

Justitieutskottets betänkande

1980/81: 21

om den ekonomiska brottsligheten

Motioner

I detta betänkande behandlar utskottet motionerna 1979/80: 1120, 1979/80: 1121, 1979/80: 1864, 1980/81: 234, 1980/81: 237, 1980/81: 1098 och 1980/81: 1577, samtliga gällande åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

I *motion 1979/80: 1120* av Olof Palme m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

I följande 14 punkter i motionen föreslås åtgärder som regeringen enligt motionärernas mening bör vidta som ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten.

1. Förslag till lagstiftning och organisatoriska insatser på skatteområdet i enlighet med förslag i särskilda motioner

Vad som föreslagits under denna punkt gäller frågor som har hänvisats till annat riksdagsutskott (jfr s. 8 i motionen samt SkU 1979/80: 27, 1979/80: 35, 1980/81: 3 och 1980/81: 8).

2. Omedelbara förbättringar av valutakontrollen

3. Ändrade direktiv till den kommitté som arbetar med att utreda valuta-regleringen

I anslutning till punkterna 2 och 3 påpekar motionärerna att valutakontrollen är otillfredsställande. Enligt motionärerna är möjligheterna för stora både att genom löpande betalningar föra valuta ur landet för ej godtagbara ändamål och att via utländska bolag låta tillgångar som rätteligen hade bort tas hem stanna i utlandet. I motionen understryks att kontrollåtgärder måste sättas in också av de valutavärdande myndigheterna, däribland riksbanken. Enligt motionärerna bör det ankomma på den utredning som ser över valutaregleringen att föreslå sådana ändringar som kan behövas i valutalagstiftningen för att möjliggöra en mera effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Motionärerna framhåller att utredningens direktiv i detta hänseende är otillräckliga.

4. Organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn i och kontroll av företag som får lån eller bidrag från staten

I motionen erinras under denna punkt att näringslivet under senare år i allt högre grad har tagit i anspråk lån och bidrag från staten. För att kontrollera att dessa medel används på bästa sätt och inte missbrukas bör

staten enligt motionärernas mening kunna uppställa som villkor för lån eller bidrag av viss storlek att den får all behövlig insyn i det understödda företags verksamhet. Motionärerna anför vidare att staten i vissa fall bör utse styrelseledamot och revisor för företaget, och härvidlag bör övervägas om inte aktiebolagslagstiftningen bör ändras så att sådan styrelseledamot eller revisor kan tillsättas utan att bolagsstämma behöver hållas.

5. Utredning om företagsrevisorernas ställning och uppgifter

Till denna punkt anför motionärerna att det i ett vidare perspektiv bör utredas om inte företagsrevisorer generellt bör utses av opartiska organ och inrikta sig på en mera allmän bedömning av företags verksamhet i form av utvidgad förvaltningsrevision. I sammanhanget bör enligt motionärerna också övervägas möjligheten att av revisorerna kräva redovisning av hur företaget fullgör sina förpliktelser mot det allmänna.

6. Utredning av frågan om att i vissa fall ålägga fysisk eller juridisk person som har ett bestämmande inflytande i annan juridisk person ett direkt ansvar för dennes skulder – s. k. ansvarsgenombrott

Motionärerna anför att vid ekonomisk brottslighet som sker under täckmantel av juridiska personer den brottslige enligt allmänna rättsgrundsatser kan åläggas personligt skadeståndsansvar.

För att risker för skador skall kunna förebyggas bör emellertid enligt motionärerna rörelse över huvud taget inte få bedrivas utan personligt ansvar, om inte den juridiska personen har ett tillräckligt eget kapital. Vidare framhåller motionärerna att den begränsning av ansvaret för en juridisk persons skulder som råder enligt gällande rätt i vissa fall framstår som illa motiverad. Motionärerna pekar härvidlag på att den juridiska personens form i mindre seriösa sammanhang används som ett instrument för att samla upp skulder och låta dem gå i graven med företaget. Enligt motionärerna bör det övervägas om inte lagstiftningen bör ändras så att en fysisk eller juridisk person i vissa särpräglade undantagssituationer kan åläggas ett direkt ansvar för en juridisk persons skulder.

7. Förslag till lagstiftning på grundval av departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. som en åtgärd mot s. k. grå arbetskraft

Under denna punkt anføres i motionen bl. a. att sådana företag som anlitar entreprenörer och som tjänar pengar på att s. k. grå arbetskraft används bör göras i sista hand ansvariga för att skatt och sociala avgifter betalas för entreprenörens anställda. Förslag i den riktningen har redovisats i förenämnda departementspromemoria redan år 1976. Enligt motionärerna bör förslag på grundval av promemorian snarast föreläggas riksdagen.

8. Utredning av frågan om att införa näringsförbud även i andra fall än vid konkursmissbruk

9. Undersökning av möjligheterna att införa etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet

I anslutning till punkterna 8 och 9 föreslår motionärerna att frågan om att införa näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i andra fall än vid konkursmissbruk utreds. Motionärerna hänvisar till att konsumentverket i sin år 1977 framlagda 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.

Inom branscher eller näringsgrenar, där missbruk i form av skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning, bör enligt motionärernas mening – om andra åtgärder bedöms otillräckliga – införas etableringskontroll.

10. Införande av bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärkande av samhällets inflytande i bankerna

Motionärerna anför att när ekonomisk kriminalitet riktas mot enskilda personer detta ofta sker inom ramen för en svart lånemarknad, där olika transaktioner avlöser varandra i en karusell som det efter hand blir omöjligt för de drabbade att överblicka. I en del fall torde bankerna till följd av att de som drabbas har normala krediter kunna få en inblick i affärer av detta slag och genom polisanmälningar eller på annat sätt kunna bidra till att stoppa lånekarusellen på ett tidigt stadium. Det finns också, anför motionärerna, anledning att anta att bankerna ibland har medverkat till spekulationsaffärer med fastigheter.

11. Förslag till straffskärpningar för bl.a. brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen

Under denna punkt anføres i motionen att det i fråga om vissa typer av ekonomisk brottslighet behövs straffskärpningar. Främst gäller detta i fråga om förfaranden som hittills har lämnats utan mera kännbara påföljder, trots att de är farliga för anställda eller kringboende samtidigt som de kan vara mycket lönsamma. Som exempel nämner motionärerna brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen. Dessa brott bör enligt motionärerna i straffvärde jämföras med andra brott som äventyrar människors liv och hälsa.

12. Förslag till lagstiftning om företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet

Motionärerna framhåller att vid brott av den art som miljöbrotten representerar bör företaget som sådant kunna åläggas ekonomiska sanktioner i form av företagsböter, beräknade med hänsyn tagen bl.a. till den vinst företaget har berett sig genom det brottsliga förfarandet. Enligt motionärernas mening bör den överarbetning som inom justitiedepartementet f.n. pågår beträffande tidigare framlagda förslag i ämnet bedrivas skyndsamt.

13. Organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning i syfte att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken

Härtill anför motionärerna att det är angeläget med ett förbättrat samarbete mellan berörda myndigheter. Enligt motionärerna är det viktigt att regeringen som ett första steg i den riktningen skyndsamt vidtar åtgärder i enlighet med de förslag som en av riksåklagaren, rikspolisstyrelsen och riksskatteverket tillsatt arbetsgrupp lagt fram i promemorian Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.

14. Organisatoriska åtgärder för att förstärka polisens insatser mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten

På grund av det samband som ofta finns mellan ekonomisk och organiserad brottslighet och med hänsyn till att utredningssvårigheterna ofta är av likartad karaktär bör, framhåller motionärerna, poliser och åklagare som har till särskild uppgift att utreda den ekonomiska brottsligheten också kunna sättas in mot organiserad brottslighet av mera traditionellt slag. Bekämpandet av den organiserade brottsligheten är enligt motionärerna av strategisk betydelse när det gäller att hålla efter brottsligheten i stort, något som bör beaktas vid utformningen av polisens organisation på området.

I *motion 1979/80: 1121* av Ivan Svanström m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att ett system med företagsböter prövas (yrkande 4).

I motionen erinras om att kampen mot den ekonomiska brottsligheten under senare år har intensifierats. I sammanhanget pekar motionärerna på att det internationellt har blivit alltmera vanligt med straff för bolag och andra juridiska personer, och motionärerna framhåller att även i vårt land måste detta vapen mot den ekonomiska brottsligheten utnyttjas. Det förhållandet att tveksamhet råder om de förslag i ämnet som föreligger får enligt motionärernas uppfattning inte hindra att ett system som gör det möjligt att utnyttja denna påföljdstyp snarast tas fram.

I *motion 1979/80: 1864* av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hemställer hos regeringen om skyndsamma förslag mot den ekonomiska brottsligheten i enlighet med vad som anförs i motionen.

I motionen pekas på en rad åtgärder som behöver vidtas i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Motionärerna anför bl.a. att det behövs bättre resurser för och en annan prioritering av åklagares och taxeringsmyndigheters verksamhet för att utreda och angripa de ekonomiska brotten. Enligt motionärerna behövs också brådskande åtgärder mot den typ av brottslighet som begås i samband med näringsverksamhet och som består däri att verksamheten bedrivs utan föregående anmälan om skatt-

skyldighet för mervärdeskatt och utan att skatter och arbetsgivaravgifter inbetalas. Motionärerna föreslår härvidlag att skyldigheten att registrera näringsverksamhet, skatteplikt för mervärdeskatt m.m. bör förknippas med kännbara straff. Inom en rad branscher bör etableringskontroll införas. Vidare anser motionärerna att förberedelser till konkursbrottslighet bör kriminaliseras i långt större utsträckning än f.n. Som ett led i försvårandet av ekonomisk brottslighet förespråkar motionärerna en höjning av aktiebolagens aktiekapital. Vidare bör enligt motionärerna möjligheterna till ansvarsgenombrott för styrelseledamöter eller ägare i fämansbolag underlättas. Slutligen pekar motionärerna på behovet av en allmän skatteflyktsklausul.

I *motion 1980/81:234* av Kurt Ove Johansson (s) och Lars-Erik Lövdén (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som har anförts i motionen om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

I den del motionstexten, som också avser till andra utskott remitterade motioner, berör justitieutskottets beredningsområde behandlas bl.a. frågor om straffskärpning. Motionärerna framhåller sålunda att man bör överväga straffskärpningar för gäldenärsbrott och för underlåtenhet att betala in källskatter. I motionen påtalas också behovet av att ännu fler kvalificerade tjänstemän utbildas i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

I den från näringsutskottet med eget yttrande överlämnade *motionen 1980/81:237* av Kurt Ove Johansson (s) och Lars-Erik Lövdén (s) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning om införande av etableringskontroll enligt de riktlinjer som anförts i den nyss nämnda motionen 1980/81:234.

I den sistnämnda motionen anförts i nu aktuellt avseende bl.a. att samhället inte får tveka att införa etableringskontroll på sådana områden och inom sådana näringsgrenar som hotas av oseriös och brottslig verksamhet. Motionärerna förespråkar vidare att som villkor för etablering av företag bör fordras grundläggande kompetens att driva företag.

Bland de branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet och där någon form av etableringskontroll är motiverad nämner motionärerna i första hand restaurangnäringen samt entreprenad- och byggnadsindustrin. Enligt motionärerna finns också andra näringar där etableringskontroll är påkallad. Det är därför nödvändigt att kartlägga vilka områden av näringslivet som måste omfattas av någon form av etableringskontroll. I det sammanhanget bör enligt motionärerna också prövas bl.a. frågan om erläggande av garantibelopp vid nyetablering av företag.

I den likaledes från näringsutskottet med nyssnämnda yttrande överlämnade *motionen 1980/81: 1098* av Lars Ulander m. fl. (s) hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast lämnar förslag om etableringskontroll och branschregister enligt motionens intentioner.

Motionärerna förespråkar att det införs etableringskontroll av framför allt enmansföretag. En sådan etableringskontroll bör enligt motionärerna syfta till att skapa ett samhälleligt inflytande över etableringens omfattning och inriktning samtidigt som den innebär en prövning av enskild persons lämplighet som företagare och arbetsgivare. Motionärerna förespråkar också att branschregister upprättas för sådana branscher där missbruket av den fria etableringsrätten är mest utbrett.

I *motion 1980/81: 1577* av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer att ett åtgärdsprogram mot den ekonomiska brottsligheten skyndsamt läggs fram i enlighet med vad som anförs i motionen.

Enligt vad som påpekas i motionen bör ett åtgärdsprogram omfatta bl. a. lagstiftning om etableringskontroll, skärpning av konkurslagen, skärpta åtgärder mot kapitalflykt ur landet, lagstiftning för att motverka förekomsten av grå arbetskraft och åtgärder för att förhindra medveten förhaling av skatteprocesser. Motionärerna förespråkar vidare att bestämmelser införs om att endast företag som fullgör sina skyldigheter anlitas av staten och kommunerna.

Bakgrund

Inledning

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning, och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet rymms en rad företeelser av skilda slag.

Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den mening att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekono-

misk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s. k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet och illegalt spel och spritutskänkning i klubbverksamhet.

Ekonomisk brottslighet anses inte heller omfatta förmögenhetsbrott av traditionellt slag som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

Frågan om den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har under senare år och i olika sammanhang tilldragit sig allt större uppmärksamhet. Såväl från statsmakternas sida som från flera olika myndigheter på rättsvårdens område har åtgärder vidtagits i syfte att effektivisera samhällets åtgärder mot de aktuella företeelserna. I det följande skall lämnas en kort redogörelse för vissa åtgärder på området under senare år.

Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet

I maj 1977 lade en inom rikspolisstyrelsen tillsatt arbetsgrupp fram en rapport med förslag till åtgärder mot organiserad och ekonomisk brottslighet. I arbetsgruppen ingick företrädare för rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, riksbanken, de lokala polismyndigheterna samt kriminologisk expertis. Rikspolisstyrelsen lade rapporten till grund för en framställning i juni 1977 till regeringen om åtgärder mot den ifrågavarande brottsligheten. Rikspolisstyrelsen hemställde härvid att regeringen skulle dels besluta att särskilda polisiära enheter inrättas i Stockholms, Göteborgs, Malmö och Sundsvalls polisdistrikt för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet, dels i samband med budgetarbetet ta upp frågan om prioriteringen mellan den traditionella brottsligheten, narkotikabrottsligheten samt den organiserade och ekonomiska brottsligheten, dels föranstalta om en övergripande granskning av lagstiftningsfrågor på ifrågavarande brottsområde.

I beslut den 1 juli 1977 uppdrog chefen för justitiedepartementet åt brottsförebyggande rådet (BRÅ) att närmare överväga frågorna angående former och riktlinjer för en sådan övergripande granskning av berörd lagstiftning som rikspolisstyrelsen hade aktualiserat.

BRÅ:s överväganden med anledning av regeringens uppdrag

BRÅ redovisade i yttrande till regeringen i september 1977 resultatet av sitt nyss nämnda uppdrag. I yttrandet framhöll BRÅ bl. a. att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att straffria beteenden, som ibland i den allmänna debatten hänförs till den ekonomiska brottsligheten, behandlas som straffria så länge de inte kriminaliserats. Enligt BRÅ stod det klart att man efter en kartläggning och värdering av företeelser som varken strider

mot straffrättsliga eller andra normer kan komma fram till att de bör förebyggas och motverkas exempelvis genom lagstiftning.

I yttrandet pekade BRÅ på de svårigheter som är förknippade med att genom en övergripande översyn av lagstiftningen fänga upp företeelser på skilda områden och av så olika beskaffenhet som det rör sig om. BRÅ framhöll vidare att arbetet med en lagstiftningsöversyn borde bedrivas inom BRÅ. För arbetet föreslog BRA en organisation bestående av en huvudgrupp (styrgrupp) med övergripande funktion samt tre arbetsgrupper. I styrgruppen borde finnas företrädare för varje riksdagsparti.

PM av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp

I november 1976 tillsatte riksåklagaren en arbetsgrupp med uppdrag att undersöka möjligheterna att inom varje åklagarregion skapa bättre förutsättningar för att bekämpa den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Arbetsgruppen redovisade resultatet av sitt arbete i en promemoria i september 1977. I promemorian föreslogs bl. a. ett utbildningsprogram för 25 åklagare. Utbildningen skulle avse handläggning av kvalificerade ekonomiska brottmål.

Den aktuella utbildningen för åklagare genomfördes under åren 1978–1979.

Resursförstärkningar för polisväsendet m. m.

I beslut den 8 december 1977 uppdrog regeringen åt BRÅ att föranstalta om den översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten som rikspolisstyrelsen hade aktualiserat. I beslutet förutskickades att vissa av rikspolisstyrelsen väckta frågor om åtgärder och insatser mot den aktuella brottsligheten av mera organisatorisk natur skulle behandlas i samband med budgetarbetet.

I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 (prop. 1977/78: 100, bilaga 5) tog chefen för justitiedepartementet upp organisatoriska spörsmål och prioriteringsfrågor med anknytning till den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Bl. a. beräknades medel för ökad utbildning av 40 poliser i anledning av satsningen mot denna typ av brottslighet. Vidare föreslogs i propositionen 35 nya polismanstjänster för bekämpande av denna brottslighet. Genom beslut i regleringsbrev hade för budgetåret 1977/78 inrättats 20 nya tjänster för utredning av ekonomisk brottslighet.

När det gällde frågan om hur resurserna borde fördelas mellan insatser mot traditionell brottslighet och bl. a. ekonomisk brottslighet uttalade departementschefen att det främst fick ankomma på den lokala polisorganisationen att bedöma på vilka arter av brottslighet resurserna i första hand borde sättas in. Inrättandet av nya tjänster för särskilda ändamål innebar dock enligt departementschefen ett uttryck för uppfattningen att insatserna mot den avsedda brottsligheten borde prioriteras.

Departementschefen tog i sammanhanget också upp frågan om samarbe-

tet mellan polisen och skattemyndigheterna. Han framhöll härvid det angelägna i att detta samarbete fördjupades. Departementschefen var dock inte beredd att då lägga fast bestämda samarbetsformer på området utan ansåg att det borde ankomma på riksskatteverket, riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att gemensamt finna lämpliga samarbetsformer.

I sitt av riksdagen godkända betänkande i ämnet tillstyrkte justitieutskottet propositionen såvitt nu är i fråga (JuU 1977/78: 27).

De inledda resursförstärkningarna till polisen fortsatte under budgetåret 1979/80. För bekämpande av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten tillfördes polisen sålunda 33 nya tjänster (prop. 1978/79: 100, bilaga 5, JuU 1978/79: 28). I budgetpropositionen framhöll departementschefen att frågan om att i vissa distrikt inrätta särskilda enheter (ekonomiska rotlar) för den aktuella brottsligheten skulle komma att tas upp i samband med att regleringsbrev utfärdades.

För innevarande budgetår föreslogs i budgetpropositionen (prop. 1979/80: 100, bilaga 5) att 16 nya polismanstjänster skulle inrättas för insatser mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Tjänsterna föreslogs bli organiserade i ekonomiska rotlar, vars inrättande påbörjats. – I sitt av riksdagen godkända betänkande i ämnet tillstyrkte justitieutskottet förslaget i propositionen (JuU 1979/80: 24).

Av det anförda följer att polisen med början under budgetåret 1977/78 har tillförts tillhoppa 104 polismanstjänster för bekämpande av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. En särskild organisation för ändamålet har – förutom vid rikspolisstyrelsen – tillskapats i de tre storstäderna och på ytterligare fem orter i landet.

I budgetpropositionen för nästa budgetår (prop. 1980/81: 100, bilaga 5) föreslås att resurserna inom polisväsendet fördelas om så att ytterligare 16 polismän sätts in för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Fyra nya rotlar föreslås bli inrättade för denna verksamhet.

Vad gäller prioriteringsfrågorna erinras i årets budgetproposition om att det ytterst ankommer på den lokala polisorganisationen att bedöma mot vilka slags brott tillgängliga resurser i första hand skall sättas in. Departementschefen pekar emellertid i sammanhanget på att man bör prioritera kampen mot narkotikabrottsligheten och mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

För åklagarväsendets del har för budgetåret 1981/82 medel beräknats för att ytterligare högst 12 åklagare under våren 1982 får genomgå särskild utbildning (prop. 1980/81: 100, bilaga 5, punkt C. JuU 23).

Arbetet i BRÅ

Som förut har sagts uppdrog regeringen i december 1977 åt BRÅ att föranstalta om en övergripande översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

I enlighet med regeringens uppdrag har det inom BRA byggts upp en

organisation som i sina huvuddrag består av en styrgrupp med parlamentariskt inflytande och olika enskilda arbetsgrupper. I dessa ingår i huvudsak företrädare för de myndigheter som berörs samt experter.

Arbetsgrupperna inom BRÅ har efter hand redovisat resultatet av sitt arbete på olika områden. Redovisningen har skett främst i form av promemorior vari har lagts fram förslag till ändrad eller ny lagstiftning eller till andra åtgärder. Här skall översiktligt redovisas de förslag som BRÅ sålunda har lagt fram.

I syfte att öka möjligheterna att beivra den organiserade häleriverksamheten föreslog BRÅ i en promemoria (1978: 1) skärpta bestämmelser mot sakhäleri. Lagstiftning grundad på denna promemoria beslutades av riksdagen under våren 1980 (prop. 1979/80: 66, JuU 26, rskr 183). På riksdagens begäran har regeringen därefter beslutat låta utreda de civilrättsliga reglerna om godtroshetsförvärfv i syfte att ytterligare motverka häleribrottslighet (Ju 1980: 06; direktiven, se 1981 års kommittéberättelse, del II s. 31).

Samtidigt som riksdagen beslutade om de skärpta häleribestämmelserna antogs nya regler om åtalsprövning vid arbetsmiljöbrott som förorsakat kroppsskada eller sjukdom. Även den lagstiftningen grundade sig på en promemoria från BRÅ (1978: 7).

I samband med att riksdagen under hösten 1980 antog en ny handelsbolagslag beslutades också ändringar i aktiebolagslagen. Dessa lagändringar byggde bl. a. på två promemorior från BRÅ, en om revisorers verksamhet (1978: 2) och en om förstärkt skydd för det bundna aktiekapitalet (1979: 5). Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1981, innebär bl. a. att det införs skyldighet att till aktiebolagsregistret anmäla vem som har utsetts till bolagets revisor. Vidare åläggs ett aktiebolag, vars aktiekapital har gått förlorat, att anlita godkänd eller auktoriserad revisor. I lagstiftningsärendet uttalade riksdagen f. ö. att man på sikt borde införa krav på kvalificerad revisor i alla aktiebolag. Vad riksdagen sålunda anfört gavs regeringen till känna (LU 1980/81: 4).

De beslutade ändringarna i aktiebolagslagen innebär också att åtgärder vidtas som motverkar att en bolagsordning ändras av illojala skäl. Även på denna punkt bygger lagändringarna på nyssnämnda förslag av BRÅ. Ändringarna innebär att länsstyrelsen ges möjlighet att förhindra att ett bolag glider ur kontrollsystemet på grund av att det bytt firma eller ändrat ort, där styrelsen har sitt säte.

Förslag till regler om skyndsam handläggning av skattemål lades fram av BRÅ i en promemoria (1978: 6). Enligt förslaget borde förtursregler införas avseende alla skatter och avgifter som omfattas av skattebrottslagen. Förslaget övervägs f. n. inom regeringskansliet. Det kan här tilläggas att inom BRÅ pågår arbete med att finna nya möjligheter att effektivisera förfarandet i bl. a. skattebrottsprocessen. En diskussionspromemoria i ämnet avses bli framlagd vid slutet av år 1981.

En skärpning av lagstiftningen mot dobbleribrott föreslogs av BRÅ i en annan promemoria (1979: 4). Lagstiftning grundad på denna promemoria beslutades av riksdagen under hösten 1980 (prop. 1979/80: 179, JuU 1980/81: 12, rskr 43). Lagstiftningsåtgärderna riktar sig mot fastighetsägare som främjar illegal spelklubbsverksamhet genom att upplåta lokaler för klubbar.

I en promemoria (1979: 6) om kriminalisering av föreningar av miljön har BRÅ föreslagit att nya bestämmelser i ämnet införs i brottsbalken. Förslaget har legat till grund för den proposition (1980/81: 108) om ändring i brottsbalken (miljöbrott) som nyligen har förelagts riksdagen. I propositionen föreslås bl. a. att straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning införs i brottsbalken.

Åtgärder i syfte att förbättra spaningen efter stulna motorfordon har föreslagits i en promemoria (1979: 7). De i promemorian upptagna förslagen övervägs inom trafiksäkerhetsverket och, såvitt gäller förfarandet vid bilskrotning, inom jordbruksdepartementet.

BRÅ har vidare lagt fram en promemoria (1979: 8) som gäller advokaters verksamhet. I promemorian föreslås en rad åtgärder som syftar till att motverka risken för att advokater som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet själva medvetet eller omedvetet underlättar sådan brottslighet. BRÅ:s förslag övervägs f. n. i regeringskansliet (jfr statsrådsberedningens propositionsförteckning till 1980/81 års riksmöte avseende våren 1981).

Inom regeringskansliet övervägs också en promemoria (1980: 1) från BRA om likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen. I promemorian läggs fram förslag som syftar till att förbättra kontrollen vid aktiebolagslikvidation. Förslag på grundval av promemorian har nyligen lagts fram i proposition 1980/81: 146.

Till regeringen har från BRÅ vidare överlämnats en promemoria (1980: 2) om beskattning av räntefria lån och en promemoria (1980: 3) om skatteregler vid utlandstransaktioner. Förslagen i den senare promemorian syftar bl. a. till att göra det svårare för illojala skattskyldiga att med hjälp av vissa utlandstransaktioner uppnå oberättigade skatteförmåner.

I promemorian (1980: 4) lämnas en lägesrapport om informationsutbyte mellan myndigheter mot bakgrund bl. a. av den nya sekretesslagen. Promemorian har legat till grund för förslagen i en nyligen av riksdagen bifallen proposition om informationsutbytet mellan myndigheter som bekämpar organiserad och ekonomisk kriminalitet (prop. 1980/81: 78, KU 12).

BRÅ har nyligen lagt fram ytterligare tre promemorior inom ramen för sitt översynsarbete beträffande den organiserade och ekonomiska brottsligheten. I den ena promemorian (1980: 6) belyses vissa frågor som hänger samman med statlig och kommunal upphandling; det gäller närmast frågan

om att upphandling inte bör komma i fråga från sådana näringsidkare som har brutit i sina förpliktelser mot det allmänna.

Den andra promemorian (1981: 1) innehåller förslag till nya regler om bokföringsbrott i brottsbalken. I den tredje promemorian (1981: 2) läggs fram förslag som syftar till att motverka illegal kreaturshandel.

Avslutningsvis skall här nämnas att i en inom BRÅ upprättad rapport (1980: 5) har redovisats en undersökning rörande missbruk av subventioner till industrin.

Vissa uppgifter i anslutning till motionerna¹

Remissbehandling m. m.

Motionerna 1979/80: 1120 och 1979/80: 1864 har remissbehandlats. En inom utskottet upprättad sammanställning över remissyttrandena fogas till detta betänkande som *bilaga 1*.²

Utskottet har vidare inhämtat yttrande över motionerna 1120 och 1864 jämte inkomna remissyttranden däröver från finansutskottet, skatteutskottet, lagutskottet, socialutskottet, jordbruksutskottet, näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och civilutskottet. Yttrandena fogas till betänkandet som *bilaga 2: 1–8*.

Motionerna 1980/81: 237 och 1980/81: 1098 har överlämnats till justitieutskottet från näringsutskottet. Näringsutskottet har i samband därmed avgett yttrande som fogas till detta betänkande som *bilaga 3*.

Framställningen i detta avsnitt följer i huvudsak de punkter som har upptagits i motion 1120.

Valutakontrollen m. m.

Gällande ordning

Den valutakontroll som förekommer i Sverige sker framför allt genom valutaregleringen, som är ett ekonomiskt-politiskt instrument som används för att nå de centrala mål som har fastställts för den ekonomiska politiken. Den författningsmässiga grundvalen för valutaregleringen utgörs av valutalagen (1939: 350). Valutalagen är en fullmaktslag och ger regeringen rätt att under vissa förutsättningar utfärda i lagen angivna valutareglerrande föreskrifter.

Huvudbestämmelserna i valutalagen om vad de valutareglerrande föreskrifterna får innehålla innebär bl. a. följande.

Regeringen kan föreskriva att bara riksbanken och, efter riksbankens bemyndigande, annan bank och postverket får driva handel med utländska betalningsmedel. Bestämmelser får också meddelas bl. a. om att svenska

¹ Avser, om ej annat anges, förhållandena t. o. m. den 1 april 1981.

² Remisstiden utgick den 30 april 1980.

och utländska betalningsmedel, fordringar och värdepapper inte utan särskilt tillstånd får föras ut ur Sverige eller på annat sätt föras över till utlandet och att sådana tillgångar inte får föras in till Sverige utan tillstånd av riksbanken.

De valutareglerande föreskrifter som regeringen har meddelat återfinns i valutaförordningen (1959: 264). Denna har fått sin giltighet förlängd för ett år i sänder. I en nyligen framlagd proposition (1980/81: 163) föreslås att valutaregleringen får fortsatt giltighet t. o. m. den 30 juni 1982.

Beträffande gällande valutareglerande föreskrifter skall här först sägas att Sverige, liksom andra industriländer, inte tillämpar någon valutareglering i fråga om löpande utlandsbetalningar, dvs. normala betalningar i samband med näringsverksamhet och andra liknande betalningar över gränserna. Föreskrifterna i valutaförordningen gäller väsentligen s. k. kapitalbetalningar. Därmed avses bl. a. betalningar i samband med direkta investeringar och personliga kapitalöverföringar.

Enligt valutaförordningen ligger all växling mellan utländsk och svensk valuta under riksbankens kontroll. Riksbanken kan dock ge tillstånd t. ex. åt bank att driva handel med utländska betalningsmedel och fordringar. Förutom regleringen av valutahandeln upptar valutaförordningen tre olika avsnitt som innehåller skilda förbud mot valutadispositioner utan riksbankens tillstånd.

Ett avsnitt innehåller förbud mot att utan riksbankens tillstånd föra ut betalningsmedel, värdepapper, guld m. m. Det andra avsnittet innehåller motsvarande förbud mot införsel. Resande får emellertid utföra och införa resevaluta till ett belopp som riksbanken medger. I avsnittet om utgående betalning ges, utöver förbudet mot konkret utförsel, ett allmänt förbud för den som är bosatt i Sverige att betala till den som är bosatt i utlandet. I det tredje avsnittet förbjuds den som är bosatt i Sverige att utan riksbankens tillstånd förfoga över utländska betalningsmedel, banktillgodohavande m. m. på sådant sätt att hans innehav av sådana tillgångar minskas.

Pågående reformarbete

Enligt regeringens bemyndigande i juni 1977 har chefen för ekonomidepartementet tillsatt en kommitté (valutakommittén, E 1977: 03) med uppdrag att se över valutaregleringen och valutalagstiftningen.

I direktiven till kommittén (kommittéberättelsen 1978 del II s. 211) understryks att valutaförfattningarnas utformning och tillämpning får ses mot bakgrund av våra internationella åtaganden i det ekonomiska samarbetet inom Internationella valutafonden och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Sverige har i dessa organisationer förbundit sig att fritt medge löpande transaktioner. Vidare har Sverige, framhålls det i direktiven, anslutit sig till OECD:s stadga för liberalisering av kapitalrörelser: stadgan föreskriver att medlemsländerna successivt

skall avveckla restriktioner mot kapitalrörelser i den utsträckning som är nödvändigt för effektivt ekonomiskt samarbete.

Kommittén bör enligt sina direktiv särskilt studera tre problemområden, nämligen dels svenska företags direktinvesteringar i utlandet, dels värdepappershandel och övriga finansiella transaktioner samt dels den författningsmässiga utformningen av valutareglerna, inbegripet frågan om förebyggande och beivrande av överträdelser och kringgående av valutareglerna. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

När det gäller det sistnämnda huvudområdet för kommitténs arbete bör enligt direktiven prövas om det nuvarande principiella förbudet mot alla valutatransaktioner bör bibehållas eller om den ändringen bör vidtas att alla dylika transaktioner utom de som särskilt undantagits bör vara tillåtna. Enligt direktiven bör en sådan utformning av regelsystemet eftersträvas att möjligheterna att kringgå valutareglerna minimeras och att överträdelser kan beivras.

När det gäller frågor om överträdelser av valutabestämmelserna anförts i direktiven fortsättningsvis bl. a. följande.

Vid sidan av uppenbara överträdelser av valutaförordningen förekommer för närvarande inte sällan skentransaktioner av olika slag. Dessa transaktioner överensstämmer – så långt de kan följas från svensk sida – sålunda formellt med gällande lagregler men kan misstänkas ha en annan faktisk och med valutalagstiftningens syfte icke förenlig innebörd. Möjligheten till den valutaflykt som här åsyftas sammanhänger i första hand med en strävan vid hittillsvarande tillämpning att så litet som möjligt belasta allmänheten med fysiska kontroller och registreringar av olika slag. Denna "öppenhet" i valutareglerna bör i princip bestå. Utredningen bör dock undersöka i vad mån ett effektivare kontrollsystem kan åstadkommas utan nämnvärd störning av det stora antalet legala betalningar.

Svårigheterna att inom valutareglerna få enkla och klara men samtidigt effektiva och ändamålsenliga regler sammanhänger också med att valutareglerna ofta rör komplicerade affärstransaktioner. Möjligheterna att arrangera skenaffärer eller andra kringgående transaktioner blir så mycket större som löpande betalningar inte blir föremål för prövning i riksbanken. Det bör därför övervägas hur riksbanken utan att ett betungande kontrollsystem byggs upp skall kunna övervaka att förbjudna kapitalbetalningar inte utförs under sken av att vara löpande.

Omprövningen av de materiella reglerna i valutaförordningen bör också ske mot bakgrunden av de erfarenheter som vunnits inom riksbanken beträffande möjligheterna att på olika sätt kringgå nuvarande regler. Även privatpersoners kapitaltransaktioner behöver utredas mot denna bakgrund. De försök att kringgå valutareglerna som det här kan vara fråga om torde i vissa fall ha sin grund i strävanden att undgå beskattning här i riket. Detta har lett till att ett samarbete mellan riksbanken och skattemyndigheterna inletts under senare år. Den valuta- och skattebrottslighet det här gäller bör bekämpas.

Kommittén bör ta ställning till vilken grad av restriktivitet som bör gälla och vilken övervakning som privatpersoners utlandstransaktioner bör ut sättas för samt i vad mån detta kan ske med generella, för den enskildes

personliga integritet mindre ingripande medel. Vidare bör övervägas om kontroll och brottsförebyggande verksamhet bör tillföras ökade resurser.

En fråga som kommittén enligt direktiven bör behandla med förtur är hur en effektivare kontroll av valutabestämmelsernas efterlevnad skall kunna uppnås, t. ex. genom en utvidgad stickprovskontroll vid gränsstationerna, och vilka lagstiftningsåtgärder som i så fall påkallas.

Kommittén har nyligen avgett ett delbetänkande, (SOU 1980: 51) Valutareglering och ekonomisk politik, innehållande expertrapporter som belyser bl. a. valutaregleringens samhällsekonomiska verkningar. Kommittén avser att lägga fram sitt slutbetänkande under år 1982.

I kommitténs delbetänkande återfinns ett avsnitt, utarbetat av kommitténs sekretariat, om valutakontroll och statistikinsamling (s. 92 ff). Där diskuteras bl. a. de allmänna förutsättningarna för kontroller av skilda transaktionsslag. I sammanhanget konstateras att man har en begränsad kunskap om storleken av de transaktioner som inte behöver registreras, t. ex. handelskrediterna. Riksbanken har vidare avstått från möjligheten till kontroll genom generella dispenser från anmälningsskyldighet för t. ex. likvider för varuexport, normal resevaluta, kvittning av fordringar och skulder mellan två företag etc. Enligt vad som sägs i delbetänkandet kommer en stor volym anmälningspliktiga betalningar och transaktioner aldrig till riksbankens kännedom, då valutaanmälan inte lämnas enligt gällande regler.

När det gäller kontrollmöjligheterna sägs vidare i delbetänkandet att dessa är avhängiga av de resurser som riksbanken kan avsätta för uppsökande verksamhet, en aktivitet som hittills varit av begränsad omfattning.

I fråga om transaktioner som över huvud taget inte anmäls till riksbanken är enligt vad som anförs i delbetänkandet riksbankens möjligheter att bedriva någon målinriktad eller uppsökande kontroll mycket små. Ett avgörande hinder är att banken saknar befogenheter att genomföra rutinemässiga revisioner hos företag eller enskilda. I delbetänkandet anförs avslutningsvis följande i denna del.

Ett sammanfattande omdöme om riksbankens kontrollverksamhet ger närmast vid handen att kontrollinsatserna är i hög grad koncentrerade till områden där det bästa underlaget föreligger, alltså rörande transaktioner för vilka banken själv meddelat tillstånd och där sannolikheten torde vara förhållandevis låg att några oegentligheter finns att uppdaga. Till icke ringa del är dock kontrollen betingad av statistikbehov och behovet att övervaka att utfärdade villkor iakttas. På de mer svårtillgängliga kontrollområdena är granskningen avsevärt mer sporadisk och i huvudsak begränsad till stickprov. Någon uppsökande verksamhet av revisionskaraktär i syfte att spåra icke anmälda illegala valutatransaktioner förekommer inte och är heller inte medgiven enligt gällande bestämmelser för verksamheten.

När det gäller vissa utlandstransaktioner skall här också erinras om den förut omnämnda promemorian (1980: 3), som BRÅ har avlämnat till regeringen, om skatteregler vid utlandstransaktioner. De regler som föreslås i promemorian syftar som förut sagts bl. a. till att göra det svårare att med hjälp av vissa utlandstransaktioner uppnå oberättigade skatteförmåner. En regel i förslaget tar sikte på sådana transaktioner som går ut på att minska det svenska beskattningsunderlaget genom vissa betalningar till utlandet. När en betalning som avser ränta, ersättning för immateriella rättigheter eller vissa tjänsteprestationer går till en mottagare i ett lågskatteland skall enligt förslaget avdragsrätt för betalningen inte medges förrän den skattskyldige på ett övertygande sätt bevisar att transaktionen inte har skatteflyktskaraktär.

En annan bevisregel, som föreslås i BRÅ:s promemoria, syftar till att underlätta för det allmännas representant att föra talan i mål om s. k. omfaktureringsaffärer. Dessa innebär att man vid import- eller exportaffärer sätter in ett utländskt rättssubjekt som mellanled och genom prissättningen på varor e. d. låter mellanledet ta hand om den handelsmarginal som borde ha redovisats som vinst hos det svenska företaget. Sådana inkomstöverföringar kan enligt promemorian f. n. korrigeras endast om det visas att det föreligger intressegemenskap mellan den svenske näringsidkaren och det utländska företaget. Intressegemenskapen döljs i många fall genom att det utländska mellanledet etableras i ett land som inte lämnar ut uppgifter om ägarförhållandena. Vanligen är det fråga om ett lågskatteland.

För att man även i dessa fall skall ha kvar möjligheten till skattemässig korrigering hos det svenska företaget föreslås i promemorian att kravet om påvisad intressegemenskap slopas i de fall där den utländske handelspartnern är etablerad i ett lågskatteland.

