

Näringsutskottets yttrande

1980/81: 2 y

över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om yttrande av näringsutskottet över motionerna 1979/80: 1120 av Olof Palme m. fl. (s) och 1979/80: 1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) jämte remissyttranden, i de delar som ärendet kan hänföras till näringsutskottets beredningsområde. Båda motionerna syftar till att riksdagen skall hos regeringen begära initiativ till ytterligare åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Näringsutskottet tar i det följande upp fyra av de frågor som aktualiseras genom motionerna, nämligen frågorna om samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten, om näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet, om etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet och om samhällelig kontroll över kreditströmmarna.

Samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten

Motion 1979/80: 1120

I motion 1979/80: 1120 begärs organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn i och kontroll av företag som får lån eller bidrag från staten. Motionärerna anför att näringslivet under de senaste åren i allt högre grad har tagit i anspråk sådana lån och bidrag. Det är självfallet angeläget att dessa medel kommer till användning på bästa sätt och inte missbrukas, framhåller de. För att kunna kontrollera detta borde staten kunna uppställa som villkor för lån eller bidrag att den får all erforderlig insyn i det understödda företagets verksamhet, om statens insatser är av den storleksordningen att en sådan kontroll är motiverad. I vissa fall borde staten utse styrelseledamot i och/eller revisor för företaget.

Gällande bestämmelser

I förordningen (1978: 507) om industrigarantilån föreskrivs att lånegaranti – som lämnas för att främja utvecklingen av främst små och medelstora företag – skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till ändamålet med garantin och i övrigt. Den som utövar verksamhet för vilken industrigarantilån har beviljats skall så länge garanti gäller iakttä följande. Redovisning för verksamheten skall utan anmaning lämnas till den regiona-

la utvecklingsfonden för varje redovisningsår eller den kortare tid som fonden eller statens industriverk bestämmer. Den regionala utvecklingsfonden skall underrättas i god tid innan väsentlig ändring sker i äganderätten till rörelsen och innan beslut fattas om överlåtelse av någon betydande del av tillgångarna eller om nedläggning av väsentlig del av verksamheten eller om annan åtgärd av motsvarande betydelse. Industriverket, länsstyrelsen, den regionala utvecklingsfonden eller den någon av dem utser skall beredas tillfälle att granska verksamheten och skall därvid få de uppgifter om verksamheten som begärs. Den regionala utvecklingsfonden har att vid företag som har industrigarantilån följa verksamheten så länge garantin gäller.

En regel motsvarande den sistnämnda finns i de bestämmelser som regeringen (i regleringsbrev den 29 maj 1979) har utfärdat beträffande garantier för lån till skogsindustrin.

Remissyttranden

Frågan om missbruk av olika former av statliga eller kommunala subventioner till företagen är av stort intresse, säger *brottsförebyggande rådet* (BRÅ). BRÅ rapporterar om ett pågående forskningsprojekt på detta område. Resultatet väntas ge underlag för en förenkling av bidragssystemet, så att kontrollen underlättas och missbruk kan förebyggas. Möjligheter till insyn och kontroll kan det allmänna få genom avtal i det särskilda fallet eller genom ändring i bidrags- och låneförfattningar, framhåller BRÅ, som emellertid finner det angeläget med en mera allmän översyn på området. Som exempel nämns att i Västtyskland finns en särskild subventionslag och en bestämmelse i strafflagen om straff för subventionsbedrägeri.

Landsorganisationen i Sverige (LO) tillstyrker motionärernas förslag på denna liksom övriga punkter. Förslagen betecknas av LO som angelägna, konstruktiva och väl övervägda.

Statens industriverk anser att det angivna syftet kan nås utan lagändring. Det finns, menar verket, möjligheter att kontrollera stora åtaganden i enskilda organisationer genom att staten i vissa fall kräver redovisning av användningen av lån eller bidrag. En sådan redovisningsfunktion borde kunna fullgöras av bolagets revisor.

Sveriges industriförbund återger de regler för samhälleligt inflytande som har fastställts i fråga om regionalpolitiskt stöd och konstaterar att motsvarande regler finns för andra stödformer. Slutsatsen blir att staten redan med nuvarande lagstiftning har goda möjligheter till insyn och granskning av det stöd som ges till företagen. I ett exceptionellt fall, nämligen när det gäller Uddeholms AB, har staten tillsatt styrelseledamot i ett företag som har fått stöd enligt särskilt riksdagsbeslut. Med hänvisning till sina tidigare principiella invändningar mot systemet med offentliga styrelseledamöter i företag avstyrker förbundet nu bestämt motionärernas

förslag om möjlighet för staten att utse offentlig styrelseledamot i vissa företag som mottagit lån eller bidrag från staten.

