

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-03-25

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Sten Andersson samt justitierådet Marie Jönsson

Utvidgade möjligheter att meddela näringsförbud på grund av brott

Enligt en lagrådsremiss den 20 mars 2025 har regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2014:836) om näringsförbud.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linn Hamstad.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt om förslaget

Näringsförbud innebär enligt 11 § lagen om näringsförbud att en person är förbjuden att under viss tid, minst tre år, driva näringsverksamhet eller att utöva ledningen över en

näringsverksamhet som en juridisk person driver. Han eller hon är också förhindrad att vara styrelseledamot i aktiebolag m.fl. juridiska personer samt att inneha fullmakt för att företräda enskilda näringsidkare, aktiebolag m.fl. Ett näringsförbud slår alltså mycket vitt; det utgör inte bara hinder mot att driva verksamhet i bolag utan det förhindrar också den enskilde att driva exempelvis mindre lantbruksrörelse, skogsbruk, kioskrörelse eller hantverksverksamhet i enskild firma.

Näringsförbud kan dock i dag meddelas endast i speciella fall. En gemensam förutsättning är att den person som meddelas näringsförbud har bedrivit näringsverksamhet – såsom enskild näringsidkare eller som företrädare för en juridisk person – och att det i näringsverksamheten har förekommit ett grovt åsidosättande av de skyldigheter som följer med att driva näringsverksamhet (se närmare 4–7 §§ lagen om näringsförbud). Det praktiskt viktigaste fallet är när någon har gjort sig skyldig till brott på sätt som innebär ett grovt åsidosättande av skyldigheter i näringsverksamheten. För att näringsförbud ska åläggas krävs då även att brottet inte är ringa samt att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt (4 §). Särskilda kriterier gäller för när näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt. Om minimistrafvet för brottet är sex månaders fängelse eller mera, ska näringsförbud alltid anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det (8 §).

I lagrådsremissen föreslås att näringsförbud ska kunna meddelas i ytterligare fall, nämligen när någon har gjort sig skyldig till brott som har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt. Förslaget innebär betydande principiella nyheter. Det ska inte längre krävas att den som meddelas näringsförbud är näringsidkare eller har en motsvarande anknytning till näringsverksamhet. Det ska inte heller krävas att det brott som utlöser näringsförbudet utgör ett grovt åsidosättande av skyldigheter i

näringsverksamhet. Även på annat sätt ger förslaget möjlighet att meddela näringsförbud i betydligt flera fall än i dag. Det beror bl.a. på att det, till skillnad från vad som är fallet i gällande rätt, inte görs något undantag för brott som är att anse som ringa. Dessutom saknar lagförslaget en egentlig motsvarighet till det nu gällande kravet på att näringsförbud ska vara påkallat från allmän synpunkt, ett krav som i dag leder till att näringsförbud meddelas företrädesvis när det aktuella brottet har ett straffvärde på minst sex månaders fängelse.

Beredningen av ärendet

Det är självklart att en lagändring av så vittgående slag måste beredas med stor noggrannhet. Det gäller särskilt som förslaget innebär en mycket betydande begränsning i den grundlagsskyddade näringsfriheten, dvs. en typ av begränsning som får uppställas enbart för att skydda angelägna allmänna intressen (se 2 kap. 17 § regeringsformen). Förslaget aktualiserar dessutom flera komplexa frågor.

Lagrådet noterar att lagförslaget har tagits fram på kort tid. Frågan har under en period av sex månader utretts av en särskild utredare. Utredningspromemorian har varit ute på remiss i ca tre veckor. En så kort remisstid är, enligt Lagrådets mening, normalt inte tillräcklig när det gäller ett så långtgående och relativt komplicerat förslag som det här är fråga om. Lagrådsremissen har beslutats två veckor efter remisstidens utgång. Det måste ifrågasättas om en så kort beredningstid ger tillfredsställande möjligheter att beakta vad remissinstanserna har anfört.

Ibland kan omständigheterna vara sådana att en kort remiss- och beredningstid måste accepteras, eftersom behovet av en lagändring är akut och även några månaders dröjsmål skulle få skadliga

konsekvenser. I lagrådsremissen motiveras den korta remisstiden med att det mot bakgrund av det stora samhällsproblem som den organiserade och systematiska brottsligheten utgör är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

Enligt Lagrådets mening utgör dock det beskrivna behovet av ett snart ikraftträdande i detta fall inte skäl att frångå de beredningskrav som normalt måste ställas på ett lagstiftningsärende av nu aktuellt slag. Lagrådet har visserligen stor förståelse för syftet med lagändringarna men kan inte se att några månaders fördröjning av ikraftträdandet – för att ge tid för en sedvanlig beredning – skulle ha annat än en synnerligen marginell betydelse för att tillgodose detta syfte.

