rättelse ej vidtas, eller om förutsättningarna för tillståndet i övrigt inte längre föreligger” (15 §).

### *Kreditupplysningsverksamhet*

För att bedriva kreditupplysningsverksamhet krävs tillstånd enligt 3 § kreditupplysningslagen (1973:1173). Kreditinstitut respektive kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom offentliggörande av kreditupplysning i enlighet med tryckfrihetsförordningen el-

ler yttrandefrihetsgrundlagen, är dock undantagna tillståndsplikten (3 §). Tillstånd utfärdas av Datainspektionen, och kan endast meddelas om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (4 §). Datainspektionen har tolkat kravet på sakkunnighet så att det avser erfarenhet från kreditupplysningsbranschen och kunskap om lagstiftningen.

Datainspektionen får besluta om villkor för hur ett företags kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas och om skyldighet för ett företag att anmäla ändrade förhållanden som har betydelse för rätten att bedriva verksamheten (4 §).

Datainspektionen utövar tillsyn över lagens efterlevnad (15 §) och har rätt att inspektera en verksamhet (16 §). Om tillståndshavaren åsidosätter en bestämmelse i kreditupplysningslagen, får Datainspektionen, om rättelse inte kan åstadkommas på annat sätt, återkalla tillståndet (17 §).

## f. Tillstånd till uthyrningsverksamhet

### *Biluthyrningsverksamhet*

Yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon för kortare tid än ett år (ej leasing) får endast bedrivas av den som har tillstånd att bedriva sådan rörelse (1 samt 3 § lagen [1998:492] om biluthyrning). Transportstyrelsen prövar ansökan om tillstånd. Tillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunskande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten (6 §). De krav som ställs på personlig lämplighet och vandel motsvarar de som ställs på en innehavare av ett yrkestrafiktillstånd (prop. 1997/98:63 s. 106).

Transportstyrelsen utövar tillsyn över lagstiftningens efterlevnad. Om det i uthyrningsrörelsen eller i någon annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om annars förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger, ska tillståndet återkallas. Varning kan också meddelas.

Transportstyrelsen har dock framställt om att tillståndsplikten för biluthyrning ska avskaffas (Transportstyrelsen 2012). Branschen är liten, och då det är ovanligt med allvarliga brott eller skatteskulder bland uthyrarna, har endast ett fåtal tillstånd återkallats. Bedömningen är att branschen fungerar bra, och troligtvis även skulle göra det vid ett eventuellt upphävande. Förslaget bereds för närvarande av Näringsdepartementet.

## g. Tillstånd till anordnande av viss spelverksamhet

### *Tillstånd för anordnande av restaurangkasino samt visst automatspel*

Svenska staten har enligt huvudregeln ett lagstadgat monopol på spel om pengar eller pengars värde. Det innebär att det i vissa fall är förbjudet att erbjuda spel om pengar (exempelvis vad gäller penningautomater, som endast återfinns på fartyg i internationell trafik eller statliga kasinon), medan det i vissa fall endast är otillåtet för den som saknar tillstånd (dvs. marknaden är öppen för den som uppfyller vissa kriterier, exempelvis vid ansökan om att få bedriva restaurangkasino). På den svenska spelmarknaden verkar svenska spelbolag och organisationer som har fått tillstånd att anordna sådana spel.

Lotteriinspektionen är den statliga myndighet som har det övergripande ansvaret för att kontrollera (utöva tillsyn över) spel- och lotteriverksamheten.

Vissa typer av tillståndspliktig spelverksamhet förekommer i branscher som historiskt sett är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet, exempelvis krog- och restaurangbranschen. De typer av spel som det typiskt sett gäller är automatspel och spel på värdeautomater, samt anordnande av restaurangkasino. Gemensamt för kraven på den som önskar anordna sådana typer av spel är att han eller hon bedöms lämplig att bedriva sådan spelverksamhet, samt att insatser och potentiella vinster är starkt beloppsbegränsade.

### *Anordnande av varu-, penning- och värdeautomatspel*

Tillstånd för att anordna spel på penningautomater och värdeautomater får lämnas om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik (26 § lotterilagen). Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får dessutom ges om spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet som har serveringstillstånd enligt alkohollagen. Enligt bestämmelsen föreligger således en koppling mellan serveringstillstånd och tillståndet att anordna spel på värdeautomater. Om en vandelsprövning redan har gjorts vid lämplighetsprövningen i samband med ansökan om serveringstillstånd, kan den därmed även ligga till grund för tillstånd att anordna värdeautomatspel. Vandelsprövning utförs därför inte av Lotteriinspektionen i detta fall. Eftersom spel på värdeautomater endast får bedrivas av statliga spelföretag, är det AB Svenska Spel som anordnar spelet. Varuspelstillstånd får lämnas om spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande (25 §). Ingen vandelsprövning förekommer härvidlag.