Svenska företagares riksförbund varnar för "en övertro på att företag skulle skötas bättre i och med att de förses med statligt utsedd styrelserpresentation".

Näringsutskottet

Ett av de krav som ställs i motion 1979/80: 1120 gäller organisatoriska åtgärder och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn i och kontroll av företag som får lån och bidrag från staten. Motionärerna vill bl. a. att staten i vissa fall skall utse styrelseledamot och/eller revisor i företaget.

Arbetsmarknadsutskottet behandlar i sitt yttrande AU 1980/81: 1 y den tillsyn som bedrivs i samband med ett antal stödformer inom regional- och arbetsmarknadspolitiken. Bestämmelser liknande dem som arbetsmarknadsutskottet redovisar finns också, vilket exemplifieras i näringsutskottets redogörelse i det föregående, för stöd som har övervägande industripolitisk motivering. Näringsutskottets kommentarer till den nu berörda punkten i motionen avser stöd av detta slag.

Näringsutskottet anser givetvis liksom motionärerna att det är angeläget med en effektiv kontroll av hur företag använder ekonomiskt stöd som de får av staten. Missbruk av sådant stöd innebär inte bara ekonomiska förluster för samhället utan också allvarliga besvikelser för andra intressenter, inte minst det berörda företagets anställda. Det gäller för de kontrollerande organen – bl. a. statens industriverk och de regionala utvecklingsfonderna – inte bara att förebygga missbruk utan också att med positiva insatser bidra till att syftet med stödet uppnås. Deras ansvar härvidlag kommer till uttryck i bestämmelserna för olika stödformer. I detta sammanhang kan noteras att industristödsutredningen (I 1979: 18) inom kort kommer att redovisa en bedömning av den industripolitiska stödverksamhetens effekter, med tonvikt på de icke-permanenta stödåtgärder som har riktats till enskilda företag eller branscher.

När det gäller behovet av särskilda åtgärder av den typ som motionärerna nämner hänvisar utskottet till vad industriverket anför i sitt remissyttrande. Det angivna syftet kan nås utan lagändring, konstaterar industriverket och pekar på de möjligheter som staten har att förknippa sitt ekonomiska stöd till företagen med olika villkor. Utskottet utgår från att regeringen och de olika organ som administrerar stödet fäster stort avseende vid att åstadkomma en verksam och alltmer förbättrad kontroll, generellt och i det enskilda fallet, och att riksdagen vid behov får förslag till åtgärder för att förstärka kontrollen. Någon framställning till regeringen med anledning av den nu aktuella punkten i motion 1979/80: 1120 finner utskottet inte erforderlig.

Näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet

Bestämmelser om näringsförbud i samband med konkurs

Genom en ändring i konkurslagen (1921:225) har näringsförbud – för högst fem år, med viss möjlighet till förlängning – den 1 juli 1980 införts som sanktion för näringsidkare som missbrukar konkursinstitutet. Fråga om näringsförbud prövas i det enskilda fallet av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Näringsförbud kan meddelas då konkursgäldenären har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i hans näringsverksamhet. Förbud kan också meddelas den som upprepade gånger har förekommit i konkurs, om han i näringsverksamhet som har föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl.

Den som meddelats näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet som medför bokföringsplikt. Näringsförbudet hindrar honom också från att vara styrelseledamot i eller eljest ställföreträdare för bl. a. aktiebolag och från att utan formellt ställföreträdarskap faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av ett företag. Maximistraffet för brott mot ett meddelat näringsförbud är fängelse i två år.

Motion 1979/80: 1120

I motion 1979/80: 1120 föreslås en utredning om näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i andra fall än vid konkursmissbruk. Motionärerna hänvisar till att konsumentverket i sin år 1977 publicerade rapport Konsumentskydd vid bilreparationer har föreslagit ett kontrollsystem för bilverkstäder vilket bl. a. omfattar möjlighet till näringsförbud för verkstadsägare m. fl. vid uppenbara missförhållanden i deras näringsutövning.

Remissyttranden

En majoritet av remissinstanserna ställer sig avvisande eller i vart fall avvaktande när det gäller utredning av frågan om vidgad användning av näringsförbud som sanktion vid brottslighet och annat missbruk i näringsutövningen.