Remissyttranden

Fullmäktige i riksbanken pekar i sitt yttrande på att valutakommittén närmare har att utreda möjligheten av att finna kontrollformer som innebär effektivare valutakontroll utan att kontrollen blir alltför betungande för allmänheten och företagen. Fullmäktige anför vidare bl. a. att nuvarande resurser för kontrollarbetet inom riksbanken är tillräckliga för att utöva den valutakontroll som nuvarande regleringsnivå erfordrar. Under föregående år har fullmäktige emellertid beslutat om en mindre personell förstärkning för valutakontrollarbetet. I avvaktan på valutakommitténs förslag och statsmakternas ställningstagande härtill finner fullmäktige att det inte föreligger skäl för en mer väsentlig förstärkning av riksbankens resurser för valutakontrollen. Fullmäktige framhåller vidare att samarbetet mellan olika myndigheter är nödvändigt för att samhället effektivt skall kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. För att inom nuvarande

valutareglering uppnå en förbättrad valutakontroll anser fullmäktige det lämpligt att intensifiera samarbetet med andra myndigheter.

En *minoritet inom fullmäktige* har i särskilt yttrande anfört att man inte delar uppfattningen att riksbankens nuvarande resurser skulle vara tillräckliga för att utöva den valutakontroll som erfordras. Enligt minoritetens uppfattning bör det vara möjligt att med relativt enkla medel förbättra den nuvarande kontrollen, bl. a. genom den högt utvecklade datatekniken som tillämpas i banksystemet.

Minoriteten anför vidare att valutakommitténs direktiv närmast syftar till en liberalisering av nuvarande valutareglering.

Riksåklagaren framhåller att en skärpt kontrollverksamhet på valutaregleringens område framstår som angelägen. Enligt riksåklagarens mening bör resultatet av valutakommitténs arbete dock avvaktas innan ytterligare åtgärder vidtas i syfte att förbättra kontrollen.

Rikspolisstyrelsen anför att en förbättring av den nuvarande valutakontrollen är önskvärd på grund av att valutatransaktioner mer och mer har kommit att spela en viktig roll vid ekonomisk kriminalitet. Styrelsen delar därför motionärernas uppfattning att förbättrade kontrollmetoder samt kartläggning av olika utlandstransaktioner på valutaområdet snarast bör komma till stånd.

BRÅ anser att även inom ramen för gällande lagstiftning utrymme bör finnas för förbättringar av valutakontrollen. I sammanhanget är det enligt *BRÅ* viktigt att riksbanksfullmäktige ser till att erforderliga resurser ställs till förfogande för behövliga kontrollåtgärder.

BRÅ anför vidare att kampen mot den avancerade ekonomiska brottsligheten är ett så allmänt och viktigt samhällsintresse att hänsyn till detta måste tas vid överväganden på t. ex. valutaområdet. Det hade enligt *BRÅ* varit önskvärt att detta kommit till ännu tydligare uttryck i direktiven till valutakommittén. Enligt *BRÅ:s* uppfattning är det emellertid, oavsett om tilläggsdirektiv utfärdas eller ej, knappast möjligt för kommittén att fullgöra sitt uppdrag utan att närmare pröva möjligheterna att effektivt kontrollera den valutareglering man föreslår.

Bankinspektionen framhåller det angelägna i att valutabrott förebyggs och beivras. I sammanhanget erinrar emellertid bankinspektionen att sådana brott är svåra att upptäcka: vid kontrollen måste hänsyn tas till den legitima trafiken, som inte får otillbörligt försvåras.

När det gäller valutakontrollen vid gränserna anför *generaltullstyrelsen* att oegentligheter på valutaområdet som har anknytning till ekonomisk brottslighet av större omfattning eller mera regelbunden art inte kan annat än slumpmässigt avslöjas genom en förstärkt gränskontroll. Åtgärder måste enligt styrelsens uppfattning sättas in på annat sätt, varvid ett förstärkt samarbete mellan olika myndigheter i första hand kommer i blickpunkten.

Landsorganisationen i Sverige (LO) instämmer i motionärernas förslag i

nu aktuella liksom i övriga punkter. Förslagen betecknas av LO som angelägna, konstruktiva och väl underbyggda.

Svenska bankföreningen och *Sveriges föreningsbankers förbund* anför bl. a. att friare förhållanden i valutahänseende skulle medföra fördelar för svensk utrikeshandel och därmed för bytesbalansen. Bankorganisationerna föreslår att justitieutskottet inte nu tar ställning till de av motionärerna väckta sakfrågorna utan i stället finner att valutakommitténs förslag bör avvaktas.

Svenska företagens riksförbund anser att valutaregleringen bör minska bl. a. mot bakgrund av att valutalagstiftningen egentligen är en beredskapslagstiftning för vilken det inte längre finns något motiv.

Yttrande från annat utskott

Finansutskottet har avgett yttrande i ärendet rörande bl. a. valutafrågorna (bilaga 2: 1).

Finansutskottet erinrar härvid om att det är mycket angeläget att valutabrottsligheten förebyggs och beivras. Detta får dock enligt finansutskottet inte undanskymma det faktum att hur stora kontrollinsatser som än görs så är brotten svåra att upptäcka. Detta beror bl. a. på att kontrollen måste ta hänsyn till att den legala valutatrafiken inte onödigtvis försvåras. Finansutskottet pekar i sammanhanget på att de löpande betalningarna över våra gränser, som får genomföras genom valutabank utan riksbankens tillstånd, utgör omkring 85 % av samtliga utlandsbetalningar.

Enligt finansutskottets uppfattning är det inte nu påkallat att meddela ändrade direktiv till valutakommittén. Denna har enligt finansutskottets mening till uppgift att överväga de problem i valutaregleringen som motionärerna tar upp. Finansutskottet förutsätter att regeringen och fullmäktige i riksbanken i avvaktan på kommitténs arbete följer utvecklingen och är beredda att ta de initiativ såväl vad gäller resursförstärkningar som ändrade lagregler som erfordras.

Bl. a. mot bakgrund av det anförda avstyrker finansutskottet yrkandena i motion 1120 i vad gäller valutafrågorna.

En minoritet (s) inom finansutskottet redovisar avvikande mening.

Kontroll av företag som får statligt stöd

Gällande ordning m. m.

Förordningen om regionalpolitiskt stöd (1979: 632) innehåller regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringsstöd. Den som får stöd har således skyldighet att regelbundet utan anmaning lämna redovisning för verksamheten och att meddela förestående förändringar som väsentligt påverkar företaget, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och överlåtelser av viktigare tillgångar. Företaget skall också bereda kontrollorganen tillfälle att

granska verksamheten. I förordningen har dessutom stadgats att företag som är aktiebolag eller ekonomisk förening till sin redovisning skall foga en rapport som visar företagets utveckling och att villkoren för stödet har uppfyllts. Av rapporten skall framgå att de fackliga organisationerna vid företaget har beretts tillfälle att yttra sig över lämnade uppgifter. Rapporten skall slutligen granskas och bestyrkas av företagets revisorer. Dessa skall om inte särskilda skäl föreligger vara auktoriserade eller godkända. I förordningen finns också regler som möjliggör att beviljat stöd återkrävs resp. sägs upp till omedelbar betalning.

Ansvar för den rutinmässiga uppföljningen av lokaliseringsstöd åvilar i första hand den regionala utvecklingsfonden. Beslut om särskilda åtgärder för att bevaka statens fordringar skall fattas av länsstyrelsen eller av arbetsmarknadsstyrelsen. Inom regeringens kansli har inrättats en särskild expertgrupp med uppgift att samordna uppföljningen och bevakningen av statens fordringar i företag som fått statligt stöd. Arbetet inom gruppen har primärt blivit inriktat på utredningsuppdrag i samband med enskilda obeståndsärenden.

För det statliga stödet till arbetsmarknadsutbildning i företag, som kan utgå i ett flertal former, utgör uppföljningen i huvudsak en kontroll av att utbildningen sker i överensstämmelse med godkänd läroplan. Kontrollen baseras på regelbundna rapporter från företaget om utbildningens omfattning. I samband med att stödet beviljas skall också två tillsynsmän utses, en som representerar arbetsförmedlingen och en som representerar den berörda fackliga organisationen. Dessa skall bl. a. minst en gång i månaden besöka företaget för att se till att utbildningen genomförs enligt läroplanen. De skall också skriftligen rapportera sina iakttagelser till företagsledningen och arbetsförmedlingen. Utbetalning av stödet sker i efterskott.

I förordningen (1978:507) om industrigarantilån m.m. 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 regionala 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.

Riksdagens revisorer har i ett till riksdagen framlagt förslag (1980/81: 6) angående återbetalning av lokaliseringsbidrag tagit upp vissa frågor om kontrollen av företag som får sådana bidrag. Revisorernas förslag har behandlats av arbetsmarknadsutskottet i dess av riksdagen godkända betänkande AU 1980/81: 8.

I betänkandet har arbetsmarknadsutskottet instämt i vad revisorna anfört om vikten av att ansökningar om regionalpolitiskt stöd prövas med stor noggrannhet och att det därvid sker ett allsidigt informationsutbyte mellan olika myndigheter och organ.

När det gäller kontrollen av företagen har revisorerna framhållit att de regionala kontrollorganen – länsstyrelserna och utvecklingsfönderna – har små resurser. Även om en utökning av resurserna skulle ge utbyte i form av ökad effektivitet har revisorerna emellertid avstått från att lägga fram förslag på denna punkt. Arbetsmarknadsutskottet har härvidlag instämt i revisorernas uppfattning att resursfrågan bör tas upp i samband med behandlingen av ett år 1979 framlagt betänkande (SOU 1979: 91). Företagsobestand – Samordning av statliga åtgärder.

Revisorerna har i sitt förslag konstaterat att det råder betydande brister i det sätt på vilket företagen uppfyller sin informationsplikt. Som en möjlig orsak härtil har nämnts okunnighet om bestämmelserna. Vid sin behandling av denna fråga har arbetsmarknadsutskottet som värdefullt bedömt ett förslag från revisorerna som går ut på att stödföretagen genom påminnelser skall aktiveras att fullgöra sin rapporteringsskyldighet.

Vad härefter gäller frågan om utseende av offentliga styrelseledamöter i företag som får lån och bidrag av staten skall här erinras om lagen (1976: 350) om styrelserepresentation för samhället i vissa aktiebolag och stiftelser. Enligt den lagen, som gäller till utgången av juni 1982, har staten rätt att i styrelsen för högst 30 förvaltningsbolag och allmännyttiga stiftelser utse en ledamot och en suppleant för denne. Syftet med lagen är bl. a. att fortsätta samarbetet och informationsutbytet mellan företagen och samhället.

En utvärdering av verksamheten med offentlig styrelserepresentation har redovisats i ett betänkande (Ds I 1980: 21). Där föreslås att den offentliga styrelserepresentationen i aktiebolag upphör vid utgången av lagens giltighetstid. I fråga om stiftelserna föreslås däremot att giltighetstiden av lagen blir förlängd i avvaktan på resultatet av stiftelseutredningens (Ju 1975: 01) arbete.

Enligt huvudregeln i aktiebolagslagen (1975: 1385) väljs styrelse och revisor av bolagsstämman.

Remissyttranden

BRÅ framhåller att frågan om missbruk av olika former av statliga och kommunala subventioner till företagen är av stort intresse. I sammanhanget anför BRÅ att det arbete som pågår inom BRÅ på detta område kan

förväntas ge underlag för att förenkla bidragssystemet och därmed underlätta kontrollen och förebygga missbruk. BRÅ framhåller vidare att det allmänna kan få möjligheter till insyn och kontroll genom avtal i det särskilda fallet eller genom ändring i bidrags- och låneförfattningarna. BRÅ betonar dock att det är angeläget med en mera allmän översyn på området.

LO tillstyrker de förslag om kontroll m. m. av stödföretag som framförs i motion 1120.

Föreningen auktoriserade revisorer FAR finner det befogat att staten, även i andra speciella fall än då regionalpolitiskt stöd utgår, har möjlighet att utse styrelseledamot och/eller revisor i företag som har fått statliga lån och bidrag. Enligt föreningen är det dock inte påkallat att i detta syfte ändra aktiebolagslagen, utan saken bör kunna åstadkommas genom särskild lagstiftning.

Statens industriverk uttalar att det inte finns något behov av att genomföra de ändringar i bl. a. aktiebolagslagen som förespråkas i motion 1120. Verket anser att det finns möjlighet att kunna kontrollera stora åtaganden i enskilda organisationer genom att staten i vissa fall kräver redovisning av användningen av lån och bidrag. En sådan redovisningsfunktion borde enligt verket kunna fullgöras av bolagets revisorer.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför beträffande det regionalpolitiska stödet att reglerna för kontroll och insyn i och för sig är tillräckliga, men att det kan vara svårt för företag och kontrollorgan att få redovisning och uppföljning att fungera i praktiken.

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att reglerna om villkoren för det regionalpolitiska stödet innebär att tillsynen bör kunna ske i tillfredsställande omfattning. Eftersom reglerna har varit i kraft under för kort tid för att kunna utvärderas bör det enligt länsstyrelsen anstå med ytterligare kontrollåtgärder.

Sveriges industriförbund anför att staten redan genom gällande bestämmelser har goda möjligheter till insyn och granskning av det stöd som ges till företagen. Förbundet avstyrker sålunda det i motion 1120 framförda förslaget om möjlighet för staten att utse offentlig styrelseledamot i vissa företag som har mottagit lån eller bidrag från staten.

Svenska företagares riksförbund varnar för en övertro på att ett företag skulle skötas bättre med statlig styrelserepresentation.

Yttrande från annat utskott

Yttrande rörande bl. a. frågan om kontroll av företag som får statligt stöd har avgetts av näringsutskottet (bilaga 2:6) och av arbetsmarknadsutskottet (bilaga 2:7).

Näringsutskottet behandlar i sitt yttrande sådana stödformer som har övervägande industripolitisk motivering, medan arbetsmarknadsutskottets yttrande tar sikte på ett antal stödformer inom regional- och arbetsmarknadspolitiken.

Näringsutskottet uttalar att det är angeläget med en effektiv kontroll av hur företag använder ekonomiskt stöd som de får av staten. Missbruk av sådant stöd innebär enligt näringsutskottet inte bara ekonomiska förluster för samhället utan också allvarliga besvikelser för andra intressenter, inte minst det berörda företags anställda. Näringsutskottet framhåller att det gäller för de kontrollerande organen inte bara att förbygga missbruk utan också att med positiva insatser bidra till att syftet med stödet uppnås.

När det gäller behovet av särskilda åtgärder av det slag som nämns i motion 1120 anför näringsutskottet – med hänvisning till vad industriverket uttalat i sitt remissyttrande – att det angivna syftet kan nås utan lagändring. Näringsutskottet pekar härvidlag på de möjligheter som staten har att förknippa sitt ekonomiska stöd till företagen med olika villkor. Näringsutskottet 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 1120 finner näringsutskottet inte erforderlig.

En minoritet (s) inom näringsutskottet redovisar avvikande mening.

Arbetsmarknadsutskottet anför i sitt yttrande att det är angeläget att man på olika sätt söker bekämpa missbruk av statligt ekonomiskt stöd till företagen och pekar i sammanhanget på att regler om uppföljning och kontroll också finns på olika områden. Arbetsmarknadsutskottet erinrar härvidlag om att stödmottagare skall granskas av revisor som i princip skall vara auktoriserad eller godkänd. Vidare framhåller arbetsmarknadsutskottet att om det bedöms som önskvärt i det enskilda fallet med en samhällsrepresentant i stödföretags styrelse det är möjligt att föreskriva detta som villkor för stöd. Motsvarande ordning kan tillämpas i fråga om revisorer.

När det gäller frågan om missbruk av de aktuella stödformerna anför arbetsmarknadsutskottet att det inte kan bestridas att det finns tecken som tyder på att en del stödformer överutnyttjas. Orsaken till sådana missförhållanden torde enligt arbetsmarknadsutskottet i allmänhet vara bl. a. otillräckliga resurser hos de kontrollerande myndigheterna, och arbetsmarknadsutskottet betonar vikten av att myndigheterna avdelar ytterligare resurser för företagskontrollen.

Arbetsmarknadsutskottet förklarar att utskottet inte är berett att föreslå några generella åtgärder för skärpning av kontrollen av det statliga stödet, men utskottet förutsätter att myndigheterna fortlöpande bevakar dessa frågor och tar till vara de möjligheter till förbättringar som finns. Arbetsmarknadsutskottet finner att vad som har anförts i motion 1120 i nu berört hänseende inte bör leda till någon särskild framställning till regeringen.

En minoritet (s) inom arbetsmarknadsutskottet redovisar avvikande mening.

Företagsrevisorernas ställning och uppgifter

Gällande ordning m. m.

I åtskillig lagstiftning på associationsrättens område finns regler om revision av ett företags eller en organisations ekonomiska förvaltning samt om obligatorisk medverkan av en eller flera revisorer. Revisionen skall normalt omfatta granskning såväl av rörelsens räkenskaper som av företagsledningens förvaltning. Inte bara årsrevision skall ske utan i princip även en löpande revision. I samband med exempelvis försäljning av ett företag eller andra genomgripande förändringar kan specialrevision behöva företas. Lagstadgad skyldighet att ha revisor åvilar f. n. i huvudsak endast företag som drivs i aktiebolagsform, ekonomiska föreningar samt bank- och försäkringsrörelser. Genom den nyligen antagna lagen (1980: 1103) om årsredovisningsskyldighet m. m. i vissa företag, som träder i kraft den 1 juli 1981, har den lagstadgade skyldigheten att ha revisor utvidgats till att omfatta även vissa handelsbolag, ideella föreningar som driver rörelse och enskilda företagare.

Enligt gällande ordning utses revisor av företagets beslutande organ. I ett aktiebolag skall sålunda bolagsstämman välja åtminstone en revisor. I vissa slag av företag, nämligen bank- och försäkringsrörelser, skall finnas offentliga revisorer, utsedda av bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen.

Revisorn skall vara fristående i förhållande till det företag han reviderar. Hans kontrollfunktion är riktad mot företagsledningen. Han skall därvid inte bara bevaka ägarnas intressen utan också övervaka att regler till skydd för borgenärer, aktieköpande allmänhet och anställda iakttas samt att samhällets intressen inte åsidosätts (jfr LU 1979/80: 3).

Frågan om företagsrevisorernas ställning och verksamhet har tid efter annan behandlats av riksdagen och senast i samband med att en ny handelsbolagslag och ändringar i bl. a. aktiebolagslagen beslutades (LU 1980/81: 4).

I en motion i det lagstiftningsärendet förespråkades att revisors ställning skulle stärkas på det sättet att han utses av en opartisk instans, förslagsvis en statlig myndighet, i stället för av bolagsstämman. Lagutskottet anförde med anledning av motionen att det är nödvändigt att revisorn intar en självständig ställning gentemot den han skall revidera och gentemot bolagsstämman. Vissa principiella invändningar kan enligt lagutskottet riktas mot att revisorn, framför allt i fåmansbolag, i praktiken utses av dem som han skall granska. Å andra sidan måste, framhöll lagutskottet, beaktas att hittillsvarande ordning inte inneburit några mera betydande nackdelar när det gäller revisorernas möjligheter att opartiskt granska företagen. Lagutskottet pekade vidare på att det kan vara svårt att hitta tillfredsställande alternativa former för utseende av företagsrevisorer. Enligt lagutskottet talar nämligen mycket för att man bör vara försiktig med att rubba det

förtroendefulla förhållande som i allmänhet råder mellan företag och revisorer.

Med hänvisning till bl. a. det nu anförda avstyrkte lagutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande bifall till motionen.

I det nu berörda lagstiftningsärendet om ny handelsbolagslag m. m. beslutades ändringar i bl. a. aktiebolagslagen avseende revisorernas uppgifter. Dessa lagändringar bygger bl. a. på den förut omnämnda promemorian (1978: 2) från BRÅ om revisorernas verksamhet. Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1981, innebär att revisorn skall ha uppgiftsskyldighet inte såsom f. n. endast i förhållande till bolagsstämman utan också till medrevisorer, särskild granskare, ny revisor och, vid konkurs, konkursförvaltaren.

I lagstiftningsärendet behandlades också en motion, vari föreslogs en översyn av frågan om revisionens inriktning, innehåll och omfattning samt om förutsättningarna för en långtgående upplysningsplikt gentemot det allmänna. Vid behandlingen av motionen konstaterade lagutskottet att det givetvis skulle vara möjligt att lagstiftningsvägen utöka revisorns skyldigheter och befogenheter att kontrollera ett företags verksamhet. Enligt lagutskottets mening är dock dessa befogenheter mycket stora redan f. n., och den utvidgning av revisors uppgiftsskyldighet som lagutskottet tillstyrkt bidrar också till en ökad öppenhet i dessa sammanhang. Sammantaget fann lagutskottet att någon allmän översyn av företagsrevisionens innebörd och inriktning inte var erforderlig. Riksdagen följde lagutskottet.

Remissyttranden

BRÅ ställer sig positivt till tanken på en utredning om företagsrevisorernas ställning och uppgifter. Detsamma gäller *kommerskollegium* som i första hand ser att kollegiet tilldelas resurser för att driva på utvecklingen på området. Kollegiet varnar dock för en utveckling mot en förvaltningsrevision.

Också *kronofogdemyndigheten i Göteborg* och *LO* anser att företagsrevisorernas ställning och uppgifter bör utredas. Enligt kronofogdemyndigheten bör en sådan utredning ta ställning till de frågor som berörs i motion 1120.

Sveriges industriförbund avstyrker förslaget i motion 1120 vad gäller företagsrevisorernas ställning, m. m. *Föreningen auktoriserade revisorer FAR* och *Svenska revisorssamfundet SRS* uttalar sig i avstyrkande riktning.

Yttrande från annat utskott

Lagutskottet har avgett yttrande rörande bl. a. frågan om företagsrevisionen (bilaga 2:3).

Med hänvisning till sina ställningstaganden i betänkandet (LU 1980/81:4) om ny handelsbolagslag m.m. anser *lagutskottet* att önskemålen i motion 1120 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

En minoritet (s) inom lagutskottet redovisar avvikande mening (jfr bilaga 2:3:1).

Ansvarsgenombrott

Gällande ordning m.m.

Ett utmärkande drag för verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform är att ansvaret för skulder som uppkommer i verksamheten drabbar bolaget som sådant och att delägarna svarar endast med sitt insatskapital. Reglerna innebär med andra ord att borgenärerna är hänvisade till att söka få betalning för sina fordringar ur bolagets tillgångar och inte kan vända sig mot de enskilda delägarna vare sig dessa är fysiska eller juridiska personer. Till skydd för borgenärernas intresse har uppställt ett omfattande regelsystem för att trygga att en bolagsförmögenhet verkligen skapas vid bolagets bildande och att detta bundna kapital inte sedan försvinner under bolagets verksamhet. Det anförda gäller i huvudsak också ekonomiska föreningar. Även en ekonomisk förenings borgenärer är således hänvisade till föreningens tillgångar och kan inte vända sig mot medlemmarna personligen. — Den personliga ansvarsfriheten för delägarna eller medlemmarna anses vara en grundläggande princip i aktiebolagsrätten och föreningsrätten.

Från principen om delägarnas eller medlemmarnas ansvarsfrihet har i lagstiftningen gjorts vissa avsteg (ansvarsgenombrott). Sålunda ådrar sig de som före ett aktiebolags bildande deltar i åtgärd eller beslut på bolagets vägnar ett solidariskt ansvar för de förpliktelser som ingåtts (2 kap. 13 § aktiebolagslagen). Om en aktiebolagsstyrelse underlåter att fullgöra likvidationsskyldighet när bolaget förlorat mer än två tredjedelar av aktiekapitalet blir styrelseledamöterna och andra som med vetskap om obeståndet handlat på bolagets vägnar likaledes solidariskt ansvariga för uppkomna förpliktelser (13 kap. 2 § aktiebolagslagen). Vidare kan enligt bestämmelser i 15 kap. aktiebolagslagen skadeståndsskyldighet uppkomma för stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör och aktieägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, aktieägare eller annan. För de ekonomiska föreningarnas vidkommande finns liknande bestämmelser i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar.

Ansvar för en juridisk persons skulder kan vidare uppkomma till följd av skatterättsliga bestämmelser. Enligt uppbördslagen (1953:272) kan sålunda den som i egenskap av företrädare för en juridisk person har verkställt skatteavdrag, men uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har underlåtit att betala det innehållna beloppet i rätt tid och ordning, bli solidariskt betalningsskyldig med den juridiska personen för skattebeloppet jämte restav-

gift. En motsvarande ordning gäller enligt särskilda författningar när mervärdeskatt inte inbetalas samt, fr. o. m. den 1 juli 1980, när arbetsgivaravgifter inte inlevereras i rätt tid och ordning (SFS 1980: 314).

När det gäller enmans- och fåmansföretag har i rättspraxis vissa ytterligare undantag gjorts från principen om delägars och medlemmars ansvarsfrihet för aktiebolags och ekonomiska föreningars förpliktelser (se bl. a. Nytt Juridiskt Arkiv avd. 1, 1975 s. 45).

Fr. o. m. den 1 juli 1980 gäller på konkursrättens område att ställföreträdare för aktiebolag och vissa andra juridiska personer enligt konkurslagen kan meddelas ett straffsanktionerat näringsförbud om de har handlat otillbörligt. Under förarbetena till bestämmelserna om näringsförbud (prop. 1979/80: 83, LU 1979/80: 31) uttalades att det inte var erforderligt att komplettera straffsanktionen vid näringsförbud med bestämmelser om personligt betalningsansvar. Det framhölls vidare att om erfarenheterna av tillämpningen av det nya näringsförbudet visade att behov av ett vidgat sanktionssystem föreligger får saken tas upp till förnyat övervägande.

Remissyttranden

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar att det är angeläget att man med ansvarsgenombrott kan komma åt skentransaktioner. Hovrätten anser därför att främst förhållandena i enmansbolag och familjebolag liksom relationerna mellan moderbolag och dotterbolag från de synpunkter som framförs i motion 1120 är av sådant intresse att frågan kräver närmare studier. En sådan uppgift bör enligt hovrättens mening anföras BRÅ.

Enligt BRÅ:s mening bör, om än med viss försiktighet, prövas möjligheten att i extrema situationer åstadkomma ansvarsgenombrott.

LO tillstyrker förslaget om ansvarsgenombrott i motion 1120.

Sveriges advokatsamfund, *SHIO-Familjeföretagen* och *Svenska företagares riksförbund* avstyrker förslaget om ansvarsgenombrott.

Enligt *Svenska arbetsgivareföreningen* (SAF) saknas tillräckliga skäl att tillsätta en utredning av det slag som föreslås i motion 1120. Samma inställning redovisar *Sveriges industriförbund* och *Svenska handelskammarförbundet* som bl. a. pekar på att redan gällande rätt medger ansvarsgenombrott i vissa fall av missbruk av aktiebolagsformen.

Yttrande från annat utskott

Över frågan om ansvarsgenombrott har yttrande avgetts av lagutskottet (bilaga 2: 3).

Enligt *lagutskottets* mening ger gällande regler om ansvarsgenombrott i förening med den rättspraxis som har utvecklats möjligheter att ålägga dem som har ett bestämmande inflytande över en juridisk person ansvar för dennas skulder i sådana fall då fordringsägarnas intressen klart och illojalt har åsidosatts. Lagutskottet anser att man inom den civilrättsliga lagstiftningen inte utan starka skäl bör urholka principen om ansvarsfrihet ytterli-

gare. Sådana starka skäl har enligt lagutskottets mening inte visats föreliggande.

Med hänvisning till bl. a. det anförda anser lagutskottet att motionerna 1120 och 1864 såvitt avser frågan om ansvarsgenombrott bör avstyrkas.

En minoritet (s) inom lagutskottet redovisar avvikande mening.

Grå arbetskraft

Inledning

Uttrycket grå arbetskraft synes från början ha använts som en beteckning på arbetstagare som genom olaga arbetsförmedling sätts in för att utföra arbete på en uppdragsgivares arbetsplats. Det uppkomna förhållandet framstår utåt som ett uppdragsförhållande mellan två självständiga näringsutövare, medan uppdragsgivaren i verkligheten är huvudarbetsgivare för de arbetstagare som utför arbetena hos honom. Ett sådant uppdragsförhållande kan vara, men är inte alltid, ett mellan parterna överenskommet arrangemang. Det utmärkande för detta uppdragsförhållande är att förmedlaren inte gör något avdrag för preliminärskatt vid utbetalningen av arbetstagarens ersättningar.

När uttrycket grå arbetskraft numera används i dagligt tal synes man emellertid avse inte bara sådana grupper av arbetstagare som anlitas med hjälp av en förmedlare eller mellanhand utan också personer som ensam anlitas för ett uppdrag under förhållanden som kan medföra att en tjänste- eller rörelseinkomst undanhålls från beskattning. Det gäller här bl. a. personer som åtar sig uppdrag som bisyssla eller i egenskap av s. k. enmansföretagare.

Gällande ordning

Enligt lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling (arbetsförmedlingslagen) gäller som huvudregel bl. a. att arbetsförmedling inte får bedrivas i förvärvssyfte. Med arbetsförmedling avses även uthyrning av arbetskraft.

Bestämmelserna i arbetsförmedlingslagen är straffsanktionerade. Den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Även den som bereder arbete åt någon efter anvisning genom olaga arbetsförmedling kan dömas till samma straff. Det sagda innebär att det är straffbart såväl att hyra ut arbetskraft som att engagera sådan arbetskraft i en viss verksamhet.

Utanför lagens tillämpningsområde faller uppdrag med entreprenadkaraktär.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ger de fackliga organisationer som är bundna av kollektivavtal på en arbetsplats inflytande när det gäller att engagera arbetskraft genom entreprenader eller inhyrning av arbetskraft. Syftet med dessa regler är att komma åt använd-

ningen av s. k. grå arbetskraft. En arbetsgivare är skyldig att – innan han beslutar att utföra visst arbete på arbetsplatsen med arbetskraft som inte har anställning där – på eget initiativ förhandla med vederbörande arbetstagarorganisation. Syftet med denna s. k. primära förhandlingsskyldighet är att arbetstagsidan på förhand skall få kännedom om och möjlighet att påverka ett tilltänkt beslut. Bestämmelsen om primär förhandling gäller inte vid tillfälliga arbeten eller för arbeten som traditionellt inom företaget brukar utföras på entreprenad. Om det föreligger synnerliga skäl, kan arbetsgivaren undantagsvis få besluta om en entreprenad trots att förhandlingsskyldigheten inte fullgjorts. Om en aktuell entreprenad eller annat liknande avtal kan antas medföra åsidosättande av lag eller kollektivavtal eller om åtgärden på annat sätt skulle strida mot vad som är godtaget inom parternas avtalsområde, kan vederbörande centrala fackliga organisation förbjuda att avtalet kommer till stånd eller verkställs (facklig vetorätt).

Pågående reformarbete

I departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. lades fram förslag till lagstiftning om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt m. m. Lagstiftningen avsågs bli tillämplig i fall då en näringsidkare uppdragit åt någon som inte är anställd hos honom att för hans räkning utföra arbete i hans rörelse. Förslaget innehåller dels generella regler, dels regler för uppdrag inom varvs-, anläggnings- och byggnadsnäringarna.

De generella reglerna innebar i första hand en skyldighet för uppdragsgivare att lämna kontrolluppgift rörande vissa uppdrag. Åsidosätts denna skyldighet skulle uppdragsgivaren tillsammans med uppdragstagaren bli ansvarig för skatt och arbetsgivaravgifter som belöper på lön till anställd hos uppdragstagaren för arbete hos uppdragsgivaren.

Promemorian remissbehandlades. Därvid kritiserades såväl förslaget om rörelseidkares uppgiftsskyldighet som de föreslagna bestämmelserna för varvs-, anläggnings- och byggnadsnäringarna.

Mot bakgrund av den remisskritik som sålunda framkom har försök gjorts att på andra vägar komma till rätta med de aktuella problemen.

Ett försök i den riktningen har redovisats i departementspromemorian (Ds B 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen. I den promemorian framhålls att man särskilt bör beakta möjligheterna att rikta åtgärder mera direkt mot sådana uppdragsförhållanden som är av intresse från kontrollsynpunkt. Bl. a. bör övervägas om inte åtgärderna i högre grad än enligt den tidigare departementspromemorian bör riktas in mot den typ av grå arbetskraft som består av personer som åtar sig att ensamma utföra ett uppdrag, dvs. s. k. enpersonsföretagare och liknande.

Det lagförslag som läggs fram i promemorian har utarbetats i enlighet med nu angivna tankegångar. Förslaget syftar till att försvåra utnyttjandet av grå arbetskraft inom sådana områden, där problemen är särskilt besvä-

rande med avseende på skatteundandragande och illojal konkurrens för de seriösa företagen.

Enligt förslaget skall en uppdragsgivare åläggas viss skyldighet och ansvarighet när ett uppdrag ges till någon som inte är registrerad till mervärdesskatt. Kan uppdragstagaren inte visa att han är registrerad skall uppdragsgivaren hålla inne hälften av uppdragsersättningen och betala in denna till uppbördsmyndighet.

Den nu angivna skyldigheten föreslås gälla i fråga om praktiskt taget alla slags arbeten som en fastighetsägare kan uppdra åt någon att utföra på sin mark eller sina byggnader eller andra anläggningar. En kontroll- och avgiftsskyldighet får också den uppdragsgivare som på sin egen arbetsplats och som ett led i sin rörelse låter en uppdragstagare utföra ett arbete åt sig.

I promemorian redovisas vidare – utan slutligt ställningstagande – alternativa förslag i fråga om ägare av småhus och bostadslägenheter i syfte att ge myndigheterna ett vidgat underlag för sin kontroll.

Den nu angivna departementspromemorian har remissbehandlats och bereds f. n. i regeringskansliet. Enligt vad som har inhämtats avses en proposition i ämnet bli förelagd riksdagen under innevarande år.

Remissyttranden

Riksåklagaren intar en försiktig hållning när det gäller frågan om att genomföra de förslag som lagts fram i departementspromemorian (Ds Fi 1976:4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. Trots de fördelar som grundtankarna i förslaget innebär ställer sig riksåklagaren tveksam till att förslaget genomförs på grundval av det utredningsunderlag som föreligger.

BRÅ anser det vara en angelägen åtgärd att de i promemorian framförda förslagen genomförs.

Riksskatteverket, som instämmer i tankegångarna bakom promemorieförslaget, anser att åtgärder snarast bör vidtas för att stävja systemet med grå arbetskraft. Verket framhåller härvidlag att under den tid som har gått sedan promemorian lades fram har omfattningen av systemet med grå arbetskraft ökat.

Enligt *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) bör de förslag som redovisas i departementspromemorian snarast föreläggas riksdagen. Även *LO* instämmer i dessa förslag.

SAF ställer sig avvisande till de i promemorian framförda förslagen. Enligt *SAF* skulle förslaget om ökad uppgiftsskyldighet och ökat ekonomiskt ansvar kunna medföra allvarliga störningar i många seriöst arbetande företags verksamhet.

Även *Sveriges industriförbund* intar en negativ hållning till förslagen i promemorian. Förbundet understryker dock det angelägna i att effektiva åtgärder vidtas för att komma till rätta med vissa uppdragstagares skatte- och avgiftsundandragande, inte minst med hänsyn till de konkurrensnedvridande effekter till de seriösa företagens nackdel som detta undandragande leder till.

Yttrande från annat utskott

Yttrande har avgetts av skatteutskottet (bilaga 2: 2) och arbetsmarknadsutskottet (bilaga 2: 7).

Vad gäller den grå arbetskraften pekar *skatteutskottet* endast på att saken är föremål för beredning inom regeringskansliet. *Skatteutskottet* avstyrker bifall till motionerna 1120 och 1864 i vad de rör skattefrågor.

En minoritet (s) inom *skatteutskottet* redovisar avvikande mening.

Arbetsmarknadsutskottet framhåller att det är angeläget att söka komma till rätta med det problem som den grå arbetskraften utgör. Företeelsen är enligt arbetsmarknadsutskottet osund och den har många nackdelar: skatter och avgifter undandras samhället, seriösa företag råkar i en orimlig konkurrenssituation, den sociala tryggheten eftersätts för arbetstagarna, svårigheter föreligger att bedriva ett effektivt skyddsarbete, facklig splittring kan uppstå på arbetsplatsen, arbetsmarknadspolitiken försvåras genom uppdelningen på en legal och en illegal arbetsmarknad, etc.

Arbetsmarknadsutskottet pekar på de olika åtgärder som under 1970-talet har vidtagits mot den grå arbetskraften; bl. a. har arbetsförmedlingslagen skärpts och straff införts för den som utnyttjar grå arbetskraft. Enligt arbetsmarknadsutskottet har man emellertid inte kunnat lösa problemen enbart genom gjorda insatser. Också åtgärder på skattesidan är nödvändiga. Arbetsmarknadsutskottet utgår från att förslag på grundval av gjorda utredningar snarast kommer att föreläggas riksdagen. Med hänvisning till det arbete som f. n. bedrivs finns det enligt arbetsmarknadsutskottets mening inte skäl att föreslå någon åtgärd på grund av motionen i den nu aktuella delen.

Näringsförbud*Gällande ordning m. m.*

I vårt land gäller att all näringsverksamhet är fri för svenska medborgare och svenska juridiska personer, om inte annat är föreskrivet. På åtskilliga områden finns emellertid begränsningar i näringsfriheten. En sådan begränsning utgörs av det näringsförbud varom bestämmelser finns i konkurslagen (1921: 225). En redogörelse för andra inskränkningar i näringsfriheten lämnas under avsnittet om etableringskontroll.

Enligt konkurslagen gäller sedan gammalt den huvudregeln att en person som är försatt i konkurs inte får idka rörelse varmed följer bokföringsskyldighet. Bestämmelsen är straffsanktionerad.

Genom nyligen beslutade ändringar i konkurslagen har som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten införts nya regler om näringsförbud i samband med konkurs. Vid sidan av det sedan tidigare gällande generella förbudet mot näringsverksamhet under konkurs gäller sålunda fr. o. m. den 1 juli 1980 ett mera långtgående näringsförbud som förutsätter prövning i det enskilda fallet.

Näringsförbud kan meddelas att gälla inte bara under konkursen utan också sedan denna har avslutats. Förbudet är emellertid tidsbegränsat: maximitiden är högst fem år med viss möjlighet till förlängning. Den som bryter mot ett meddelat näringsförbud kan dömas till fängelse i högst två år.

Detta näringsförbud, som prövas av allmän domstol på talan av åklagare, kan meddelas en gäldenär när konkurs har inträffat. Förutsättningen är att 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 har meddelats näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet som medför bokföringsplikt. Han får inte heller vara styrelseledamot eller i annan egenskap vara ställföreträdare för bl. a. aktiebolag eller, utan att formellt vara ställföreträdare, faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av företaget.

I lagstiftningsärendet om utvidgat näringsförbud (prop. 1979/80: 83, LU 31) berördes något frågan om näringsförbudets omfattning. Departementschefen anförde i denna sak att det i och för sig finns skäl att överväga om inte ett näringsförbud bör kunna tillgripas också i andra fall än då en person har gått i konkurs, exempelvis vid missbruk av likvidationsinstitutet. Departementschefen fann emellertid att det i det aktuella lagstiftningsärendet skulle föra för långt att ta upp frågan om näringsförbud i ett vidare sammanhang än det vari utredning skett.