Lagrådet anser alltså – särskilt mot bakgrund av de frågor i sak som Lagrådet tar upp i det följande – att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Enligt Lagrådets mening bör lagrådsremissens förslag därför inte läggas till grund för lagstiftning.

Förslagets förhållande till näringsfriheten

Såsom Lagrådet redan har varit inne på innehåller 2 kap. 17 § regeringsformen bestämmelser om näringsfrihet. Det är tydligt att bestämmelser om näringsförbud innebär ett mycket betydande avsteg från principen om näringsfrihet; näringsförbudet innebär – i vart fall som utgångspunkt – ett absolut förbud att överhuvudtaget driva näringsverksamhet. För att näringsfriheten ska kunna begränsas måste det föreligga ett angeläget allmänt intresse. Enligt Lagrådets mening bör detta allmänintresse ha särskild tyngd om det är fråga om att helt förbjuda någon att driva näringsverksamhet.

De nuvarande bestämmelserna om näringsförbud innebär att näringsförbud kan meddelas en näringsidkare först sedan denne har ådagalagt sin olämplighet som näringsidkare genom ett konstaterat

grovt åsidosättande av sina skyldigheter som näringsidkare. Bestämmelser av detta slag får generellt sett anses tillgodose angelägna allmänna intressen.

I lagrådsremissens förslag är emellertid, i praktiken, den enda förutsättningen för att någon ska meddelas näringsförbud att han eller hon har gjort sig skyldig till brott som har utgjort ett led i brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt. Några andra omständigheter som ger anledning att räkna med att den aktuella personen inte skulle kunna driva näringsverksamhet behöver inte föreligga. Frågan är då om en sådan reglering uppfyller kravet på att inskränkningen ska tillgodose angelägna allmänna intressen.

Lagförslaget synes bygga på antagandet att personer som gjort sig skyldiga till brott som ingår i organiserad eller systematisk brottslighet är olämpliga att driva näringsverksamhet. Det finns dock enligt Lagrådets mening anledning att fråga sig om en så betydande inskränkning i näringsfriheten som det här är fråga om bör kunna baseras på ett så lösligt antagande. Antagandet kan vara rimligt när det handlar om personer som inom ramen för organiserad brottslighet har begått systematisk eller annars mycket allvarlig brottslighet. Men lagförslaget synes träffa en vidare krets av personer än så. Exempelvis förefaller det omfatta var och en som begår ett brott med anknytning till en kriminell organisation och detta oavsett om brottet i sig är mindre allvarligt och oavsett om gärningsmannens roll i organisationen är mycket perifer (se vidare under rubriken Förutsättningarna för att meddela näringsförbud).

Lagrådet bedömer i och för sig att en reglering som innebär att den som har begått mycket allvarlig brottslighet inte får driva näring är förenlig med 2 kap. 17 § regeringsformen. Skälen för det är, såsom anges i lagrådsremissen, det starka intresset av att hålla näringslivet

fritt från organiserad och systematisk brottslighet. Argumentationen i lagrådsremissen synes också utgå från att de brott som ska föranleda näringsförbud enbart är förhållandevis allvarliga brott. Som Lagrådet redan har varit inne på förefaller emellertid de föreslagna bestämmelserna att aktualiseras även när någon begår ett i sig mindre allvarligt brott. För det fall att regleringen ges det i lagrådsremissen föreslagna förhållandevis vidsträckt tillämpningsområdet är det därför enligt Lagrådets mening mera tveksamt om den kommer att vara förenlig med kravet i 2 kap. 17 § regeringsformen på att begränsningar i näringsfriheten ska tillgodose angelägna allmänna intressen.

I linje med detta bör, såsom Lagrådet återkommer till i det följande, den nya regleringen utformas mera restriktivt än vad som är fallet med lagrådsremissens förslag.

Åklagarens rätt och skyldighet att föra talan om näringsförbud

Enligt 15 § lagen om näringsförbud "får" åklagaren framställa ett yrkande om näringsförbud på grund av brott. Bestämmelsen synes vara en behörighetsbestämmelse som ger åklagaren behörighet att framställa ett yrkande om näringsförbud. Det går alltså inte av bestämmelsen att utläsa om det ligger inom åklagarens fria skön att avgöra om ett yrkande ska framställas eller om han eller hon tvärtom är skyldig att framställa ett yrkande om näringsförbud så snart förutsättningarna för att meddela näringsförbud bedöms föreligga. I äldre förarbeten – som i och för sig gällde näringsförbud i samband med konkurs – sägs att rättegångsbalkens regler om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse saknar relevans i fråga om näringsförbud (se prop. 1979/80:83 s. 59 f.). Samtidigt uttalas det i en rättslig vägledning från Åklagarmyndigheten att en åklagare ska framställa ett yrkande om näringsförbud när det finns förutsättningar för det samt att han eller hon därför alltid bör pröva om ett brott kan föranleda ett

näringsförbud och när så bedöms vara fallet inleda en utredning av näringsförbudsfrågan (se Rättslig vägledning 2021:3, Näringsförbud – vid annan brottslighet än ekobrott).