Särskilt utförligt behandlas frågan av *konsumentombudsmannen* (KO), som refererar ett antal tidigare förslag om näringsförbud som sanktionsform. Konsumentverket har tagit upp saken i rapporterna Konsumentskydd vid bilreparationer (se NU 1980/81: 2 s. 7) och Auktorisation och konsumentskydd (se NU 1980/81: 2 s. 5). Konsumenttjänstutredningen har i betänkandet (SOU 1979: 36) Konsumenttjänstlag föreslagit en generell

utredning om näringsförbud som sanktion mot "uppenbart oseriösa näringsidkare". KO rekommenderar nu en sådan utredning. Som exempel på förfaranden som skulle kunna föranleda näringsförbud nämns bl. a. åsidosättande av förbud som utfärdats enligt marknadsföringslagen eller avtalsvillkorslagen, vägran att följa rekommendationer av allmänna reklamationsnämnden, saluföring av farliga eller oanvändbara produkter, bristfälligt utförande av arbeten samt åsidosättande av regler i den arbetsrättsliga lagstiftningen och arbetsmiljölagstiftningen, allt när det skett vid upprepade tillfällen. Konsumentverket/KO har, heter det i yttrandet, många exempel på hur mindre grupper av oseriösa näringsidkare medvetet i stor utsträckning sätter sig över civilrättsliga och näringsrättsliga regler.

Även *näringsfrihetsombudsmannen* (NO) tillstyrker en utredning om näringsförbud. Samhällets åtgärder bör, säger NO, riktas direkt mot de företag och företagare som inte iakttar ett samhällssolidariskt beteende utan missbrukar den fria etableringsrätten.

Som redovisats tidigare tillstyrker LO motionärernas förslag. LO ifrågasätter om inte näringsförbud bör övervägas när en näringsidkare blir fälld för grova skattebrott.

Andra remissinstanser som är positiva till en utredning om näringsförbud är *Kooperativa förbundet* (KF), *brottsförebyggande rådet* (BRÅ) och *kronofogdemyndigheten i Malmö*. Den sistnämnda myndigheten påtalar emellertid att den praktiska tillämpningen bjuder åtskilliga stora svårigheter i kontrollhänseende.

Statens industriverk har ingenting emot utredning men ställer sig tveksamt till att framtida förslag skulle utformas enligt de riktlinjer som har föreslagits i motion 1979/80: 1120. I första hand, anser industriverket, bör det utrönas om frågan kan tas upp inom ramen för det uppdrag som BRÅ har fått av regeringen.

Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt yppar en sådan tveksamhet att svaret närmast blir avstyrkande. Motiveringen är att det vid näringsförbud finns risk för en helt dold verksamhet som blir svår att uppdaga.

Flera remissinstanser anser att man tills vidare bör avvakta erfarenheterna av näringsförbud som sanktion vid konkursmissbruk.

Den utförligaste argumentationen för denna ståndpunkt förs av *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Genom att införa näringsförbud som en ny sanktionsform vidgar man området för tilläggsstraff, framhåller hovrätten och betecknar det som tveksamt om det går att legitimera en sådan sanktion. Ett näringsförbud kan få icke önskvärda sideeffekter, bl. a. från rehabiliteringssynpunkt. Hovrätten förmodar att frivårdskommittén (Ju 1979: 05) kommer att intressera sig för frågan om användande av näringsförbud som sanktionsform.

Genom att anknyta näringsförbudet till personer och företag som direkt eller indirekt har försatts i konkurs har man fått en för kontroll och uppföljning nödvändig avgränsning, säger *kronofogdemyndigheten i*

Stockholm och hävdar att det är mindre välbetänkt att redan nu utsträcka denna sanktionsform utanför konkursområdet. Samtidigt för kronofogdemyndigheten emellertid fram tanken på längre gående åtgärder. Om man nu anser tiden vara mogen för näringsförbud och etableringskontroll måste det, sägs det i yttrandet, övervägas om det inte skulle vara en radikalare lösning att låta rätten att driva näring bli beroende av att skyldigheten att betala skatter och avgifter till det allmänna fullgörs. Tendenser till en sådan utveckling finns redan, framhålls det. Länsstyrelsen i Stockholm har i utskänkingsärenden börjat tillmäta restaurangidkarnas sätt att betala skatter och avgifter allt större betydelse.

Stockholms kommun anlitar inte entreprenörer och leverantörer som är registrerade som skattegäldenärer hos kronofogdemyndigheten, såvida det inte gäller rena bagatellbelopp. Denna kontroll borde, menar kronofogdemyndigheten, kunna utvecklas genom föreskrifter för stat, kommun och landsting att inte anlita personer och företag som är restförda hos kronofogdemyndigheterna eller att i vart fall uppställa reglering av skulderna till det allmänna som villkor för uppdrag.

Andra remissinstanser som förordar att erfarenheterna av konkurslagens bestämmelser om näringsförbud avvaktas är *kommerskollegium, riksåklagaren, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län* – som finner det vara av stort intresse att erfara hur dessa bestämmelser verkar i bulvanhänseende – och *Sveriges köpmannaförbund*.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) erinrar om att föreningen har godtagit förslaget om näringsförbud för att stävja konkursmissbruk men då som sin principiella ståndpunkt framhållit att det endast är i undantagsfall och med hänsyn till mycket starkt vägande skäl som näringsfriheten kan tillåtas bli inskränkt. Sådana skäl finns inte nu, menar föreningen; i vart fall bör erfarenheterna av lagstiftningen om näringsförbud vid konkursmissbruk avvaktas.