I samma lagstiftningsärende diskuterades frågan huruvida näringsförbudet skulle föregås av en prövning i varje särskilt fall eller inträda automatiskt. Med anledning av en motion om automatiskt näringsförbud uttalade lagutskottet att en sådan ordning skulle innebära en alltför långtgående åtgärd. Enligt lagutskottet gällde frågan hur man skall komma till rätta med allvarliga fall av missbruk i samband med konkurs. Det kunde då enligt lagutskottets mening inte gärna komma i fråga att förhindra varje näringsidkare som gått i konkurs att bedriva näring. Lagutskottet avstyrkte bifall till motionen.

Frågor rörande näringsförbud har i olika sammanhang aktualiserats inom konsumentområdet. Här skall något beröras vissa förslag som har lagts fram på området.

I konsumentverkets rapport 1977:5 Konsumentskydd vid bilreparationer diskuteras lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid bilreparationer. Därvid befins att ett system med statlig auktorisation av reparationsverkstäderna kan föra med sig fler nackdelar än fördelar för konsumenterna. Mot denna bakgrund förordas i rapporten i stället ett system bestående av tillsyn, registrering av verkstäder, garantiplikt, för-

säkringsplikt, kontroll samt, vid uppenbara missförhållanden, näringsförbud.

Förbud att vara verksam inom fordonsverkstadsbranschen skall enligt rapporten få tillgripas endast vid särskilt kvalificerade fall, bl. a. då utförda arbeten vid upprepade tillfällen befunnits vara felaktigt, bristfälligt eller osakkunnigt utförda.

I en annan rapport (1978:8-01) från konsumentverket benämnd Auktorisation och konsumentskydd, som har överlämnats till regeringen, redovisas en bedömning av i vilken utsträckning och i vilken form auktorisation av näringsidkare bör användas som medel att förbättra konsumenternas situation.

I rapporten sägs bl. a. att restriktivitet bör iakttas med att införa obligatorisk auktorisation. De områden där obligatorisk auktorisation dock kan komma i fråga synes enligt rapporten väsentligen vara sådana där dylika åtgärder bedöms erforderliga för säkerställande av trygghet till liv, hälsa, säkerhet och personlig integritet samt större ekonomiska värden för den enskilde.

Som ett alternativ till obligatorisk auktorisation nämns i rapporten bl. a. näringsförbud för vissa särskilt misskötsamma näringsidkare i enlighet med den nyss nämnda rapporten om konsumentskydd vid bilreparationer.

Konsumenttjänstutredningen har under år 1979 lagt fram betänkandet (SOU 1979: 36) Konsumenttjänstlag, som innehåller förslag till regler om bl. a. reparations- och servicearbeten. I betänkandet berörs också frågan om att införa institutet näringsförbud på konsumentområdet. Utredningen pekar i sammanhanget på att näringsförbud utgör en mycket ingripande sanktion för den näringsidkare det drabbar och ett genomförande fordrar ställningstaganden till åtskilliga problem, bl. a. de anställdas och borge-närers ställning. Det framstår enligt utredningen f. ö. som diskutabelt om ett näringsförbudsinstitut bör begränsas till att avse enbart konsumenttjänster, då ju uppenbart oseriös näringsverksamhet förekommer också på konsumentköpsområdet och även utanför konsumentsektorn.

Utredningen konstaterar att metoden att med bibehållen etableringsfrihet rikta åtgärder direkt mot de näringsidkare som missbrukar näringsfriheten från flera synpunkter har väsentliga fördelar framför ett auktorisationssystem. Utredningen förordar därför att en särskild utredning kommer till stånd om införande av ett näringsförbudsinstitut. Denna utredning torde inte böra begränsas till att avse konsumenttjänster utan bör i vart fall avse hela konsumentområdet. Uppenbart oseriös näringsverksamhet är emellertid enligt utredningens mening ett generellt problem som tar sig uttryck i åsidosättande av annan lagstiftning än den som finns på konsumentområdet, t. ex. angående skatteuppbörd eller arbetarskydd. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att frågan om införande av möjlighet att meddela näringsförbud mot uppenbart oseriösa näringsidkare utreds generellt.

Konsumenttjänstutredningens betänkande har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

Frågan om att införa någon form av näringsförbud berörs också av hemförsäljningskommittén i betänkandet (SOU 1979: 76) Ny hemförsäljningslag. Kommittén ställer sig något tveksam till effekten av ett näringsförbud på hemförsäljningsområdet. Kommittén vill dock inte utesluta att ett sådant förbud kan visa sig fylla ett behov. Något förslag lägger kommittén inte fram utan frågan om näringsförbud bör enligt kommitténs mening utredas med ett bredare perspektiv.

En proposition på grundval av kommitténs betänkande avses bli förelagd riksdagen till våren.

Remissyttranden

BRÅ framhåller att näringsförbud kan utgöra ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet.

Näringsfrihetsombudsmannen tillstyrker förslaget i motion 1120 att man utreder möjligheterna att tillämpa ett näringsförbudssystem i andra fall än vid konkurs. En liknande inställning redovisar *konsumentombudsmannen* och *Kooperativa förbundet*. *Kronofogdemyndigheten i Malmö* ställer sig positiv till att näringsförbud tillgrips även utan samband med konkurs. Även *TCO* uttalar sig positivt.

LO anser det tänkbart att näringsförbud meddelas i andra situationer än i samband med konkurs, t. ex. när en näringsidkare blir fälld för grovt skattebrott.

Riksåklagaren anför att erfarenheterna av de nya reglerna om näringsförbud i samband med konkurs bör avvaktas innan man överväger att införa liknande förbud i andra fall. En liknande inställning redovisas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kommerskollegium*, *kronofogdemyndigheten i Stockholm* och *Sveriges köpmannaförbund*.

Statens industriverk förklarar sig i princip inte ha något emot att utredning om näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet påbörjas. Verket ställer sig dock tveksamt till att ett förslag i ämnet utformas enligt de riktlinjer som föreslås i motion 1120. Innan ett utredningsarbete påbörjas bör enligt verkets mening i första hand prövas om frågan kan tas upp av *BRÅ* inom ramen för dess översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

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.

SAF uttalar att det inte f. n. finns tillräckliga skäl att överväga ytterligare regler om näringsförbud. I vart fall bör enligt *SAF* erfarenheterna av de nya reglerna på konkursområdet avvaktas. Liknande synpunkter anföras av *Sveriges industriförbund*.

Sveriges advokatsamfund och Motorbranschens riksförbund uttalar sig i avstyrkande riktning beträffande förslaget i motion 1120.

Yttrande från annat utskott

Över frågan om näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet har yttrande avgetts av näringsutskottet (bilaga 2: 6).

Näringsutskottet delar den uppfattning som många remissinstanser framfört att det nu är för tidigt att ta upp frågan om näringsförbud som en mera allmänt förekommande reaktion från samhällets sida gentemot ekonomisk brottslighet. När ett antal ingripanden med näringsförbud enligt konkurslagen har skett och förbuden har varit i kraft en tid kommer det enligt näringsutskottets mening att finnas underlag för en bedömning av den nya sanktionsformens för- och nackdelar. Näringsutskottet avstyrker alltså förslaget om en omedelbar utredning beträffande näringsförbud som en mera generell sanktionsform och menar att statsmakerna t. v. bör rikta in sig på andra metoder att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten.

En minoritet (s) inom näringsutskottet redovisar avvikande mening.

Etableringskontroll m. m.

Gällande ordning

Såsom har sagts under föregående avsnitt råder i Sverige i princip fri etableringsrätt. All näringsverksamhet är fri för svenska medborgare och svenska juridiska personer såvida inte annat är uttryckligen stadgat.

Näringsfriheten är emellertid inskränkt på en rad områden.

Vissa typer av näringsverksamhet är förbehållna staten eller staten närstående företag. Detta gäller t. ex. beträffande tillverkning och försäljning av rusdrycker samt detaljhandel med läkemedel. Vissa yrken får utövas endast av den som visat sig ha erforderlig kompetens såsom i fråga om läkare, tandläkare och veterinärer. På andra områden, där det i och för sig råder fri etableringsrätt, förekommer ett frivilligt auktorisationsförfarande genom kommerskollegium, handelskammare eller branschförening. Så är fallet exempelvis beträffande revisorer och fastighetsmäklare. Auktorisationsförfarandet för advokater kan också nämnas i sammanhanget.

I andra branscher åter krävs tillstånd av en offentlig myndighet för utövande av näringsverksamhet. Skälen härför varierar. I vissa fall är motivet att det finns behov av samhällelig kontroll över utnyttjandet av landets naturresurser eller över andra typer av verksamhet av allmän vikt. I andra fall är det fråga om en verksamhet av särskilt ömtålig natur. I allmänhet har man velat ha garantier för att den ifrågavarande verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillförlitligt sätt och för att utövaren av verksamheten i övrigt uppfyller de lämplighetskrav som kan ställas. I en

del fall motiveras tillståndsplikten snarast av hänsyn till allmän ordning. Som exempel på lagar där etableringskontroll föreskrivs kan nämnas lagen (1948: 433) om försäkringsrörelse, lagen (1955: 183) om bankrörelse, lagen (1968: 555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket, jordförvärvslagen (1979: 230), kreditupplysningslagen (1973: 1173), inkassolagen (1974: 182), lagen (1974: 191) om bevakningsföretag, yrkes- trafiklagen (1979: 559), vapenlagen (1973: 1176), lagen (1981: 2) om handel med skrot och begagnade varor. En speciell form av kontroll gäller enligt resegarantilagen (1972: 204), som föreskriver att den som anordnar sällskapsresor i förvärvssyfte skall ställa säkerhet hos kommerskollegium.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om etableringskontroll har vid flera tillfällen under senare år behandlats av riksdagen i samband med motioner i ämnet. En redovisning av vad som därvid framkommit finns intagen i näringsutskottets betänkande NU 1980/81: 2, till vilket här hänvisas.

I anslutning till det förut omnämnda lagstiftningsärendet om näringsförbud i konkurs väcktes en motion om etableringskontroll i syfte att motverka den ekonomiska brottsligheten. Motionen behandlades i den delen av näringsutskottet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (NU 1979/80: 53) erinrade näringsutskottet om den genomgripande revision av konkurslagstiftningen som pågick och som hade lett fram till den då aktuella propositionen om utvidgat näringsförbud.

Näringsutskottet anförde vidare.

Enligt utskottets mening är det väsentligt för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag. Samtidigt är det angeläget att olika slags missförhållanden i företagens verksamhet så långt möjligt undanröjs och förebyggs. Bl. a. konkurs- och skattelagstiftning är viktiga instrument för detta. Mot den angivna bakgrunden avstyrker utskottet motionsyrkandet om en allmän etableringskontroll.

Frågan om etableringskontroll ägnas en utförlig behandling också i näringsutskottets nyss nämnda betänkande NU 1980/81: 2. I betänkandet avstyrkte näringsutskottet motionsyrkanden som går ut på etableringskontroll inom hotell- och restaurangbranschen och för städbolag. Även yrkanden om inrättande av särskilda branschregister för bilverkstäder och över näringsidkare inom byggbranschen avstyrktes av näringsutskottet. Näringsutskottet hänvisade härvidlag till det arbete rörande inrättande av ett s. k. basregister med grundläggande uppgifter om företag och organisationer som uppdragits åt statskontoret. Vid ärendets behandling av riksdagen den 21 januari 1981 beslöts efter lika röstetal vid votering att det skulle återförvisas till näringsutskottet.

Ärendet har nyligen behandlats på nytt av näringsutskottet (NU 1980/81: 39).

Remissyttranden

Hovrätten över Skåne och Blekinge tillstyrker en utredning – i första hand genom BRÅ:s försorg – om etableringskontroll enligt de tankegångar som förs fram i motionerna. Enligt hovrätten bör i första hand kartläggas hur stort behovet av etableringskontroll är och vad som kan vinnas därmed. Även *kronofogdemyndigheten i Göteborg* anser att övervägande skäl talar för förslaget om en utredning av frågan om etableringskontroll.

Kronofogdemyndigheten i Malmö uttalar att ställföreträdaransvaret för juridiska personers ekonomiska förhållanden i första hand bör byggas ut men att även etableringskontroll bör kunna tillgripas när det finns fog för det.

Enligt *LO* bör man pröva frågan om att införa etableringskontroll inom sådana branscher, där den fria etableringsrätten har missbrukats. Liknande synpunkter framförs också av *TCO*.

Riksåklagaren pekar på att även när det gäller förutsättningarna för att genom etableringskontroll motverka ekonomisk brottslighet kan värdefulla erfarenheter vinnas genom tillämpningen av de nya reglerna om näringsförbud i konkurs. Enligt riksåklagaren finns det därför skäl att även på detta område avvakta sådana erfarenheter innan införandet av ny och mera omfattande reglering övervägs.

BRÅ anför att en viss restriktivitet bör iakttas vad gäller etableringskontroll i form av obligatorisk auktorisation eller tillståndsgivning.

Statens industriverk förklarar sig i princip inte ha något emot en utredning om etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet. Verket ställer sig dock tveksamt till att ett förslag i ämnet utformas enligt de riktlinjer som föreslagits i motionerna. Innan något utredningsarbete påbörjas bör enligt verket i första hand övervägas om frågan inte kan tas upp av *BRÅ*.

Tveksamt till en särskild utredning om etableringskontroll ställer sig också *kommerskollegium*. Enligt kollegiet bör först kartläggas de missförhållanden man vill ingripa mot och därefter de medel väljas som är mest ändamålsenliga.

Centralorganisationen SACO/SR ställer sig ytterst tveksam till förslaget om etableringskontroll på grund av både den byråkrati som då skulle uppstå och risken för att näringsfriheten urholkas.

Sveriges köpmannaförbund rekommenderar branschregister och är tveksamt till etableringskontroll i fråga om andra branscher än banker och försäkringsbolag.

Även *Motorbranschens riksförbund* förordar för bilverkstädernas del i första hand ett system med branschregister. Först om ett registreringssystem inte är verksamt för att komma till rätta med problemen i branschen bör frågan om etableringskontroll utredas närmare.

Tveksamt till övervägandena om etableringskontroll är också *Kooperativa förbundet*.

Näringsfrihetsombudsmannen anför att inskränkningar i den fria etableringsrätten bör begränsas uteslutande till sådana verksamhetsområden där hänsyn till liv, hälsa och säkerhet gör det nödvändigt med etableringskontroll. Med hänsyn härtill tar näringsfrihetsombudsmannen avstånd från de i motionerna framförda önskemålen om en utredning rörande etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet.

Konsumentombudsmannen 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.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anför att etableringskontroll knappast är en framkomlig väg när det gäller att ingripa mot branscher med stor ekonomisk brottslighet. Myndigheten pekar på att man i stället bör överväga ett system där rätten att driva näring är beroende av att skyldigheten att betala skatter och avgifter fullgörs.

SAF, Sveriges industriförbund och Svenska företagens riksförbund ställer sig avvisande till motionsönskemålen såvitt gäller etableringskontroll. En sådan skulle enligt SAF medföra allvarliga negativa verkningar såväl för enskilda som för samhället.

Också *Sveriges advokatsamfund* uttalar sig i avstyrkande riktning beträffande motionsönskemålen om etableringskontroll.

Yttrande från annat utskott

Näringsutskottet har avgett yttrande även över frågan om etableringskontroll (bilaga 2:6).

Näringsutskottet anför att enligt den näringsfrihetsprincip som tillämpats i Sverige relativt få inskränkningar har gjorts i rätten att etablera företag; sådana inskränkningar har varit betingade av bl.a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn. De hittillsvarande riktlinjerna bör enligt näringsutskottets mening följas även framgent. Någon allmän utredning om etableringskontroll vill näringsutskottet inte förorda, och erinrar om att det finns andra mera direkt verkande åtgärder som man i första hand bör överväga att sätta in mot de företagare som missbrukar näringsfriheten.

En minoritet (s) inom näringsutskottet redovisar avvikande mening.

I ett senare yttrande (bilaga 3) i saken avseende motionerna 1980/81: 237 och 1980/81: 1098 hänvisar näringsutskottet till sitt nyss återgivna yttrande och förklarar att förenämnda motioner inte ger utskottet anledning till något ändrat ställningstagande i frågan om etableringskontroll. Vad gäller frågan om inrättande av branschregister i vissa branscher pekar näringsutskottet på att det arbete som pågår med ett basregister för alla branscher bör kunna leda till en lösning som tillgodoser motionsönskemålen i detta avseende.

En minoritet (s) inom näringsutskottet redovisar avvikande mening.

Kontroll över kreditströmmarna m. m.*Gällande ordning m. m.*

Den nuvarande samhällskontrollen över bankerna och kreditströmmarna kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Bankerna övervakas av riksbanken, bankinspektionen, valutastyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen och datainspektionen. Bankinspektionen kontrollerar att sund bankverksamhet iakttas och utövar priskontroll på banktjänster. Riksbanken tillämpar i sin kontroll bl. a. lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel. Vidare tillsätter regeringen ledamöter i bankernas styrelser, både centralt och regionalt, och kommunerna har rätt att utse representanter i affärsbankernas kontorsstyrelser.

Genom den kreditpolitiska lagstiftningen utövar samhället påverkan på bl. a. kreditströmmarnas storlek och inriktning. Den författningsmässiga grundvalen för kreditpolitiken utgörs av den nyss nämnda lagen om kreditpolitiska medel.

Lagen om kreditpolitiska medel trädde i kraft den 1 januari 1975. Giltighetstiden begränsades till tre år. Därefter har lagens giltighetstid förlängts två gånger, senast hösten 1978, då riksdagen beslöt förlänga giltighetstiden till utgången av år 1981 (prop. 1978/79: 47, FiU 12, rskr 71).

Lagen om kreditpolitiska medel har formen av en fullmaktslag. Den ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel. Förutsättningen för sådant förordnande är att det behövs för att uppnå de mål som har fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

De kreditpolitiska medlen enligt lagen är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering. Av dessa är likviditetskrav, kassakrav och emissionskontroll avsedda att vara mera normala inslag i kreditpolitiken och kunna användas fortlöpande. De övriga är enligt lagen att anse som extraordinära medel och förordnande om något av dem får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger.

Förordnande om kreditpolitiskt medel kan avse ett eller flera slag av bankinstitut, försäkringsinstitut eller annat kreditinstitut. Förordnande om emissionskontroll eller räntereglering kan avse även annan än kreditinstitut.

Med likviditetskrav avses att bankinstituts likvida medel, inkl. stats- och bostadsobligationer, skall motsvara viss andel av bankens förbindelser. Kassakrav, som liksom likviditetskrav kan riktas endast mot bankerna, betyder att bankens medel på checkräkning i riksbanken tillsammans med så stor del av ineliggande kassa som riksbanken medger skall motsvara viss andel av bankens förbindelser. Utlåningsreglering, som kan gälla bankinstitut och finansbolag, innebär i huvudsak att ett högsta belopp

fastställs för utlåningen. Utlåningstaket kan bestämmas som en andel av kreditvolymens storlek vid viss tidigare tidpunkt. Genom allmän placeringsplikt åläggs bank- eller försäkringsinstitut att se till att viss andel av den ökning deras totala placeringar undergår består av prioriterade placeringar, dvs. lån åt staten och lån för bostadsändamål. Med särskild placeringsplikt avses skyldighet för bank att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsprojekt. Räntere reglering slutligen innebär att högsta eller lägsta ränta fastställs för inlåning eller att högsta ränta fastställs för utlåning.

Om regeringen har meddelat förordnande om kreditpolitiskt medel ankommer det på riksbanken att svara för de föreskrifter som behövs för användningen.

Lagen om kreditpolitiska medel är f.n. föremål för översyn. Enligt regeringens bemyndigande i mars 1980 har chefen för ekonomidepartementet tillsatt en kommitté med uppgift att förutsättningslöst se över kreditpolitikens mål och medel och den kreditpolitiska lagstiftningens ändamålsenlighet. Enligt direktiven (kommittéberättelsen 1981 del II s. 122) till kommittén bör en allmän strävan vara att i möjligaste mån avreglera kreditmarknaden. I sammanhanget pekas bl.a. på att en åtstramning av kreditmarknaden med hjälp av selektiva medel resulterar i framväxten av en icke organiserad ("grå") kreditmarknad. Kommittén har härvidlag att förutsättningslöst överväga i vad mån kreditpolitiska medel behöver användas mot finansbolag eller företag utanför den kontrollerade kreditmarknaden.

I detta sammanhang skall också nämnas att regeringen i mars 1980 beslutat tillkalla en kommitté för översyn av kontokortsverksamheten. Enligt sina direktiv (kommittéberättelsen 1981 del II s. 117) har kommittén bl.a. att bedöma behovet av penning- och kreditpolitisk kontroll över kontokortsmarknaden.

Remissyttranden

Fullmäktige i riksbanken anför att i strikt mening olagliga transaktioner inom banksystemet är mycket sällsynta. Fullmäktige framhåller också att det kan vara mycket svårt för en bank att fastställa syftet med alla de lån som förmedlas; det är fråga om stora lånevolymer och ändamålet anges ofta av låntagaren utan att banken kan kontrollera denna uppgift. I en ekonomi av Sveriges typ sker, påpekar fullmäktige, kontrollen över kreditgivning med huvudsakligen generella medel, där en styrning av enskilda lånetransaktioner genom myndigheternas försorg knappast är förenlig med ett sådant system.

BRÅ erinrar om att de många olika kreditformer, t.ex. via privatbankirer, säljarreverser och kontokort, som under senare år har vuxit fram vid sidan av det traditionella kreditväsendet kan utgöra en grogrund för ekono-

misk brottslighet. Från brottsförebyggande synpunkt är det enligt BRÅ därför angeläget att detta område närmare regleras.

Bankinspektionen uppger 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, t. ex. spekulationsaffärer med fastigheter.

Svenska bankföreningen och *Sveriges föreningsbankers förbund* hävdar att samhällsinflytandet i bankerna är betydande och fullt tillräckligt för att möjliggöra erforderlig kontroll. Bankorganisationerna understryker i sammanhanget att förekomsten och ökningen av den oreglerade kreditmarknaden inte beror på bristande samhällsinflytande i bankerna. I stället är det den ökande kreditpolitiska kontrollen som styr kreditströmmarna ut till den oreglerade marknaden.

TCO anför att kontrollen över kreditströmmarna är en viktig åtgärd för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten och därför måste bl. a. bankinspektionens möjligheter till kontroll förstärkas.

Yttrande från annat utskott

Yttrande har avgetts av finansutskottet (bilaga 2:1) och näringsutskottet (bilaga 2:6).

Finansutskottet anför att en ökad kontroll över bankerna knappast i sig torde medföra att enskilda låneärenden granskas bättre. Enligt finansutskottet bör också observeras att en mycket stor del av kreditgivningen sker utanför kreditinstituten och att denna förmedling ingalunda är mindre laglig än den som sker via kreditinstituten. Förekommer det brottslighet i dessa sammanhang skall detta enligt finansutskottet med kraft beivras. Finansutskottet avstyrker kraven i motion 1120 om att införa bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärka samhällets inflytande i bankerna.

En minoritet (s) inom finansutskottet redovisar avvikande mening.

Näringsutskottet anför att varken motionärerna eller de remissinstanser 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. Näringsutskottet, som understryker bankernas eget och bankinspektionens ansvar för en sund utveckling av bankverksamheten, finner inte att riksdagen har skäl att göra någon framställning till regeringen enligt motionärernas önskemål.

En minoritet (s) inom näringsutskottet redovisar avvikande mening.

Miljöbrott

Gällande ordning m. m.

På miljölagstiftningens område finns atskilliga lagar som innehåller bestämmelser om straff. I detta betänkande begränsas framställningen till att

gälla främst två centrala miljövårdslagar, nämligen arbetsmiljölagen (1977: 1160) och miljöskyddslagen (1969: 387). Dessutom berörs vissa bestämmelser i brottsbalken (BrB).

Bland sådana miljövårdslagar som innehåller ansvarsbestämmelser skall dock här också nämnas lagen (1973: 329) om hälso- och miljöfarliga varor, lagen (1971: 1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, lagen (1973: 1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss, lagen (1976: 1054) om svavelhaltigt bränsle och naturvårdslagen (1964: 822).

Bestämmelser om arbetsmiljöns utformning och därmed sammanhängande frågor regleras i arbetsmiljölagen. Denna lag, som trädde i kraft den 1 juli 1978, är utformad som en ramlag och kompletteras med föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Till lagen anknyter arbetsmiljöförordningen (1977: 1166).

Föreskrifterna i arbetsmiljölagen är inte direkt straffsanktionerade. De ger i stället möjlighet till ingripande i enskilda fall av yrkesinspektionen i syfte att få till stånd konkreta åtgärder i arbetsmiljöfrämjande syfte. Enligt lagen kan yrkesinspektionen sålunda meddela föreläggande eller förbud för att arbetsmiljölagens föreskrifter skall efterlevas. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot meddelat föreläggande eller förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff kan den dömas som bryter mot föreskrift som innehåller krav på förprovning eller konkreta eller generella förbud mot användning av bl. a. arbetsprocess eller farligt ämne.

Ansvar för brott mot arbetsmiljön kan också förekomma enligt BrB. Har arbetsgivaren åsidosatt föreskrifter eller ej anskaffat erforderliga säkerhetsanordningar eller på annat sätt förfarit oaktsamt och därigenom vållat arbetstagarens död eller åsamkat denne kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa kan straff sålunda bli aktuellt enligt 3 kap. 7 och 8 §§ BrB. Enligt 3 kap. 7 § BrB döms den som av oaktsamhet vållar annans död för vållande till annans död till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Enligt 3 kap. 8 § BrB döms den som av oaktsamhet åsamkar någon sådan kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa för vållande till kroppsskada eller sjukdom till böter eller fängelse i högst sex månader. Utsätter någon av grov oaktsamhet annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom kan han enligt 3 kap. 9 § BrB dömas för framkallande av fara för annan till böter eller fängelse i högst två år.

Som tidigare har nämnts har riksdagen förra året beslutat nya åtalsregler vid brottet vållande till kroppsskada eller sjukdom enligt 3 kap. 8 § BrB. I syfte att öka möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att ingripa mot arbetsmiljöbrott slopades kravet på angivelse från målsägande för fall då skadan eller sjukdomen åsamkats målsäganden i verksamhet som arbetstagare. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1980.

Frågor om en utvärdering av arbetsmiljölagens sanktionssystem har

under våren 1980 behandlats av socialutskottet med anledning av en motion i ämnet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (SoU 1979/80: 34) förklarade sig socialutskottet på anförda skäl inte berett att tillstyrka en sådan utvärdering. Bl. a. anfördes att man borde avvakta tills den nya lagstiftningen varit i kraft ytterligare någon tid innan man tog ställning till frågan om en utvärdering.

När det gäller annan miljölagstiftning än den som rör arbetsmiljön intar miljöskyddslagen en central plats. I den lagen regleras s. k. miljöfarlig verksamhet som härrör från mark, byggnader eller anläggningar. Straffansvar enligt miljöskyddslagen kan drabba den som överträder vissa med stöd av lagen meddelade förbud, underlåter att iaktta förprövningsplikt, åsidosätter vissa meddelade villkor eller föreskrifter så att allmän eller enskild rätt kan kränkas eller underlåter att lämna tillsynsmyndighet begärda uppgifter (45 §). För ansvar krävs att överträdelsen eller underlåtenheten begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år, för underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt dock endast böter.

Miljöskyddslagen omfattar inte all miljöfarlig verksamhet. Den största begränsningen ligger i att den i huvudsak endast avser störningar som kommer från fast egendom. För t. ex. föroreningar från fartyg finns särskilda bestämmelser. Miljöskyddslagen reglerar inte heller uttömmande miljöfarlig verksamhet från fast egendom. Vid sidan av bestämmelserna i denna lag gäller vad som föreskrivs i annan lagstiftning, främst hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftningen.

I vissa fall kan gärningar som innebär oacceptabel påverkan på den yttre miljön bestraffas med stöd av BrB. Enligt 13 kap. 7 § BrB kan den som uppsåtligt framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att sprida gift e. d. eller överföra eller sprida allvarlig sjukdom dömas för spridande av gift eller smitta. Om någon med uppsåt framkallar allmän fara för djur eller växter med gift eller genom att överföra eller sprida elakartad sjukdom eller sprida skadedjur eller ogräs eller på annat dylikt sätt skall han enligt 13 kap. 8 § BrB dömas för förgöring. Straffet är för spridande av gift eller smitta fängelse i högst sex år och för förgöring böter eller fängelse i högst två år. För grova brott är straffsatserna fängelse fyra–tio år, resp. sex månader–sex år. Har gärningen inte begåtts med uppsåt men av grov oaktsamhet, döms den skyldige enligt 13 kap. 9 § BrB för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år.

Pågående reformarbete

Såsom har nämnts tidigare har regeringen nyligen lagt fram en proposition (1980/81: 108) om ändring i BrB, vari föreslås att särskilda straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning tas in i balkens 13 kap. För miljöbrott skall enligt propositionen den straffas som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana

hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse. Detsamma föreslås gälla när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra hälsorisker eller skador som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. För miljöbrott döms också den som orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. I samtliga fall gäller att förfarandet inte är brottsligt, om det har tillåtits av behörig myndighet eller är allmänt vedertaget. Det kriminaliserade området inskränks vidare på så sätt att en gärning som kan anses försvarlig inte skall föranleda straffansvar.

Straffet för miljöbrott föreslås i normalfall bli böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott föreslås straffet bli lägst sex månader och högst sex år.

Miljöbrott förutsätter att gärningen har begåtts med uppsåt. Om någon begår en sådan gärning av grov oaktsamhet skall han enligt förslaget kunna dömas för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

De föreslagna straffskalorna innebär enligt de allmänna reglerna om åtalspreskription att preskriptionstiden blir tio år för grovt miljöbrott och fem år i övriga fall.

Även i miljöskyddslagen har föreslagits ändringar i en nyligen framlagd proposition (1980/81: 92). Sålunda föreslås bl. a. att straffbestämmelserna i 45 § lagen ändras så att straffmaximum höjs till fängelse i två år.

Påföljdssystemet föreslås bli förstärkt med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift). Syftet med en sådan avgift är att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelser av lagen kan medföra.

De nu berörda ändringarna i BrB resp. miljöskyddslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Till arbetsmiljöområdet brukar också hänföras frågor om arbetstid. Det kan därför här nämnas att ett förslag till ny arbetstidslag nyligen har lagts fram i ett betänkande (SOU 1981: 5). I betänkandet föreslås, vid sidan av straffbestämmelser, ett system med övertidsavgifter vid överträdelse av föreskrifterna om tillåten arbetstid.

När det gäller straffsatserna för olika brott kan dessa komma att ändras som en följd av den mera allmänna översyn av dessa som fängelsestraffkommittén (Ju 1979: 04) har till uppgift att göra. Översynen skall enligt direktiven (kommittéberättelsen 1980 del II s. 37) ta sikte på om straffskalorna är avpassade till de värderingar som råder i dagens samhälle. I direktiven framhålls i sammanhanget att insatserna i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i BrB och andra författningar. Denna fråga bör uppmärksammas särskilt av kommittén.

Remissyttranden

Riksåklagaren påpekar att vid mera allvarliga överträdelser eller åsidosättanden av de aktsamhetskrav som uppställs i arbetsmiljölagen torde ofta

sådana omständigheter föreligga att BrB:s regler om brott mot liv och hälsa eller om allmänfarliga brott blir tillämpliga. En i huvudsak tillfredsställande jämförelse i påföljdshänseende med andra brott som äventyrar människors liv och hälsa har enligt riksåklagaren därmed uppnåtts.

Förslaget om straffskärpningar för brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen föranleder inga erinringar från *rikspolisstyrelsens* sida.

BRÅ anser att det för att åstadkomma ett tillfredsställande skydd för miljöintressena finns behov av en mera omfattande översyn av reglerna om allmänfarliga brott i BrB.

Statens naturvårdsverk konstaterar att de åtgärder på miljövårdsområdet som f. n. förbereds i avsevärd mån svarar mot de aktuella motionsförlagen.

Arbetsmiljöverket framhåller att den tid varunder arbetsmiljölagen varit i kraft inte medger en fullständig utvärdering av vilka effekter lagen haft. Enligt styrelsens mening är det därför för tidigt att bedöma om det finns några behov av ändringar i arbetsmiljölagens sanktionssystem.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser det mycket angeläget att påföljdssystemet för miljöskyddsbrott ses över.

Förslaget om straffskärpningar tillstyrks av *LO*.

SAF anför att frågan om straffsatserna för arbetsmiljöbrott har behandlats relativt nyligen och att frågan om straffskärpningar på miljöskyddsområdet i övrigt redan är aktuell. Motionsönskemålen bör därför avslås. Liknande synpunkter anför *Sveriges industriförbund*.

Yttrande från annat utskott

Yttrande har avgetts över frågan om straffskärpningar, för brott mot arbetsmiljölagsstiftningen av socialutskottet (bilaga 2:4) och för brott mot miljöskyddslagstiftningen av jordbruksutskottet (bilaga 2:5).

Socialutskottet anför att vad som har framkommit i ärendet inte har gett utskottet anledning att ompröva sitt i det föregående omnämnda ställningstagande att riksdagen inte bör begära en utvärdering av ansvarsreglerna beträffande arbetsmiljöbrott. Socialutskottet avstyrker därmed motionsönskemålet om straffskärpning.

Jordbruksutskottet anför att i avbidan på resultatet av de lagstiftningsåtgärder som är aktuella på miljövårdsområdet bör motionen i dessa delar f. n. inte föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

En minoritet (s) inom jordbruksutskottet redovisar avvikande mening.

Företagsböter

Gällande ordning

Böter är ett av de allmänna straffen i BrB:s påföljdssystem och detta straff utgör i rättstillämpningen den helt dominerande brottspåföljden.

Böter ådöms enligt huvudregeln i dagsböter eller i pengar (penningböter). Juridiska personer kan inte ådömas böter.

En annan ekonomisk påföljd är vite. Detta skiljer sig från böter i flera avseenden. Vitet är ett tvångsmedel avsett att tvinga fram en viss prestation eller underlåtenhet. Vitesinstitutet består av två led, dels ett föreläggande varigenom någon uppmanas att fullgöra eller underlåta något, med risk att han annars förpliktas att utge ett penningbelopp, dels ett beslut om utdömande av beloppet. Ett vitesföreläggande kan riktas såväl mot juridiska personer, t. ex. aktiebolag, som mot enskilda fysiska personer.

Som ytterligare en ekonomisk sanktion kan nämnas den offentlighetsrättsliga sanktionsavgiften. Ett exempel härpå utgör sådan avgift som utgår vid överträdelse av föreskrift rörande bl. a. parkering av fordon (felparkeringsavgift). Andra exempel på avgifter av detta slag är skattetillägg, överlastavgift och avgifter vid olovligt byggande. Skyldighet att betala avgift kan åläggas såväl fysisk som juridisk person.

Pågående reformarbete

Som har nämnts i det föregående har regeringen nyligen lagt fram ett förslag till ändring i miljöskyddslagen (prop. 1980/81: 92), vari föreslås att påföljdssystemet förstärks med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift). Sådan avgift skall utgå då miljöskyddslagen har överträtts och överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Enligt förslaget skall miljöskyddsavgiften påföras den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts. Miljöskyddsavgiften skall enligt förslaget i regel bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen.

I det förslag till ny arbetstidslag som har lagts fram i betänkandet SOU 1981: 5 föreslås införandet av en övertidsavgift, som skall påföras den som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen av arbetstidsreglerna har begåtts. Övertidsavgiften utgör normalt för varje timme och för varje arbetstagare en procent av basbeloppet.

En inom BRÅ tillsatt arbetsgrupp rörande kriminalpolitik lämnade i slutet av år 1977 en rapport med översyn av straffsystemet (BRÅ-rapport 1977: 7) Nytt straffsystem. Idéer och förslag. En härande tanke i denna rapport är att böter – som ett led i strävandena att begränsa användningen av frihetsstraff – skall införas som tänkbar påföljd för alla brott som inte tillmätts ett mycket högt straffvärde. BRÅ-rapporten berör också frågor om att införa någon form av företagsböter som ett komplement till dagsbotspåföljden.

Frågan om ekonomiska straffsanktioner mot juridiska personer har också varit aktuell i betänkandet (Ds Ju 1978: 5) Företagsböter – En kartläggande undersökning av korporativt ansvar. I anslutning till betänkandet

har upprättats departementspromemorian (Ds Ju 1979: 10) Företagsböter – Förslag till lagtexter. I betänkandet och promemorian, som har remissbehandlats, tas upp frågan om hur ett ändamålsenligt sanktionssystem för juridiska personer bör vara utformat. Med hänsyn till remissutfallet har förslaget ansetts inte utan ytterligare överarbetning kunna läggas till grund för åtgärder.

Resultatet av en sådan överarbetning har redovisats i den nyligen framlagda departementspromemorian (Ds Ju 1981: 3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. I promemorian föreslås en ny bestämmelse i BrB:s regler om förverkande. Förslaget går i huvudsak ut på att förverkande skall kunna ske av värdet av sådan otillbörlig förtjänst eller besparing hos näringsidkare som uppkommit i anledning av brott begånget i utövningen av näringsverksamhet. Dessutom läggs i promemorian fram förslag till de principer som bör vara vägledande när man på skilda områden inom specialstraffrätten inför avgifter som sanktion på regelöverträdelser av olika slag särskilt med sikte på juridiska personers verksamhet. Efter remissbehandling kan en eventuell proposition i ämnet väntas bli förelagd riksdagen senare i år (jfr statsrådsberedningens propositionsförteckning till 1980/81 års riksmöte avseende våren 1981).

Samarbetet mellan polis, åklagare m. fl.

Satsningar på samarbete

I budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 (prop. 1977/78: 100, bilaga 5) berördes – som tidigare har sagts – frågan om samarbetet mellan polisen och skattemyndigheterna. Chefen för justitiedepartementet anförde då att det borde ankomma på riksskatteverket, riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att finna ut de samarbetsformer mellan berörda myndigheter som är mest lämpliga i olika situationer.

Till följd av vad departementschefen sålunda anförte tillsatte riksåklagaren, rikspolisstyrelsen och riksskatteverket en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta förslag till hur denna samordning skulle ske. Också riksbanken och generaltullstyrelsen var representerade i gruppen. Gruppen lade på våren 1979 fram en promemoria (SAMFEB-rapporten) angående samordningen av verksamheten mot den ekonomiska brottsligheten och den del av den organiserade brottsligheten som står den ekonomiska brottsligheten nära eller är en del av denna. Enligt gruppens mening krävdes bl. a. ett relativt omfattande och oavbrutet informationsutbyte – även av sekretessskyddade uppgifter – mellan de myndigheter som skulle samverka, främst polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheterna samt, beträffande utlandstransaktioner, tullverket och riksbanken. Gruppen ansåg att dåvarande och föreslagna regler om informationsutbyte och sekretess begränsade resp. skulle komma att begränsa möjligheterna till en sådan samverkan. Vidare pekade gruppen på vissa brister som förelåg beträffande vissa

myndigheters skyldighet att anmäla misstanke om brott m.m. Gruppen föreslog att BRÅ skulle få i uppdrag att se över de lagstiftningsfrågor som det gällde.

I en gemensam framställning till chefen för justitiedepartementet förklarade sig riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken i allt väsentligt dela gruppens uppfattning.