***Anordnande av roulett-, tärnings- och kortspel***

Roulett- och tärnings- och kortspel räknas också till ”lotteri”. Tillstånd får ges om sökanden bedömas som lämplig att bedriva verksamheten. Vid prövningen ska beaktas sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse (32 och 33 §). Det är således fråga om en tämligen omfattande lämplighetsprövning. Rätt att begära utdrag ur belastnings- respektive misstankeregistret föreligger för Lotteriinspektionen.

Om den lotterianordnare som meddelats tillstånd inte följer föreskrifterna enligt lotterilagen, får den myndighet som meddelat tillståndet utfärda varning eller återkalla tillståndet (51 §).

***Anordnande av automatspel***

Enligt 1 och 3 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel fordras tillstånd för sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Den som anordnar sådana automatspel, ska svara för att spelautomaten inte används för annat ändamål än den är avsedd för, att god ordning råder inom den lokal eller på den plats där spelet bedrivs samt att barn eller ungdom inte otillbörligen lockas att delta i spelet (2 §).

Vid prövning av tillstånd ska Lotteriinspektionen bedöma risken för att en spelautomat används för annat ändamål än som avses med ansökan eller för att verksamheten kan komma att äga rum i strid mot lagstiftningen eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen ska särskilt beaktas sökandens lämplighet, antalet spelautomater, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet och belägenhet (4 §).

Av förarbetena framgår att ”förströelseautomater” har kommit att utgöra ett stort problem då det förekommer olagligt spel och spel i olämpliga miljöer (prop. 2004/05:3 s. 12). Därför är det viktigt att spelanordnaren har vilja och förmåga att förebygga uppkomsten av alkoholmissbruk, drogmissbruk, kriminalitet eller ordningsstörande beteende. Ett meddelat tillstånd kan återkallas av Lotteriinspektionen (6 §).

**h. Tillstånd att bedriva hotelluthyrningsverksamhet**

För att få bedriva hotell- eller pensionatsrörelse krävs enligt 2 § lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse krävs tillstånd av Polisen. Tillstånd ska meddelas, om det inte finns anledning att anta att den som söker tillståndet ska driva rörelsen så att fara för allmän ordning och säkerhet uppkommer. Polisen är skyldig att

föra ett register över de hotell- och pensionatsrörelser för vilka tillstånd meddelats (9 §).

Om en tillståndshavare inte är lämplig att driva rörelsen av den anledningen att han eller hon upprepade gånger funnits skyldig till brott mot denna lag eller åsidosatt annan bestämmelse som gäller för rörelsen, och trots uppmaning underlåtit att vidta rättelse inom skälig tid eller av annan anledning, ska polismyndigheten återkalla tillståndet (19 §). Om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, får polismyndigheten därutöver vid vite förbjuda verksamheten (20 §).

## **i. Tillstånd att bedriva larminstallation, bevakningsverksamhet, samt kvalifikationskrav för bevakningsverksamhetens personal**

### *Tillstånd för bedrivande av bevakningsverksamhet*

Den som yrkesmässigt bedriver bevakningsverksamhet måste ha tillstånd i form av auktorisation enligt 2 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning samt kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva (3 §). All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Kraven gäller även företagets föreståndare och ledning (4 §). Prövning (godkännande) av nämnda personkrets görs av länsstyrelsen (6 §).

Enligt förarbetena är kraven på registerkontroll för den som ska anställas i ett bevakningsföretag mycket stränga. En person som ska godkännas för tjänstgöring i ett bevakningsföretag genomgår i regel samma registerkontroll (10 § förordningen [1989:149] om bevakningsföretag m.m.) som den som ska anställas som polis (prop. 2005/06:136, s. 18). Frågor om auktorisation prövas av länsstyrelsen, varvid länsstyrelsen ska inhämta Polisens yttrande innan auktorisation beviljas (5 §).

Tillsyn över bevakningsföretagen utövas av länsstyrelsen (8 §). Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att villkoren för auktorisation fortfarande är uppfyllda. Länsstyrelsen får förelägga ett auktoriserat bevaknings- eller utbildningsföretag att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen (12 §), men kan även återkalla auktorisationen när det inte längre finns förutsättningar för auktorisation eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse (13 §).

### *Kvalifikationskrav för bevakningspersonal (väktare och ordningsvakter)*

Såväl ordningsvakter som väktare omfattas av kvalifikationskrav. Ordningstvaktens uppgift är att medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 § lag [1980:578] om ordningstvakter). Ordningstvakter har lydnds- och rapporteringsplikt till Polisen. Förordnandet innebär i praktiken att ordningstvakter får befogenheter som normalt endast tillkommer en polisman. Endast den får förordnas till ordningstvakt som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år (4 §).