Sveriges industriförbund ställer sig avvisande till en vidgad användning av näringsförbud. Principen om näringsfrihet är en av grundvalarna i ett marknadsekonomiskt system och av fundamental betydelse för näringslivets effektivitet och utvecklingsförmåga, säger förbundet. Näringsförbud bryter igenom grundläggande principer och innebär samtidigt en synnerligen långtgående och drastisk åtgärd för den drabbade. Innan man tar några initiativ till utvidgning av förbudssystemet bör systemet med näringsförbud vid konkursmissbruk utvärderas, menar förbundet.

Sveriges advokatsamfund uttalar sig likaledes för näringsfrihet och finner att motionärerna inte har framfört godtagbara skäl för generella näringsförbud.

Näringsförbud är en alltför ingripande åtgärd och kan få svåröverskådliga konsekvenser för såväl anställda som borgenärer, uttalar *Motorbranschens riksförbund*. Det kan också vara svårt att hindra att näringsförbud kringgås genom bulvantransaktioner.

Även några myndigheter yttrar sig i avstyrkande riktning. *Åklagarmyndigheten i Malmö åklagardistrikt* varnar för risken "att förlama det fria näringslivet med ett rigoröst statskontrollsystem" och menar att näringsförbud måste antas leda till ett starkt utvecklat system med bulvanförhållanden – en utveckling som skulle göra kampen mot den ekonomiska brottsligheten ytterligare komplicerad. *Länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län* finner att det för brottsbekämpandet inte är nödvändigt med en lagstiftning om näringsförbud. Enligt *kronofogdemyndigheten i Göteborg* är de fall av illojala förfaranden som inte har samband med konkurs så sällsynta att det inte för dessa fall behövs särskilda regler om näringsförbud.

Näringsutskottet

I konkurslagen (1921: 225) finns sedan länge en föreskrift (199 a §) att gäldenären inte under konkursen får driva rörelse som medför bokföringsskyldighet. Ett mera varaktigt näringsförbud har, som framgår av det föregående, i år införts som sanktion för näringsidkare som missbrukar konkursinstitutet. För att domstolen skall ta upp frågan om sådant förbud krävs talan av allmän åklagare. Rekvisiten för näringsförbud är emellertid angivna så, att näringsförbud kan komma att meddelas även en gäldenär som inte lagförs för brott.

Näringsförbud borde enligt motion 1979/80: 1120 kunna användas som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i fall då denna inte har samband med konkurs. Motionärerna föreslår att denna möjlighet skall utredas.

Remissyttrandena över detta förslag visar att meningarna är delade om det lämpliga i att nu utreda vidgad tillämpning av näringsförbud. En del remissinstanser, av vilka särskilt kan nämnas näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen, är positiva. En majoritet av remissinstanserna ställer sig emellertid mer eller mindre avvisande till förslaget om en sådan utredning. En vanlig slutsats i yttrandena är att man bör avvakta erfarenheterna av näringsförbud som sanktion mot konkursmissbruk, innan en vidgad användning av denna sanktionsform övervägs.

Näringsutskottet delar uppfattningen att det nu är för tidigt att ta upp frågan om näringsförbud som en mera allmänt förekommande reaktion från samhällets sida gentemot ekonomisk brottslighet. De nya bestämmelserna i konkurslagen täcker en utbredd och viktig form av missbruk, som det är angeläget att motverka. När ett antal ingripanden med näringsförbud enligt konkurslagen har gjorts och förbuden har varit i kraft en tid kommer det att finnas underlag för en bedömning av den nya sanktionsformens för- och nackdelar. Risken för bulvantransaktioner och andra åtgärder för att kringgå kontrollsystemet måste särskilt uppmärksammas. Näringsutskottet avstyrker alltså förslaget om en omedelbar utredning beträffande näringsförbud som mera generell sanktionsform och menar att statsmakterna

tills vidare bör inrikta sig på andra metoder att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten.

Etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet

Motionerna 1979/80: 1120 och 1979/80: 1864

Frågan om etableringskontroll som förebyggande medel mot ekonomisk brottslighet tas upp i båda motionerna. I motion 1979/80: 1120 begärs en undersökning av förutsättningarna för att införa sådan kontroll i näringsgrenar och branscher där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning. Om andra åtgärder bedöms otillräckliga bör man, menar motionärerna, ställa upp krav på tillstånd för att näringsverksamhet skall få bedrivas. Inom en rad branscher bör etableringskontroll införas, hävdas i motion 1979/80: 1864, och näringsverksamhet utan tillstånd bör sanktioneras med straffregler.