Med anledning av denna framställning uppdrog regeringen i juni 1979 åt BRÅ att, inom ramen för sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten, granska bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder. Vidare skulle BRÅ arbeta ut förslag till bestämmelser som skulle komplettera reglerna om sekretess mellan myndigheter i det förslag till en ny sekretesslag som regeringen samtidigt lade fram.

Riksdagen antog i mars 1980 förslaget till ny sekretesslag, som trädde i kraft den 1 januari 1981 (SFS 1980: 100). Frågan om den nya sekretesslagens effekter på myndigheternas samarbete mot ekonomisk brottslighet uppmärksammades i samband med lagens tillkomst (KU 1979/80: 37).

Med anledning av regeringens uppdrag har en av BRÅ tillkallad arbetsgrupp utarbetat promemorian (1980: 4) Informationsutbyte mellan myndigheter. En lägesrapport. Promemorian, som är avsedd att vara en första utredningsetapp i arbetet, innehåller en redovisning av hur arbetsgruppen bedömer att den nya sekretesslagen påverkar möjligheterna till informationsutbyte mellan de myndigheter som är att anse som centrala i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I en andra utredningsetapp avser arbetsgruppen att behandla övriga frågor som omfattas av regeringens uppdrag, bl. a. att se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt att föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder.

Den nu berörda promemorian har av BRÅ överlämnats till regeringen och är f. n. föremål för remissbehandling. Regeringen har emellertid ansett det vara av vikt att riksdagen snarast möjligt får ta del av bedömningen av den nya sekretesslagens inverkan på myndigheternas möjligheter att lämna varandra sådana uppgifter som behövs för kampen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten. Regeringen har därför i den av riksdagen nyligen behandlade propositionen 1980/81: 78 redovisat en sådan bedömning som nu har sagts. Enligt denna bedömning inträder inte några väsentliga förändringar i myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter i brottsbekämpande syfte i och med att sekretesslagen trätt i kraft. På en punkt, som gäller riksbankens bankrörelse, föreslogs dock i propositionen efter förslag av BRÅ en ny bestämmelse som innebär att riksbanken får en skyldighet att lämna uppgifter till bl. a. polisen om brottsmisstankar som uppkommer i bankrörelsen. Genom den föreslagna bestämmelsen vidmakthålls i allt väsentligt det läge som rådde före den 1 januari 1981.

Sammanfattningsvis anförde föredragande statsrådet i propositionen att det f. n. inte behövs någon lagstiftning utöver den som har berörts för att myndigheternas möjligheter till informationsutbyte i kampen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten skall bibehållas efter sekretesslagens ikraftträdande. Han framhöll emellertid att strävandena måste inriktas på att för framtiden skapa möjligheter för ett ökat informationsutbyte. Han förutsatte att det fortsatta arbetet inom BRÅ med dessa frågor bedrivs med största skyndsamhet.

I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av propositionen tillstyrkte konstitutionsutskottet bifall till det framlagda lagförslaget (KU 1980/81: 12, SFS 1981: 109). Konstitutionsutskottet underströk i sammanhanget vikten av att det fortsatta arbetet inom BRÅ bedrivs med största skyndsamhet.

I den förut nämnda SAMEB-rapporten lades fram vissa riktlinjer för hur samverkan mellan myndigheterna borde ske. Bl. a. föreslogs inrättande av samarbetsorgan på central, regional och lokal nivå mellan de berörda myndigheterna. Under år 1979 har sådana samarbetsorgan tillskapats.

Remissyttranden

Fullmäktige i riksbanken framhåller att samarbete mellan myndigheter är nödvändigt för att samhället effektivt skall kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Enligt fullmäktige lägger emellertid lagstiftningen i vissa fall hinder i vägen för sådan samverkan. Fullmäktige pekar dock på att frågan om myndighetssamarbete är föremål för utredning inom BRÅ.

Riksåklagaren anför att det, förutom de eventuella lagstiftningsåtgärder som kan visa sig påkallade genom BRÅ:s undersökning, f. n. inte föreligger behov av några åtgärder från regeringen vad gäller samarbetsfrågor.

Enligt *rikspolisstyrelsens* mening är samarbete mellan myndigheter av helt avgörande betydelse för att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning på det ekonomiska området. Det är därför av vikt att den arbetsgrupp inom BRÅ som arbetar med dessa frågor snarast lägger fram förslag som medger praktiska lösningar på detta viktiga informationsområde.

Riksskatteverket anför att det arbete i syfte att underlätta samarbetet mellan myndigheter som pågår bör avvaktas innan ytterligare åtgärder i saken vidtas.

Generaltullstyrelsen pekar på att ett mera regelbundet samarbete med polis-, åklagar- och skattemyndigheter har satts i gång under andra halvåret 1979. Sedan möjligheter till informationsöverföring mellan beskattningsmyndigheter skapats genom särskild lagstiftning väntas enligt styrelsen samarbetet leda till att tullmyndigheterna kan effektivisera den egna kontrollen, samtidigt som samhällets totala insatser mot den ekonomiska brottsligheten kan bli mera verkningsfulla.

Otillräckliga personalresurser hos de berörda myndigheterna, förbud mot samkörning av dataregister och bestämmelser om sekretess medför

enligt *kronofogdemyndigheten i Stockholm* att utbytet av det igångsatta samarbetet i praktiken ofta inte kan utnyttjas i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Kronofogdemyndigheten i Malmö framhåller bl. a. att samarbetet mellan myndigheterna måste ordnas så att ett fritt informationsflöde kan ske mellan handläggarna vid samarbetande myndigheter. Samarbete på chefs- och myndighetsnivå torde vara betydligt mindre fruktbringande. Kronofogdemyndigheten pekar i sammanhanget också på behovet av resursförstärkningar.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg påtalar att utredningar av ekonomiska brott ofta försvåras av att den verksamhet som skall utredas har bedrivits över kommun- och länsgränser. Mot den bakgrunden bör enligt kronofogdemyndigheten övervägas inrättandet av centrala utredningsgrupper bestående av befattningshavare från berörda myndigheter med befogenhet att verka över hela landet.

Enligt *TCO:s* uppfattning är det angeläget att intensifiera samarbetet mellan polis, åklagare, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken. Även *LO* yttrar sig i den riktningen.

Yttrande från annat utskott

Såvitt gäller kronofogdemyndigheternas verksamhet har yttrande avgetts av civilutskottet (bilaga 2: 8).

Civilutskottet anför bl. a. att det är angeläget att myndigheterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten utan onödiga svårigheter kan hämta in upplysningar från varandra. Civilutskottet utgår härvidlag från att regeringen snarast – om så befinns nödvändigt – lämnar riksdagen förslag i syfte att underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna.

Förstärkning av polisens resurser

För de insatser som under senare år har gjorts för att förstärka polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten har lämnats en redogörelse tidigare i detta betänkande, till vilken här hänvisas.

Riksrevisionsverket har som ett led i sin förvaltningsrevision granskat polisens åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Resultatet av granskningen har i oktober 1980 sammanställts i en revisionsrapport (dnr 1979: 1302). Av rapporten framgår att riksrevisionsverket ser positivt på polisens åtgärder mot ekonomisk brottslighet, centralt, regionalt och lokalt. Enligt riksrevisionsverkets mening finns det dock behov av ytterligare åtgärder inom området. Sålunda anser verket att man måste bringa bättre klarhet i de ekonomiska rotlarnas ansvarsområden vad gäller typ av brott. Även de geografiska ansvarsområdena måste anges bättre. Riksrevisionsverket pekar också på behovet av en bättre samverkan mellan myndigheter på regional och lokal nivå.

Förstärkning av skattemyndigheternas resurser m. m.*Skatteförvaltningens organisation*

Skatteförvaltningen på det lokala planet ombesörjs av de lokala skattemyndigheterna. Det finns en i vart och ett av landets 120 fögderier. Även andra uppgifter än skatteförvaltning ligger på de lokala skattemyndigheterna.

Regionalt ombesörjs skatteförvaltningen av länsstyrelserna.

Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning. Verket är också beskattningsmyndighet för vissa skatter.

F. n. genomförs en omläggning av formerna för taxeringen i första instans. Reformen innebär i huvudsak följande.

Alla deklarationer skall granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av särskilt utbildade tjänstemän vid länsstyrelserna eller de lokala skattemyndigheterna. En enklare kontrollform vid sidan av taxeringsrevision har införts (taxeringsbesök). Möjlighet att i samband med deklarationsgranskningen utföra revision av deklarationsunderlaget finns också. Läkmaninflytandet vid taxeringen har förstärkts genom att antalet förtroendevalda taxeringsnämndsledamöter ökats och att mandatperioden förlängts. Taxeringsnämndernas beslutsområde har utvidgats till att omfatta även ärenden om skattetillägg, förseningsavgift och ackumulerad inkomst. ADB-tekniken tas i anspråk. Deklarationsgranskningen skall inriktas på att upptäcka fall av väsentligt skatteundandragande och undvika bagatelländringar. Taxeringsnämndens ordförande har fått rätt att ensam besluta i fråga om otvistiga deklarationer och avvikelser med småbelopp. Nämnden som helhet får på så sätt mer tid för behandling av svårbedömda fall. Flertalet löntagardeklarationer och andra mindre svårkontrollerade deklarationer granskas av personal placerad hos de lokala skattemyndigheterna, medan de mera svårkontrollerade deklarationerna skall granskas regionalt av kvalificerade handläggare hos länsstyrelserna.

Den nya taxeringsorganisationen har byggts ut i etapper fr. o. m. budgetåret 1975/76. T. o. m. budgetåret 1979/80 hade den tillförts 1140 tjänster. Härigenom var länsstyrelsernas personalbehov tillgodosett enligt de normer som lagts till grund för omorganisationen (prop. 1979/80: 100, bil. 18, s. 22). För innevarande budgetår har de lokala skattemyndigheterna tillförts ytterligare ca 130 tjänster (prop. 1979/80: 100, bil. 18, s. 25 jämförd med prop. 1980/81: 100, bil. 18, s. 31). F. n. återstår 160 tjänster för att organisationen vid de lokala skattemyndigheterna skall vara fullt utbyggd. Regeringen har föreslagit att – med tanke på den kraftiga satsning som gjorts på uppbördssidan – någon ytterligare utbyggnad av taxeringsorganisationen inte skall ske under budgetåret 1981/82 (prop. 1980/81: 100, bil. 18, s. 28).

Inom riksskatteverket pågår sedan år 1978 en översyn av länsstyrelsernas mervärdeskatteenheter. I en första rapport föreslog verket vissa ome-

delbara förstärkningar av enheterna. De har delvis genomförts (prop. 1978/79: 100, bil. 18, s. 23 och Ds B 1980: 6, s. 2). I april 1981 kommer verket att lämna ett förslag till bemanning av enheterna. På grund av de stora bristerna i mervärdeskattekontrollen har verket inför årets budgetbehandling föreslagit en snar förstärkning av enheterna. Regeringen har i årets budgetproposition föreslagit 27 nya tjänster för förstärkning av mervärdeskattekontrollen i de tre storstadslänen (prop. 1980/81: 100, bil. 18, s. 17, 26).

Exekutionsväsendets organisation

För den exekutiva verksamheten är landet indelat i 81 kronofogdedistrikt. Det finns en kronofogdemyndighet inom varje distrikt. Kronofogdemyndigheterna lyder under länsstyrelserna. Riksskatteverket är centralmyndighet för exekutionsväsendet.

Sedan år 1975 används på försök ett ADB-system (REX-systemet) inom exekutionsväsendet. På initiativ av riksdagen pågår en utvärdering av systemet (Kn 1980: 02). Utvärderingen skall redovisas under år 1981. I uppdraget ingår att överväga i vilken omfattning ett datasystem för den exekutiva verksamheten kan samordnas med andra ADB-system i avsikt att ur olika register hämta information om gäldenärer. I sammanhanget kan nämnas att chefen för budgetdepartementet har uttalat att det är naturligt att kronofogdemyndigheterna i framtiden kan få tillgång till uppgifter i det nya skatteregistret (prop. 1979/80: 146, s. 26).

De största kronofogdemyndigheterna har sedan något år haft tillgång till tjänstemän med ekonomisk kompetens. Erfarenheterna av deras arbetsinsatser har bedömts som goda, och i årets budgetproposition har regeringen föreslagit att kronofogdemyndigheterna tillförs medel för anlitande av ekonomisk sakkunskap motsvarande tio årsarbetskrafter. I de indrivningsfall som denna personal skall arbeta med ingår sådana som kan hänföras till den ekonomiska brottsligheten.

Regeringen har vidare föreslagit att 1,5 milj. kr. anslås för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten genom effektiviserad indrivning av främst skatter och avgifter. Dessa insatser är av försökskaraktär. Avsikten är att de skall utvärderas innan man tar ställning till hur en permanent verksamhet bör bedrivas (prop. 1980/81: 100, bil. 18, s. 29).

Regeringen har också föreslagit att riksskatteverket tillförs två tjänster för att förstärka verkets möjligheter att aktivt bistå kronofogdemyndigheterna i svårutredda indrivningsfall (prop. 1980/81: 100, bil. 11, s. 61).

Yttrande från annat utskott

Här berörda frågor behandlas i yttrande från civilutskottet (bilaga 2: 8).

I sitt yttrande erinrar *civilutskottet* om insatser som vidtagits för att effektivisera exekutionsväsendet. Civilutskottet behandlar bl. a. åtgärden att förstärka kronofogdemyndigheterna med ekonomisk sakkunskap. En-

ligt civilutskottets mening är det av stor vikt att kronofogdemyndigheterna kan anlita tjänstemän med ekonomisk kompetens. Civilutskottet tar också upp möjligheten att utforma REX-systemet så att kronofogdemyndigheterna kan handla effektivt och rationellt och därmed stå bättre rustade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Vidare erinrar civilutskottet om förslaget till ny utsökningsbalk som enligt utskottet är ytterligare ett steg mot ett effektivare exekutionsförfarande. Civilutskottet pekar särskilt på att det i förslaget anges att uppgifter om gäldenärernas tillgångar främst bör skaffas genom kontroll av tillgängliga register och uttalar att utskottet förutsätter att regeringen undersöker hur denna kontroll skall utföras så effektivt som möjligt.

Enligt civilutskottet innebär en samlad bedömning av genomförda, föreslagna och väntade åtgärder att flera av motionsförslagen realiserats medan andra förslag kommer att underställas riksdagen. Resultatet av pågående överväganden bör enligt civilutskottet avvaktas.

Mervärdesskatteregistrering

Gällande ordning m. m.

Den som är redovisningsskyldig för mervärdesskatt skall enligt lagen (1968: 430) om mervärdesskatt anmäla sig för registrering hos länsstyrelsen senast 14 dagar innan han börjar eller övertar verksamhet som medför skattskyldighet. Några föreskrifter om påföljder för den som inte anmäler sig finns inte. När det gäller andra skyldigheter enligt lagen finns dock regler om olika sanktioner. Den som är redovisningsskyldig är – oavsett om han anmält sig eller inte – skyldig att lämna deklaration för mervärdesskatt. Detta skall ske för varje redovisningsperiod. Redovisningsperioderna omfattar två månader.

Den som inte lämnar deklaration i rätt tid påförs förseningsavgift. Skatt fastställs för varje redovisningsperiod. Kan skatten inte beräknas tillförlitligt med ledning av deklarationer eller andra handlingar fastställs skatten efter skälig grund. Sker uppskattning på grund av att deklaration inte har lämnats, påförs den skattskyldige skattetillägg. Även enligt skattebrottslagen (1971: 69) finns möjlighet att ingripa mot den som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen om mervärdesskatt. För skattebedrägeri kan bl. a. den dömas som i avsikt att skatt skall påföras med för lågt belopp underlåter att avlämna deklarationer eller därmed jämförliga handlingar och därigenom föranleder att för lågt belopp påförs. Enligt ett avgörande av högsta domstolen (NJA 1978: 452) är denna bestämmelse analogt tillämplig då någon i avsikt att skatt inte skall påföras underlåter att avge deklaration eller därmed jämförlig handling och därigenom föranleder att inget belopp påförs honom.

Pågående reformarbete

Mervärdeskattutredningen avlämnade år 1980 delbetänkandet (Ds B 1980:6) Översyn av mervärdeskatten Del V. I betänkandet föreslås reformer för att förbättra mervärdeskattkontrollen. I betänkandet diskuteras också möjligheten att utveckla ett registreringsförfarande som kan användas för att komma till rätta med problemen kring sådana företeelser som bl. a. den s. k. grå arbetskraften (avsnitt 4).

Regeringen har aviserat att en proposition om förbättrad kontroll av mervärdeskatten kommer att lämnas under innevarande riksmöte. I denna kommer bl. a. frågor om registrering av skattskyldiga att behandlas.

Inom riksdagens revisorers kansli pågår f. n. en undersökning av kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m. Den avser bl. a. de principer som tillämpas av myndigheterna vid kontrollen av de uppgifter som lämnas av näringsidkare till grund för debitering av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter (Redog. 1980/81: 2, s. 20).

Remissyttranden

BRÅ har i sitt remissyttrande uttalat att effektiva, snabba och säkra registreringssystem är viktiga brottsförebyggande faktorer. Detta torde enligt BRÅ:s uppfattning förutsätta även effektiva sanktionssystem.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg delar motionärernas uppfattning.

Gäldenärsbrott m. m.*Gällande ordning*

De brott som traditionellt förknippas med konkurser är gäldenärsbrotten. Gäldenärsbrotten är oredlighet mot borgenärer, grov oredlighet mot borgenärer, vårdslöshet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer och bokföringsbrott (11 kap. BrB). Ett brott som ligger nära bokföringsbrottet är försvårande av skattekontroll (10 § skattebrottslagen).

För att en gärning skall kunna bedömas som gäldenärsbrott krävs att den som begår gärningen är skuldsatt. Huvudfallet av oredlighet mot borgenärer är att gäldenären förstör eller genom gåva eller annan liknande åtgärd avhänder sig egendom av betydelse och därigenom försätter sig på obestånd eller förvärrar sitt obestånd. Oredlighetsparagrafen riktar sig också mot gäldenärer som vid konkurs eller i vissa andra situationer lämnar oriktiga uppgifter om tillgångar och skulder. Kriminaliseringen avser också gärningar som innebär att konkursborgenärer undandras tillgångar. För oredlighet mot borgenärer är straffet fängelse i högst två år eller vid grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Huvudfallet av vårdslöshet mot borgenärer är att gäldenären fortsätter sin rörelse och därvid förbrukar avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen eller lever slösaktigt eller vidtar annan sådan åtgärd och därigenom framkallar eller försvårar obestånd. Straffet är fängelse i högst två år.

Brottet mannamån mot borgenärer tar sikte på situationer som innebär att en gäldenär gynnar en viss borgenär. Även för detta brott stadgas ett straff av fängelse i högst två år.

Bokföringsbrott, för vilket straffet är böter eller fängelse i högst två år, innebär att en gäldenär åsidosätter sin bokföringsskyldighet på ett sådant sätt att ställningen och rörelsens gång inte kan i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen.

Åtal för bokföringsbrott får ske bara om gäldenären har kommit i konkurs, fått eller erbjudit ackord eller ställt in sina betalningar inom fem år från det att brottet begicks.

För brottet försvårande av skattekontroll döms den som åsidosätter bokföringsskyldighet m. m. och därigenom allvarligt försvårar myndigheternas kontroll vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgifter (10 § skattebrottslagen). Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Enligt BrB är vissa brott straffbara redan på förberedelsestadiet. Inget av de brott som har behandlats nu är dock straffbelagt på förberedelsestadiet.

Pågående reformarbete

Riksåklagaren har år 1979 till BRÅ lämnat ett förslag om skärpning av strafflatituderna för mera kvalificerade fall av bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll.

BRÅ har därefter i sin översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet behandlat dessa brott i en nyligen framlagd promemoria (1981: 1). BRÅ föreslår att det kriminaliserade området för bokföringsbrott utvidgas och att den särskilda åtalsregeln utgår. Enligt BRÅ:s bedömning får bestämmelsen i skattebrottslagen om försvårande av skattekontroll ingen praktisk betydelse om förslaget om ändrad utformning av bokföringsbrottet genomförs. Därför föreslår BRÅ att den bestämmelsen upphävs. Promemorian innehåller också förslag till straffskärpningar.

När det gäller straffsatser för ekonomisk kriminalitet kan här erinras om det som tidigare under avsnittet om Miljöbrott sagts om fängelsestraffkommitténs översynsarbete på området.

Aktiekapitalets storlek

Gällande ordning m. m.

Aktiebolag skall ha ett aktiekapital som uppgår till minst 50 000 kr. (1 kap. 1 § aktiebolagslagen /1975: 1385/). Denna regel infördes år 1973. Tidigare var gränsen 5 000 kr. För bolag som bildades innan gränsen höjdes gäller särskilda bestämmelser t. o. m. år 1981 (SFS 1977: 320).

Frågan om en höjning av aktiekapitalets storlek med hänsyn till penningvärdeförsämringen togs upp i en motion som behandlades av lagutskottet under innevarande riksmöte. I sitt av riksdagen godkända betänkande (LU

1980/81: 4 angående ny lagstiftning om handelsbolag m. m.) anförde lagutskottet att det kunde vara motiverat att höja den undre gränsen för aktiekapitalet relativt kraftigt vid en anpassning av aktiebolagslagens regler till verksamheten i de största aktiebolagen och införandet av särskilda regler för mindre företag. Lagutskottet förutsatte att regeringen vid en ny prövning av frågan om olika regler för de största och de mindre bolagen också skulle överväga frågan om en höjning av aktiekapitalet. Därför behövdes ingen åtgärd från riksdagen med anledning av motionsyrkandet.

I delbetänkandet (SOU 1978: 66) Andelsbolag föreslog 1974 års bolagskommitté en ny bolagsform – andelsbolag – för mindre företag. Kommittén föreslog att andelskapitalet i dessa bolag skulle vara 20 000 kr. Samtidigt föreslog kommittén att aktiebolagslagen skulle ändras så att den undre gränsen för aktiekapitalet höjdes till 125 000 kr. Kommitténs förslag mötte betydande invändningar under remissbehandlingen. Därför har regeringen beslutat att inte lägga fram någon proposition på grundval av kommitténs förslag (prop. 1979/80: 143 s. 103).

I en promemoria (1980: 1) från BRÅ om likvidationsförfarande enligt aktiebolagslagen har tagits upp frågan om aktiekapitalets storlek.

Enligt de beräkningar som redovisas i promemorian bör minimikapitalet för att motsvara 50 000 kr. i 1973 års penningvärde i början av år 1980 vara drygt 91 000 kr.

Enligt promemorian kan det sättas i fråga om man inte, med hänsyn till den snabba penningvärdeförändringen, bör övergå till en ordning där aktiekapitalet eller åtminstone minimikapitalet binds till index.

Under remissbehandlingen av promemorian utsattes förslaget för en onfattande kritik. Chefen för justitiedepartementet har uttalat sig mot en sådan ordning som föreslagits i promemorian (se prop. 1980/81: 146 s. 24).

Remissyttranden

BRÅ har i sitt yttrande hänvisat till sin promemoria (1980: 1) om likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg anser att förslaget om en höjning av aktiekapitalet bör övervägas.

Yttrande från annat utskott

Lagutskottet har avgett yttrande i frågan om höjning av aktiekapitalet (bilaga 2: 3).

I sitt yttrande hänvisar lagutskottet till frågans tidigare behandling (I.U 1980/81: 4) och uttalar att motionsyrkandet inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

En minoritet (s) inom lagutskottet redovisar avvikande mening (jfr bilaga 2: 3: 1).

Skatteflyktsklausul m. m.

Inledning

I detta avsnitt redogörs i första hand för den s. k. skatteflyktsklausulen. I anslutning här till behandlas också några lagar som syftar till att effektivisera myndigheternas arbete på skatteområdet.

Skatteflyktsklausul

Under hösten 1980 beslutade riksdagen om en s. k. skatteflyktsklausul genom lagen (1980: 865) mot skatteflykt. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1981. Den är tillämplig i fråga om rättshandlingar som företas åren 1981–1985. Avsikten är att tillämpningen av lagen skall utvärderas mot slutet av denna femårsperiod (prop. 1980/81: 17).

Enligt lagen skall myndigheterna vid taxering till bl. a. inkomst- och förmögenhetsskatt inte ta hänsyn till rättshandlingar som är ett led i ett förfarande som innebär att en skattebestämmelse kringgås. För att det skall anses föreligga ett sådant kringgående måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. För det första skall förfarandet framstå som en omväg i förhållande till det närmast till hands liggande förfarandet. Vidare skall förfarandet medföra en icke oväsentlig skatteförmån. Denna skall kunna antas ha utgjort det avgörande skälet för förfarandet. Slutligen skall en taxering på grundval av förfarandet klart strida mot grunderna för den bestämmelse som har kringgåtts eller för de bestämmelser som skulle tillämpas, om förfarandet lades till grund för taxeringen.

För den skattskyldige blir följden av att skatteflyktsklausulen tillämpas att taxeringen sker som om han hade valt det närmast till hands liggande förfarandet. Om detta leder till ett oskäligt resultat skall taxeringen bestämmas till ett skäligt belopp.

Om en skattskyldig på förhand vill få klarhet i om ett visst förfarande omfattas av skatteflyktsklausulen eller inte har han möjlighet att få förhandsbesked (1 § lagen /1951: 442/ om förhandsbesked i taxeringsfrågor).

Ärendet om skatteflyktsklausulen behandlades av skatteutskottet. En minoritet (s) inom skatteutskottet ansåg att lagens utformning var sådan att den i hög grad skulle begränsa lagstiftningens effektivitet och de med klausulen avsedda effekterna (SkU 1980/81: 8 s. 22 ff.).

Bevisäkringslag

Bevisäkringslagen (1975: 1027) för skatte- och avgiftsprocessen syftar till att säkerställa att myndigheterna får tillgång till bevismedel för skatte- och avgiftsprocessen. De bevismedel som kommer i fråga är t. ex. räkenskaper, som enligt andra författningar skall tillhandahållas för granskning. Säkerhetsåtgärderna enligt lagen är beslag, försegling och eftersökande. Beslag sker genom att bevismedel tas om hand. Eftersökning innebär att bevismedel efterforskas i förvar (skäp, läda, behållare, bankfack m. m.)

eller utrymme (byggnad, lokal m. m.). Försegling innebär att förvar eller utrymme förses med sigill e. d.

Beslag får beslutas om bevismedlet inte tillhandahålls för granskning eller om det finns risk att det kommer att undanhållas eller förvanskas.

För eftersökning gäller samma riskvillkor. Försegling får bl. a. användas när tillåtelse att undersöka förvar eller utrymme vägras.

Utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen har genom tilläggsdirektiv (1979 års kommittéberättelse del II s. 183) fått i uppdrag att se över bl. a. reglerna om kontroll inom beskattningen. Utredningen bör enligt direktiven sträva efter att sammanställa reglerna inom de olika skattelagen till en enhetlig kontrollag. Även bestämmelserna i bevis-säkringslagen bör ingå i denna. I uppdraget ingår också att utvärdera erfarenheterna av lagen.

Betalningssäkringslag

Lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter trädde i kraft den 1 januari 1979. Syftet med lagen är att stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av fordran på skatt m. m. För att ett beslut om betalningssäkring skall kunna fattas, krävs att det allmänna har en fordran mot gäldenären som avser betydande belopp. Om fordringen hänför sig till en viss tidsperiod, skall tiden ha gått till ända eller fordringen dessförinnan ha förfallit till betalning. Slutligen krävs att det finns en påtaglig risk att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Att ett beslut om betalningssäkring har verkställts innebär att gäldenären inte får förfoga över den egendom som omfattas av betalningssäkringen. Den ger också förmånsrätt i den egendom som har tagits i anspråk (8 § förmånsrättslagen /1970: 979/).

Yttrande från annat utskott

Yttrande har avgetts av skatteutskottet (bilaga 2: 2).

Skatteutskottet avgav sitt yttrande över motionerna innan skatteflyktsklausulen hade antagits. Som exempel på aktuella åtgärder för att motverka skatteflykt nämner skatteutskottet det då väntade förslaget till skatteflyktsklausul.

En minoritet (s) inom skatteutskottet redovisar avvikande mening.

Övrigt om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten¹

Inledning

I detta avsnitt skall mera översiktligt redogöras bl. a. för viss lagstiftning och vissa aktuella åtgärder av betydelse beträffande den ekonomiska brottsligheten som inte har berörts i det föregående.

Tidigare riksdagsbehandling av motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Under 1977/78 års riksmöte behandlade justitieutskottet en motion vari begärdes en utredning i syfte att effektivt bekämpa sådana som ekonomisk brottslighet betecknade förfaranden som t. ex. ocker, prostitution, illegalt spel, narkotikahandel, häleri, skattefusk och valutabrott.

I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1977/78: 16) underströk utskottet att det är mycket angeläget att samhället sätter in kraftfulla åtgärder för att möta den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Enligt utskottets mening måste det bli fråga om en rad skiftande åtgärder på många områden. Utskottet framhöll härvidlag att en hög prioritet måste ges frågor om resursförstärkningar och organisatoriska förbättringar inom de rättsvårdande myndigheterna. Lika angeläget är, enligt vad utskottet anförde, att det genomförs en allmän översyn av den lagstiftning som har anknytning till de aktuella förfarandena. – Med hänvisning till bl. a. att berörda frågor redan hade aktualiserats i regeringskansliet fann utskottet att någon åtgärd med anledning av motionen inte var påkallad.

I samband med behandlingen av anslaget till polisväsendet i 1978/79 års budgetproposition behandlade utskottet också motioner vari framställdes yrkanden som berör samhällets åtgärder mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.

Vid behandlingen av motionerna uttalade utskottet (JuU 1978/79: 28 s. 10) bl. a. att stor samstämmighet råder om att den ekonomiska och den organiserade brottsligheten utgör ett mycket allvarligt samhällsproblem. I betänkandet lämnades en utförlig redogörelse för vidtagna och planerade åtgärder mot den aktuella brottsligheten såväl beträffande organisatoriska och resursmässiga satsningar som i fråga om lagstiftningsåtgärder. – Utskottet, som fann att något särskilt initiativ från riksdagens sida med anledning av motionerna inte erfordrades, avstyrkte bifall till motionerna. Riksdagen följde utskottet.

¹ Avser, om ej annat anges, förhållandena t. o. m. den 1 april 1981.

Nyligen genomförd lagstiftning m. m.

År 1978 beslutades ändringar i jordabalkens regler om hyra, som bl. a. innefattar skärpta straffbestämmelser som ett led i åtgärderna mot den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter (SFS 1978: 305).

Reglerna om tillståndskrav vid förvärv av hyresfastigheter ändrades år 1979 bl. a. på så sätt att bestämmelserna om tillståndsprövning utsträcktes till att gälla i hela landet (SFS 1979: 307).

Riksdagen har godkänt tilläggsprotokoll till internationella konventionen om samarbete i brottmål (prop. 1978/79: 80, JuU 18, rskr 157). Tilläggsprotokollen tar framför allt sikte på brott mot lagstiftning om skatter och andra offentliga avgifter samt tullar och valutatransaktioner. De avtalsslutande staterna skall lämna varandra biträde med utlämning av personer som har begått sådana brott samt lämna varandra hjälp med bevisning o. d. för lagföring av brotten.

I lagen (1980: 2) om finansbolag finns bestämmelser om bl. a. offentlig tillsyn över sådana bolag till skydd för långivare och kunder. Verksamhet som omfattas av lagen får drivas endast av aktiebolag.

Skatteregisterlagen (1980: 343) innehåller en samlad reglering av registerföringen i fråga om inkomst- och förmögenhetstaxeringen samt den därmed sammanhängande uppbörden.

Genom ändringar i yrkestrafiklagen (1979: 559) har straffbestämmelserna för olaga yrkesmässig trafik skärpts fr. o. m. den 1 juli 1980. I detta sammanhang kan nämnas att chefen för kommunikationsdepartementet nyligen har satt i gång ett arbete i syfte att få till stånd samlade insatser mot den typ av ekonomisk brottslighet som den s. k. svartåkningen utgör.

En ny utsökningslagstiftning (utsökningsbalk) har föreslagits i en under innevarande riksmöte framlagd proposition (1980/81: 8). Förslaget, som f. n. behandlas av lagutskottet, syftar till att modernisera och effektivisera exekutionsväsendet.

Pågående reformarbete

Inom regeringskansliet pågår arbete med förslag till ny konkurrensbegränsningslag (jfr propositionsförteckning till 1980/81 års riksmöte avseende våren 1981).

Nya regler om preskription av skattefordringar m. m. grundade på ett betänkande (SOU 1978: 87) av utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen förbereds också i regeringskansliet (jfr den nyss nämnda propositionsförteckningen).

I regeringskansliet övervägs ett annat förslag av den nyss nämnda utredningen som lagts fram i betänkandet (SOU 1980: 3) Preskriptionshinder vid skattebrott. Betänkandet innehåller förslag till bestämmelser som syftar till att åstadkomma en förlängning av preskriptionstiden vid misstanke om skattebrott.

Bland de offentliga utredningar som har ålagts uppgifter som berör kampen mot den ekonomiska kriminaliteten i vid mening kan här nämnas miljöskadeutredningen (Ju 1978:08). Denna utredning har till uppgift att bl.a. undersöka om det krav på bevisning i fråga om samband mellan skada och skadegörande handling som normalt gäller inom skadeståndsrätten bör tillämpas fullt ut i fråga om samtliga miljöskador. Vidare skall utredningen pröva om särskilda preskriptionsregler bör gälla för vissa typer av miljöskador.

En översyn av den offentliga tillsynen över handeln med värdepapper och den yrkesmässiga förvaltningen av värdepapper görs av utredningen (E 1979:02) om tillsynen över värdepappersmarknaden.

I en nyligen framlagd proposition (1980/81: 146) har regeringen föreslagit att bestämmelserna i aktiebolagslagen om s.k. fattiglikvidation upphävs och ersätts med en ordning som innebär att likvidatorerna skall ansöka att bolaget försätts i konkurs om de finner att bolaget är på obestånd och inte kan betala likvidationskostnaderna. Genom denna ordning kommer frågan om gäldenärsbrott att utredas.

I lagen (1981: 2) om handel med skrot och begagnade varor, som träder i kraft den 1 juli 1981, bemyndigas regeringen att föreskriva att handel med begagnade varor, i den omfattning som regeringen bestämmer, endast får bedrivas efter registrering hos myndighet. Enligt vad som uttalas i proposition 1980/81: 3 är syftet med registreringsförfarandet att förebygga att bl.a. stulet gods avsätts inom handeln och att underlätta polisens spaning efter sådant gods; registreringsförfarandet avses omfatta bl.a. handeln med pälsverk samt konst och antikviteter.

Kommunalt utredningsarbete

I framför allt Stockholms och Malmö kommuner bedrivs arbete som syftar till att komma till rätta med den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Stockholms kommun bedriver sålunda f.n. en utredning om social utslagning och ekonomisk brottslighet. Projektet har varit uppdelat på tre delutredningar: fastighetshandelns samband med ekonomisk brottslighet, olämpliga ungdomsmiljöer (inkl. ungdomsprostitution) och organiserad ekonomisk brottslighet. I de två förstnämnda delutredningarna har åtgärdsprogram presenterats, i den sistnämnda kommer åtgärdsprogram att läggas fram inom kort. Inom ramen för delutredningen om ekonomisk brottslighet har ett antal rapporter och kartläggningar publicerats, berörande bl.a. illegal klubbverksamhet, "svarttaxi", narkotika, prostitution, illegal vadhållning och grå arbetskraft.

En inom Malmö kommun tillsatt projektgrupp har utarbetat rapporten Svarta affärer, som är en utredning om vissa klubbars och näringsställens sociala betydelse och struktur.

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1981

Under den allmänna motionstiden vid 1980/81 års riksmöte har väckts motioner i ämnen som berör den ekonomiska brottsligheten. Här skall nämnas några motioner som inte har hänvisats till justitieutskottet.

Till konstitutionsutskottet har hänvisats en motion (1980/81:235) om samkörning av olika datasystem med ekonomisk information om företag vid misstanke om ekonomisk brottslighet.

I till finansutskottet hänvisade motioner (1980/81:499, 1980/81:872, 1980/81:1900 och 1980/81:1463) tas upp frågan om att ändra reglerna om upphandling på så sätt att det allmänna inte skall anlita företag som har brustit i sina förpliktelser beträffande skatter, avgifter m. m. Till näringsutskottet har hänvisats tre motioner (1980/81:326, 1980/81:783 och 1980/81:802) vari läggs fram förslag med anknytning till upphandlingsbestämmelserna. Näringsutskottet har med eget yttrande (NU 1980/81:5 y) överlämnat motionerna till finansutskottet. I sitt yttrande uttalar näringsutskottet att det kan vara ett effektivt medel mot de icke seriösa företagen att vid en anbudsprövning beakta anbudsgivarens förhållanden i skatte- och avgiftshänseende. Näringsutskottet förklarar sig därför vara för att frågan om lämpliga ändringar i reglerna för den statliga upphandlingen närmare övervägs av regeringen.

Till skatteutskottet har hänvisats bl. a. två motioner (1980/81:1159 och 1980/81:1168) vari hemställs om åtgärder mot den s. k. svarta marknaden, dvs. näringsidkare och företag som underlåter att redovisa intäkter för beskattning. I en motion (1980/81:1887) begärs förslag till utvidgad skattekontroll av uppdragstagare. Frågan om åtgärder mot skatte- och avgiftsunddragande tas upp i en annan till skatteutskottet hänvisad motion (1980/81:1462). I den motionen föreslås en rad åtgärder i syfte att komma till rätta med skatte- och avgiftsunddragandet.

Införande av näringsförbud vid vissa fall av likvidation och av automatiskt näringsförbud vid grovt brott i samband med konkurs förespråkas i en till lagutskottet hänvisad motion (1980/81:236). Till lagutskottet har vidare hänvisats två motioner om aktiekapitalets storlek. I den ena (1980/81:904) begärs en höjning av minimigränsen för aktiekapitalet, och i den andra (1980/81:1194) yrkas en översyn av aktiebolagslagstiftningen för att skapa skilda regler för stora och mindre företag. Även reglerna om företagsrevision berörs i motioner hänvisade till lagutskottet. I en motion (1980/81:1579) begärs en översyn av företagsrevisionen såvitt gäller bl. a. företagsrevisorernas allmänna ställning och revisionens inriktning och innehåll. I en annan motion (1980/81:1586) hemställs om skärpta krav på kvalificerad revision av aktiebolag.

Ytterligare resurser för kontroll av skatter och arbetsgivaravgifter begärs i en till civilutskottet hänvisad motion (1980/81:1465).

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet yrkanden i sju motioner angående åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I motionerna uttrycks oro över den tilltagande ekonomiska kriminaliteten, och yrkandena innefattar önskemål om lagstiftningsåtgärder samt om organisatoriska och andra insatser mot denna typ av brottslighet.

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet rymms en rad företeelser av skilda slag, och i den allmänna debatten torde begreppet användas såväl i fråga om straffbara gärningar som beträffande företeelser som väl kan anses straffvärda men som enligt gällande lagstiftning inte är kriminaliserade.

Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den mening att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s. k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet m.m. Ekonomisk brottslighet anses inte heller omfatta förmögenhetsbrott av traditionellt slag som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

Olika försök har gjorts att uppskatta omfattningen av den ekonomiska brottsligheten och samhällets förluster till följd av denna brottslighet. Med tanke på de begränsade kunskaper som finns på området torde de uppskattningar som har gjorts vara ytterst osäkra. Såsom finansutskottet påpekar i sitt yttrande i ärendet torde det dock vara ställt utom allt tvivel att den ekonomiska brottsligheten har en mycket stor omfattning i Sverige.