Lagrådsremissens förslag innebär att antalet fall där det finns förutsättningar att meddela näringsförbud kommer att öka betydligt. En praktiskt viktig fråga blir då om åklagaren alltid är skyldig att föra talan om näringsförbud, t.ex. så att det i samband med att det väcks åtal mot ett stort antal personer för delaktighet i organiserad brottslighet också regelmässigt ska föras talan om näringsförbud mot de åtalade. Intresset av att lika fall behandlas lika talar för detta. Samtidigt skulle en sådan ordning innebära en inte obetydlig arbetsbelastning för såväl åklagare som domstolar, eftersom det i varje enskilt fall måste göras en utredning om de omständigheter som eventuellt talar mot ett näringsförbud. Möjligen skulle det också öka risken för omotiverade näringsförbud.

Enligt Lagrådets mening bör frågan om åklagarens eventuella skyldighet att föra talan om näringsförbud övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förutsättningarna för att meddela näringsförbud

Näringsförbud ska, enligt förslaget, kunna meddelas den som har gjort sig skyldig till brott ”som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt” (se 4 § andra stycket i förslaget). Med detta uttryck avses, enligt lagrådsremissen, detsamma som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. I författningskommentaren återges de uttalanden om innebörden i uttrycket som finns i förarbetsuttalandena till den bestämmelsen.

Lagrådet konstaterar att det föreslagna begreppet redan är vedertaget och noterar att samma begrepp också används i en rad straffbestämmelser i och utanför brottsbalken, bl.a. i en rad

bestämmelser om rubricering av brott. Mot den bakgrunden har Lagrådet ingen invändning mot att begreppet används även i detta sammanhang. Samtidigt bör framhållas att begreppet inbjuder till flera olika tolkningar och därmed kan innebära tillämpningssvårigheter för åklagare och domstolar. Vidare kan användningen av begreppet leda till att tillämpningen av bestämmelserna blir mera vidsträckt än vad som är rimligt.

Typiskt sett träffar visserligen begreppet "brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form" främst brottslighet som måste bedömas som förhållandevis allvarlig. Så behöver emellertid inte vara fallet; så anses 29 kap. 2 § 6 brottsbalken kunna tillämpas även om den tilltalade inte har spelat någon framträdande roll i den brottsliga verksamheten (jfr prop. 2009/10:147 s. 31) och denna behöver inte heller ha varit av stor omfattning. Att begreppet har en så förhållandevis vidsträckt innebörd medför vanligen inget bekymmer vid tillämpningen av 29 kap. 2 § brottsbalken, eftersom den paragrafen ger domstolen möjlighet att göra en samlad och nyanserad bedömning av omständigheterna och därvid inte behöver tillmäta det förhållandet att brottet har koppling till organiserad brottslighet någon avgörande vikt. Detsamma gäller när det i olika straffbestämmelser anges att det vid rubriceringen ska beaktas om brottet har utgjort ett led i organiserad brottslighet; domstolen kan då alltid göra en sammanvägd bedömning (se t.ex. 3 § narkotikastrafflagen och rättsfallet "Grillen" NJA 2017 s. 814).

Såsom lagrådsremissens förslag har utformats får det emellertid till följd att varje brott som utgör ett led i brottslighet som utövas i organiserad form ska föranleda näringsförbud, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det innebär att näringsförbud sannolikt kommer att kunna meddelas även den som har en endast mycket perifer roll i en kriminell organisation eller som har deltagit i en enbart mycket begränsad del av brottsligheten. Enligt Lagrådets mening

måste det ifrågasättas om detta är motiverat, i vart fall om brottet i sig har ett begränsat straffvärde.

På motsvarande sätt förhåller det sig med ”brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats ... systematiskt”. Normalt torde visserligen systematiskt begångna brott framstå som förhållandevis allvarliga. Lagrådsremissens förslag kan dock förstås så att näringsförbud ska aktualiseras så snart det är fråga om upprepning av ett och samma slag av brottslighet.¹ Enbart det förhållandet att ett brott upprepas flera gånger behöver dock inte medföra att brottsligheten, i absoluta mått, har ett högt straffvärde. Det gäller naturligtvis särskilt om det enskilda brottet har ett lågt straffvärde och kanske enbart skulle ha föranlett böter.