Remissyttranden

När det gäller förslaget om utredning rörande etableringskontroll finns bland remissinstanserna positiva, tveksamma och negativa röster.

Hovrätten över Skåne och Blekinge tillstyrker en utredning – i första hand genom BRÅ:s försorg – av hur stort behovet av etableringskontroll är och vad som kan vinnas genom en sådan. På grundval bl.a. av de erfarenheter som har vunnits under utredningen om utländsk företagsetablering bör, menar hovrätten, undersökas vilka förutsättningar som gäller för etableringskontroll inom vissa branscher som ligger i riskzonen för ekonomisk kriminalitet. Intresset av fri näringsverksamhet och intresset av etableringskontroll måste vägas mot varandra, och därvid väger kravet på insatser mot den ekonomiska brottsligheten tungt i kontrollens vågskål.

Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län och överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt tillstyrker också utredning om etableringskontroll. Den förra myndigheten påpekar dock risken för bulvantransaktioner vid en sådan kontroll. Den senare anser att etableringskontroll är bättre än näringsförbud som vapen mot ekonomisk brottslighet.

LO erinrar om att organisationen har gett sitt stöd åt tanken på ett centralt företagsregister, som skulle kunna samköras med andra register. Man bör enligt *LO* pröva frågan om etableringskontroll i sådana branscher där den fria etableringsrätten har missbrukats.

Industriverkets ståndpunkt är densamma som i fråga om näringsförbud (se s. 5).

Kronofogdemyndigheten i Malmö rekommenderar i första hand att ställföreträdaransvaret för juridiska personers ekonomiska förhållanden byggs ut. Även etableringskontroll bör kunna tillgripas, när det finns fog

för det, säger myndigheten. Härvid måste emellertid beaktas att många seriösa företagare oförskyllt drabbas av svårigheter och kontroller som de inte har anledning att finna sig i. Majoriteten av företagen är skötsamma, heter det vidare. Kontroll- och insynsapparaten i samhället får inte utvecklas in absurdum.

KO vill inte, från konsumentpolitisk synpunkt, förorda regler om etableringskontroll i andra fall än då särskilt betydande ekonomiska risker för konsumenterna eller fara för liv och hälsa är för handen.

BRÅ menar att frågan om etableringskontroll bör prövas från fall till fall. Viss restriktivitet bör iakttas, säger BRÅ. Inte endast brottsförebyggande synpunkter utan också konsumentintressena och de näringsfrihetsrättsliga synpunkterna måste beaktas.

Kommerskollegium ställer sig tveksamt till en särskild utredning om etableringskontroll. Det rimliga är, anser kollegiet, att först noggrant kartlägga de missförhållanden man vill ingripa mot och därefter välja de medel som framstår som effektiva och lämpliga. Etableringskontroll bör inte på förhand pekas ut som en särskilt lämplig form av ingrepp.

Centralorganisationen SACO/SR förordar i första hand strängare åtgärder mot företag som underlåter att betala mervärdeskatt och sociala avgifter. Organisationen är tveksam i fråga om etableringskontroll men anser att det utredningsmaterial i detta ämne som redan har tagits fram borde ställas samman och remissbehandlas.

Motorbranschens riksförbund (MRF) förordar för bilverkstädernas del i första hand ett system med branschregister [jfr NU 1980/81: 2 s. 7 f.]. Om ett registreringssystem av avsett slag inte skulle visa sig verksamt när det gäller att komma till rätta med problemen i branschen bör frågan om etableringskontroll utredas närmare, anser MRF.

Även Köpmannaförbundet rekommenderar branschregister och är tveksamt beträffande etableringskontroll. Sådan bör tillämpas för branschavsnitt av speciell karaktär, t. ex. banker och försäkringsbolag, säger förbundet.

KF anmäler likaså att det är tveksamt till övervägandena om en etableringskontroll.

De ställningstaganden av åklagarmyndigheten i Malmö åklagardistrikt, länsåklagarmyndigheten i Gävle och Advokatsamfundet som har redovisats i avsnittet om näringsförbud gäller också beträffande etableringskontroll.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm nämner att det finns ett slags etableringskontroll – med hänsyn till skatte- och avgiftsbetalning – när det gäller taxirörelse och lastbilstrafik. I stort ställer sig myndigheten avvisande till etableringskontroll, som "knappast är en framkomlig väg".

Liksom i fråga om näringsförbud intar riksåklagaren (RÅ) en avvaktande hållning. Även när det gäller förutsättningarna för att genom etableringskontroll motverka ekonomisk brottslighet skulle, menar RÅ, värde-

fulla erfarenheter kunna vinnas genom tillämpning av reglerna om konkurskarantän.