Den ekonomiska brottslighetens utbredning leder till en rad skadeverkningar för samhället. Mest betänkligt är kanske att de ekonomiska brotten sätter stora medborgargrupperns lojalitet mot regelsystemet på främst skat-

terättens och det ekonomiska livets område i övrigt på svåra prov. Här kan pekas på den av alla tecken att döma ökande förekomsten av sådana företeelser som i den allmänna debatten ges den samlande beteckningen "det kvittolösa samhället". En fortsatt utveckling härvidlag kan leda till överblickbara konsekvenser för den allmänna laglydnaden.

Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten torde vara sådan att den också får konsekvenser för samhällsekonomin. Genom att betydande be-
lopp undandras beskattning påverkas statens och kommunernas finanser och därmed också skatteuttaget. Även i andra avseenden torde den ekonomiska kriminaliteten ha negativa effekter för den ekonomiska politiken och motverka t. ex. fördelningspolitiska strävanden.

Vissa former av ekonomisk brottslighet torde direkt drabba också enskilda medborgare, t. ex. då det gäller arbetsmiljön och den sociala tryggheten. En annan allvarlig följd av denna brottslighet är att en snedvriden konkurrenssituation mellan olika företag lätt uppstår. Genom att inte fullgöra sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter kan sålunda mindre nogräknande företag ge låga anbud och hålla låga priser och till följd härav kan de seriöst arbetande företagen slås ut i konkurrensen med dessa företag. I detta liksom i andra sammanhang är det självfallet av stor vikt att den ekonomiska brottsligheten motverkas effektivt.

Allmänna överväganden

Mot bakgrund av den ekonomiska brottslighetens omfattning och skadeverkningar vill utskottet inledningsvis understryka att den ifrågavarande brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem. I linje med vad som anförs i motionerna finner utskottet det därför angeläget att samhället sätter in kraftfulla åtgärder på bred front för att motverka den ekonomiska brottsligheten. Sådana åtgärder har också kommit till stånd framför allt efter regeringsskiftet hösten 1976.

Som framgår av framställningen i det föregående i detta betänkande har sålunda statsmakterna gjort stora ansträngningar för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Bl. a. har med början under budgetåret 1977/78 polisen hittills tillförts mer än 100 tjänster för bekämpande av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. En särskild organisation för ändamålet har – förutom vid rikspolisstyrelsen – tillskapats i de tre storstäderna och på ytterligare fem orter i landet. För budgetåret 1981/82 föreslås att ytterligare 16 polismän sätts in för att bekämpa bl. a. den ekonomiska brottsligheten och att fyra nya rotlar inrättas för denna verksamhet. Av betydelse i sammanhanget är också den fortgående förstärkningen av resurserna för bl. a. skatte- och avgiftskontroll.

I ansträngningarna att komma åt den ekonomiska kriminaliteten krävs inte bara resursförstärkningar utan också en ändamålsenlig utformning av den lagstiftning som kan motverka den ekonomiska kriminaliteten och

andra illojala förfaranden på området. I detta syfte har regeringen i december 1977 uppdragit åt brottsförebyggande rådet (BRÅ) att föranstalta om en övergripande översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

För ändamålet har inom BRÅ byggts upp en organisation som i sina huvuddrag består av en styrgrupp med parlamentariskt inflytande och ett antal arbetsgrupper. Dessa har efter hand redovisat resultatet av sitt arbete på olika områden. Redovisningen har skett främst i form av promemorior vari lagts fram förslag till ändrad eller ny lagstiftning eller till andra åtgärder. Som framgår av framställningen i det föregående har de olika förslagen från BRÅ legat till grund för lagstiftning på åtskilliga områden.

Vid sidan av det arbete på lagstiftningsområdet som sker inom BRÅ skall här också nämnas att i förmögenhetsbrottsutredningens (Ju 1976: 04) uppdrag att göra en översyn av förmögenhetsbrotten också ingår att pröva behovet av ny eller ändrad lagstiftning för att möta avarter på det ekonomiska området. Straffsatserna för olika brott ses över av fängelsestraffkommittén (Ju 1979: 04). I direktiven till kommittén uttalas bl. a. att insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i brottsbalken och andra författningar.

I kampen mot den ekonomiska brottsligheten krävs inte bara förstärkningar av resurserna för berörda myndigheter och åtgärder på lagstiftningsidan utan också ett smidigt och väl fungerande samarbete mellan de myndigheter som är engagerade på området. På grundval av en promemoria i ämnet från riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken (den s. k. SAMEB-rapporten) har regeringen i juni 1979 uppdragit åt BRÅ att se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder. Detta arbete bedrivs med största skyndsamhet.

Utöver vad som nu har sagts har under senare år från statsmakternas sida vidtagits en rad åtgärder både på lagstiftningsidan och i andra avseenden i syfte att bemästra den ekonomiska kriminaliteten. Utskottet får här hänvisa till den utförliga redogörelsen i ämnet som har lämnats i det föregående under rubriken Vissa uppgifter i anslutning till motionerna (s. 12) och under rubriken Övrigt om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (s. 58).

Såsom utskottet nyss uttalat måste samhället sätta in betydande insatser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Omfattningen och karaktären av de åtgärder som lämpligen bör vidtas måste bedömas utifrån en rad mångskiftande faktorer. Åtskilliga av de bestämmelser av administrativ, skatterättslig eller straffrättslig natur som ytterst riktar sig mot den ekonomiska brottsligheten träffar också andra fysiska och juridiska personer än sådana som är involverade i ekonomisk kriminalitet. De kontrollåtgärder

som föreskrivs eller de andra förpliktelser av olika slag som åläggs får enligt utskottets mening inte ges en sådan utformning att de för det stora flertalet upplevs som integritetskränkande eller alltför betungande; om så sker riskerar man att åtgärderna motverkar sitt syfte. Vidare måste också de regler som riktar sig mot ekonomisk kriminalitet utformas så att de uppfyller de krav på rättssäkerhet som gäller i vårt land.

Enligt utskottets mening måste det i sammanhanget också understrykas att åtgärder riktade mot den ekonomiska kriminaliteten kan – såsom torde vara fallet med vissa av de förslag som framförs i motionerna – leda till väsentliga avsteg från våra grundläggande civilrättsliga och näringsrättsliga principer. Betydande ändringar i dessa principer skulle kunna inverka menligt på det svenska näringslivet och därmed äventyra vår välfärd. Åtgärder av det slaget torde f. ö. inte bara leda till djupgående förändringar av näringslivet utan också till förändringar av annat slag som inte är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Utskottet tar bestämt avstånd från åtgärder som kan få sådana effekter.

Av det anförda följer att samhällets ansträngningar att bemästra den ekonomiska kriminaliteten måste präglas av balans och omdöme när det gäller åtgärder av det slag som har berörts i det föregående. Vad nu sagts riktar uppmärksamheten på angelägenheten av att, såsom vid all annan brottslighet, också söka undanröja de bakomliggande orsakerna till den ekonomiska kriminaliteten. En åtgärd i sådan riktning kan vara att söka åstadkomma förändringar av skatte- och avgiftssystemet och av uttaget av sådana bördor, så att beskattningen upplevs som rimlig av de skattskyldiga.

Den bedömning av de olika motionsspörsmålen som utskottet gör i det följande skall ses inte bara mot bakgrund av de åtgärder som redan har vidtagits eller som är förestående utan också mot bakgrund av vad utskottet har uttalat om hur långtgående åtgärder som lämpligen kan vidtas med hänsyn till andra vitala samhällsintressen.

Överväganden i de enskilda motionsfrågorna

Valutakontrollen m. m.

Frågor rörande valutakontrollen berörs i motion 1120 och motion 1577. I den förstnämnda motionen begärs att valutakontrollen omedelbart förbättras samt att valutakommittén ges i uppdrag att föreslå sådana ändringar i valutalagstiftningen som möjliggör en mera effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten på området. I motion 1577 förespråkas skärpta åtgärder mot kapitalflykt ur landet.

Den valutakontroll som förekommer i Sverige sker framför allt genom valutaregleringen. Den författningsmässiga grundvalen för valutaregleringen utgörs av valutalagen (1939:350). Denna är en fullmaktslag och ger regeringen rätt att under vissa förutsättningar utfärda i lagen angivna

valutareglerande föreskrifter. Regeringens föreskrifter på området finns i valutaförordningen (1959: 264).

Genom valutaregleringen är det möjligt att i penningpolitiskt syfte påverka valutaströmmarna till och från utlandet. Regleringen omfattar huvudsakligen sådana transaktioner som saknar direkt samband med utrikeshandeln. Vittgående undantag har nämligen främst gjorts för likvider på normala betalningsvillkor vid export och import av varor och tjänster. De valutareglerande föreskrifterna gäller därmed väsentligen s.k. kapitaltransaktioner, dvs. betalningar i samband med investeringar och personliga kapitalöverföringar.

Valutaregleringen och valutalagstiftningen är f. n. föremål för översyn av valutakommittén (E 1977: 03). Enligt sina direktiv har kommittén bl. a. att utreda frågan hur man på ett effektivare sätt skall förebygga och beivra överträdelser och kringgående av valutaregleringen utan att därmed åstadkomma nämnvärda störningar av det stora antalet legala betalningstransaktioner.

Valutatransaktioner av olika slag torde spela en inte obetydlig roll vid ekonomisk kriminalitet. Enligt utskottets mening är det därför angeläget att valutabrottsligheten förebyggs och beivras. Såsom finansutskottet påpekar är dock denna brottslighet även med mycket stora kontrollinsatser svår att upptäcka. Detta sammanhänger bl. a. med att man vid kontrollen måste ta hänsyn till att den legala valutatrafiken inte onödigtvis försvåras.

När det gäller den i motion 1120 berörda frågan om de valutavårdande myndigheternas kontrollåtgärder vill utskottet särskilt peka på vikten av att berörda myndigheter samordnar sina insatser på området. Lika viktigt är enligt utskottets mening att åstadkomma ett förstärkt och fördjupat samarbete mellan myndigheterna. Hithörande frågor omfattas av regeringens uppdrag till BRÅ att granska bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt att föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder.

Såsom finansutskottet anför får det förutsättas att regeringen och riksbanksfullmäktige i avvaktan på resultaten av pågående utredningsarbete följer utvecklingen och tar de initiativ som kan visa sig nödvändiga såväl beträffande omedelbara resursförstärkningar m. m. som när det gäller författningsarbetet. Något initiativ från riksdagens sida är därför inte påkallat, och justitieutskottet avstyrker därför bifall till motionerna i denna del.

Enligt justitieutskottets mening ingår det, såsom också finansutskottet finner, i valutakommitténs uppdrag att överväga de frågor rörande valuta-kontrollen som berörs i motion 1120. Det är därför inte heller påkallat att såsom förespråkas i motionen meddela ändrade direktiv till kommittén.

Utskottet avstyrker bifall till motionerna 1120 och 1577 i nu berörda delar.

Kontroll av företag som får statligt stöd

I motion 1120 begärs åtgärder i syfte att förbättra samhällets insyn i och kontroll av företag som får lån eller bidrag från staten.

Det statliga stödet i form av lån eller bidrag till företag har ökat kraftigt under senare år. Ett stort antal stödformer har tillkommit samtidigt som stödbeloppen har blivit större. Statligt stöd kan utgå som ett led i regional- eller arbetsmarknadspolitik. Även av industripolitiska och andra skäl kan stöd utgå.

Regler om statligt stöd till företag finns i flera olika författningar. Här kan nämnas förordningen (1979:632) om regionalpolitiskt stöd, vari ges regler om lokaliseringssöd, och förordningen (1978:507) om industrigarantilån m. m. I de olika bidrags- och låneförfattningarna finns föreskrifter om uppföljning och kontroll.

Enligt justitieutskottets mening är det angeläget med en sådan kontroll av hur företag använder ekonomiskt stöd som de får av staten att därigenom kan uppdagas eller på annat sätt motverkas missbruk av det statliga stödet. Samtidigt är det givetvis också viktigt att staten med positiva insatser bidrar till att ändamålet med stödet uppnås.

När det gäller frågan om med vilka medel staten skall kunna göra kontrollen mera effektiv pekar näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet på de förefintliga möjligheterna att förknippa det ekonomiska stödet med olika villkor. Dessa villkor kan avse sådana åtgärder som förespråkas i motion 1120, dvs. att staten utser representant i stödföretagets styrelse eller revisor för företaget. Något behov av lagändring i detta syfte med anledning av motion 1120 föreligger alltså enligt justitieutskottets mening inte.

Ett sätt att ytterligare förbättra kontrollen av stödföretagen är enligt vad arbetsmarknadsutskottet framhåller att de kontrollerande myndigheterna avdelar ytterligare resurser för företagskontrollen. Justitieutskottet ansluter sig till denna uppfattning och utgår från att regeringen och berörda myndigheter uppmärksammar hithörande frågor och tar till vara de möjligheter som finns att åstadkomma en verksam och förstärkt kontroll. I likhet med näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet anser justitieutskottet att motion 1120 inte påkallar någon framställning i saken till regeringen.

Utskottet avstyrker bifall till motion 1120 i här behandlad del.

Företagsrevisorernas ställning och uppgifter

I motion 1120 förespråkas att företagsrevisorer generellt bör utses av opartiska organ samt att deras uppgifter utvidgas till att omfatta hur företaget har skött sina förpliktelser mot det allmänna. Enligt motionärerna bör hithörande frågor utredas.

I åtskillig lagstiftning på associationsrättens område finns regler om revision av ett företags eller en organisations ekonomiska förvaltning samt om obligatorisk medverkan av en eller flera revisorer. Revisionen skall

normalt omfatta granskning såväl av rörelsens räkenskaper som av företagsledningens förvaltning. Lagstadgad skyldighet att ha revisor åvilar f. n. i huvudsak företag som drivs i aktiebolagsform, ekonomiska föreningar samt bank- och försäkringsrörelser. Fr. o. m. den 1 juli 1981 utsträcks skyldigheten att ha revisor även till vissa handelsbolag, ideella föreningar som driver rörelse och enskilda företagare.

Enligt gällande ordning utses revisor av företagets beslutande organ. I vissa slag av företag, nämligen bank- och försäkringsrörelser, skall finnas offentliga revisorer utsedda av bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen.

Revisorn skall vara fristående i förhållande till det företag han reviderar. Hans kontrollfunktion är riktad mot företagsledningen. Han skall därvid inte bara bevaka ägarnas intressen utan också övervaka att regler till skydd för borgenärer, aktieköpande allmänhet och anställda iaktas samt att samhällets intressen inte åsidosätts.

Frågan om företagsrevisorernas ställning och verksamhet har tid efter annan behandlats av riksdagen, senast i samband med att en ny handelsbolagslag och ändringar i bl. a. aktiebolagslagen beslutades (LU 1980/81: 4).

I det lagstiftningsärendet behandlade lagutskottet en motion om att revisor skulle utses av en opartisk instans. Lagutskottet anförde bl. a. att vissa principiella invändningar kan riktas mot att revisorn, framför allt i fåmansbolag, i praktiken utses av dem som han skall granska. Å andra sidan måste, framhöll lagutskottet, beaktas att hittillsvarande ordning inte inneburit några mera betydande nackdelar när det gäller revisorernas möjligheter att opartiskt granska företagen. Lagutskottet pekade vidare på att det kan vara svårt att hitta tillfredsställande alternativa former för utseende av företagsrevisor. Lagutskottet avstyrkte i sitt av riksdagen godkända betänkande bifall till motionen.

I det nu berörda lagstiftningsärendet om ny handelsbolagslag m. m. beslutades ändringar i bl. a. aktiebolagslagen avseende revisorernas uppgifter. Ändringarna, som träder i kraft den 1 juli 1981, innebär att revisorn skall ha uppgiftsskyldighet inte såsom f. n. endast i förhållande till bolagsstämman utan också till medrevisor, särskild granskare, ny revisor och, vid konkurs, konkursförvaltaren.

I lagstiftningsärendet behandlades också en motion, vari föreslogs en översyn av frågan om bl. a. revisionens omfattning samt om förutsättningarna för en långtgående upplysningsplikt gentemot det allmänna. Vid behandlingen av motionen anförde lagutskottet att revisorns skyldigheter och befogenheter att kontrollera ett företags verksamhet redan är mycket stora och att den i ärendet tillstyrkta utvidgningen av revisors uppgiftsskyldighet också bidrar till en ökad öppenhet i dessa sammanhang. Sammantaget fann lagutskottet att någon allmän översyn av företagsrevisionens innebörd och inriktning inte var erforderlig. Riksdagen följde lagutskottet.

I förevarande ärende uttalar lagutskottet med hänvisning till sina nyss

nämnda ställningstaganden att önskemålen i motion 1120 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Justitiekanslet delar denna uppfattning och avstyrker därför bifall till motionen i nu berörd del.

Ansvarsgenombrott m. m.

I motion 1120 förespråkas en utvidgning av ansvaret för juridiska personers skulder. En liknande begäran framförs i motion 1864. I den motionen begärs också en höjning av aktiebolagens aktiekapital.

Ett utmärkande drag för verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform är att ansvaret för skulder som uppkommer i verksamheten drabbar bolaget som sådant och att delägarna svarar endast med sitt insatskapital. Reglerna innebär med andra ord att borgenärerna är hänvisade till att söka få betalning för sina fordringar ur bolagets tillgångar och inte kan vända sig mot de enskilda delägarna vare sig dessa är fysiska eller juridiska personer. Till skydd för borgenärernas intresse har uppställt ett omfattande regelsystem för att trygga att en bolagsförmögenhet verkligen skapas vid bolagets bildande och att detta bundna kapital inte sedan försvinner under bolagets verksamhet. Det anförda gäller i huvudsak också ekonomiska föreningar och dess medlemmar.

Från principen om delägarnas eller medlemmarnas ansvarsfrihet har i lagstiftningen gjorts vissa avsteg (ansvarsgenombrott) för bl. a. sådana fall då likvidationsskyldighet underlåts eller då bolaget eller föreningen på visst sätt har tillfogats skada av ledningen.

Ansvar för en juridisk persons skulder kan också uppkomma till följd av andra bl. a. skatterättsliga bestämmelser. Den som i egenskap av företrädare för en juridisk person har verkställt skatteavdrag men uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har underlåtit att betala innehållna belopp i rätt tid och ordning kan sålunda bli betalningsskyldig solidariskt med den juridiska personen.

En motsvarande ordning gäller enligt särskilda författningar när mervärdeskatt inte inbetalas samt, fr. o. m. den 1 juli 1980, när arbetsgivaravgifter inte inlevereras i rätt tid och ordning.

När det gäller enmans- och fåmansföretag har i rättspraxis vissa ytterligare, delvis långtgående undantag gjorts från principen om delägares och medlemmars ansvarsfrihet för aktiebolags och ekonomiska föreningsansvar förpliktelser.

Ett aktiebolags aktiekapital skall uppgå till minst 50 000 kr. Bestämmelsen härom infördes år 1973. Tidigare gällde ett minimikapital av 5 000 kr. För bolag som bildats innan gränsen för minimikapitalet höjdes gäller särskilda bestämmelser till utgången av år 1981.

En höjning av aktiekapitalets storlek föreslogs i ett betänkande (SOU 1978:66) om andelsbolag. För denna nya bolagsform för mindre företag föreslogs ett andelskapital av 20 000 kr. Samtidigt föreslogs att den undre gränsen för aktiekapitalet höjdes till 125 000 kr. På grund av remisskritik

mot förslagen har regeringen beslutat att inte lägga fram någon proposition på grundval av betänkandet (prop. 1979/80: 143 med förslag till ny lagstiftning om handelsbolag m. m.).

I samband med lagstiftningsärendet om den nya handelsbolagslagen och ändringarna i bl. a. aktiebolagslagen behandlade lagutskottet också frågan om höjning av aktiekapitalets storlek (LU 1980/81: 4). Lagutskottet anförde bl. a. att det kunde vara motiverat att höja den undre gränsen för aktiekapitalet relativt kraftigt vid en anpassning av aktiebolagslagens regler till verksamheten i de största aktiebolagen och införandet av särskilda regler för mindre företag. Lagutskottet förutsatte att regeringen vid en ny prövning av frågan om olika regler för de största och de mindre bolagen också skulle överväga frågan om en höjning av aktiekapitalet; någon åtgärd från riksdagens sida behövdes därför inte. Riksdagen följde lagutskottet.

Frågan om aktiekapitalets storlek behandlas i en promemoria från BRÅ. Enligt promemorian kan det ifrågasättas om man inte, med hänsyn till den snabba penningvärdeförändringen, bör övergå till en ordning enligt vilken åtminstone minimikapitalet anknyts till index. Chefen för justitiedepartementet har uttalat sig mot en sådan ordning (prop. 1980/81: 146).

Vid bedömningen av motionsspörsmålet om ansvarsgenombrott måste enligt utskottets mening beaktas att ordningen med begränsning av ansvar för skuld för delägarna eller medlemmarna är en grundläggande princip i aktiebolagsrätten och föreningsrätten och utgör en förutsättning för den industriella och merkantila utvecklingen i vårt land. Gällande regler om ansvarsgenombrott jämte den utveckling som skett i rättspraxis ger enligt utskottets uppfattning möjlighet att ålägga den som har ett bestämmande inflytande över en juridisk person ansvar för den juridiska personens skulder i sådana fall då fordringsägarnas intressen klart och illojalt har satts åsido. I likhet med vad lagutskottet anför anser justitieutskottet att man inte utan starka skäl bör urholka principen om ansvarsfrihet ytterligare. Såsom lagutskottet anför har sådana starka skäl inte visats föreligga.

När det sedan gäller frågan om aktiekapitalets storlek uttalar lagutskottet – med hänvisning till sina nyss redovisade ställningstaganden – att önskemålen härom i motion 1864 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Justitieutskottet delar denna uppfattning.

Med hänvisning till det anförda avstyrker justitieutskottet motionerna 1120 och 1864 i de delar som behandlats i detta avsnitt.

Grå arbetskraft

Yrkanden om åtgärder för att motverka förekomsten av grå arbetskraft upptas i motion 1120 och motion 1577. I motion 1120 begärs härvidlag att förslag till lagstiftning på grundval av departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. framläggs.

Med uttrycket grå arbetskraft torde först och främst avses sådana grupper av arbetstagare som anlitas med hjälp av en förmedlare eller mellan-

hand. Till begreppet grå arbetskraft torde också hänföras personer som ensamma anlitas för ett uppdrag under förhållanden som kan medföra att en tjänste- eller rörelseinkomst undanhålls från beskattning. Det gäller här bl. a. personer som åtar sig uppdrag som bisyssla eller i egenskap av s. k. enmansföretagare.

Regler som syftar till att bl. a. motverka förekomsten av grå arbetskraft finns i lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. Enligt den lagen är det straffbart såväl att hyra ut arbetskraft som att engagera på sådant sätt förmedlad arbetskraft i en viss verksamhet. Möjligheter att motverka användningen av grå arbetskraft ges också i lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (facklig vetorätt m. m.)

Förslag till lagstiftning om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt m. m. lades fram i departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. Den föreslagna lagstiftningen avsågs bli tillämplig i fall då en näringsidkare uppdragit åt någon som inte är anställd hos honom att för hans räkning utföra arbete i hans rörelse. Mot bakgrund av den kritik mot förslaget som framfördes vid remissbehandlingen av promemorian lades ett nytt förslag i ämnet fram i departementspromemorian (Ds B 1980: 10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen. Förslaget i denna promemoria syftar till att försvåra utnyttjandet av grå arbetskraft inom sådana områden där problemen är särskilt besvärande med avseende på skatteundandragande och illojal konkurrens för de seriösa företagen.

Enligt utskottets mening är det angeläget att söka komma till rätta med de problem som den grå arbetskraften utgör. Företeelsen leder till många olyckliga konsekvenser för både samhället och enskilda; skatter och avgifter undandras det allmänna, seriösa företag råkar i en försämrad konkurrenssituation, den sociala tryggheten för arbetstagarna eftersätts m. m. Såsom arbetsmarknadsutskottet anför har problemet med den grå arbetskraften inte kunnat lösas genom den lagstiftning som finns på området; också åtgärder på skattesidan är nödvändiga.

Som nyss har sagts har förslag till lagstiftning på skatterättens område som syftar till att motverka förekomsten av grå arbetskraft lagts fram i två departementspromemorior. Ett förslag i ämnet avses bli förelagt riksdagen i år. Med hänsyn härtill anser utskottet i likhet med arbetsmarknadsutskottet att det inte finns skäl för riksdagen att nu vidta någon åtgärd på grund av de aktuella motionsyrkandena.

Utskottet avstyrker således bifall till motionerna 1120 och 1577 i nu berörd del.

Näringsförbud

I motion 1120 förespråkas en utredning av frågan om att införa näringsförbud även i andra fall än vid konkursmissbruk.

I Sverige gäller att all näringsverksamhet är fri för svenska medborgare och svenska juridiska personer, om inte annat är föreskrivet. På åtskilliga

områden finns emellertid begränsningar i näringsfriheten. En sådan begränsning utgörs av det näringsförbud varom bestämmelser finns i konkurslagen (1921: 225).

Enligt konkurslagen gäller sedan gammalt den huvudregeln att en person som är försatt i konkurs inte får idka rörelse varmed följer bokföringsskyldighet. Bestämmelsen är straffsanktionerad.

Genom förra året beslutade ändringar i konkurslagen har som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten införts nya regler om näringsförbud i samband med konkurs. Vid sidan av det sedan tidigare gällande generella förbudet mot näringsverksamhet under konkurs finns sålunda fr. o. m. den 1 juli 1980 regler om ett mera långtgående näringsförbud som förutsätter prövning i det enskilda fallet.

Sådant näringsförbud kan meddelas att gälla inte bara under konkursen utan också under en viss tid, i regel högst fem år.

Fråga om näringsförbud enligt de nya reglerna prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Förutsättningen för näringsförbud är bl. a. att 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 intagit ledande ställning i ett företag som försätts i konkurs, om han förfarit på motsvarande sätt. Den som har meddelats näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet som medför bokföringsplikt. Han får inte heller utöva ledning eller förvaltning av ett företag. Den som bryter mot ett meddelat näringsförbud kan dömas till fängelse i högst två år.

Frågor rörande näringsförbud har, såsom berörs i motion 1120, i olika sammanhang aktualiserats inom konsumentområdet. Sålunda har förslag i ämnet tagits upp i konsumentverkets rapport 1977: 5 Konsumentskydd vid bilreparationer, vari diskuteras lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid bilreparationer. I rapporten förordas ett system bestående av bl. a. tillsyn och kontroll samt, vid uppenbara missförhållanden, näringsförbud. Saken berörs också i det år 1979 framlagda betänkandet (SOU 1979: 36) Konsumenttjänstlag, som innehåller förslag till regler om bl. a. reparations- och servicearbeten. I betänkandet förordas att en särskild utredning kommer till stånd om införande av ett näringsförbudsinstitut inte bara på konsumentområdet utan även på andra näringsområden. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet.

Frågan om att införa någon form av näringsförbud berörs också i betänkandet (SOU 1979: 76) Ny hemförsäljningslag. I betänkandet, som ägnas åt frågor om öppet köp samt hem- och telefonförsäljning, diskuteras också frågan om eventuella näringsförbud.

Vid bedömningen av motionsspörsmålet bör enligt utskottets mening beaktas av de nya reglerna i konkurslagen om ett utvidgat näringsförbud trädde i kraft så sent som den 1 juli 1980. Utskottet anser i likhet med

näringsutskottet att större erfarenheter av detta näringsförbudsinstitut än som f. n. finns måste avvaktas innan man tar upp frågan om näringsförbud som en mera allmänt förekommande reaktion från samhället sida gentemot ekonomisk brottslighet. När ett antal ingripanden med näringsförbud enligt konkurslagen har skett och förbuden har varit i kraft en tid kommer det enligt utskottets mening att finnas underlag för en bedömning av den nya sanktionsformens för- och nackdelar. Först därefter kan det finnas anledning att överväga frågan om en utvidgning av sanktionen näringsförbud.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 1120 i här behandlad del.

Etableringskontroll m. m.

I motion 1120 begärs en undersökning av möjligheterna att införa etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet. Önskemål av liknande innebörd tas också upp i motionerna 1864, 237, 1098 och 1577. I motion 1098 förespråkas också att branschregister upprättas för sådana branscher där missbruk av den fria etableringsrätten är mest utbrett.

Såsom har sagts under föregående avsnitt råder i vårt land i princip fri etableringsrätt. Denna näringsfrihet gäller emellertid inte utan begränsningar. De inskränkningar i rätten att etablera företag som råder är betingade av bl. a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn. Begränsningarna kan vara av sådant slag att näringsverksamheten är förbehållen staten, t. ex. vid tillverkning och försäljning av rusdrycker. På vissa områden förekommer ett frivilligt auktorisationsförfarande genom myndighet eller annat organ, t. ex. beträffande revisorer och fastighetsmäklare. I andra fall åter krävs tillstånd av en myndighet för utövande av näringsverksamhet. Tillståndskravet kan vara förestavat av behovet av samhällelig kontroll eller av intresset av att skapa garantier för att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillförlitligt sätt. Som exempel på verksamhetsområden där etableringskontroll föreskrivs kan nämnas bank- och försäkringsväsendet, kommunikationsväsendet samt inkasso- och kreditupplysningsverksamheten.

Frågor om etableringskontroll har vid flera tillfällen under senare år behandlats av riksdagen i samband med motioner i ämnet. Vid behandling förra året av en motion om etableringskontroll i syfte att motverka den ekonomiska brottsligheten erinrade näringsutskottet bl. a. om den betydelse det har för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag. Olika slags missförhållanden i företagets verksamhet motverkas enligt näringsutskottet genom bl. a. konkurs- och skattelagstiftningen. Näringsutskottet avstyrkte mot den angivna bakgrunden yrkandet om en allmän etableringskontroll. Riksdagen följde utskottet (NU 1979/80: 53). I ett senare ärende som gällde motionsyrkanden om etableringskontroll inom hotell- och restaurangbranschen och för städbolag av-

styrktes också yrkandena av näringsutskottet. Även yrkanden om inrättande av särskilda branschregister för bl. a. bilverkstäder avstyrktes av näringsutskottet (NU 1980/81: 2). Härvidlag hänvisades till det arbete med att inrätta ett s. k. basregister med grundläggande uppgifter om företag m. m. som uppdragits åt statskontoret. Riksdagen återförvisade efter lika röstetal vid votering ärendet till näringsutskottet, där det nyligen har behandlats på nytt (NU 1980/81: 39).

Näringsutskottet anför i nu förevarande ärende att de hittillsvarande riktlinjerna i fråga om rätten att etablera företag bör följas även framgent. Justitieutskottet delar denna uppfattning och anser i likhet med näringsutskottet att det inte är påkallat med någon allmän utredning om etableringskontroll.

Beträffande frågan om inrättande av branschregister i vissa branscher bör såsom näringsutskottet anför pågående arbete med ett basregister för alla branscher kunna leda till en lösning som tillgodoser motionsönskemålet i detta avseende.

Vad nu har sagts innebär att justitieutskottet avstyrker bifall till motionerna 1120, 1864, 237, 1098 och 1577 i här behandlade delar.

Kontroll över kreditströmmarna m. m.

I motion 1120 begärs en förbättrad samhällelig kontroll över kreditströmmarna samt förstärkning av samhällets inflytande i bankerna.

Samhällskontrollen över bankerna sker på så sätt att dessa övervakas av riksbanken, bankspektionen, valutastyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen och datainspektionen. Bankspektionen kontrollerar att sund bankverksamhet iakttas och utövar priskontroll på banktjänster. Riksbanken tillämpar i sin kontroll bl. a. lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel. Som ett led i samhällskontrollen över bankväsendet skall också ses att regeringen tillsätter ledamöter i bankernas styrelser, både centralt och regionalt, och att kommunerna har rätt att utse representanter i affärsbankernas kontorsstyrelser.

Genom den kreditpolitiska lagstiftningen utövar samhället påverkan på bl. a. kreditströmmarnas storlek och inriktning. Den författningsmässiga grundvalen för kreditpolitiken utgörs av den nyss nämnda lagen om kreditpolitiska medel.

Lagen om kreditpolitiska medel har formen av en fullmaktslag. Den ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel. Förutsättningen för sådant förordnande är att det behövs för att uppnå de mål som har fastställts för riksbankens penningpolitiska verksamhet.

Lagen om kreditpolitiska medel är f. n. föremål för översyn av en förra året tillsatt kommitté (E 1980: 03). Denna har till uppgift att förutsättningslöst se över kreditpolitikens mål och medel och den kreditpolitiska lagstiftningens ändamålsenlighet. En allmän strävan bör enligt kommitténs direk-

tiv vara att i möjligaste mån avreglera kreditmarknaden; i sammanhanget pekas bl. a. på att en åtstramning av kreditmarknaden med hjälp av selektiva medel resulterar i framväxten av en icke organiserad ("grå") kreditmarknad. Det kan också nämnas att regeringen förra året tillkallat en kommitté för översyn av kontokortsverksamheten (E 1980: 04).

Enligt utskottets mening finns det inte fog för antagandet att det skulle råda några särskilda brister i den kontrollapparat som samhället f. n. förfogar över när det gäller kreditväsendet. Såsom finansutskottet anför torde en ökad kontroll över bankerna knappast i sig medföra att enskilda ärenden där granskas bättre. Näringsutskottet understryker för sin del det ansvar som bankerna själva och bankspektionen har för en sund utveckling av bankverksamheten. Det förtjänar f. ö. att erinras om att beträffande den del av kreditgivningen som sker utanför kreditinstituten samhällets kontrollmöjligheter av rent praktiska skäl är starkt begränsade.

I likhet med finansutskottet och näringsutskottet finner justitieutskottet att det inte finns skäl för riksdagen till åtgärder på kreditväsendets område i den riktning som förespråkas i motion 1120. Utskottet avstyrker alltså bifall till motionen i denna del.

Miljöbrott

I motion 1120 förespråkas straffskärpningar för brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen.

På miljölagstiftningens område finns åtskilliga lagar som innehåller bestämmelser om straff. Här skall beröras, förutom aktuella bestämmelser i brottsbalken (BrB), främst två centrala miljövårdslagar, nämligen arbetsmiljölagen (1977: 1160) och miljöskyddslagen (1969: 387).

Bestämmelser om arbetsmiljöns utformning och därmed sammanhängande frågor regleras i arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1978. Till lagen anknyter arbetsmiljöförordningen (1977: 1166).

Föreskrifterna i arbetsmiljölagen är inte direkt straffsanktionerade. De ger i stället möjlighet till ingripande i enskilda fall av yrkesinspektionen i syfte att få till stånd konkreta åtgärder i arbetsmiljöfrämjande syfte. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett av yrkesinspektionen meddelat föreläggande eller förbud kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff kan den dömas som bryter mot föreskrift som innehåller t. ex. konkreta eller generella förbud mot användning av bl. a. viss arbetsprocess eller farligt ämne.

Ansvar för brott mot arbetsmiljön kan också förekomma enligt BrB. Har arbetsgivaren åsidosatt föreskrifter eller ej anskaffat erforderliga säkerhetsanordningar eller på annat sätt förfarit oaktsamt och därigenom vållat arbetstagarens död eller åsamkat denne kroppsskada eller sjukdom som inte är ringa kan straff sålunda bli aktuellt enligt 3 kap. 7 och 8 §§ BrB. Straffet för vållande till annans död är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter (7 §). För vållande till kroppsskada eller sjukdom är

straffet böter eller fängelse i högst sex månader (8 §). Utsätter någon av grov oaktsamhet annan för livsfara eller fara för svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom kan han enligt 3 kap. 9 § BrB dömas för framkallande av fara för annan till böter eller fängelse i högst två år.

I syfte att öka möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att ingripa mot arbetsmiljöbrott slopades genom en lagändring förra året kravet på angivelse från målsägande vid brottet vållande till kroppsskada eller sjukdom för fall då skadan eller sjukdomen åsamkats målsäganden i verksamhet som arbetstagare. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1980.

När det gäller annan miljölagstiftning än den som rör arbetsmiljön intar miljöskyddslagen en central plats. I den lagen regleras s.k. miljöfarlig verksamhet som härrör från mark, byggnader eller anläggningar. Straffansvar enligt miljöskyddslagen kan drabba den som överträder vissa med stöd av lagen meddelade förbud, underlåter att iakttä förprövningsplikt, åsidosätter vissa meddelade villkor eller föreskrifter eller underlåter att lämna tillsynsmyndighet begärda uppgifter (45 §). För ansvar krävs att överträdelsen eller underlåtenheten begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffet är f. n. böter eller fängelse i högst ett år, för underlåtenhet att fullgöra upplysningsplikt dock endast böter.

I vissa fall kan gärningar som innebär oacceptabel påverkan på den yttre miljön bestraffas med stöd av bestämmelserna i 13 kap. BrB om spridande av gift eller smitta (7 §) eller förgöring (8 §). Straffet är för spridande av gift eller smitta fängelse i högst sex år och för förgöring böter eller fängelse i högst två år. För grova brott är straffsätserna fängelse lägst fyra och högst tio år, resp. lägst sex månader och högst sex år. Har gärningen inte begåtts med uppsåt men av grov oaktsamhet, döms den skyldige för vårdslöshet med gift eller smittämne till böter eller fängelse i högst två år (9 §).

Regeringen har nyligen lagt fram en proposition (1980/81: 108) om ändring i BrB, vari föreslås att särskilda straffbestämmelser om miljöbrott och vållande till miljöstörning tas in i balkens 13 kap. För miljöbrott skall enligt propositionen i regel den straffas som förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra vissa hälsorisker för människor eller andra miljöskador. Detsamma föreslås gälla när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra vissa hälsorisker eller andra skador på miljön.

Straffet för miljöbrott föreslås i normalfall bli böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott föreslås straffet bli lägst sex månader och högst sex år.

Miljöbrott förutsätter att gärningen har begåtts med uppsåt. Om någon begår en sådan gärning av grov oaktsamhet skall han enligt förslaget kunna dömas för vållande till miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

De föreslagna straffskalorna innebär enligt de allmänna reglerna om åtalspreskription att preskriptionstiden blir tio år för grovt miljöbrott och fem år i övriga fall.

Även i miljöskyddslagen har föreslagits ändringar i en nyligen framlagd proposition (1980/81: 92). Sålunda föreslås bl. a. att straffbestämmelserna i 45 § lagen ändras så att straffmaximum höjs till fängelse två år.

Påföljdssystemet föreslås bli förstärkt med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift). Syftet med en sådan avgift är att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelser av lagen kan medföra.

De nu berörda ändringarna i BrB resp. miljöskyddslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

Förslaget rörande ändringar i BrB bereds f. n. av justitieutskottet. I ärendet har väckts en motion om förlängning av preskriptionstiden för miljöbrott. Propositionen om ändring i miljöskyddslagen har nyligen behandlats av jordbruksutskottet (JoU 1980/81: 21) som också behandlade motioner vari begärdes förlängda preskriptionstider för brott mot miljöskyddslagen.

När det gäller straffsatserna för olika brott kan dessa komma att ändras som en följd av den mera allmänna översyn av dessa som fängelsestraffkommittén har till uppgift att göra. I direktiven till kommittén framhålls bl. a. att insatserna i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i BrB och andra författningar.