### *Tillstånd att bedriva larminstallationsverksamhet*

Larminstallationsverksamhet får inte bedrivas utan tillstånd. För tillstånd krävs att den som ansöker om tillstånd kan antas komma att bedriva verksamheten med noggrannhet och omsorg samt att sökanden (eller ledningen i bolaget) gjort sig känd för laglydnad och ordentlighet (2 § lagen [1983:1097] med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.). Kravet på laglydnad och ordentlighet avser enligt förarbetena att förhindra att personer med kriminell belastning ägnar sig åt larminstallationsverksamhet (prop. 1982/83:163, s. 41). Registerutdrag ur centralt polisregister ska hämtas vid prövning av ansökan om tillstånd att bedriva larminstallationsverksamhet.

## **j. Tillstånd att hantera brandfarliga och explosiva varor**

För att hantera, överföra eller importera explosiva varor respektive yrkesmässigt eller i större mängd hantera brandfarliga varor fordras tillstånd enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Lagen ställer en rad specifika verksamhets- och kompetenskrav för att man ska få tillstånd (6–16 §). En kontroll görs i misstanke- och belastningsregistren.

## **Krav på anmälan, med vandelsprövning**

### **Bokföringstjänster, juristverksamhet etc.**

Av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att några uppräknade verksamhetsutövare är skyldiga att anmäla sin verksamhet till Bolagsverket. Dessa företag står sedan under länsstyrelsens tillsyn (gäller länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Stockholm). Länsstyrelsen har vittgående befogenheter att, i samband med kontroll av iakttagande av anmälningsplikten, förelägga verksamhetsutövare som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller



som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet att vidta rättelse eller, om detta inte är möjligt, upphöra med verksamheten (6 kap. 5 §). Enligt förarbetena till penningtvättslagen innebär det att näringsidkaren gjort sig skyldig till bokföringsbrott eller skattebrott som inte är bagatellartade eller till att regelmässigt underlåta att betala skatter och avgifter på icke obetydliga belopp. Det kan även gälla annan brottslighet. I länsstyrelsens tillsyn ingår att göra en vandelsprövning via belastningsregistret för personer i ledande ställning. De verksamheter som omfattas av dessa regler är:

Yrkesmässiga bokförings- eller revisionstjänster (dock ej godkända och auktoriserade revisorer), skatterådgivare, oberoende konsulterande jurister (ej vid advokatkontor), yrkesmässiga servicefunktioner för företag som att bilda aktiebolag samt yrkesmässig handel med varor, till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som motsvarar minst 15 000 euro.

## Krav på tillstånd utan vandelsprövning

### a. Miljöfarlig verksamhet

Tillståndsplikt (eller i vissa fall – beroende på vilken typ av miljöfarligt ämne det gäller – anmälningsplikt) råder för att anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen, som innebär en miljöfarlig hantering, ingår eller avses ingå i verksamheten (9 kap. 6 § miljöbalken [1998:808]). De miljöfarliga ämnen som härmed avses framgår av avdelning 4 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (5 § i nämnda förordning). Förvaring, transport, mellanlagring av avfall eller farligt avfall fordrar exempelvis (beroende på avfallstypen) tillstånd eller anmälan. Ansökan respektive anmälan görs i regel till länsstyrelsen, som i regel även ansvarar för tillsynen.

### b. Auktorisationskrav för bilskrotare

Den som driver bilskrot måste vara auktoriserad. Det är länsstyrelsen som prövar auktorisation av bilskrotare (6 § bilskrotningsförordningen [2007:186]).

I förarbetena menas att ”ett krav på auktorisation för alla bilskrotare leder till bättre förutsättningar för kontroll av verksamheten samt att lika villkor kommer att gälla för samtliga aktörer i branschen. Detta gynnar bl.a. de mer ambitiösa bildemonteringsanläggningarna som uppfyller högre miljökrav” (prop. 2000/01:47 s. 22). Kraven på auktorisation tar också främst sikte på att verksamheten ska uppfylla en rad miljökrav, som indirekt kan sägas innebära en prövning av sökandens lämplighet och i någon mån vandel. Dock sker ingen kontroll i belastnings- eller misstankeregister.

## Andra krav för att bedriva viss näring, med eller utan vandelsprövning

### c. Anmälnings- eller registreringsplikt

Även om en viss näringsverksamhet inte omfattas av tillståndsplikt, kan det krävas att näringsidkaren *anmäler* verksamheten till tillsynsmyndigheten.

#### *Växlingsverksamhet (samt viss annan finansiell verksamhet)*

Växlingsverksamhet är anmälningspliktig enligt huvudregeln i 2 § lag (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Finansinspektionen för register över personer som har gjort anmälan. Det ställs krav på ett växlingsföretags ägare och ledning.

Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt den anmälningspliktiga verksamheten (3 §).