NO tar avstånd från förslaget om utredning rörande etableringskontroll. NO hänvisar till intentionerna bakom lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Flera ytterligare skäl åberopas. Endast ett begränsat antal företagare inom resp. branscher gör sig skyldiga till ekonomisk brottslighet. En förhandsprövning av en persons förutsättningar garanterar inte laglydnad i framtiden. Den administrativa kontrollen kan befaras bli kostsam och tungrodd. Skulle man också ta hänsyn till behovet av etableringen, skulle man vara tillbaka i den situation – med lägre effektivitet till följd av prissamverkan etc. – som rädde före konkurrensbegränsningslagens tillkomst. Ofta är det just de nyetablerade företagen som introducerar marknadsföringsmetoder avvikande från de traditionella och sålunda medverkar till konkurrensförhållanden som är gynnsamma för konsumenterna.

En etableringskontroll i hela branscher eller näringsgrenar skulle vara ett stort steg tillbaka i utvecklingen, säger SAF. En sådan kontroll kan enligt SAF inte accepteras i en demokrati, där näringsfriheten ingår som en av de viktigaste beståndsdelarna. Den skulle medföra allvarliga negativa verkningar såväl för enskilda som för samhället. Den skulle med säkerhet leda till att även seriöst bedriven verksamhet på sikt skulle minska i omfattning.

Helt avvisande är också *Industriförbundet*, som hänvisar till risken för att man får en steltnad struktur och att även seriösa företag stängs ute från marknaden. Samma uppfattning och liknande argument framförs av *Svenska företagares riksförbund*.

Näringsutskottet

Näringsutskottet ägnar frågan om etableringskontroll en utförlig behandling i betänkande NU 1980/81: 2, vilket avges samtidigt med detta yttrande. Med anledning av ett antal motioner om branschregister och etableringskontroll inom vissa branscher (bilverkstäderna, byggbranschen, hotell- och restaurangbranschen, städbolagen) redovisar näringsutskottet flera olika utredningar som har berört den angivna frågan samt remissbehandling och ställningstaganden av regeringen i vissa fall. Tidigare riksdagsbehandling av frågan refereras också.

De remissyttranden som justitieutskottet har inhämtat ger – som framgår av sammanställningen i det föregående – uttryck för olika uppfattningar beträffande etableringskontroll. Några remissinstanser är positiva till att behovet av och förutsättningarna i övrigt för en sådan kontroll utreds. Andra menar att frågan bör prövas från fall till fall. En tredje grupp företräder en markerad tveksamhet eller en helt avvisande hållning. Ett

par näringslivsorganisationer rekommenderar ett system med branschregister såsom ett bättre alternativ än etableringskontroll.

Riksdagen har så sent som våren 1980 på näringsutskottets förslag avslagit ett motionsyrkande om allmän etableringskontroll (NU 1979/80: 53). Det är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får ett tillskott av nya företag, framhöll utskottet då. Enligt den näringsfrihetsprincip som tillämpas i Sverige har relativt få inskränkningar gjorts i rätten att etablera företag. Sådana inskränkningar har varit betingade av bl. a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn. De hittillsvarande riktlinjerna bör enligt utskottets mening följas även framgent. Särskilda omständigheter kan undantagsvis motivera etableringskontroll i en viss bransch. Frågan härom får prövas vid en noggrann granskning av just den branschens förhållanden – såsom nyligen skett i ett par fall som berörs i utskottets nyssnämnda betänkande NU 1980/81: 2. Någon allmän utredning om etableringskontroll vill utskottet inte förorda. Det finns – som poängteras i flera remissyttranden – andra, mera direkt verkande åtgärder som man i första hand bör överväga att sätta in mot de företagare som missbrukar näringsfriheten.

Samhällelig kontroll över kreditströmmarna

Motion 1979/80: 1120

I motion 1979/80: 1120 föreslås att statsmakterna skall införa bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärka samhällets inflytande i bankerna. När ekonomisk kriminalitet riktas mot enskilda personer sker detta ofta, anför motionärerna, inom ramen för en svart länemarknad, där olika transaktioner avlöser varandra i en karusell som det efter hand blir omöjligt för offren att överblicka. I en del fall torde bankerna, till följd av att offren även har normala krediter, kunna få en inblick i affärer av detta slag och kunna genom polisanmälningar eller på annat sätt bidra att stoppa lånekarusellen på ett tidigt stadium, säger motionärerna vidare. Det finns också, hävdar de, anledning att anta att banker ibland har medverkat till spekulationsaffärer med fastigheter.