Vid bedömningen av motionens fråga vill utskottet i linje med vad som anförs i motion 1120 framhålla att det givetvis är ytterst angeläget att samhället skyddar sig mot uppkomsten av miljöskador, vare sig dessa riktar sig mot människor eller mot den omgivande miljön. I syfte att värna om dessa intressen fyller de straffbud som finns på området en viktig roll. Detta gäller kanske särskilt i sådana fall som berörs i motionen, nämligen då människors liv eller hälsa äventyras av rena lönsamhetshänsyn från den som bedriver den miljöfarliga verksamheten. Betydelsen av enbart kriminalpolitiska åtgärder får emellertid inte överskattas. I strävandena att värna om miljön erfordras inte minst verk samma insatser från de myndigheter som bedriver tillsyn på området.

Beträffande sådana åtgärder inom strafflagstiftningens ram som efterlysas i motionen vill utskottet först erinra om att nuvarande straffbestämmelser på arbetsmiljölagstiftningens område trädde i kraft den 1 juli 1978. Under våren 1980 behandlade socialutskottet en motion som gällde frågor om en utvärdering av arbetsmiljölagens sanktionssystem. Socialutskottet anförde i ärendet bl. a. att man borde avvakta tills den nya lagstiftningen varit i kraft ytterligare tid innan man tog ställning till frågan om en utvärdering. Socialutskottet förklarade sig bl. a. därför inte berett att tillstyrka bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet (SoU 1979/80: 34).

I nu förevarande ärende intar socialutskottet inte någon annan ståndpunkt till frågan om en utvärdering av ansvarsreglerna beträffande arbetsmiljöbrott än den som nyss redovisats, och socialutskottet finner det därför inte motiverat att riksdagen nu tar ställning till motionsönskemålet

om straffskärpning. Justitieutskottet delar socialutskottets uppfattning i frågan.

När det gäller andra miljöbrott än sådana som gäller arbetsmiljön föreligger för riksdagens behandling två propositioner som innefattar bl. a. förslag om en betydande förstärkning av sanktionssystemet på området. I likhet med jordbruksutskottet anser justitieutskottet att motionen i denna del i avbidan på riksdagens förestående ställningstagande i dessa lagstiftningsärenden inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Vad nu har sagts innebär att utskottet avstyrker bifall till motion 1120 i nu berörd del.

Företagsböter

Införandet av företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet förespråkas i motion 1120 och motion 1121.

Böter är ett av de allmänna straffen i brottsbalkens påföljdssystem. Böter kan inte ådömas juridiska personer. En annan ekonomisk påföljd som förekommer i lagstiftningen är vite. Detta skiljer sig från böter bl. a. på så sätt att ett föreläggande om vite kan riktas såväl mot en juridisk person, t. ex. ett aktiebolag, som mot en enskild fysisk person. Som ytterligare en ekonomisk sanktion kan nämnas den offentligrättsliga sanktionsavgiften. Exempel härpå är felparkeringsavgift, skattetillägg, avgifter vid olovligt byggande och överlastavgift. Skyldighet att betala avgift kan åläggas såväl fysisk som juridisk person.

Som har nämnts under föregående avsnitt föreslås i det nyligen framlagda förslaget om ändringar i miljöskyddslagen att lagens påföljdssystem förstärks med en avgiftspåföljd, miljöskyddsavgift. Miljöskyddsavgiften – som skall kunna påföras både fysisk och juridisk person – skall utgå då miljöskyddslagen har överträtts och överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar.

I ett nyligen framlagt betänkande (SOU 1981: 5) med förslag till ny arbetstidslag föreslås att en övertidsavgift införs. Övertidsavgiften föreslås kunna påföras den som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen av arbetstidsreglerna har begåtts.

Förslag till ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet föreslås i en inom justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria (Ds Ju 1981: 3). Promemorian utgör en överarbetning av tidigare förslag om företagsböter. I promemorian föreslås en ny bestämmelse i brottsbalkens regler om förverkande. Bestämmelsen går ut på att förverkande skall kunna ske av värdet av otillbörlig förtjänst eller besparing hos näringsidkare som uppkommit i anledning av brott begånget i utövningen av näringsverksamhet. Dessutom föreslås principer för hur sanktionsavgifter skall användas i lagstiftningen. Efter remissbehandling kan en proposition i ämnet väntas bli förelagd riksdagen senare i år.

Som framgår av det anförda föreligger f.n., på olika stadier i lagstiftningsarbetet, förslag till regler som innebär att näringsidkare och andra i större utsträckning än f.n. skall kunna åläggas ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Enligt utskottets mening tilldrar sig i detta sammanhang de föreslagna nya reglerna i brottsbalken särskilt intresse, och utskottet räknar med att förslag till sådana regler kommer att föreläggas riksdagen inom kort. I det läge som lagstiftningsärendet f.n. befinner sig i anser utskottet att det inte finns skäl till någon åtgärd från riksdagens sida till följd av motionerna.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionerna 1120 och 1121 i nu berörd del.

Samarbetet mellan polis, åklagare m.fl.

I motion 1120 begärs åtgärder i syfte att intensifiera samarbetet mellan polis, åklagare m.fl. myndigheter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

I juni 1979 uppdrog regeringen åt BRÅ att, inom ramen för sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten, granska bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder. I uppdraget ingick också att arbeta ut förslag till bestämmelser som skulle komplettera reglerna om sekretess mellan myndigheter i det förslag till en ny sekretesslag som regeringen samtidigt lade fram. Bakgrunden till regeringens uppdrag åt BRÅ var en promemoria angående samordning av verksamheten mot ekonomisk brottslighet som utarbetats av en arbetsgrupp med representanter för riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken (den i det föregående nämnda s.k. SAMEB-rapporten).

Med anledning av regeringens uppdrag framlade en av BRÅ tillkallad arbetsgrupp i november 1980 en promemoria om informationsutbyte mellan myndigheter. Promemorian var avsedd att vara en första utredningsetapp i arbetet och den innehåller en bedömning av hur den nya sekretesslagen (1980: 100) påverkar möjligheterna till informationsutbyte mellan de myndigheter som är att anse som centrala i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I en andra utredningsetapp avser arbetsgruppen bl.a. att se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt att föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder.

I en på grundval av promemorian framlagd proposition (1980/81:78) redovisas för riksdagen en bedömning av sekretesslagens inverkan på myndigheternas möjligheter att lämna varandra sådana uppgifter som behövs för kampen mot bl.a. den ekonomiska brottsligheten. Enligt det föredragande statsrådet inträder inte några väsentliga förändringar i myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter i brottsbekämpande syfte i och

med att sekretesslagen trätt i kraft. I sammanhanget framhöll föredraganden emellertid att strävandena måste inriktas på att för framtiden skapa möjligheter för ett ökat informationsutbyte, och det förutsattes att det fortsatta arbetet inom BRÅ med dessa frågor bedrivs med största skyndsamtet. I detta uttalande instämde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1980/81: 12).

I den nyss nämnda SAMEB-rapporten lades fram vissa riktlinjer för samverkan mellan de myndigheter som är engagerade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Bl. a. föreslogs inrättande av samarbetsorgan på central, regional och lokal nivå mellan berörda myndigheter. Under år 1979 har sådana samarbetsorgan inrättats.

I linje med vad civilutskottet anför anser justitieutskottet att det är av grundläggande betydelse för myndigheternas möjligheter att komma till rätta med den ekonomiska kriminaliteten att de ges goda möjligheter till ett väl fungerande samarbete. Brister i detta avseende kan enligt utskottets mening leda till misshushållning med tillgängliga resurser och motverka samhällets ansträngningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Det arbete i syfte att skapa möjligheter för ett ökat informationsutbyte myndigheter emellan som bedrivs inom BRÅ är därför enligt utskottets mening mycket angeläget, och utskottet vill framhålla angelägenheten av att de förslag som BRÅ:s arbete kan mynna ut i – om de är sådana att de kräver lagstiftning – föreläggs riksdagen snarast möjligt.

Utskottet konstaterar att det önskemål som framförs i motion 1120 får anses vara tillgodosett genom det arbete som f. n. pågår inom BRÅ och genom den modell för samverkan mellan vissa myndigheter som sedan något år är i funktion. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen i nu berörd del.

Polisens organisation m. m.

I motion 1120 begärs organisatoriska åtgärder för att förstärka polisens insatser mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. I motion 234 påtalas behovet av att flera kvalificerade tjänstemän utbildas på området.

Såsom redovisats tidigare i detta betänkande har polisväsendets insatser mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten ökat kraftigt under senare år. Detta har skett både genom personalförstärkningar och genom organisatoriska förändringar. Med början under budgetåret 1977/78 har sålunda polisen tillförts tillhoppa 104 tjänster för bekämpande av den aktuella brottsligheten. I årets budgetproposition föreslås att ytterligare 16 polismän sätts in i detta syfte. En kraftig satsning har gjorts på utbildning av i första hand poliser och åklagare men också av domare. Medel har vidare ställts till förfogande för att det skall bli möjligt att fastare knyta utomstående expertis till brottsutredningarna.

När det gäller de organisatoriska förbättringar som har skett inom poli-

sen i syfte att komma till rätta med den organiserade och den ekonomiska brottsligheten skall nämnas den särskilda organisation för ändamålet (s. k. ekonomiska rotlar) som har tillskapats vid polisdistrikten i Stockholm, Göteborg, Malmö, Sundsvall, Jönköping, Linköping, Karlstad och Umeå. I årets budgetproposition uppger chefen för justitiedepartementet att för nästa budgetår avses – i enlighet med rikspolisstyrelsens önskemål därom – ytterligare ekonomiska rotlar bli inrättade på fyra orter i landet.

Också vid den till rikspolisstyrelsen knutna rikskriminalsektionen finns en särskild enhet för bekämpande av den ekonomiska brottsligheten. I detta sammanhang kan nämnas den organisatoriska översyn av rikspolisstyrelsen som skall ske i anslutning till den reformering av polisväsendet som riksdagen nyligen har fattat principbeslut om (prop. 1980/81: 13, JuU 24, rskr 210). Översynen, som skall göras av en särskilt tillkallad polisberedning, avses ske med sikte på bl. a. ett minskat personalbehov. Därvid måste dock, såsom framhålls av chefen för justitiedepartementet, beaktas det behov av resurser som finns för att samlat bedöma polisverksamheten och verka för samordning och effektivitet. I sammanhanget anger departementschefen som exempel på områden, där särskilda krav kommer att ställas på det centrala förvaltningsorganet i framtiden, bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Det finns skäl att här också nämna att polisen ingår i de samarbetsorgan mellan berörda myndigheter på central, regional och lokal nivå som tillskapats under år 1979 och som har till uppgift att främja myndigheternas samarbete i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten.

Enligt utskottets mening utgör de åtgärder av organisatorisk art som skett inom polisväsendet värdefulla insatser i strävandena att komma till rätta med den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. Det sagda gäller i synnerhet tillskapandet av de ekonomiska rotlarna. Utskottet utgår från att det, efter hand som verksamheten mot denna typ av brottslighet tillförs ytterligare resurser, kommer att inrättas ytterligare rotlar för ändamålet där så befinns nödvändigt.

Vad nu har sagts innebär enligt utskottets mening att de önskemål som framförs i motion 1120 väsentligen är tillgodosedda, och motionen bör i nu behandlad del därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd. Med hänvisning till de insatser på utbildningssidan som skett finner utskottet att det med anledning av önskemålen i motion 234 inte heller i detta avseende finns skäl till någon åtgärd från riksdagens sida.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionerna 1120 och 234 i här berörda delar.

Skattefrågor

I motion 1864 tas upp behovet av en allmän skatteflyktsklausul samt begärs bl. a. resursförstärkningar för skattemyndigheterna. I motion 1577

begärs åtgärder för att förhindra en medveten förhalning av skatteprocesser. Även i motion 1120 framhålls att insatser på skatteområdet behövs, vilka frågor emellertid hänvisats till skatteutskottet.

Under hösten 1980 beslutade riksdagen om en s. k. skatteflyktsklausul genom lagen (1980: 865) mot skatteflykt. Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1981, är tillämplig i fråga om rättshandlingar som företas åren 1981–1985. Mot slutet av denna period avses en utvärdering bli gjord av lagens tillämpning.

Enligt lagen skall myndigheterna vid taxering till bl. a. inkomst- och förmögenhetsskatt inte ta hänsyn till rättshandlingar som utgör ett led i ett förfarande som innebär att en skattebestämmelse kringgås. För att det skall anses föreligga ett sådant kringgående måste vissa i lagen angivna förutsättningar vara uppfyllda. Följden av att skatteflyktsklausulen tillämpas blir den att taxeringen sker som om närmast till hands liggande rättshandling eller förfarande hade valts.

Här skall också nämnas de hjälpmedel för skatte- och avgiftsförfarandet som tillskapats genom 1975 års bevissäkringslag och 1978 års betalnings-säkringslag.

När det här efter gäller frågan om skattemyndigheternas resurser skall här först nämnas att det f. n. pågår en omläggning av taxeringen i första instans som i huvudsak innebär att granskningsarbetet sker av särskilt utbildade tjänstemän vid länsstyrelserna eller de lokala skattemyndigheterna. Den nya taxeringsorganisationen har byggts ut i etapper fr. o. m. budgetåret 1975/76. T. o. m. budgetåret 1979/80 hade den tillförts 1140 tjänster. Härigenom var länsstyrelsernas personalbehov tillgodosett enligt de normer som statsmakterna lagt till grund för omorganisationen. För innevarande budgetår har de lokala skattemyndigheterna tillförts ytterligare ca 130 tjänster. F. n. återstår 160 tjänster för att organisationen vid de lokala skattemyndigheterna skall vara fullt utbyggd. I årets budgetproposition uppger chefen för kommundepartementet att – med tanke på den kraftiga satsning som gjorts på uppbördssidan – någon ytterligare utbyggnad av taxeringsorganisationen inte skall ske under nästa budgetår.

Det kan här tilläggas att i årets budgetproposition föreslås att 27 nya tjänster tillförs för förstärkning av mervärdeskattekontrollen i de tre storstads länen.

Beträffande kronofogdeväsendet föreslås i årets budgetproposition att kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö tilldelas särskilda medel, 1,5 milj. kr., för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten genom en effektivare indrivning av främst skatter och avgifter. I sammanhanget kan också nämnas det förslag till ny utsökningsbalk som f. n. behandlas av lagutskottet och som innebär ett ytterligare steg i riktning mot ett effektivare exekutionsförfarande.

Enligt en inom BRÅ utarbetad promemoria rörande regler om skyndsam handläggning av skattemål föreslås att förtursregler införs avseende mål

eller ärenden om skatter och avgifter, i fall då misstankar om skattebrott föreligger. Förslaget övervägs f. n. inom regeringskansliet.

I fråga om lagstiftningsåtgärder på skatteområdet vill utskottet särskilt peka på bevissäkringslagen, betalningssäkringslagen och lagen om skatteflykt. Denna lagstiftning innebär utan tvivel att verksamma medel har åstadkommit för att tillgodose statens fiskaliska intressen, och den utgör enligt utskottets mening framträdande exempel på statsmakternas åtgärder mot skatteundandragande och andra illojala förfaranden och därmed ett instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Samtidigt som detta konstateras kan emellertid inte bortses från att de instrument som sålunda tillskapats både i den allmänna debatten och i mera fackbetonade sammanhang har diskuterats bl. a. från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt utskottets mening har angelägenheten av att effektivisera samhällets insatser mot förfaranden av det slag det här är fråga om tvingat fram ett regelsystem som ligger invid gränsen till vad som kan anses vara godtagbart. Mot denna bakgrund finner utskottet det välbetänkt att tillämpningen av såväl bevissäkringslagen som lagen mot skatteflykt skall utvärderas.

I fråga om övriga åtgärder på skatteområdet vill utskottet peka på de betydande resursförstärkningar som tillförts och kommer att tillföras skatteväsendet. Såsom civilutskottet anför innebär också de insatser som gjorts och kommer att göras inom exekutionsväsendet att kronofogdemyndigheterna står bättre rustade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Vad gäller motionsönskemålet om snabbare skatteprocesser vill utskottet hänvisa till att förslag i detta avseende f. n. övervägs av regeringen.

Vad nu har anförts leder utskottet till uppfattningen att det med anledning av de nu aktuella önskemålen i motionerna 1864 och 1577 inte finns skäl till någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet avstyrker bifall till motionerna 1864 och 1577 i här behandlade delar.

Gäldenärsbrott m. m.

I motion 234 förespråkas bl. a. att man bör överväga att skärpa straffen för gäldenärsbrotten. Frågor med anknytning till gäldenärsbrotten berörs också i motionerna 1864 och 1577, vari begärs en vidgad kriminalisering av förberedelser till konkursbrottslighet och en skärpning av konkurslagen.

De brott som traditionellt förknippas med konkurser är gäldenärsbrotten. Bestämmelser härom finns i 11 kap. brottsbalken. Gäldenärsbrotten är oredlighet mot borgenärer, grov oredlighet mot borgenärer, vårdslöshet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer och bokföringsbrott. Ett brott som ligger nära bokföringsbrottet är försvårande av skattekontroll enligt 10 § skattebrottslagen (1971: 69).

För att en gärning skall kunna bedömas som gäldenärsbrott krävs att den som begår gärningen är skuldsatt. Huvudfallet av oredlighet mot borgenä-

rer är att gäldenären avhänder sig egendom av betydelse och därigenom försätter sig på obestånd eller förvärrar sitt obestånd. Oredlighetsparagrafen riktar sig också mot gäldenärer som vid konkurs eller i vissa andra situationer lämnar oriktiga uppgifter om tillgångar och skulder. Kriminaliseringen avser också gärningar som innebär att konkursborgenärer undandras tillgångar. För oredlighet mot borgenärer är straffet fängelse i högst två år eller vid grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Huvudfallet av vårdslöshet mot borgenärer är att gäldenären fortsätter sin rörelse och därvid förbrukar avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen eller lever slösaktigt eller vidtar annan sådan åtgärd och därigenom framkallar eller försvårar obestånd. Straffet är fängelse i högst två år.

Brottet mannamån mot borgenärer tar sikte på situationer som innebär att en gäldenär gynnar en viss borgenär. Även för detta brott stadgas ett straff av fängelse i högst två år.

Bokföringsbrott, för vilket straffet är böter eller fängelse i högst två år, innebär att en gäldenär åsidosätter sin bokföringsskyldighet på ett sådant sätt att ställningen och rörelsens gång inte kan i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen.

Åtal för bokföringsbrott får ske bara om gäldenären har kommit i konkurs, fått eller erbjudit ackord eller inställt sina betalningar inom fem år från det att brottet begicks.

För brottet försvårande av skattekontroll döms den som åsidosätter bokföringsskyldighet m. m. och därigenom allvarligt försvårar myndigheternas kontroll vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgifter. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Enligt brottsbalken är vissa brott straffbara redan på förberedelsestadiet. Inget av de brott som har behandlats nu är dock straffbelagt på förberedelsestadiet.

Riksåklagaren har år 1979 till BRÅ lämnat ett förslag om skärpning av strafflatituderna för mera kvalificerade fall av bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll.

BRÅ har därefter i sin översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet behandlat dessa brott i en nyligen framlagd promemoria. I promemorian föreslås bl. a. att det kriminaliserade området för bokföringsbrott utvidgas och att den särskilda åtalsregeln utgår. Promemorian, som f. n. övervägs i regeringskansliet, innehåller också förslag till straffskärpningar.

När det gäller straffsatserna för brott som innefattar ekonomisk kriminalitet skall här erinras om det som tidigare under avsnittet Miljöbrott sagts om fängelsestraffkommitténs översynsarbete på området.

Utskottet vill framhålla att reglerna om gäldenärsbrott utgör en väsentlig del av det straffrättsliga reaktionssystemet mot den ekonomiska brottsligheten. Som framgår av det nyss sagda har frågan om att ändra bestämmel-

serna för gäldenärsbrott i den riktning som förespråkas i motionerna nyli-
gen aktualiserats för regeringen. I avvaktan på resultatet av regeringens
överväganden i saken finner utskottet det inte påkallat med någon åtgärd
från riksdagens sida med anledning av motionsönskemålen.

Utskottet avstyrker bifall till motionerna 234, 1864 och 1577 i nu berörda
delar.

Övriga frågor

Under detta avsnitt behandlas några i ärendet återstående frågor som tas
upp i motionerna 1864 och 1577. Det gäller begäran i motion 1864 om
införande av straffansvar för den som underlåter att registrera sig för
mervärdeskatt samt önskemålet i motion 1577 om att endast företag som
fullgör sina skyldigheter mot det allmänna anlitas av staten och kommuner-
na.

Den som är redovisningsskyldig för mervärdeskatt skall enligt lagen
(1968: 430) om mervärdeskatt anmäla sig för registrering hos länsstyrelsen.
Några föreskrifter om påföljder för den som inte anmäler sig finns inte. När
det gäller andra skyldigheter enligt lagen finns dock regler om olika sank-
tioner; förseningsavgift för den som inte i rätt tid lämnar deklaration för
mervärdeskatt, skattetillegg bl. a. i fall då skatt vid utebliven deklaration
fastställs efter skälig grund. Även enligt skattebrottslagen (1971: 69) finns
möjlighet att ingripa mot den som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen
om mervärdeskatt. För skattebedrägeri kan sålunda den dömas som i
avsikt att skatt inte skall påföras underlåter att avge deklaration och
därigenom föranleder att inget belopp påförs honom.

Regeringen har aviserat att en proposition om förbättrad kontroll av
mervärdeskatten kommer att lämnas under innevarande riksmöte. I denna
kommer bl. a. frågor om registrering av skattskyldiga att behandlas.

Med hänsyn till att riksdagen sålunda kan förvänta en proposition med
förslag om förbättringar av mervärdeskattekontrollen finns det enligt ut-
skottets mening inte skäl till någon åtgärd från riksdagens sida med anled-
ning av önskemålen i detta hänseende i motion 1864. Utskottet avstyrker
därför bifall till motionen i denna del.

Vissa frågor om statlig och kommunal upphandling belyses i en färsk
promemoria (1980: 6) från BRÅ; det gäller närmast frågan om att upphand-
ling inte bör ske från sådana näringsidkare som har brustit i sina förpliktelse-
r mot det allmänna. I flera motioner väckta under den allmänna motions-
tiden i år framförs önskemål om att ändra reglerna om upphandling i den
riktning som anges i promemorian från BRÅ. Dessa motioner behandlas av
finansutskottet. I yttrande till finansutskottet över några av de aktuella
motionerna uttalar näringsutskottet (NU 1980/81: 5 y) att det kan vara ett
effektivt medel mot de icke seriösa företagen att vid en anbudsprövning
beakta anbudsgivarens förhållanden i skatte- och avgiftshänseende.
Näringsutskottet förklarar sig därför vara för att frågan om lämpliga änd-

ringar i reglerna för den statliga upphandlingen närmare övervägs av regeringen.

I avbidan på finansutskottets prövning av de aktuella motionerna om ändring i upphandlingsreglerna saknas anledning för justitieutskottet att nu uttala sig i denna fråga. Utskottet avstyrker bifall till motion 1577 i nu berörd del.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *valutakontrollen m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1980/81: 1577 i denna del,
2. beträffande *kontroll av företag som får statligt stöd*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
3. beträffande *företagsrevisorernas ställning och uppgifter*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
4. beträffande *ansvarsgenombrott*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1979/80: 1864 i denna del,
5. beträffande *höjning av gränsen för aktiekapital*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1864 i denna del,
6. beträffande *grå arbetskraft*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1980/81: 1577 i denna del,
7. beträffande *näringsförbud*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
8. beträffande *etableringskontroll m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del, motion 1979/80: 1864 i denna del, motion 1980/81: 237, motion 1980/81: 1098 och motion 1980/81: 1577 i denna del,
9. beträffande *kontroll över kreditströmmarna m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
10. beträffande *miljöbrott*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
11. beträffande *företagsböter*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1979/80: 1121 i denna del (tyrkande 4),
12. beträffande *samarbetet mellan polis, åklagare m. fl.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del,
13. beträffande *förstärkning av polisens organisation m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1980/81: 234 i denna del,

14. beträffande *skatteflyktsklausul*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1864 i denna del.
15. beträffande *resursförstärkningar för skattemyndigheterna*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1864 i denna del.
16. beträffande *förtursregler för vissa skattemål m. m.*
att riksdagen avslår motion 1980/81: 1577 i denna del.
17. beträffande *gäldenärsbrott m. m.*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1864 i denna del, motion 1980/81: 234 i denna del och motion 1980/81: 1577 i denna del.
18. beträffande *mervärdeskatteregistrering*
att riksdagen avslår motion 1979/80: 1864 i denna del.
19. beträffande *statlig och kommunal upphandling*
att riksdagen avslår motion 1980/81: 1577 i denna del.

Stockholm den 28 april 1981

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Stina Eliasson (c) och Sven Munke (m).

Reservationer

Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s) och Karl-Gustaf Mathsson (s) har avgett följande reservationer.

1. Allmänna överväganden

Reservanterna anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 63 med "Mot bakgrund" och slutar på s. 65 med "vitala samhällsintressen" bort ha följande lydelse:

Såsom har nämnts i det föregående har den ekonomiska kriminaliteten i Sverige en mycket stor omfattning, och skadeverkningarna för samhället är betydande. I sammanhanget vill utskottet peka på att framväxten av den ekonomiska kriminaliteten och andra illojala förfaranden på området har varit särskilt påtaglig under de senaste tio åren samtidigt som frågan om åtgärder mot avarter av detta slag aktualiserats i riksdagen särskilt genom

initiativ från socialdemokratiskt håll. Enligt utskottets mening torde den ekonomiska brottsligheten nu utgöra ett av vår tids största kriminalpolitiska problem. Såsom anförts i motionerna anser utskottet det därför ytterst angeläget att samhället sätter in kraftfulla åtgärder på alla områden för att motverka den ekonomiska kriminaliteten. Visserligen kan det sägas att åtgärder i den riktningen har kommit till stånd, men utskottet nödgas konstatera att dessa åtgärder har varit klart otillräckliga; utvecklingen har inte kunnat hejdas. Enligt utskottets mening är situationen så allvarlig att betydligt effektivare åtgärder än de hittills vidtagna erfordras: hela samhället, myndigheter, företag, organisationer och enskilda medborgare måste engageras i en målmedveten satsning.

I ansträngningarna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten intar givetvis polisens arbete en framträdande roll. Likväl har enligt utskottets mening polisväsendet inte tillförts de resurser som är nödvändiga för att göra det polisiära arbetet på området verkningsfullt. Bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten har fått stå tillbaka för arbetet med t. ex. förmögenhetsbrottslighet av mer traditionellt slag. Den särskilda organisation för bekämpande av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten som tillskapats har inte byggts ut i den takt som hade varit önskvärd. Den kritik som i enlighet med det sagda kan riktas mot att polisen inte tillförts tillräckliga resurser gäller i hög grad också i fråga om resurserna för skatte- och avgiftskontrollen.

För att komma åt den ekonomiska kriminaliteten krävs inte bara resursförstärkningar utan också en ändamålsenlig utformning av den lagstiftning som kan motverka den ekonomiska kriminaliteten och andra illojala förfaranden på området. I detta sammanhang fyller BRÅ:s arbete på en övergripande översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten en betydelsefull funktion.

För ändamålet har inom BRÅ byggts upp en organisation som i sina huvuddrag består av en styrgrupp med parlamentariskt inflytande och ett antal arbetsgrupper. Dessa har efter hand redovisat resultatet av sitt arbete på olika områden. Redovisningen har skett främst i form av promemorior vari har lagts fram förslag till ändrad eller ny lagstiftning eller till andra åtgärder. Förslagen från BRÅ har enligt utskottets mening varit ändamålsenliga och de borde därför i allt väsentligt ha genomförts. Så har dock inte blivit fallet. Även om flertalet av förslagen från BRÅ har legat till grund för lagstiftning har denna dock i icke oväsentliga avseenden avvikit från BRÅ:s förslag. Detta har lett till att den genomförda lagstiftningen inte i erforderlig mån fyller sitt syfte att motverka den kriminalitet det här gäller. Här kan nämnas t. ex. att BRÅ:s förslag i en promemoria (1978:2) om revisorers verksamhet inte har genomförts i alla delar. Ett annat av BRÅ framlagt förslag (1978:6) rörande förtursregler i vissa skattemål har över huvud taget inte föranlett åtgärder. Även de av BRÅ föreslagna (1979:5) ändringarna i aktiebolagslagen har i viktiga delar inte genomförts. I detta

sammanhang vill utskottet också uttrycka kritik mot att det i vissa fall har uppstått betydande tidsutdräkt från det att BRÅ:s förslag lagts fram till dess att riksdagen förelagts förslag till lagstiftning grundade på BRÅ:s arbete.

I kampen mot den ekonomiska brottsligheten krävs inte bara förstärkningar av resurserna för berörda myndigheter och kraftfulla åtgärder på lagstiftningssidan utan också ett smidigt och väl fungerande samarbete mellan de myndigheter som är engagerade på området. I detta avseende föreligger i dag vissa svårigheter som bl. a. har sin grund i bestämmelserna i den nya sekretesslagen. Även på detta område bedrivs arbete inom BRÅ. I sammanhanget vill utskottet understryka vikten av att en kommande lagstiftning om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheter utformas så att kampen mot den ekonomiska brottsligheten verkligen främjas. Det bör därför redan nu slås fast att integritetsskyddsaspekterna inte får lägga avgörande hinder i vägen när det gäller information rörande näringsidkares förhållanden och över huvud taget när det gäller uppgifter som rör ekonomiska förhållanden av betydelse i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Såsom utskottet nyss uttalat måste samhället sätta in kraftfulla åtgärder på alla områden mot den ekonomiska brottsligheten. Det är viktigt att alla berörda myndigheter deltar i detta arbete. Väl så viktigt är att också folkrörelserna, särskilt fackföreningsrörelsen, engagerar sig i strävandena att motverka den ekonomiska brottsligheten. Givetvis har också näringslivet en funktion att fylla i detta sammanhang. Det yttersta ansvaret för att bekämpa den ekonomiska kriminaliteten måste dock ligga på regeringen, som också måste leda och samordna arbetet.

Som exempel på åtgärder som bör komma i fråga kan nämnas att straffen för ekonomisk kriminalitet måste bestämmas så att de upplevs som rättvisa i jämförelse med straffen för brottslighet av traditionell art. Enligt utskottets mening är i dag straffsatserna i många fall alltför låga. Arbetet inom BRÅ och inom förmögenhetsbrottsutredningen och fängelsestraffkommittén bör därför bedrivas bl. a. med sikte på att åstadkomma straffskärpningar för ekonomisk kriminalitet.

Viktigt är att det rättsliga förfarandet kan genomföras så snabbt att straffet kommer i nära anknytning till brottet. Här föreligger enligt utskottets mening stora brister när det gäller ekonomisk brottslighet. Dröjsmålen under förundersökningsstadiet i mål om ekonomisk brottslighet samt med behandling av skattemål och skattebrott är oacceptabla. Detsamma gäller beträffande förfarandet på exempelvis arbetsmiljöområdet.

Enligt utskottets mening är det beträffande denna brottslighet – liksom beträffande all annan brottslighet – viktigt med förebyggande åtgärder. Sådana åtgärder kan t. ex. vara att man bygger in den samhälleliga kontrollen i fråga om beskattning, valutatransaktioner etc. i företagen. Ekonomisk verksamhet måste därför drivas i sådana former och kunna från samhäl-

lets sida så planeras och kontrolleras att möjligheter att skapa sig vinning med illegala metoder motverkas i största möjliga utsträckning. I sammanhanget vill utskottet understryka att skattesystemet härvidlag har en central betydelse. Detta bör ges en sådan utformning och ett sådant innehåll att ett skatteundandragande i olika former effektivt kan förhindras.

Här skall också understrykas betydelsen av att skatte- och uppbördsmyndigheterna ges de resurser som krävs för att kontrollen skall bli mer effektiv. Verksamheten bör i första hand riktas in mot områden där stora möjligheter finns till skatteflykt. Branschvisa kontroller har visat sig vara en bra metod för att avslöja skattefusk. Sådana bör komma till användning i ökad utsträckning. Samverkan och utbyte av informationer mellan olika myndigheter är ofta ett verksamt medel att förebygga skattebrott. Härvid är användningen av den moderna datatekniken ett betydelsefullt hjälpmedel. Den personliga integriteten skall respekteras men får, såsom nyss sagts, inte bli en skyddsmantel för att försvåra insynen i ekonomisk verksamhet som innefattar bl. a. skattebrott.

Utformningen av lagregler om bolag och andra juridiska personer är av central betydelse när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet. Den grundläggande företagsformen i vårt land är aktiebolaget. Detta är en form som bl. a. underlättar de anställdas deltagande i företagets ledning. Det medför att verksamhet av större betydelse, som inte sker inom ramen för föreningsrörelserna, bör drivas i aktiebolagsform. Samtidigt måste större krav än f. n. ställas på sådana bolag för att motverka risker för anställda och för allmänna och enskilda fordringsägare. Det behövs större inflytande för de anställda i företagets ledning, större eget kapital, mer kvalificerad revision och revisorer i aktiebolagen som utses av samhället och ges en oberoende ställning. Revisorerna måste bli skyldiga att redovisa de anmärkningar som kan göras mot företagets sätt att fullgöra sina skyldigheter mot samhället. Särskilda krav på insyn måste ställas på privata företag som arbetar med samhällsstöd.

Både i samband med annan brottslighet, t. ex. skattebrott och konkursbrottslighet, och i mer normal affärsverksamhet förekommer att vinster förs ur landet på olagliga vägar eller aldrig tas hem. Det är stora värden som på så sätt förs ur landet. Olika metoder att låta pengar vandra ur landet måste kartläggas och effektivt motmedel utarbetas. Valutakontrollen måste förstärkas.

Den ekonomiska kriminaliteten är i hög grad en internationell företeelse. Utskottet anser att det behövs ett internationellt samarbete på området, och från svensk sida bör därför tas initiativ som kan förbättra samarbetet över gränserna; Sverige bör t. ex. verka för att det arbete på området som bedrivs inom Europarådet påskyndas.

Med tanke på bl. a. de stora samhällsekonomiska och kriminalpolitiska intressen som här berörs får samhällets ansträngningar att bemästra den ekonomiska kriminaliteten — om det visar sig nödvändigt — inte hindras av

t. ex. skilda civilrättsliga och näringsrättsliga principer med rötter i ett äldre, kapitalistiskt samhällssystem. Omfattande missbruk av t. ex. den fria etableringsrätten inom vissa branscher bör föranleda att utnyttjandet av denna rätt bättre kontrolleras. En allmän strävan härvidlag måste naturligtvis vara att de seriösa företagen och de seriösa näringsidkarna inte drabbas på ett otillbörligt sätt.

De regler som riktar sig mot den ekonomiska kriminaliteten måste givetvis utformas med beaktande av rättmätiga rättssäkerhetskrav. Det förtjänar härvidlag att framhållas att det också är ett rättssäkerhetskrav att begångna brott verkligen beivras och att detta sker utan onödiga dröjsmål.

Den bedömning av de olika motionsspörsmålen som utskottet gör i det följande skall ses inte bara mot bakgrund av den kritik som utskottet riktat mot brister i rådande ordning hänförliga till de borgerliga regeringarnas ovilja till handling utan också mot bakgrund av vad utskottet nyss sagt om avvägningen mellan olika samhällsintressen.

2. Valutakontrollen m. m. (mom. 1)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 66 som börjar med "Valutatransaktioner av" och slutar med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som framförs i motion 1120 att valutabrottsligheten är ett allvarligt problem, och utskottet anser det mycket angeläget att valutabrott förebyggs och beivras. Såsom framförs av minoriteten i finansutskottet har samhället inte en tillfredsställande kontroll över betalningarna till och från utlandet. Denna kontroll måste förbättras bl. a. genom att de valutakontrollerande myndigheterna ges omedelbara resursförstärkningar. Enligt utskottets mening bör det ankomma på riksbanksfullmäktige att föranstalta om de personalförstärkningar och omdisponeringar som en tillfredsställande kontroll av valutarörelserna föranleder.

För att förbättra de valutavårdande myndigheternas kontrollmöjligheter krävs också att de berörda myndigheterna samordnar sina insatser på området. Lika viktigt är enligt utskottets mening att åstadkomma ett förstärkt och fördjupat samarbete mellan myndigheterna. Härvidlag utgår utskottet från att förslag i ämnet snarast läggs fram av BRÅ och att dessa förslag – om de kräver lagstiftning – föreläggs riksdagen snarast möjligt.

När det sedan gäller den i motion 1120 berörda frågan om valutakommitténs arbete kan utskottet konstatera att direktiven till kommittén – tvärt emot vad som framstår som påkallat – närmast syftar till en liberalisering av nuvarande valutareglering. Såsom minoriteten i finansutskottet anför går direktiven ut på att myndigheternas kontrollmöjligheter skall begränsas.

Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att med relativt enkla

medel förbättra den nuvarande valutakontrollen. Den högt utvecklade datateknik som tillämpas i banksystemet kan här erbjuda goda möjligheter. Frågan om tekniska förbättringar av valutakontrollen liksom frågan om vilka ändringar som behövs i valutalagstiftningen för att möjliggöra en mera effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten bör såsom anförs i motion 1120 tas upp av valutakommittén. I likhet med minoriteten i finansutskottet anser justitieutskottet att valutakommittén i det hänseende som nu har sagts bör ges ändrade direktiv i den riktning som nyss förespråkats.

Vad utskottet sålunda har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *valutakontrollen m. m.*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del och med anledning av motion 1980/81: 1577 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förbättringar av valutakontrollen och om ändrade direktiv till valutakommittén.

3. Kontroll av företag som får statligt stöd (mom.2)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 67 som börjar med "Enligt justitieutskottets" och slutar med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Justitieutskottet delar den uppfattning som framförs i motion 1120 om att det är angeläget med en förstärkt kontroll över användningen av det ekonomiska stöd som staten ger till företagen. Missbruk av statligt stöd innebär inte bara ekonomiska förluster för samhället utan också allvarliga besvikelser för andra intressenter, inte minst de anställda i berörda företag. Visserligen finns regler om uppföljning och kontroll av användningen av det statliga stödet. Erfarenheterna visar emellertid att den hittillsvarande kontrollen inte har varit effektiv nog. Vissa stödformer har överutnyttjats eller missbrukats; även rent brottsliga förfaranden har kunnat förekomma. I likhet med minoriteterna i näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet anser justitieutskottet att en allmän översyn över kontrollsystemet bör företas. Både metoder och resursbehov bör därvid studeras. Särskilt bör man ta fasta på önskemålen i motion 1120 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. Vad justitieutskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. *beträffande kontroll av företag som får statligt stöd*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förbättringar av kontrollsystemet.

4. Företagsrevisorernas ställning och uppgifter (mom. 3)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 68 med "I förevarande" och slutar på s. 69 med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening ligger den grundläggande svagheten i systemet med företagsrevision i det sätt varpå revisorer utses och entledigas i ett företag. Så länge dessa funktioner fullgörs av företagets egna och inte av något från företaget fristående organ kan risker för missbruk av revisorns ställning och för otillbörliga påtryckningar på revisorn från företagets sida inte uteslutas. Riskerna är särskilt framträdande i fåmansbolagen, alltså i den grupp av företag där ekonomisk brottslighet kan antas vara vanligast.