#### *Inlåningsverksamhet*

Aktiebolag eller ekonomiska föreningar som har för avsikt att bedriva inlåningsverksamhet, men som inte omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, är ålagda att ansöka om registrering av sin verksamhet hos Finansinspektionen enligt 7 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. På företag som bedriver inlåningsverksamhet får det inte förekomma personer i ledningen eller innehavare av kvalificerade andelar som ”i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet” (6 §). Exempel på bristande skötsamhet är bokföringsbrott eller skattebrott, som inte är bagatellartade, underlåtenhet att regelmässigt betala skatter eller avgifter på icke obetydliga belopp eller otillbörligt förfarande i samband med konkurs (prop. 2002/03:139 s. 567). Finansinspektionen kontrollerar årligen att skötsamhetskravet alltjämt är uppfyllt. Finansinspektionen kan vid vite förelägga en oregistrerad inlåningsverksamhet att upphöra (15 och 19 §).

#### *Försäljning av begagnade varor*

Enligt 2 och 3 § lag (1999:271) om handel med begagnade varor är den som avser att yrkesmässigt driva handel med vissa typer av begagnade varor tvungen att anmäla handeln för registrering hos Polisen. Lagens syfte är att förebygga häleri: ”försvåra avsättningen av stulna eller annars olovligen åtkomna varor och att underlätta polisens efterspaning av sådana varor” (1 §). Handlaren är skyldig att föra anteckningar om förvärvade och mottagna varor (5 §). Handlaren får inte ta emot begagnade varor av den som inte

på ett tillförlitligt sätt styrker sin identitet eller är känd (7 och 8 §). Polisen har ett tillsynsansvar över försäljningsverksamhet. Ingen form av registerkontroll utförs vid ansökan om registrering.

### *Försäljning samt servering av folköl*

Försäljning, tillverkning samt servering av olika typer av alkoholhaltiga drycker utgör nästan uteslutande tillståndspliktiga verksamheter. Ett undantag är dock servering av folköl, som får ske efter anmälan till kommunen enligt 8 kap. 8 § alkohollagen. Folköl får endast säljas till den som fyllt 18 år (3 kap. 7 §). Den som är anmälningskyldig ska ”utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen. För egenkontrollen ska det tas fram och tillämpas ett för verksamheten lämpligt program” (8 kap. 8 §).

### *Försäljning av tobaksvaror*

Detaljhandel med tobaksvaror är anmälningspliktig till kommunen enligt 12 c § tobakslagen (1993:581). Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år, varför den som lämnar ut tobaksvaror skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder (12 §). Tobaksförsäljaren är på samma sätt som den som säljer folköl ålagd att utöva egenkontroll över försäljningen (12 c §). Tillsynen utövas av kommunen och Polisen tillsammans, som kan meddela förelägganden och förbud vid överträdelse av gällande lagstiftning på området.

## **d. Krav på ställande av säkerhet**

Resegarantilagen (1972:204) ställer krav på att den som ”är arrangör eller återförsäljare av paketresor enligt lagen (1992:1672) om paketresor ska, innan han marknadsför en paketresa eller transport som sker tillsammans med en paketresa, ställa säkerhet hos Kammarkollegiet”.

## **e. Informationsplikt**

### *Näringsidkarens skyldigheter vid finansiell rådgivning*

Enligt 1 och 4 § lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter gäller att en näringsidkare, som tillhandahåller en konsument finansiell rådgivning om placeringar, ska se till att den som utför rådgivningen har tillräcklig kompetens, dokumentera vad som förekommit vid rådgivningstillfället och lämna ut dokumentationen till konsumenten.

Konsumentverket utövar tillsyn över lagens efterlevnad och kan vid vite förelägga en näringsidkare som utför finansiell rådgivning i strid med de krav som ställs i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen att upphöra med verksamheten (9 §).

För att förebygga att företag utnyttjas för brottsliga syften ställs inom vissa branscher krav på myndighetstillstånd med vandelsprövning (kontroll av laglydnad). I flera länder uppfattas denna form av administrativa åtgärder som ett särskilt viktigt redskap mot ekonomisk och organiserad brottslighet.

I Sverige finns dock inte någon strategi för att med hjälp av sådana administrativa åtgärder motverka kriminalitet. I stället tillämpas den reglering som vuxit fram genom åren. Den fråga som ställs i rapporten är om inte tiden är mogen för att även i Sverige se administrativa åtgärder som en central fråga.

Rapporten vänder sig till personer som arbetar med strategiska frågor inom Regeringskansliet och myndigheter.



**Brottsförebyggande rådet / National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST [INFO@BRA.SE](mailto:INFO@BRA.SE) • [WWW.BRA.SE](http://WWW.BRA.SE)

ISBN 978-91-87335-49-5 • URN:NBN:SE:BRA-609 • ISSN 1100-6676