Remissyttranden

Fullmäktige i riksbanken utgår från att motionärernas förslag gäller kontroll över de enskilda lånetransaktionerna, inte aggregerade kreditbe-
lopp. Fullmäktige påpekar att en mycket betydande del av kreditgivningen inom samhällsekonomin sker utanför kreditinstituten och att denna förmedling ingalunda är mindre laglig än den som sker via kreditinstituten, även om den kan utgöra ett problem ur kreditpolitisk synvinkel. I strikt

mening olagliga transaktioner inom banksystemet är mycket sällsynta, anser fullmäktige. Det kan vara mycket svårt för en bank att fastställa syftet med alla de lån som förmedlas, säger fullmäktige vidare. Det är fråga om stora lånevolym, och ändamålet anges ofta av låntagaren utan att banken kan kontrollera denna uppgift. I en ekonomi av Sveriges typ sker kontrollen över kreditgivningen med huvudsakligen generella medel. En styrning av enskilda lånetransaktioner genom myndigheternas försorg är enligt fullmäktige knappast förenlig med ett sådant system. Kontrollen av enskilda lånetransaktioner och granskningen av huruvida dessa sker i enlighet med för bankerna gällande lagstiftning ankommer på bankinspektionen, framhåller fullmäktige.

Bankinspektionen meddelar att den vid sin tillsyn av bankernas kreditgivning granskar att beviljade krediter går till ändamål som är godtagbara från samhällelig synpunkt. Inspektionen har i ett stort antal fall reagerat mot krediter som synts tillgodose spekulativa syften av olika slag. Särskilt har detta gällt spekulationsaffärer med fastigheter. Om ingripanden som gjorts och om de principer som inspektionen anser böra gälla har bankledningarna fått kännedom genom upprepade meddelanden i den serie om banketiska frågor som inspektionen utfärdar.

Svenska bankföreningen och *Sveriges föreningsbankers förbund* hävdar i ett gemensamt yttrande att den nuvarande samhällskontrollen över den reglerade kreditmarknaden är tillfyllest. Bankerna övervakas, framhåller de båda organisationerna, av bl.a. riksbanken och dess valutastyrelse samt bankinspektionen. Därtill kommer att regeringen tillsätter ett antal ledamöter i bankernas centrala och regionala styrelser och att kommunerna har rätt att utse representanter i affärsbankernas kontorsstyrelser. Bankorganisationerna säger sig vilja understryka att förekomsten och ökningen av den oreglerade kreditmarknaden inte möjliggörs av bristande samhällsinflytande i bankerna. I stället är det den ökande kreditpolitiska kontrollen som styr kreditströmmarna ut till den oreglerade marknaden.

TCO uttalar att kontroll över kreditströmmarna är en viktig åtgärd för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Bl.a. måste bankinspektionens möjlighet till kontroll förstärkas, säger *TCO*.

LO tillstyrker, som framgår av det föregående, motionärernas förslag även på denna punkt.

Näringsutskottet

Det sista av de önskemål i motion 1979/80: 1120 som näringsutskottet tar upp gäller förbättrad samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärkt samhällsinflytande i bankerna. Liksom fullmäktige i riksbanken utgår utskottet från att det är en kontroll över de enskilda lånetransaktionerna som motionärerna därvid avser.

Utskottet vill erinra om att banklagstiftningen ställer höga krav på ban-

kernas kreditprövning liksom på deras verksamhet i övrigt. Likaså bör noteras att bankinspektionen i sin tillsynsverksamhet har långtgående befogenheter. Till dessa hör att, om inspektionen så finner erforderligt, meddela närmare föreskrifter om brottsförebyggande åtgärder. Inspektionen har i sitt remissyttrande närmare angivit vilken inriktning och räckvidd dess tillsyn över bankernas kreditgivning har. Bankofullmäktige har också understrukit betydelsen av bankinspektionens insatser. Ett ytterligare instrument för insyn i bankväsendet är den samhälleliga representationen i affärsbankernas styrelser och direktioner. En annan gren av kreditväsendet har nyligen ställts under bankinspektionens tillsyn genom lagen (1980: 2) om finansbolag. Den pågående utredningen (E 1980: 04) om kontokort kan nämnas i detta sammanhang.

Varken motionärerna eller de remissinstanser – LO och TCO – som har ställt sig bakom deras önskemål på denna punkt har pekat på några särskilda brister i den kontrollapparat som staten nu förfogar över när det gäller kreditväsendet. Utskottet, som vill understryka bankernas eget och bankinspektionens ansvar för en sund utveckling av bankverksamheten, finner inte att riksdagen har skäl att göra någon framställning till regeringen enligt den här aktuella punkten i motion 1979/80: 1120.

Stockholm den 2 december 1980

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Birgitta Hambræus (c), Thage Peterson (s), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Birgitta Johansson (s) och Lennart Blom (m).