I kampen mot den ekonomiska brottsligheten bör alla tillgängliga möjligheter utnyttjas, och justitieutskottet anser i likhet med minoriteten i lagutskottet att en genomgripande översyn av företagsrevisionen skulle kunna bli av stor betydelse för strävandena att komma åt denna typ av brottslighet. En utredning om företagsrevisionen bör således ske. Den bör ges den inriktning som anges i motion 1120. Det primära bör alltså vara att skapa en självständigare och från olika partsintressen mera oberoende ställning för revisorn. Utredningen bör således överväga om inte revisor i fortsättningen bör utses av ett från företaget fristående organ. Andra frågor som bör övervägas är utbildningen av revisorer, förutsättningarna för en långtgående upplysningsplikt gentemot det allmänna samt spörsmål om revisionens inriktning, innehåll och omfattning. Vad utskottet anfört bör riksdagen med bifall till motion 1120 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande företagsrevisorernas ställning och uppgifter*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om översyn av företagsrevisionen.

5. Ansvarsgenombrott m. m. (mom. 4 och 5)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 69 som börjar med "Ett aktiebolags" och slutar med "år 1981" bort ha följande lydelse:

Ett aktiebolags aktiekapital skall uppgå till minst 50 000 kr. Bestämmelsen härom infördes år 1973. Tidigare gällde ett minimikapital av 5 000 kr. För bolag som bildats innan gränsen för minimikapitalet höjdes gäller särskilda bestämmelser till utgången av år 1981.

Dessa särskilda bestämmelser innehöll ursprungligen en föreskrift om att minimikapitalet av 5 000 kr. för de äldre bolagen skulle gälla till utgången av år 1978. Genom en lagändring år 1977 förlängdes övergångstiden för de äldre bolagen till utgången av år 1981. Enligt vad som anfördes i lagstiftningsärendet (prop. 1976/77: 109, LU 29) var skälet till att övergångstiden förlängdes att man ville avvakta resultatet av visst utredningsarbete rörande de olika företagsformernas civilrättsliga och skatterättsliga ställning.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 70 som börjar med "Vid bedömningen" och slutar med "detta avsnitt" bort ha följande lydelse:

Vid bedömningen av motionsspörsmålet om ansvarsgenombrott vill utskottet för sin del framhålla att det från olika utgångspunkter framstår som i och för sig rimligt att ett företag eller en person som har ett avgörande inflytande över ett bolag och drar ekonomisk nytta av detta också ytterst bör ha ansvaret för bolagets skulder, i varje fall om skulderna uppkommit som en följd av att bolagets verksamhet inte bedrivits enligt sunda affärsrättsliga principer. Detta synsätt gör sig enligt utskottets mening särskilt starkt gällande när skulderna uppkommit som ett led i ekonomisk brottslighet. Starka skäl talar för att man i sådana fall bör kunna ålägga den som har ett bestämmande inflytande över bolaget ett direkt ansvar för bolagets skulder.

De regler om ansvarsgenombrott och skadestånd som finns i aktiebolagslagen och föreningslagen har, som framgått, en begränsad räckvidd. Visserligen kompletteras dessa regler genom bl. a. skatterättsliga bestämmelser, men som helhet är lagreglerna på det associations- och skatterättsliga området enligt utskottets mening inte i någon högre grad ägnade att motverka skentransaktioner och andra otillbörliga utnyttjanden av bolags- och föreningsformen. Den utveckling som har skett i rättspraxis tyder i och för sig på att domstolarna är beredda att utsträcka ställföreträdaransvaret något längre än vad som varit förutsatt i den associationsrättsliga lagstiftningen. Det kan emellertid antas att domstolarna endast med stor försiktighet kommer att vidareutveckla grundsatserna om ansvarsgenombrott så länge lagregleringen på förevarande område är oförändrad. Några klara och lättillämpliga principer för när ansvarsgenombrott skall få göras kan i alla händelser inte sägas föreligga.

Justitieutskottet anser i likhet med minoriteten i lagutskottet att det är önskvärt att möjligheterna till ansvarsgenombrott vidgas. Införandet av regler om ställföreträdaransvar för en juridisk persons skulder förutsätter såsom minoriteten i lagutskottet anför en delvis ny syn på förhållandet mellan exempelvis moderbolag och dotterbolag eller mellan ett bolag och

dess ägare. En lagändring om ansvarsgenombrott bör därför inte genomföras utan att frågan dessförinnan ingående övervägts. Med hänvisning till vad som i detta hänseende anförs i motionerna 1120 och 1864 anser justitieutskottet följaktligen att frågan om en utvidgning av möjligheterna till ansvarsgenombrott bör utredas. Vad sålunda anförts bör riksdagen med bifall till motionerna i här berörd del ge regeringen till känna.

När det sedan gäller frågan om aktiekapitalets storlek vill utskottet först uttala sin kritik mot att övergångstiden för höjningen av minimibeloppet för äldre aktiebolag sträcker sig så långt som till utgången av innevarande år. Med tanke på att den övergångstid som nu återstår är så pass kort finner utskottet dock inte skäl till någon riksdagens åtgärd i saken.

Med anledning av önskemålen i motion 1864 om en höjning av minimibeloppet i aktiebolag vill utskottet peka på den penningvärdeförsämring som skett och som medför att den år 1973 satta gränsen för aktiekapitalet, 50 000 kr., i dag framstår som för låg. I sammanhanget förtjänar det att erinras om att syftet med bestämmelserna om aktiekapitalet främst är att ge trygghet för att bolaget uppfyller vissa förpliktelser mot de anställda och det allmänna liksom mot andra borgenärer. I likhet med minoriteten i lagutskottet anser justitieutskottet att det finns starka skäl för att en höjning av aktiekapitalet bör komma till stånd. I samband med att förslag till en sådan höjning utarbetas bör enligt justitieutskottets mening också prövas om inte minimibeloppet bör göras värdebeständigt genom någon form av anknytning till basbelopp e.d. eller genom att minimibeloppet räknas upp med vissa intervaller, t. ex. vart femte år.

Vad utskottet sålunda uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande ansvarsgenombrott

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1979/80: 1864 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført om utredning av möjligheterna till ett vidgat ansvarsgenombrott.

dels att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande höjning av gränsen för aktiekapitalet

att riksdagen med anledning av motion 1979/80: 1864 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført om utredning av frågan om höjning av minimigränsen för aktiekapitalet.

6. Grå arbetskraft

Reservanterna anser att den del av utskottets yttrande på s. 71 som börjar med "Som nyss" och som slutar med "aktuella motionsyrkandena" bort ha följande lydelse:

Som nyss har sagts har förslag till lagstiftning på skatterättens område som syftar till att motverka förekomsten av grå arbetskraft lagts fram i två departementspromemorior. Den första departementspromemorian framlades redan år 1976. Ett förslag i ämnet avses bli förelagt riksdagen först i år. Med tanke på sakens vikt anser utskottet att det dröjsmål som föreligger är högst otillfredsställande. Utskottet utgår emellertid från att det förslag som har aviserats inte fördröjs ytterligare. Någon åtgärd från riksdagens sida på grund av de aktuella motionsyrkandena skall därför inte behövas.

7. Näringsförbud (mom. 7)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 72 med "Vid bedömningen" och slutar på s. 73 med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

I likhet med minoriteten i näringsutskottet anser justitieutskottet att starka skäl talar 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 här 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 enligt utskottets mening alltför stort för att vidare överväganden om näringsförbud skall få uppskjutas till en obestämd framtid. Utskottet förordar också att en sådan utredning i ämnet som föreslås i motion 1120 snarast kommer till stånd.

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande näringsförbud

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en utredning av frågan om näringsförbud även i andra fall än vid konkursmissbruk.

8. Etableringskontroll m. m. (mom. 8)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 74 som börjar med "Näringsutskottet anför" och slutar med "behandlade delar" bort ha följande lydelse:

Justitieutskottet finner i likhet med minoriteten i näringsutskottet att den självklara utgångspunkten vid bedömningen av motionsspörsmålen 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 justitieutskottets 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 förordar därför — i linje med önskemålen i motion 1120 — att en utredning kommer till stånd rörande förutsättningarna för införande av etableringskontroll i branscher med särskilt utbredd ekonomisk brottslighet. Det bör härvid särskilt övervägas vad som skall göras för att komma till rätta med missförhållandena inom restaurangbranschen. Likaså bör frågan om krav på auktorisation för dem som vill etablera sig i byggbranschen övervägas i den nu förordade utredningen.

Beträffande frågan om inrättande av branschregister i vissa branscher vill utskottet i likhet med minoriteten i näringsutskottet framhålla att förekomsten av särskilda register kan vara ett betydelsefullt medel för att förebygga brott och andra missförhållanden. Det sagda gäller i synnerhet register över bilverkstäder och över företagare inom byggbranschen. Enligt utskottets mening är tillkomsten av det förut nämnda basregistret för alla branscher inte tillräckligt för att tillgodose de syften som nu angetts. Särskilda branschregister bör därför komma till stånd i branscher där missbruk av den fria etableringsrätten är mest utbredd.

Vad utskottet har anfört om utredning av frågan om införande av etableringskontroll och om inrättande av särskilda branschregister bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 8 bort ha följande lydelse:

8. *beträffande etableringskontroll m. m.*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del och med anledning av motion 1979/80: 1864 i denna del, motion 1980/81: 237, motion 1980/81: 1098 och motion 1980/81: 1577 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan om införande av etableringskontroll och om införande av särskilda branschregister.

9. Kontroll över kreditströmmarna m. m. (mom. 9)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 75 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "denna del" 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 1120, angeläget att staten förbättrar sin kontroll över kreditgivningen och skaffar sig ökat inflytande i bankerna. I likhet med minoriteterna i finansutskottet och näringsutskottet finner justitieutskottet att utredning i det syfte som nu angetts bör komma tillstånd.

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *kontroll över kreditströmmarna m. m.*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 1120 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

10. Miljöbrott (mom. 10)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 77 med "I nu" och slutar på s. 78 med "berörd del" bort ha följande lydelse:

De nuvarande straffbestämmelserna på arbetsmiljölagstiftningens område har varit i kraft i snart tre år.

Enligt utskottets mening finns det såsom förespråkas i motion 1120 skäl att höja straffsatserna för arbetsmiljöbrotten så att dessa anpassas till det straffvärde som dessa brott bör tillmätas, dvs. så att de blir jämbördiga med de straffsatser som i allmänhet gäller för brott som äventyrar människors liv och hälsa.

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

Beträffande andra miljöbrott än sådana som gäller arbetsmiljön föreligger för riksdagens behandling två propositioner som innefattar bl. a. förslag om förstärkningar av sanktionssystemet på området. I likhet med jordbruksutskottet anser justitieutskottet att motionen i denna del i avbidan på riksdagens förestående ställningstagande i dessa lagstiftningsärenden inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

dels att utskottets hemställan under moment 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *miljöbrott*

att riksdagen med anledning av motion 1979/80: 1120 i denna del

som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om straffskärpningar för brott mot arbetsmiljön.

11. Företagsböter

Reservanterna anser att den del av utskottets yttrande på s. 79 som börjar med "Som framgår" och som slutar med "av motionerna" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening behövs det regler som, beträffande brott i näringsverksamhet, innebär att ett tillräckligt kännbart ansvar kan utkrävas av juridiska personer; genom sådana regler kan man, på ett annat sätt än som är möjligt inom ramen för nuvarande sanktionssystem, åstadkomma sanktioner som står i proportion till de skador som uppkommit genom brottet. Det är enligt utskottets mening mycket angeläget att regler av sådan innebörd snarast tillskapas. Trots att frågan aktualiserades redan för flera år sedan har riksdagen ännu inte förelagts något förslag till lagstiftning i ämnet. Utskottet finner detta dröjsmål anmärkningsvärt. Med hänsyn till att det finns anledning att utgå från att regeringen lägger fram ett förslag i år, anser emellertid utskottet att några åtgärder från riksdagens sida med anledning av motionerna i nu berörd del inte är påkallade.

12. Samarbetet mellan polis, åklagare m. fl. (mom. 12)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 80 som börjar med "I linje" och slutar med "berörd del" bort ha följande lydelse:

Den ekonomiska kriminaliteten tar sig ofta sådana uttryck att samhället inte har möjlighet att komma åt den utan att olika myndigheter engagerar sig. Därför är det enligt utskottets mening utomordentligt angeläget med en aktiv och intensiv samverkan mellan olika berörda myndigheter.

Inrättandet av de samarbetsorgan som har nämnts i det föregående skall ses som ett första steg bland de åtgärder som behövs för att intensifiera och bredda samarbetet mellan de berörda myndigheterna. Resultatet av verksamheten inom dessa organ bör enligt utskottets mening följas noga och om det visar sig att den valda samverkansmodellen inte är tillräckligt effektiv måste åtgärder omedelbart vidtas för att förbättra samverkan. Såvitt gäller informationsutbytet mellan myndigheterna vill utskottet framhålla att det är självklart att reglerna om sekretess inte får utgöra något hinder för myndigheterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Därför är det enligt utskottets mening synnerligen angeläget att arbetet inom BRÅ snarast leder fram till ett regelsystem som gör det möjligt för myndigheterna att utbyta den information som behövs för en effektiv samverkan i syfte att motverka den ekonomiska brottsligheten.

Vad utskottet nu har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 12 bort ha följande lydelse:

12. *beträffande samarbetet mellan polis, åklagare m.fl.*

att riksdagen med anledning av motion 1979/80: 1120 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

13. Polisens organisation m. m. (mom. 13)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 81 som börjar med "Enligt utskottets" och som slutar med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Som tidigare har anförts har enligt utskottets mening polisväsendet inte tillförts de resurser som är nödvändiga för att göra det polisiära arbetet på området verkningsfullt; bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten har fått stå tillbaka för arbetet med förmögenhetsbrott av mera traditionellt slag.

Enligt utskottets mening måste spaning och utredning i fråga om ekonomisk brottslighet ges företräde i polisverksamheten. För att detta skall kunna ske krävs omfördelningar och förstärkningar av polisens resurser. Ytterligare resurser måste sättas in för polisens bekämpning av den ekonomiska brottsligheten och effektiva åtgärder måste till från regeringens och den centrala polisledningens sida för att de tjänster för ändamålet som inrättas snabbt besätts med erfarna och väl utbildade befattningshavare. För att polisens arbete på området skall bli tillräckligt effektivt krävs enligt utskottets mening också rent generellt att polisen i större utsträckning än nu ges särskild utbildning för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten.

Ytterligare ett sätt att effektivisera polisens kamp mot den ekonomiska brottsligheten bör enligt utskottets mening vara att göra det möjligt för polisen att i väsentlig omfattning anlita utomstående experter på t.ex. skatte- och bokföringsfrågor.

Den nyligen tillsatta polisberedningen torde få anledning att i ett större och mera långsiktigt perspektiv ta upp här berörda frågor om polisens verksamhet beträffande den ekonomiska brottsligheten. Därvid bör eftersträvas lösningar och förslag enligt de riktlinjer som har skisserats i det föregående.

Vad utskottet sålunda uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 13 bort ha följande lydelse:

13. *beträffande förstärkning av polisens organisation m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1979/80: 1120 i denna del

och motion 1980/81: 234 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

14. Skattefrågor (mom. 14)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 83 som börjar med "I fråga" och slutar med "skall utvärderas" bort ha följande lydelse:

Genom brott mot och kringgående av skattelagstiftningen undandras samhället betydande belopp. Mycket tyder på att skatte- och uppbördsbrotten värdemässigt utgör den allvarligaste formen av ekonomisk brottslighet. För att motverka skattebrott och skatteflykt krävs åtgärder av olika slag. Utskottet vill särskilt framhålla att skattesystemet måste vara så uppbyggt att kontrollen av skatteunderlaget och möjligheterna att ta ut skatten underlättas. Enligt utskottets mening är en omläggning av skattesystemet som beaktar de brottsförebyggande effekterna en väsentlig reform. Av central betydelse i detta sammanhang är enligt utskottets mening en effektiv lagstiftning mot skatteflykt, såväl när det gäller skatteflykt inom landet som skatteflykt genom internationella transaktioner.

Den lag mot skatteflykt som riksdagen beslutade om förra året har enligt utskottets uppfattning getts en utformning som i hög grad begränsar lagstiftningens effektivitet och de med klausulen avsedda effekterna. Utskottet vill särskilt framhålla att skatteflyktsklausulen har fått en alltför restriktiv utformning; risken för att den skall kringgå är betydande. Förslag till effektiv lagstiftning i ämnet bör snarast föreläggas riksdagen.

Även den internationella skatteflykten utgör enligt utskottets mening ett allvarligt problem; förslag till regler som gör det möjligt att komma åt sådan skatteflykt bör därför föreläggas riksdagen samtidigt.

Vad utskottet anfört med anledning av motion 1120 och motion 1864 i nu berörd del bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *skatteflyktsklausul*

att riksdagen med anledning av motion 1979/80: 1120 i denna del och motion 1979/80: 1864 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

15. Galdenärsbrott m. m. (mom. 17)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 84 med "Utskottet vill" och slutar på s. 85 med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten motiverar enligt utskot-

tets mening en ändrad syn på olika brotts straffvärde; en skärpning av straffskalorna är angelägen för att samhället effektivare än i dag skall kunna ingripa mot den ekonomiska brottsligheten med hjälp av det straffrättsliga sanktionssystemet. Vad nu sagts gör sig särskilt gällande beträffande gäldenärsbrotten, som ofta utgör led i ekonomisk brottslighet. En skärpning av straffskalorna för samtliga gäldenärsbrott – inte bara för bokföringsbrott – framstår således enligt utskottets mening som motiverad. En översyn i detta syfte bör snarast komma till stånd. I detta sammanhang bör enligt utskottets mening också övervägas om inte straffstadgandena kan ges ökad effektivitet genom ändringar av själva brottsbeskrivningarna i de skilda straffbuden.

Vad utskottet nu har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 17 bort ha följande lydelse:

17. beträffande gäldenärsbrott m. m.

att riksdagen med bifall till motion 1980/81: 234 i denna del samt med anledning av motion 1979/80: 1864 i denna del och motion 1980/81: 1577 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

Sammanställning av remissyttranden över motionerna 1979/80: 1120 och 1979/80: 1864 om den ekonomiska brottsligheten

Remissinstanser¹

Efter remiss har yttranden över motionerna avgetts av riksbanken, riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet (BRÅ), bankinspektionen, riksskatteverket, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, länsstyrelserna i Gävleborgs och Västerbottens län, kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges köpmannaförbund, Sveriges industriförbund, Svenska handelskammarförbundet, Sveriges hantverks- och industriorganisation SHIO-Familjeföretagen, Svenska bankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund (gemensamt yttrande), Föreningen auktoriserade revisorer FAR, Svenska revisorssamfundet SRS, Kooperativa förbundet (KF), Svenska företagares riksförbund och Motorbranschens riksförbund (MRF).

Riksåklagaren har till sitt yttrande fogat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, länsåklagarna i Malmöhus län och Gävleborgs län samt länsåklagaren för speciella mål Thorsten Rosenberg.

Sveriges kemiska industrikontor har förklarat sig instämma i det yttrande som Sveriges industriförbund har avgett.

Bokföringsnämnden och Svenska sparbanksföreningen har avstått från att avge yttranden. Svenska naturskyddsföreningen och Miljögruppernas riksförbund har inte inkommit med remissvar.

Remissyttranden

Riksbanken (fullmäktige)

Riksbanken medverkar i brottsutredningar beträffande s. k. ekonomisk brottslighet väsentligen när fråga är om valutabrott. Denna form av brottslighet är emellertid inte sällan sammansatt av brott mot olika regelkomplex, t. ex. valuta-, skatte- och varusmugglingsbrott, genom att medel utan tillstånd placeras i utlandet för att undgå upptäckt och beskattning i Sverige, men valutabrott kan givetvis även begås därför att vissa valutadispositioner ej medges av riksbanken eller endast medges ske under vissa villkor.

¹ Remisstiden utgick den 30 april 1980.

För en förstärkt valutakontroll erfordras dels lagstiftning och andra föreskrifter, dels resurser i form av lämplig personal m. m. Nedan redovisas samarbetet med andra myndigheter, pågående utredningar om förslag till nya regler samt synpunkter i resursfrågan.

Under senare år har de myndigheter som främst har att bekämpa den ekonomiska brottsligheten – åklagar- och polisväsendet, skatte- och uppbördsmyndigheter, tullverket och riksbanken – sökt ett närmare samarbete och övervägt förslag till lagstiftning och andra åtgärder för att effektivisera samhällets möjligheter att upptäcka och beivra ekonomisk brottslighet. Sedan 1978 deltar sålunda riksbanken i en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (enligt regeringens beslut till rådet den 8 december 1977). Arbetsgruppen skall ägna sig åt "frågor som rör vad som allmänt kan uttryckas som förpliktelser mot eller utskylder till det allmänna". Arbetsgruppen väntas avge förslag till lagstiftningståtgärder beträffande vissa utlandstransaktioners skattemässiga behandling under våren 1980. Riksbanken deltar även i ett samarbete inom en arbetsgrupp tillsatt i november 1977 av riksåklagaren. Dess uppgift är att överväga och hos riksåklagaren föreslå åtgärder i syfte att effektivisera brottsbekämpningen såvitt avser kvalificerad ekonomisk brottslighet. Arbetsgruppen skall studera bl. a. brottsformer, rättsfrågor, utredningsmetoder, informationskällor, samarbetsfrågor och utbildningsbehov samt frågor rörande organisation, resurser och lagstiftning. En huvuduppgift för gruppen är att insamla, bearbeta och vidarebefordra information om brottsbekämpningen. Gruppen har lämnat förslag till ändring i bl. a. skattebrottslagen och har utarbetat förslag till utredningsmetodik vid massutredning av s. k. bostadsbidragsbedrägerier. Riksbanken deltar vidare i den nya samverkansorganisation, som är under uppbyggnad och som syftar till ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter mot den ekonomiska brottsligheten. Samverkansformerna har föreslagits av en arbetsgrupp med företrädare för berörda myndigheter i promemorian av den 23 maj 1979 "Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten" (den s. k. SAMEB-rapporten).

Samarbete mellan myndigheter mot den ekonomiska brottsligheten är nödvändigt för att samhället effektivt skall bekämpa sådan brottslighet som bl. a. kännetecknas av att den är komplicerad och svårutredd. Lagstiftning eller andra föreskrifter utgör emellertid i vissa fall hinder för sådan samverkan. Det har sålunda uppmärksamats att gällande regler om sekretess, och i viss mån även i den nya sekretesslagen föreslagna regler, kan i vissa fall innebära hinder mot att myndigheterna fritt med varandra utbyter sekretesskyddade allmänna handlingar och muntliga uppgifter. Myndighetssamarbete mot den ekonomiska brottsligheten kan ej bli meningsfullt utan ett långtgående utbyte av uppgifter mellan myndigheterna. Med anledning av sådana synpunkter vilka framförts i den ovan nämnda SAMEB-rapporten har det inom brottsförebyggande rådet tillsatts en ar-

betsgrupp med uppgift att göra en översyn av den nya sekretesslagens regler om myndighetssamarbete och att lämna de förslag till åtgärder som anses erforderliga. Avsikten är att eventuella förslag om lagstiftningsåtgärder skall kunna föreläggas riksdagen under detta år och att sålunda eventuell kompletterande lagstiftning skall träda i kraft samtidigt med den nya sekretesslagen, nämligen den 1 januari 1981.

I direktiven (E 1977: 85) till kommittén med uppdrag att göra en översyn av valutaregleringen (valutakommittén) understryks vikten av kontrollfrågorna. Ett av de tre konkreta problemområden som särskilt framhålls i direktiven är "den författningsmässiga utformningen av valutaregleringen inbegripet frågan om förebyggande och beivrande av överträdelse och kringgående av valutaregleringen". Kommittén skall närmare överväga möjligheterna att inom valutaregleringen kontrollera utlandstransaktioner och att sålunda förbättra kontrollen utan mer ingripande åtgärder vad avser fysisk kontroll och registrering av allmänheten och utan ett betungande kontrollsystem av att förbjudna kapitalbetalningar inte utförs under sken att vara löpande. Vidare framhålls i direktiven att privatpersoners kapitaltransaktioner torde i vissa fall ha sin grund i strävanden att undgå beskattning här i riket, vilket lett till ett samarbete mellan riksbanken och skattemyndigheterna. Direktiven förutsätter att den valuta- och skattebrottslighet det här gäller bör bekämpas. Vidare behandlas i direktiven frågan om utvidgad stickprovskontroll vid gränsstationerna. Även om kommittén sålunda skall överväga möjligheter att förbättra valutakontrollen bör enligt direktiven nuvarande "öppenhet" i valutaregleringen i princip bestå.

Kommittén skall sålunda närmare söka utreda huruvida det är möjligt att finna kontrollformer som innebär effektivare valutakontroll utan att kontrollen blir alltför betungande för allmänheten och företagen. En mycket ingående kontroll är vidare svår att genomföra redan genom den omfattande kontrollvolymen (resandeströmmen vid gränsstationerna, posttrafiken med utlandet samt den dagliga mängden banktransaktioner med utlandet). Bland banktransaktionerna med utlandet märks t. ex. företagens betalningar för export och import av varor och flertalet tjänster med utlandet vilka är att hänföra till s. k. löpande betalningar som får genomföras genom valutabank utan riksbankens tillstånd. En naturlig kontrollåtgärd är att kontrollera att det ej sker kapitalbetalningar, vilka kräver riksbankens tillstånd, under sken av löpande betalningar. Men en fullständig sådan kontroll är svår att genomföra utan risk för störningar för utrikeshandeln eftersom de löpande betalningarna utgör ca 85 % av samtliga utlandsbetalningar.

Resurserna för kontrollarbetet inom riksbanken bör anpassas efter de regler som gäller inom valutaregleringen. Nuvarande resurser är enligt fullmäktiges mening tillräckliga för att utöva den valutakontroll inom riksbanken som nuvarande regleringsnivå erfordrar. Under innevarande år har

fullmäktige emellertid beslutat om en mindre personell förstärkning för valutakontrollarbetet. I avvaktan på kommitténs förslag och regeringens och riksdagens ställningstagande härtill synes det emellertid ej föreligga skäl för en mer väsentlig förstärkning av riksbankens personella och andra resurser inom kontrollen. Flertalet brott upptäcks också genom andra myndigheters verksamhet i samband med förundersökning vid misstanke om andra brott, vid taxeringsrevisioner m.m. För att inom nuvarande valutareglering uppnå en förbättrad valutakontroll har det därför bedömts lämpligt att på sätt ovan beskrivits intensifiera samarbetet med andra myndigheter. Ytterligare åtgärder på den vägen kan vara möjliga att genomföra, bl. a. synes det närmare böra utredas huruvida det är möjligt att iakttagelser av andra myndigheter som ger anledning till misstanke om olovliga valutatransaktioner regelmässigt bringas till riksbankens kännedom.

I motionen efterlyses även en bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna, som bör vara ägnad att motverka ekonomisk brottslighet. Samhällets inflytande i bankerna bör därför enligt motionen ökas. I motionen framhålls att ekonomisk brottslighet riktad mot enskilda personer ofta sker med hjälp av lånetransaktioner av olika slag. Man använder här beteckningen "svart" lånemarknad, vilket syftar på att dessa transaktioner ingår eller utgör förutsättning för att ekonomiskt brott begås.

Det kan enligt fullmäktige vara värt att betona att själva lånetransaktionerna även i sådana fall kan vara helt lagliga. Lånetransaktionerna sker också såväl med banker eller andra kreditinstitut som med långivare utanför den institutionella kreditmarknaden, ibland kallad den grå marknaden. Man bör observera 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 stort problem ur kreditpolitisk synvinkel.

I strikt mening olagliga transaktioner inom banksystemet, dvs. i strid med speciellt för banker gällande lagstiftning, är mycket sällsynta och deras volym står inte i någon rimlig proportion till den ekonomiska brottslighet som motionen tar upp. Brottslighet i vidare mening föreligger därför oftast först om banken hade vetskap om att transaktionen skulle möjliggöra någon brottslig handling eller borde på grund av sina kunskaper ha förmodat att den skulle ingå i något brottsligt sammanhang.

Det kan vara förenat med betydande svårigheter för en bank att fastställa syftet med alla de lån som förmedlas, inte minst när det är fråga om ibland ytterst komplicerade affärer, eller när banken får endast så mycket information som erfordras för att lånet skall kunna beviljas med någon rimlig grad av säkerhet. Det ligger i sakens natur med hänsyn till de stora lånevolymer det är fråga om att bankernas granskning av låntagaren oftast inskränker sig till att fastställa om säkerhetskraven är tillgodosedda. Ändamålet med lånet anges ofta av låntagaren utan att banken kan kontrollera denna uppgift.

När det i motionen talas om kontroll över kreditströmmar i samhället förutsätter fullmäktige att det inte är fråga om aggregerade kreditbelopp. Dessa är av intresse ur stabiliserings- och allokeringspolitisk synvinkel och det är dessa kreditströmmar som riksbankens kreditpolitik i första hand inriktas på. I en ekonomi av Sveriges typ sker kontrollen över kreditgivningen med huvudsakligen generella medel. En styrning av enskilda lånetransaktioner genom myndigheternas försorg är 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. När det är fråga om kontroll över sådana transaktioner som i nyssnämnda mening är lagliga men som i en vidare mening bidrar till att möjliggöra ekonomiska brott vilar samhällets kontroll i den allmänna lagstiftningen.

Särskilt yttrande av ledamöterna i riksbanksfullmäktige

Erik Wärnberg, Gunnar Sträng och Grethe Lundblad

Enligt majoriteten i riksbanksfullmäktige är "nuvarande resurser" – "tillräckliga för att utöva den valutakontroll inom riksbanken som nuvarande regleringsnivå erfordrar". Vi kan inte dela denna uppfattning.

Ett klart tecken på det nuvarande kontrollsystemets otillräcklighet fick vi sommaren 1977. Genom oförsiktiga uttalanden kom det i gång en spekulation mot den svenska kronan som enligt riksbankens egna uträkningar fick en betydande omfattning. Även under 1979 har det förekommit kort-siktiga kapitalrörelser som icke kan anses stå i överensstämmelse med nuvarande valutaregler.

De omfattande revideringar som under senare år skett av betalningsbalansstatistiken – sammantaget uppgår dessa till 6 à 7 miljarder kr. – visar att samhället inte har en tillfredsställande kontroll över betalningarna till och från utlandet.

I majoritetens yttrande hänvisar man till att kommittén med uppdrag att göra en översyn av valutaregleringen (valutakommittén) även har att ta ställning till kontrollfrågorna. Men direktiven till denna utredning syftar närmast till en liberalisering av nuvarande valutareglering. Vad gäller kontrollfrågorna så lägger direktiven mycket klara begränsningar på möjligheterna att förbättra dessa.

Enligt vår mening bör det vara möjligt att med relativt enkla medel förbättra den nuvarande kontrollen. Den högt utvecklade datateknik som tillämpas i banksystemet bör här erbjuda goda möjligheter. Inte minst viktigt är det att förstärka samhällets möjligheter att få ett grepp om tjänstetransaktionerna.

Det bör enligt vår mening ankomma på riksbanksfullmäktige att vidta de personalförstärkningar som en tillfredsställande kontroll av valutarörelserna föranleder.

Riksåklagaren

Förbättring av valutakontrollen

Genom att löpande betalningar i princip faller utanför valutaregleringen föreligger vissa möjligheter att företa otillåtna valutatransaktioner under sken av att fråga är om löpande betalning. Även på andra sätt, t. ex. såsom framhållits i motionen 1120 via utländska bolag, kan valutalagstiftningen överträdas eller kringgå. Valutaregleringens omfattning och inriktning är emellertid i första hand en fråga som får bedömas utifrån politiska och ekonomiska överväganden. Från åklagarsynpunkt ligger de problem som är förknippade med den gällande valutaregleringen inte på författningsområdet utan på kontrollsidan. Det torde – såsom exemplifieras av yttrandet från överåklagaren i Göteborg – vara en vanlig erfarenhet att valutabrott som kommer till åklagarnas kännedom ofta uppdragats inte genom direkta kontrollåtgärder utan genom slumpvisa fynd i samband med skatteutredning eller förundersökning som primärt avsett annan brottslighet. En skärpt kontrollverksamhet på valutaregleringens område framstår som angelägen. Den kommitté som fått i uppdrag att se över valutaregleringen har enligt direktiven bl. a. att undersöka hur kontrollen i olika hänseenden skall kunna förbättras. Enligt min mening bör resultatet av denna utredning föreligga innan ytterligare åtgärder vidtas.

Ansvar för skatt vid entreprenad m. m.

De i departementspromemorian (Ds Fi 1976:4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. framlagda förslagen innebär bl. a. att uppgiftsskyldighet sanktionerad genom ett betalningsansvar samt inom vissa områden ett obligatoriskt ansvar för skatter och avgifter för entreprenadarbeten åläggs uppdragsgivaren. Uppdragsgivarens ansvar enligt förslaget inskränker sig inte endast till fall där entreprenadavtalet är en skenkonstruktion (dvs. fall där "uppdragsgivaren" redan enligt gällande regler har ett arbetsgivaransvar om bara det rätta förhållandet kan klarläggas) utan omfattar också seriösa entreprenadavtal där uppdragstagaren av någon anledning inte fullgör sina förpliktelser mot det allmänna. Särskilt i de senare delarna innebär förslaget en långtgående nyordning. Konsekvenserna för mellanhavanden av seriös natur är inte lätta att överblicka. Med tanke på den spridning som problemet med mer eller mindre illojala entreprenadkonstruktioner torde ha inom skilda områden av näringslivet synes den föreslagna avgränsningen av området för ett obligatoriskt uppdragsgivaransvar kunna diskuteras. Som en brist i förslaget ser jag avsaknaden av underlag för en bedömning av i vad mån den föreslagna starkt utvidgade uppgiftsskyldigheten för uppdragsgivare motsvaras av erforderliga resurser från kontrollorganens sida att granska och följa upp inkommet material. Anförda förhållanden bör enligt min mening medföra viss försiktighet när det gäller genomförande av en reform av det ingripande slag som det här rör

sig om. Saken synes därför ha förtjänat att utredas i ett något vidare sammanhang än som skett.

Av promemorian framgår (se särskilt s. 85 f.) att den föreslagna lagstiftningen är avsedd som ett provisorium i avvaktan på att man kan utvärdera effekterna av medbestämmandelagstiftningen och rationaliseringen av taxeringsorganisationen i första instans. Sedan promemorian framlades har lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet trätt i kraft och nya regler om taxeringsförfarandet har införts och lett till att nya granskningsrutiner börjat tillämpas eller är under uppbyggnad. Enligt min mening kan det därför vara lämpligt att innan ett genomförande av förslaget övervägs avvakta effekten av de nämnda reformerna. Därigenom skulle kunna undvikas en lagstiftning som har karaktär av ett provisorium med alla de olägenheter för såväl näringsidkare som myndigheter – inte minst av övergångskaraktär – som ett sådant kan medföra. Trots de fördelar som grundtankarna i förslaget innebär när det gäller möjligheterna att förebygga och beivra företeelser som utnyttjande av grå arbetskraft m. m. ställer jag mig därför tveksam till ett genomförande av förslaget på grundval av det utredningsunderlag som f. n. föreligger.

Näringsförbud och etableringskontroll

Regeringen har i proposition (1979/80:83) framlagt förslag till ändringar i konkurslagen genom införande av nya regler om näringsförbud i samband med konkurs, s. k. konkurskarantän. Ändringarna avses enligt förslaget träda i kraft den 1 juli 1980. Enligt min mening bör erfarenheterna av den föreslagna lagstiftningen avvaktas innan man överväger ett införande av regler om näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet i andra fall än vid konkurs.

Frågan om etableringskontroll som medel att motverka ekonomisk brottslighet har mycket gemensamt med de frågor som rör näringsförbud. Förutom de konflikter som uppstår med grundläggande näringsfrihetsprinciper kan här nämnas kontrollsvårigheter, risk för uppkomst av för myndigheterna helt dold verksamhet samt problem med bulvanförhållanden. Även när det gäller förutsättningarna för att genom etableringskontroll motverka ekonomisk brottslighet synes därför värdefulla erfarenheter kunna vinnas genom tillämpningen av regler om konkurskarantän. Enligt min mening finns därför även på detta område skäl att avvakta sådana erfarenheter innan införande av en ny och mera omfattande reglering övervägs.

Straffskärpningar för brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen

Strafflatituderna i arbetsmiljölagen (1977:1160) och miljöskyddslagen (1969:387) omfattar huvudsakligen böter eller fängelse i högst ett år som påföljd för den som bryter mot föreläggande, förbud eller föreskrift som

meddelats med stöd av lagen. Vid mera allvarliga överträdelser eller äsidosättanden av det aktsamhetskrav som uppställs i de båda lagarna eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagarna torde emellertid ofta sådana omständigheter föreligga att brottsbalkens regler om brott mot liv och hälsa (BrB 3 kap.) eller om allmänfarliga brott (BrB 13 kap.) blir tillämpliga. Härigenom har i vart fall när det gäller allvarigare brott på arbetarskyddslagstiftningens område en såvitt jag kan bedöma i huvudsak tillfredsställande jämsliddhet i påföljdshänseende med andra brott som äventyrar människors liv och hälsa uppnåtts. Vad gäller vållande till kroppsskada eller sjukdom (BrB 3:8) kan i sammanhanget anmärkas att genom lagändring (lag 1980: 107) som träder i kraft den 1 juli 1980 skett den förändringen i åtalsregeln i BrB 3:11 att vållande till kroppsskada eller sjukdom får åtalas av åklagare utan hinder av att målsäganden inte anger brottet till åtal om målsäganden åsamkats skadan eller sjukdomen i verksamhet som arbetstagare.

Vad gäller miljöbrottsligheten har miljöskyddsutredningen i sitt delbetänkande (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I givit uttryck för uppfattningen att BrB 13 kap. bör kompletteras med en bestämmelse som tillgodoser kravet på skydd för miljön. Utredningens majoritet avstod emellertid från att lägga fram något förslag till ändring i BrB under hänvisning till att frågan vid tiden för betänkandets avlämnande uppmärksammats inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). I remissyttrande den 5 april 1979 över betänkandet förordade riksåklagaren bl. a. en effektivisering av straffbestämmelserna på området och en höjning av straffmaximum med därav följande förlängning av preskriptionstiden. Sedan BRÅ i mars 1979 i promemorian (PM 1979: 6) Kriminalisering av föroreningar av miljön m. m. framlagt förslag till ändringar i 13 kap. 8 och 9 §§ BrB har i anslutning till promemorian inom justitiedepartementet utarbetats ett förslag (justitiedepartementets PM 1980-02-11, dnr 358-80) till ändringar i BrB 13 kap. bl. a. genom införande av ett nytt straffstadgande för miljöbrott. Promemoriorna är f. n. under remissbehandling bl. a. hos riksåklagaren och som underremiss hos vissa statsåklagare. Såsom framgår av det sagda är den i motionen 1120 väckta frågan om miljöbrotten uppmärksammat och torde inom den närmaste tiden bli föremål för statsmakternas ställningstagande.