Lagrådsremissens förslag riskerar mot den angivna bakgrunden att leda till att näringsförbud kommer till användning också i fall där detta knappast framstår som påkallat.

I gällande rätt motverkas sådana ”övereffekter” genom särskilda begränsande rekvisit, dels ett krav på att brottet, för att kunna föranleda näringsförbud, inte ska vara ringa, dels ett krav på att näringsförbud ska vara påkallat från allmän synpunkt. Det senare kravet är utformat på ett sådant sätt att näringsförbud i praktiken företrädesvis kommer till användning när brottets straffvärde uppgår till sex månaders fängelse eller mera.

I lagrådsremissens förslag finns ingen begränsning till ”brott som inte är ringa”. Där finns inte heller något krav på att näringsförbud, när det föranleds av brott i organiserad eller systematisk form, ska vara påkallat från allmän synpunkt. Formellt uppställs visserligen ett sådant krav i 4 a § andra stycket (”Näringsförbud ska också

¹ Lagrådet noterar dock att begreppet ”systematiskt” förekommer redan i den befintliga lagtexten (8 §) och att det där torde ha en mera begränsad innebörd (jfr prop. 1985/86:126 s. 157).

meddelas / ... / om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt"). Detta krav har emellertid inget reellt innehåll, eftersom det i 8 a § anges att näringsförbud alltid ska anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Det enda som förhindrar en omotiverat hård tillämpning av de nu aktuella bestämmelserna om näringsförbud är därmed bestämmelsen om särskilda skäl i 8 a §. Den bestämmelsen ger emellertid, enligt Lagrådets mening, ett mycket bräckligt skydd mot att näringsförbud meddelas, måhända slentrianmässigt, i fall där detta inte kan anses motiverat.

Lagrådet förordar därför att bestämmelsen i 8 a § i stället utformas så att en presumtion för näringsförbud inträder först om brottet har ett visst högre straffvärde. En sådan presumtion skulle exempelvis kunna utformas så att näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt om brottets straffvärde överstiger sex månaders fängelse (alternativt att för brottet är föreskrivet fängelse i minst sex månader, jfr 8 § andra stycket) samt särskilda skäl inte talar mot näringsförbud. I vilken utsträckning näringsförbud ska anses påkallat från allmän synpunkt när brottets straffvärde understiger den angivna nivån bör överlämnas till rättstillämpningen.

Med en sådan mera restriktiv utformning av 8 a § minskar risken för att reglerna kommer i konflikt med 2 kap. 17 § regeringsformen. En sådan mera restriktiv utformning av paragrafen är också ägnad att minska de tillämpningssvårigheter som Lagrådet har pekat på.

Sanktionskumulation

Vid straffmätning ska domstolen, enligt 29 kap. 5 § brottsbalken, i skälig omfattning beakta vissa s.k. billighetsskäl. Ett sådant skäl är, enligt första stycket 7, att ett straff utmätt efter brottets straffvärde

skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Bestämmelsen får betydelse bl.a. när den tilltalade inte bara döms till straff utan även meddelas näringsförbud.

Under remissbehandlingen har det efterlysts riktlinjer för hur frågan om sanktionskumulation ska bedömas vid det nu aktuella slaget av näringsförbud. I lagrådsremissen framhålls att det är angeläget att det i varje enskilt fall görs en bedömning av frågan så att hänsyn kan tas till den enskildes personliga förhållanden. Lagrådet kan instämma i detta. Samtidigt måste det konstateras att bedömningen av i vilken grad ett näringsförbud bör beaktas vid straffmätningen kommer att bli grannlaga. När näringsförbud meddelas enligt nu gällande regler får det normalt till följd att den dömde tvingas att avbryta en pågående näringsverksamhet; näringsförbudet ger alltså upphov till en konkret effekt på pågående förhållanden och domstolen kan ställa denna effekt i relation till brottets straffvärde. Om, i enlighet med lagrådsremissens förslag, någon som inte driver näringsverksamhet förbjuds att driva näringsverksamhet, blir det avsevärt svårare för domstolen att avgöra vilka olägenheter som näringsförbudet faktiskt ger upphov till för den dömde. Enligt förarbeten och rättspraxis ska billighetsskäl ha viss tyngd för att kunna beaktas (se bl.a. prop. 2014/15:37 s. 8). Det skulle kunna motivera att straffet för den som får näringsförbud, utan att han eller hon vid tillfället driver någon näringsverksamhet, överhuvudtaget inte ska sättas ned med åberopande av 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken. Det kan dock hävdas att detta skulle föra för långt, i vart fall när näringsförbudet kommer att gälla för en längre tid.

Enligt Lagrådets mening bör frågan ägnas ytterligare uppmärksamhet i det fortsatta lagstiftningsarbetet.