Avvikande meningar

1. Samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Thage Peterson, Lennart Pettersson, Rune Jonsson och Birgitta Johansson (alla s) anser att den del av yttrandet på s. 3 som börjar med "Näringsutskottet anser" och slutar med "inte erforderlig" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget med en förstärkt kontroll över användningen av det ekonomiska stöd som staten ger till företag. Missbruk av sådant stöd innebär inte bara ekonomiska förluster för samhället utan också allvarliga besvikelser för andra intressenter, inte minst det berörda företagets anställda. Det räcker inte att i

detta sammanhang hänvisa till det ansvar som de administrerande organen enligt olika bestämmelser har för kontroll av stödmottagarna. Erfarenheterna visar att den hittillsvarande kontrollen inte har varit effektiv nog. Missbruk, även innefattande brottsligt förfarande, har kunnat förekomma.

Utskottet anser liksom brottsförebyggande rådet att en allmän översyn över kontrollsystemet bör företas. Både metoder och resursbehov bör därvid studeras. Särskilt bör man ta fasta på motionärernas önskemål att staten i ökad utsträckning skall skaffa sig insyn genom egna styrelseledamöter och revisorer. Denna möjlighet kan f.ö. stå öppen redan under nuvarande förhållanden och bör då också utnyttjas när omständigheterna talar för det. Utskottet föreslår ett uttalande till regeringen av här angiven innebörd.

2. Näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Thage Peterson, Lennart Pettersson, Rune Jonsson och Birgitta Johansson (alla s) anser att den del av yttrandet som börjar på s. 7 med "Näringsutskottet delar" och slutar på s. 8 med "ekonomiska brottsligheten" bort ha följande lydelse:

Starka skäl talar enligt näringsutskottets mening för att frågan om näringsförbud som en mera allmän sanktion mot ekonomisk brottslighet bör tas upp till prövning med det snaraste. De missförhållanden som det gäller att komma till rätta med är väl belagda, och den nya sanktionsformens för- och nackdelar har blivit grundligt belysta inför beslutet att införa den i konkurssammanhang. Problemet med oseriösa näringsidkare som undandrar sig sina förpliktelser mot samhället och missbrukar kundernas förtroende är alltför stort för att vidare överväganden om näringsförbud skall få uppskjutas till en obestämd framtid. Näringsutskottet rekommenderar alltså en sådan utredning i ämnet som föreslås i motion 1979/80: 1120.

3. Etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Thage Peterson, Lennart Pettersson, Rune Jonsson och Birgitta Johansson (alla s) anser att den del av yttrandet på s. 11 som börjar med "Riksdagen har" och slutar med "missbrukar näringsfriheten" bort ha följande lydelse:

Den självklara utgångspunkten vid bedömningen av förslaget i motion 1979/80: 1120 måste vara att alla seriösa uppslag till åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten bör noga prövas. Ett viktigt inslag i en sådan prövning blir att väga motstående intressen – såsom näringsfrihet och brottsbekämpning – mot varandra. Det finns enligt utskottets mening starka skäl att underlätta fortsatta överväganden på detta område genom en allmän kartläggning av problem i samband med en etableringskontroll. Frågor som bör uppmärksammas är bl. a. i vilka branscher kontrollbehovet

gör sig särskilt gällande och vilka näringspolitiska konsekvenser en etableringskontroll kan få. En förutsättningslös utredning om etableringskontroll ter sig för utskottet som en naturlig beredskapsåtgärd inom ramen för ett program riktat mot den ekonomiska brottsligheten och fullt förenlig med att man håller fast vid principen om en långtgående näringsfrihet. Utskottet tillstyrker sålunda förslaget i motion 1979/80: 1120 om en undersökning av förutsättningarna för införande av etableringskontroll i branscher med särskilt utbredd ekonomisk brottslighet. Ett beslut i enlighet härmed skulle i väsentlig mån tillgodose det önskemål i motion 1979/80: 1864 som är aktuellt i detta sammanhang.

4. Samhällelig kontroll över kreditströmmarna

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Thage Peterson, Lennart Pettersson, Rune Jonsson och Birgitta Johansson (alla s) anser att den del av yttrandet som börjar på s. 12 med "Utskottet vill" och slutar på s. 13 med "motion 1979/80: 1120" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill erinra om att banklagstiftningen ställer höga krav på bankernas kreditprövning liksom på deras verksamhet i övrigt. Det ankommer på bankinspektionen att kontrollera att dessa krav uppfylls. Inspektionen utövar otvivelaktigt en aktiv och i många hänseenden effektiv tillsynsverksamhet. Denna är emellertid inte tillräcklig för att hindra att banker kan engageras i transaktioner med anknytning till ekonomisk brottslighet. Det är därför, som framhålls i motion 1979/80: 1120, angeläget att staten förbättrar sin kontroll över kreditgivningen och skaffar sig ökat inflytande i bankerna. Utskottet tillstyrker motionärernas förslag om en framställning till regeringen av denna innebörd.