I anslutning till frågan rörande straffskärpningar som ett medel i kampen mot ekonomisk brottslighet vill jag här slutligen nämna att riksåklagarens arbetsgrupp mot kvalificerad ekonomisk brottslighet i januari 1979 till BRÅ överlämnat ett förslag till ändringar i 11 kap 5 § BrB och 10 § skattebrottslagen som går ut på att för mera kvalificerade fall av bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll införa betydande skärpningar av strafflatituderna. Bakgrunden till detta förslag är att de nämnda brotten är tämligen frekventa och att de i jämförelse med skattebrotten som regel är mindre tids- och resurskrävande från utredningssynpunkt.

Samarbete mellan polis, åklagare m. fl.

Ett väl fungerande samarbete mellan polis, åklagare och andra myndigheter utgör en förutsättning för att ekonomisk och organiserad brottslighet skall kunna förebyggas och bekämpas på ett effektivt sätt. Ett samarbete mellan berörda myndigheter efter i huvudsak de riktlinjer som dragits upp i promemorian (1979-05-23) Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten har sedan någon tid fungerat på central nivå och är under uppbyggnad på regional nivå. Brottsförebyggande rådet undersöker f. n. på uppdrag av regeringen frågan om bl. a. informationsutbyte myndigheter emellan på det område som rör bekämpandet av ekonomisk och organiserad brottslighet i syfte att utarbeta förslag till erforderliga lagstiftningsåtgärder bl. a. till komplettering av sekretesslagen (1980: 100). Förutom eventuella lagstiftningsåtgärder som genom denna undersökning kan visa sig påkallade föreligger såvitt jag kan se f. n. inte behov av några åtgärder från regeringen vad gäller de samarbetsfrågor som berörts i den nämnda promemorian.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Allmänt

Kriminalpolitiska insatser mot den ekonomiska brottsligheten ägnas i dag stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. Sådan kriminalitet har också blivit ett angeläget ämne för kriminologisk forskning och utredningar i lagstiftningssammanhang. Det är bekant att en betydande del av resurserna inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) f. n. inriktas på en översyn av den ekonomiska brottsligheten och att arbetsgrupper under RÅ och RPS arbetar inom samma område. Totalt sett innebär det att samhällets insatser på det utredande och förebyggande stadiet är betydande.

Under senare år har på detta område gjorts flera lagstiftningsreformer på grundval av framlagda förslag. Här behöver bara nämnas lagarna om betalningssäkring och säkerhet för skattefordringar (SFS 1978: 880, 882), de ändrade reglerna om konkursförvaltning (SFS 1979: 34), reglerna för rationalisering av uppbördsförfarandet (SFS 1979: 489) och lagen om finansbolag (prop. 1978/79: 170).

Många förslag till reformer har dock ännu inte lett till lagstiftning. Det föreligger t. ex. förslag om näringsförbud i samband med konkurs (prop. 1979/80: 83). Ett förslag om kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige (SOU 1978: 73) har remissbehandlats. Detta gäller också förslaget om preskription av skattefordringar (SOU 1979: 87), promemoriorna Företagsböter (Ds Ju 1978: 5) och Nya redovisningsregler för ekonomiska föreningar m. m. (Ds Ju 1979: 14).

Det råder delade meningar bland berörda remissorgan i fråga om åtskilliga reformförslag som lagts fram eller är under beredning. Man kan också vänta sig att den fortsatta diskussionen om mål och medel i kampen mot ekonomiska brott kommer att bli livlig. Ej sällan gäller debatten om de

föreslagna åtgärderna anses alltför ingripande och strider mot givna rättsprinciper eller på ett alltför drastiskt sätt begränsar den enskildes rörelsefrihet.

Det står emellertid klart att nu genomförda eller planerade lagstiftningsåtgärder mot den ekonomiska kriminaliteten drivits fram av viktiga samhällsintressen. Det har blivit alltmer uppenbart att denna kriminalitet medför betydande skador för samhället och att motåtgärderna måste prioriteras. Problemet gäller närmast att skapa resurser och finna tillräckligt effektiva medel. De remitterade motionerna bör ses mot denna bakgrund. De ger uttryck för en allmän oro för samhällsutvecklingen om inte kraftfulla åtgärder sätts in mot den ekonomiska brottsligheten. Man kan också spåra en viss otålighet hos motionärerna därför att reformarbetet enligt deras mening inte bedrivs tillräckligt energiskt och snabbt. Enligt hovrätten är dock dessa farhågor överdrivna. Lagstiftningsreformer på detta område kräver omfattande utredningsarbete, inte minst därför att den ekonomiska brottsligheten är svårgripbar och att de berörda lagarna vävs in i varandra.

I detta sammanhang vill hovrätten framhålla att arbetet med den ekonomiska brottsligheten kräver betydande personalresurser inom rättsvården. Under senare år har polis- och åklagarmyndigheter tillförts angelägna förstärkningar och särskilda insatser har vidtagits för att förbättra åklagarnas och polisernas utbildning i fråga om den ekonomiska brottsligheten. Däremot har domstolarna inte tillförts motsvarande resurser. Målen angående ekonomisk kriminalitet är ofta omfattande och svårbedömda. De tar allt mer av domstolarnas tid i anspråk och det är uppenbart att en prioritering av denna brottslighet kräver en utbyggnad av domstolarnas resurser. För hovrättens del har utvecklingen lett till problem för den dömande verksamheten bl. a. genom att stora flerdagarsmål måste handläggas på ordinarie avdelningar utan att ledamöterna kan räkna med ersättare för rotelarbetet i övrigt. Tiden räcker ej heller till för den utbildning och fortbildning som för domstolsjuristernas del är både önskvärd och nödvändig.

Ansvar för juridiska personers skulder

I motionen 1979/80: 1120 aktualiseras frågan om en fysisk eller juridisk person som har inflytande över annan juridisk person – moderbolag i förhållande till dotterbolag – skall kunna göras ansvarig för det andra bolagets skulder. Närmast kommer den situationen i tankarna att en juridisk person använder ett annat bolag som "mjölkko" för att sedan, när det körts i botten, gå fri från ansvar för bolagets skulder. Som ett annat exempel kan nämnas att skadeståndskrav på grund av miljöbrott riktas mot ett bolag, som bedrivit miljöfarlig verksamhet, varvid det visar sig att bolaget saknar betalningsförmåga men dess solventa moderbolag går fritt från ersättningsskyldighet.

Det förefaller i och för sig rimligt att ett företag som har avgörande inflytande över ett bolag och drar ekonomisk nytta av detta, också ytterst bör vara ansvarigt för bolagets skulder. En sådan ordning skulle dock förutsätta en delvis annan syn på rättsförhållandet mellan moderbolag och dotterbolag, då det senare fungerar som en självständig juridisk person. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en ändrad lagstiftning skulle få. Om man, som förslagsställarna bakom motionen tycks mena, också skall kunna ålägga fysisk person direkt ansvar för ett bolags skulder, tar man ett djärvt steg mot nya principer inom bolagsrätten.

Emellertid kan i praxis spåras en utveckling som innebär att ansvaret för ett bolags skulder (främst skatteskulder) under vissa förhållanden kan påföras annan. Det är angeläget att man med sådant ansvarsgenombrott kan komma åt skentransaktioner. Hovrätten anser därför att främst förhållandena i enmansbolag och familjebolag liksom relationen mellan moderbolag och dotterbolag från de synpunkter, som framförts i motionen, är av sådant intresse att frågan kräver närmare studier. Uppgiften bör lämpligen anföras till BRÅ och ingå som ett led i dess översyn av den ekonomiska brottsligheten.

Näringsförbud

I vårt land råder i princip fri näringsverksamhet för svenska medborgare, om inte annat uttryckligen är föreskrivet. Begränsningar i näringsfriheten finns på många områden, t. ex. i fråga om sådan verksamhet som förbehålls staten (handel med rusdrycker, läkemedel m.m.). I fråga om vissa näringar krävs legitimation (läkare, tandläkare, veterinärer) eller för vissa uppdrag auktorisation (advokater, revisorer, fastighetsmäklare). Det förekommer också att utövandet av näringsverksamhet förutsätter tillstånd av offentlig myndighet och att verksamheten fortlöpande underkastas kontroll. Sådant tillstånd kan meddelas efter viss prövning av sökandens lämplighet, varvid hänsyn även kan tas till hans ekonomiska förhållanden.

De gjorda begränsningarna i näringsfriheten har bl.a. sin grund i att vissa näringar anses vara speciellt betydelsefulla för samhällslivet och därför måste utsättas för särskild samhällskontroll. Men begränsningarna kan också motiveras av att vissa personer saknar ekonomiska förutsättningar och omdöme för att driva näringsverksamhet, vilket dokumenterats genom konkursmissbruk.

I prop. 1979/80: 83 om konkurs och rätten att idka näring har just dessa omständigheter förts fram till stöd för näringsförbud i samband med konkurs (konkurskarantän). Förslaget innebär att näringsförbud skall kunna meddelas när konkurs inträffat och gäldenären förfarit grovt oaktsamt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Även den, som upprepade gånger förekommit i konkurser och eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet,

skall kunna meddelas näringsförbud. Detta förbud skall gälla för en tid av högst fem år.

I motionerna föreslås nu en utredning av frågan om införande av näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i andra fall än vid konkursmissbruk.

Frågan leder in på centrala straffrättsliga problem, nämligen hur sanktionssystemet skall utformas. BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp har i sin rapport (1977: 7) Nytt straffsystem lagt grunden till en bred diskussion i ämnet. Därvid har gruppen också behandlat s. k. sanktionskumulation, som innebär att den som straffas för brott utöver straffet även får vidkännas annat obehag på grund av brottet. Hit hör vissa sanktioner som domstolen skall ta hänsyn till (t. ex. förvisning, förverkande) men också s. k. okontrollerade sanktioner (typfall: körkortsåterkallelse). Självfallet skulle ett näringsförbud på grund av ekonomiskt brott uppfattas som ett tilläggsstraff. Konsekvenserna därav skulle i många fall uppfattas som betydligt allvarigare än själva straffet. I BRÅ-rapporten (s 422–423) framhålls vikten av att domstolarna i sin straffmätning beaktar att den dömda påförts eller kommer att påföras andra sanktioner på grund av brottet.

Det är tveksamt om man bör införa näringsförbud som en ny sanktionsform och därmed vidga området för tilläggsstraff. Det är också tveksamt om det går att legitimera en sådan sanktion. Att den, som gör sig skyldig till organiserat häleri genom att i sin antikvitethandel köpa upp tjuvgods, skall diskvalificeras som antikvitethandlare kan möjligen synas rimligt. Men bör han också förbjudas att driva annan handel? Eller skall den hotellägare som dömts för koppleri mellan en gäst och en prostituerad förbjudas att driva hotellrörelse? Även om man begränsar ett näringsförbud till att gälla personer som förövat allvarliga ekonomiska brott, torde det bli svårt att motivera långtgående ingripanden i den enskildes näringsfrihet på grund av brottet. I detta sammanhang bör också framhållas att ett näringsförbud kan få icke önskvärda sidoeffekter, t. ex. i fråga om den dömdes möjligheter att försörja sig. Från rehabiliteringssynpunkt är det angeläget att han kan erbjudas arbete men valmöjligheterna är i allmänhet inte många.

Enligt hovrätten finns anledning att avvakta resultatet av den i prop. 1979/80: 83 föreslagna ordningen med näringsförbud i samband med konkurs innan frågan prövas om en utvidgning av detta institut. Det finns dock anledning tro att frågan om användandet av näringsförbud som sanktionsform kommer att intressera den nyligen tillsatta frivårdskommittén. Denna har nämligen enligt sina direktiv att undersöka behovet av nya former för påföljd i straffsystemet, främst i syfte att skapa alternativ till frihetsstraffet.

Etableringskontroll

Etableringskontroll behöver inte betyda näringsförbud utan kan i stället innebära att utövandet av viss näring förbinds med särskilda krav. I det

moderna samhället måste ställas vissa anspråk på den som driver näringsverksamhet, bl. a. med hänsyn till att betydande ekonomiska intressen kan stå på spel för det allmänna. En utbyggd kontroll över näringsverksamheten är därför motiverad.

Införandet av etableringskontroll inom vissa branscher skulle otvivelaktigt vara ägnat att motverka den ekonomiska brottsligheten. Hittills har sådan kontroll främst avsett utländska företag. I sitt förut nämnda betänkande (SOU 1978: 73) har utredningen om utländska övertaganden av svenska företag behandlat etableringskontrollen. På grund av djup oenighet inom utredningen har det inte ansetts möjligt att avge ett förslag som kunnat samla majoritet. I stället har utredningen redovisat tre förslag vid sidan om varandra med olika uppfattningar i fråga om styrkan av kontrollinsatserna.

Enligt hovrätten finns skäl att – på grundval bl. a. av de erfarenheter som vunnits under utredningen av utländsk företagsetablering – undersöka vilka förutsättningar som gäller för etableringskontroll inom vissa branscher som ligger i riskzonen för ekonomisk kriminalitet. Det står dock klart att man med en sådan kontroll avlägsnar sig allt längre bort från principen om näringsfrihet. En avvägning mellan intresset av fri näringsverksamhet och etableringskontroll måste göras varvid kravet på insatser mot den ekonomiska brottsligheten väger tungt i kontrollens vågskål.

Hovrätten tillstyrker alltså förslaget om en utredning enligt de tankar som motionerna ger uttryck för. Den primära uppgiften måste dock bli att klarlägga hur stort behovet av etableringskontroll är och vad man kan vinna därmed. En studie av dessa frågor bör lämpligen utföras av BRÅ som ett första steg i utredningsarbetet. Det får sedan bli en uppgift att bestämma området för etableringskontrollen samt formerna för och innehållet i denna.

Rikspolisstyrelsen

En förbättring av den nuvarande valutakontrollen är önskvärd på grund av att valutatransaktioner mer och mer kommit att spela en viktig roll vid ekonomisk kriminalitet. Styrelsen delar även motionärernas uppfattning att förbättrade kontrollmetoder samt kartläggningar av olika utlandstransaktioner på valutaområdet snarast bör komma till stånd.

Förslaget till straffskärpningar för brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen föranleder inga erinringar från styrelsens sida.

Vad så gäller motionärernas förslag om organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning för att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket samt riksbanken vill styrelsen påpeka följande.

Ett samarbete, om än på informella vägar, har sedan lång tid tillbaka förekommit mellan polisen och de nämnda myndigheterna. Detta samarbete har, sedan särskilda ekonomiska rotlar inrättats i Stockholms, Göte-

borgs, Malmö och Sundsvalls polisdistrikt samt vid rikskriminalsektionen, ytterligare intensifierats på central, regional och lokal nivå. Erfarenheterna av samarbetet har hittills varit goda. Gemensamma insatser från framför allt polisens och skattemyndigheternas samt tullverkets sida mot ekonomiska brott har skett. Rikspolisstyrelsens uppfattning är att samarbetet mellan myndigheterna är av helt avgörande betydelse för att åstadkomma en effektiv brottsbekämpning på det ekonomiska området. Genom den sekretesslagstiftning som under våren 1980 antagits av riksdagen och genom vilken sekretessen mellan myndigheter numera erhållit en lagreglering har emellertid hos flera myndigheter uttalats tveksamhet om det informationsflöde som hittills förekommit mellan myndigheterna även i framtiden kan ske i samma omfattning som förut. För att undanröja den tveksamhet som finns är det betydelsefullt att den särskilda arbetsgrupp inom BRÅ som fått regeringens bemyndigande att närmare utreda frågorna om sekretessen mellan myndigheter snarast lägger fram förslag som medger praktiska lösningar på detta viktiga informationsområde.

Vad slutligen gäller de polisiära insatserna mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten är det rikspolisstyrelsens uppfattning att särskilda ekonomiska rotlar bör inrättas i de polisdistrikt där bl. a. näringsverksamhetens struktur gör sådana rotlar motiverade.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Det är ställt utom varje tvivel att den ekonomiska brottsligheten orsakar samhället mycket omfattande och allvarliga skador. Skadorna begränsar sig inte till ekonomiska förluster för enskilda och för det allmänna. De sociala skadeverkningarna är också betydande. De kvalificerade ekonomiska brotten utgör vidare en fara för laglydnaden och samhällsmoralen i stort. När omfattande oegentligheter kan passera opåtalade eller med föga ingripande påföljder skapas en grogrund för synsätt enligt vilka fusk med exempelvis skatter och bidrag inte anses klandervärt.

BRÅ har statsmakternas uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Översynsarbetets bakgrund, inriktning och hitintillsvarande resultat torde vara väl känt och skall ej här närmare redovisas. BRÅ:s insatser inskränker sig dock inte till översynsarbetet. En viktig orsak till att den ekonomiska brottsligheten kunnat få sådan utbredning är att den med utnyttjande av brister i lagstiftning och administrativ tillsyn kunnat fungera till så stor del i det fördolda. Kunskaperna om dess faktiska utbredning, skadeverkningar och metoder är i många hänseenden bristfälliga. BRÅ, som årligen fördelar bidrag till enskilda forskare, har därför beslutat prioritera ansökningar rörande forskning om ekonomisk brottslighet. Inom rådet har vidare påbörjats forskningsprojekt kring frågor om subventionsmissbruk, försäkringsbedrägerier och brott mot tullagstiftningen.

Mot den här angivna bakgrunden är det naturligt att BRÅ med tillfreds-

ställelse hälsar den vilja att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten som ligger bakom de bägge motionerna. BRÅ vill också i detta sammanhang understryka att uppgiften att motverka den ekonomiska brottsligheten inte är av sådan art att den kan begränsas till något visst organ, som exempelvis organisationen för det inom BRA bedrivna översynsarbetet, utan överväganden och åtgärder måste aktualiseras inom ett brett fält hos myndigheter och utredningar som har kontakt med problematiken. Det är av stor vikt att översynsarbetet inom BRÅ inte tjänar som ursäkt för att i andra sammanhang bortse från problematiken med den ekonomiska brottsligheten. Olika skäl talar många gånger för att problem bör behandlas i annan ordning än inom BRÅ.

De konkreta åtgärder som föreslås i motionerna hänför sig till många och skiftande lagstiftningsområden. BRÅ:s yttrande har företrädesvis begärts beträffande förslagen rörande valutakontroll, näringsförbud, etableringskontroll, straffskärpningar för arbetarskydds- och miljöskyddsbrott och samarbete mellan polis, åklagare m. fl. myndigheter. Även i andra hänseenden har dock BRÅ funnit anledning att kommentera förslagen.

Yttrandet disponeras härafter så att först var och en av punkterna i motionen 1120 kommenteras under särskild rubrik. Därefter behandlas förslagen i motion 1864 också var och ett under särskild rubrik.

Motion 1120

— — —

2. Förbättringar av valutakontrollen

Liksom motionärerna är BRÅ av den uppfattningen att det är angeläget att valutakontrollen sköts på ett effektivt sätt. Även inom ramen för gällande lagstiftning bör utrymme finnas för förbättringar i detta hänseende. Ansvar för att så sker åligger de valutavärdande myndigheterna och bör av dessa självfallet löpande beaktas i deras verksamhet. Givetvis är det i detta sammanhang viktigt att riksbanksfullmäktige ser till "att erforderliga resurser ställs till förfogande för genomförande av behövliga kontrollåtgärder".

3. Ändrade direktiv till kommittén (E 1977: 03)

Valutaområdet är enligt BRÅ:s uppfattning ett av de centrala områdena när det gäller ekonomisk brottslighet. Det framstår som en ytterst angelägen uppgift att närmare se över valutalagstiftningen i detta hänseende och pröva olika vägar att åstadkomma en bättre kontroll. BRÅ anser liksom motionärerna att det bör ankomma på den rubricerade kommittén att föreslå de ändringar som kan behövas i valutalagstiftningen för att möjliggöra en mer effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten.

I kommitténs uppdrag ingår att se över "den författningsmässiga utformningen av valutaregleringen inbegripet frågan om förebyggande och beivrande av överträdelse och kringgående av valutaregleringen". Man skall

härvid enligt direktiven eftersträva "en sådan utformning av regelsystemet att möjligheterna att kringgå valutaregleringen minimeras och att överträdelser kan beivras". Det sägs vidare bl. a. att man bör söka åstadkomma ett effektivare kontrollsystem och att man bör överväga om kontroll och brottsförebyggande verksamhet bör tillföras ökade resurser.

Kampen mot den avancerade ekonomiska brottsligheten är ett så allmänt och viktigt samhällsintresse att hänsyn till detta måste tas vid överväganden på t. ex. valutaområdet. Det hade varit önskvärt att detta kommit till ännu tydligare uttryck i kommitténs direktiv. Enligt BRÅ:s uppfattning är det emellertid – oavsett om tilläggsdirektiv utfärdas eller ej – knappast möjligt för kommittén att fullgöra sitt uppdrag utan att närmare pröva möjligheterna att effektivt kontrollera den valutareglering man föreslår och vilka sanktioner som bör ifrågakomma vid brott mot denna reglering.

4. Insyn och kontroll i företag som får lån eller bidrag från staten

Frågan om missbruk av olika former av statliga eller kommunala subventioner till företagsamheten är av stort intresse. En rik flora av bidragsmöjligheter har vuxit upp under senare år. Några enhetliga regler för sådana lån eller bidrag finns emellertid inte. BRÅ har nyligen inlett ett forskningsprojekt på detta område. Arbetet som beräknas vara avslutat hösten 1980 kan förväntas ge underlag för att förenkla bidragssystemet och därmed underlätta kontrollen och förebygga missbruk.

Betydelsefullt underlag i detta hänseende bör vidare erhållas genom industristödutredningen (I 1979: 17) vars arbete avses slutföras under 1980.

En tänkbar kontrollåtgärd är att på sätt som föreslås i motionen skaffa det allmänna möjligheter till insyn och kontroll. Det kan ske genom avtal i det särskilda fallet eller genom ändring i den särskilda författning som reglerar låne- eller bidragsformen. BRÅ vill dock betona att det är angeläget med en mer allmän översyn av området och en förutsättningslös prövning av olika tänkbara brottsförebyggande åtgärder. I sammanhanget kan nämnas att man i Västtyskland infört en särskild subventionslag med bl. a. regler om upplysningsplikt, skentransaktioner och återbetalningsplikt samt i anslutning därtill också i strafflagen infört ett särskilt straffstadgande för subventionsbedrägeri.

5. Företagsrevisorernas ställning och uppgifter

Frågor om revisorers uppgifter och verksamhet har behandlats inom översynsarbetet, främst i BRÅ PM 1978: 2 Revisors verksamhet, men även i BRÅ PM 1979: 5 Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m. m. och i BRÅ PM 1980: 1 Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen.

I BRÅ PM 1979: 5 uttalas sålunda (s. 68) att från de synpunkter den arbetsgruppen har att beakta skulle det vara värdefullt med revisorer som står mera fria från bolagsstämman än vad som nu är fallet i t. ex. fåmansbo-

lagen. Ett överförande till t. ex. länsstyrelserna av uppgiften att utse revisor i aktiebolag förutsätter emellertid bl. a. en grundläggande diskussion om revisionernas syfte och revisorns roll i företagen, en diskussion som inte kunnat föras inom ramen för denna arbetsgrupp. Mot bakgrund av vad sålunda har anförts ställer sig BRÅ positivt till tanken på en utredning om företagsrevisorernas ställning och uppgifter.

6. Ansvar för annan juridisk persons skulder

Frågan om moderbolags ansvar för dotterbolags skulder är komplicerad. Själva grundtanken med aktiebolagsformen är just det begränsade betalningsansvaret. Aktieägarna svarar endast med sina insatser och borgenärerna är hänvisade till bolagets tillgångar för betalning.

Inom OECD har frågan väckts om moderbolag på grund av den uppförandekod för multinationella företag som utarbetas inom organisationen har ett längre gående ansvar t. ex. så att ett moderbolag som plundrar ett helägt dotterföretag i annat land på alla tillgångar och lägger ner det har en juridisk skyldighet att betala lön till dotterföretagets anställda under den uppsägningstid som måste iakttas enligt värdlandets lag. Från svensk sida har man inte ställt sig avvisande till tanken men understrukt att det i så fall måste ses som ett mycket begränsat undantag från den eljest gällande principen.

Frågan om att ålägga fysisk person ett direkt betalningsansvar för skulder som åvilar bolag över vilket han har ett bestämmande inflytande torde ha övervägts bl. a. i företagsskatteberedningen utan att man då kunde finna en lösning. Möjligheten att i extrema situationer "lyfta på slöjan" och se till realiteterna bakom en bolagskonstruktion bör enligt BRÅ:s mening prövas, om än med viss försiktighet. En sådan möjlighet skulle bl. a. kunna bli ett värdefullt komplement till en generalklausul på skatterättens område.

7. Grå arbetskraft (Ds Fi 1976: 4)

BRÅ anser det vara en angelägen åtgärd att de i promemorian framförda förslagen läggs till grund för lagstiftning.

8. Näringsförbud

Näringsförbud kan enligt BRÅ:s uppfattning utgöra ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet. I prop. 79/80: 83 om konkurskarantän har förslag framlagts om möjlighet till "näringsförbud" i samband med konkurser. BRÅ har med tillfredsställelse noterat att departementschefen i proposition (s 25) uttalat sig positivt till att pröva frågan om näringsförbud även i andra sammanhang. BRÅ vill också här peka på att konsumenttjänstutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1979: 36) förordnat att frågan om införande av ett näringsförbudsinstitut, bl. a. med sikte på näringsidkare som tillhandahåller konsumenttjänster, blir föremål för särskild utredning.

9. Etableringskontroll

Frågan om etableringskontroll har vid åtskilliga tillfällen under senare år varit aktuell i riksdagen såväl ur brottsförebyggande som konsumenträttsliga och andra aspekter. Riksdagen har visat en mycket restriktiv inställning i frågan. En översikt över frågans behandling såväl i riksdagen som i andra sammanhang finns i konsumentverkets rapport Auktorisation och konsumentskydd (Rapport KOV 1978: 8-01, särskilt avsnitten 1.1 och 8.3).

I denna rapport uttalas att vad gäller etableringskontroll i form av obligatorisk auktorisation så bör restriktivitet iakttas. Man menar att de områden där sådan kan komma i fråga väsentligen är sådana där dylika åtgärder bedöms erforderliga till säkerställande av liv, hälsa, säkerhet och personlig integritet samt större ekonomiska värden. I första hand menar man dock att mjukare system bör tillgripas. Som exempel på sådana nämner man resegarantilagen på sällskapsresområdet.

BRÅ delar uppfattningen att viss restriktivitet bör iakttas vad gäller etableringskontroll i form av obligatorisk auktorisation eller tillståndsgivning. Vid övervägande av sådana åtgärder är inte endast brottsförebyggande synpunkter av betydelse. Konsumentintressena och de näringsfrihetsrättsliga synpunkterna måste också beaktas. BRÅ utesluter inte att etableringskontroll kan behövas i vissas branscher men menar att frågan måste prövas från fall till fall.

10. Samhällelig kontroll över kreditströmmarna

BRÅ är av den uppfattningen att de många olika kreditformer, t. ex. via privatbankirer, säljarreverser och kontokort, som under senare år vuxit fram vid sidan av det traditionella kreditväsendet kan utgöra en grogrund för ekonomisk brottslighet. Från brottsförebyggande synpunkt framstår det därför som angeläget att detta område närmare regleras. Vad gäller straffrättsliga åtgärder kan nämnas att såväl Danmark och Norge som Västtyskland infört ändringar i ockerregleringen mot bakgrund av likartade erfarenheter beträffande kreditmarknaden.

11. Straffskärpningar för arbetarskydds- och miljöskyddsbrott

I BRÅ-promemoriorna (1978: 7) Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m. m. och (1979: 6) Kriminalisering av föroreningar av miljön, m. m. har förslag lagts fram om en strängare syn på arbetarskydds- och miljöskyddsbrott. Den förra promemorian har numera lett till proposition medan den senare är föremål för remissbehandling tillsammans med en promemoria utarbetad i justitiedepartementet.

Behovet av åtgärder är dock enligt BRÅ:s uppfattning därmed inte uttömt. BRÅ vill här hänvisa till vad rådet anförde i sitt remissvar på miljöskyddsutredningens betänkande (SOU 1978: 80) Bättre miljöskydd I. Efter att ha hänvisat till BRÅ PM 1979: 6, som bilades yttrandet sades:

På sikt bör emellertid enligt BRÅ en mer omfattande översyn av vissa lagrum i 13 kap. BrB ske för att i BrB åstadkomma ett tillfredsställande skydd för miljöskyddsintressen.

Ett fortsatt sådant utredningsarbete bör enligt BRÅ resultera i att straffbestämmelserna till skydd för miljön på lång sikt får en annan utformning än vad f. n. är fallet. Allvarligare angrepp mot miljön bör i framtiden beivras enligt BrB. För mindre allvarliga angrepp mot miljön i form av överträdelse av föreskrifter, förbud eller villkor, som satts upp till skydd för miljön, bör det finnas kvar straffbestämmelser i ML. Ohörsamhet mot myndigheter och föreskrifter bör betraktas som straffvärt när det gäller ett så viktigt område som miljöskyddet. Eventuellt kan dessa straffbestämmelser kompletteras med administrativa sanktioner. Förutsättningen är emellertid att avgifterna schabloniseras och anpassas till ett konkret avgiftsunderlag. Avgifterna måste utformas så att de kan användas regelmässigt. De lindrigaste överträdelseerna kan undantas från straff genom en regel om att ansvar ej skall utdömas för ringa brott.

Till vad som rådet då anförde vill BRÅ nu tillägga att ett utredningsarbete av det angivna slaget självfallet inte kan begränsas till BrB och miljöskyddslagen utan att straff- och sanktionssystemet för hela miljöområdet måste övervägas. I utredningsarbetet torde lämpligen också, förutom problem med den yttre miljön, ingå att behandla sanktionssystemet beträffande arbetarskydd och den inre miljön i övrigt.

12. Företagsböter

BRÅ har till justitiedepartementet avgivit bilagda¹ remissvar på departementspromemoriorna Ds Ju 1978: 5 och DS Ju 1979: 10.

13. Samarbete mellan myndigheterna

BRÅ fick den 28 juni 1979 i uppdrag av regeringen att inom ramen för översynen av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder samt utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterar den nya sekretesslagen avseende sekretessen mellan myndigheterna på det aktuella området. – Arbetet pågår.

14. Organisatoriska åtgärder för att förstärka polisens insatser

BRÅ instämmer självfallet i yrkandets allmänna syfte men anser sig inte i förevarande sammanhang kunna ta ställning till i vad mån och vilka åtgärder som skulle kunna vara befogade.

Motion 1864

a) Straffregler för skyldighet att registrera näringsverksamhet, moms-skatteplikt m. m.

¹ Här utesluten.

Det är ett väl känt faktum att systematiska underlåtenheter att göra föreskrivna registreringar ofta utgör förberedelser till eller led i omfattande ekonomiska oegentligheter. Effektiva, snabba och säkra registreringsssystem utgör därför viktiga brottspreventiva faktorer. Detta torde förutsätta att även effektiva sanktionssystem finns. BRÅ vill här särskilt peka på det ytterligt vanliga förhållandet att nya företag ej kommer in med någon nyanmälan för erhållande av preliminär arbetsgivaravgift. En bidragande orsak torde vara att det inte existerar några sanktionsbestämmelser för detta. Väl så viktigt är dock också att se över registreringsförfarandena. Enligt BRÅ:s uppfattning talar exempelvis såväl effektivitetsskäl som hänsyn till de registreringsskyldiga för att registrering för mervärdesskatt, källskatt och arbetsgivaravgift bör samordnas (Jfr prop. 1979/80: 146 s. 36 f).

b) Etableringskontroll

För denna fråga hänvisas till vad BRÅ ovan anförde i anknytning till punkt 9 i motion 1979/80: 1120.

c) Förberedelse till konkursbrottslighet

BRÅ förmodar att motionärerna här i första hand syftar på reglerna om bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll. Inom ramen för översynen av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet hos BRÅ pågår f. n. arbete på ändringar i denna reglering i den riktning motionärerna avser.

d) Höjning av aktiebolagens aktiekapital (minimikapital)

I fråga om aktiekapitalets storlek vill BRÅ citera vad som anfördes i BRÅ PM 1980: 1 s. 116.

En fråga som bör tas upp till prövning i lämpligt sammanhang är aktiekapitalets storlek. I juni 1973 beslöt riksdagen om höjning av lägsta tillåtna aktiekapital från 5 000 till 50 000 kr. Höjningen träder i kraft den 1 januari 1982 såvitt avser bolag som bildats före juni 1973. 50 000 kr motsvarade i juni 1973 6,6 basbelopp. I december 1979 motsvarade 50 000 kr endast 3,7 basbelopp eller drygt 27 000 kr i 1973 års penningvärde. För att motsvara 50 000 kr i 1973 års penningvärde borde minimikapitalet nu vara drygt 91 000 kr. Man måste räkna med att 50 000 kr vid utgången av år 1981 inte kommer att utgöra en tillräcklig ersättning för aktieägarnas personliga betalningsansvar för att förebygga att aktiebolagsformen utnyttjas för ekonomisk kriminalitet.

Med hänsyn till den snabba penningvärdeförändringen kan ifrågasättas om man inte borde övergå till en ordning där aktiekapitalet eller åtminstone minimikapitalet indexeras genom anknytning till basbelopp eller liknande (jfr 10 kap. 3 § andra stycket). Därigenom skulle man sannolikt också påskynda en utveckling mot en mer inflationsanpassad redovisning och en ökad konsolidering av aktiebolagen. En reform av antytt slag borde enligt arbetsgruppens mening kombineras med ett borttagande av nominella be-

loppet på aktiebrevens och förenklade rutiner för höjning och sänkning av aktiekapitalet. Därigenom skulle det registrerade aktiekapitalet kunna bli en bättre och mera aktuell mätare på bolagets ekonomiska ställning än f. n.

— — —

e) Ansvarsgenombrott för styrelseledamöter/ägare i fåmansbolag

För denna fråga hänvisas till vad BRÅ ovan anfört i anknytning till punkt 6 i motion 1979/80: 1120.

Bankinspektionen

Den ekonomiska brottsligheten har livligt uppmärksammats under det senaste årtiondet. Åtskilliga åtgärder har vidtagits för att motverka denna brottslighet. Bankinspektionen får erinra om det omfattande lagstiftningsarbete som ägt rum. En viktig roll har här spelats av brottsförebyggande rådet. För bankinspektionen har det varit en självklar uppgift att i mån av befogenhet motverka företeelser med anknytning till ekonomisk brottslighet som den mött i sin verksamhet.

I motionerna framföres en rad förslag, uppslag och synpunkter med syfte att förbättra skyddet mot ekonomisk brottslighet. Dessa ligger till större delen utanför bankinspektionens verksamhetsområde. Det är huvudsakligen två frågor, i vilka inspektionen kan redovisa erfarenheter.

Den ena gäller valutakontrollen. Denna kontroll ankommer på riksbanken. Inspektionen kommer emellertid på olika sätt i beröring med fall där valutabrott kan misstänkas. En typ av fall är då enskild person eller företag olovligen utfört pengar från landet och detta framskymtat vid undersökning hos bank eller annat företag som står under inspektionens tillsyn. I sådana fall underrättar inspektionen riksbanken. Inspektionen har några gånger själv vidtagit åtgärder. Mestadels har emellertid efter samråd med riksbanken beslutats att inspektionens iakttagelser skall överlämnas till riksbanken för eventuell vidare åtgärd. Fall av denna typ uppmärksammades främst under de första åren av 1970-talet men synes sedan ha blivit mera sällsynta.

Den andra huvudtypen sammanhänger med den starkt intensifierade kontroll av bankernas arbitrageavdelningar som bankinspektionen bedrivit sedan 1974. Denna kontroll föranleddes av talrika rapporter om stora oegentligheter i utländska bankers arbitragehandel. Dessa bestod främst i att valutahandlarna på otillåtet sätt spekulerade för bankens räkning. Även i Sverige har några sådana fall förekommit, dock utan de katastrofala följder för banken som på sina håll inträffat i utlandet. Dylika oegentligheter kan utgöra ett allvarligt hot mot bankernas säkerhet men kan också innefatta valutabrott. Inspektionen håller alltid riksbanken fortlöpande informerad om sådana fall. De motåtgärder som inspektionen företagit har tillkommit efter samråd med riksbanken. En livlig samverkan med riksbanken fortgår ständigt på detta område.

Till det sagda kan fogas några allmänna reflexioner. Det är angeläget att

valutabrott förebygges och beivras. Sådana brott är emellertid, hur stora kontrollinsatser som än göres, svåra att upptäcka. Vid kontrollen måste nämligen hänsyn tas till den legitima valutatrafiken, som inte får otillbörligen försvåras. Särskilda svårigheter möter att upptäcka olovlig valutautförsel genom enskilda personer, som medför valuta på resa, använder posten osv. Å andra sidan synes erfarenheten visa, att de sålunda olovliga utförda beloppen, ehuru betydande i enskilda fall, är ringa i jämförelse med den legala valutautförseln.

Det andra område som berör bankinspektionens verksamhet är kreditströmmarna. I motion 1979/80: 1120 uttalas önskemål om en bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna samt om ökat samhällsinflytande i bankerna.

Dessa önskemål är huvudsakligen av politisk natur, och det ankommer inte på bankinspektionen att i den delen uttala sig över motionen. I denna framhålls emellertid, att det finns anledning anta att banker ibland har medverkat till spekulationsaffärer med fastigheter. Inspektionen får med anledning härav anföra följande.

I bankernas kreditprövning ingår regelmässigt att granska det av lånesökanden angivna ändamålet med en sökt kredit. Bankinspektionen granskar vid sin tillsyn av bankernas kreditgivning att beviljade krediter går till ändamål som är godtagbara från samhällelig synpunkt och sålunda förenliga med en sund utveckling av bankens rörelse. Därvid har inspektionen i ett stort antal fall reagerat mot krediter som synts tillgodose spekulativa syften av olika slag. Så har också och kanske i särskild grad varit fallet med krediter till spekulationsaffärer med fastigheter. Inspektionen uppmärksammade denna fråga särskilt, sedan oroande uppgifter framkommit om den spekulativa handel med hyresfastigheter som numera motverkas genom lagen (1975: 1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Men inspektionens ingripanden har inte begränsats till spekulation i hyresfastigheter utan har även gällt t. ex affärsfastigheter. Om sådana ingripanden 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. Hithörande frågor uppmärksammas sedan mitten av 1970-talet regelbundet vid inspektionens kreditundersökningar.

Riksskatteverket

Riksskatteverket (RSV) har tidigare yttrat sig över de utredningsförslag och departementspromemorior som aktualiseras i motionerna (kopior av remissvaren bifogas enligt förteckning bilaga 1.¹ Vidare har RSV den 20 mars 1980 yttrat sig till skatteutskottet över det i motionen 1104 framförda förslaget om en särskild skatteflyktskommission. (Yttrandet biläggs i kopia.)¹

¹ Här uteslutna.

Det samarbete som numera påbörjats enligt riktlinjerna i promemorian Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten (PM 1979-05-23) bör avvaktas innan ytterligare åtgärder vidtas. Inom rikspolisstyrelsens rikskriminalsektion har tillsatts ett samverkansorgan och en kontaktmannagrupp mellan de berörda myndigheterna. Rikspolisstyrelsen har tillsatt särskilda utredningsgrupper ute i landet och har tillfört 16 nya tjänster för ändamålet. I detta sammanhang vill RSV påpeka att de insatser, som det utbyggda samarbetet och arbetsuppgifterna i samband med omfattande skattebrottsutredningar medför för verkets revisionssektion, hittills lösts genom att den löpande revisionsverksamheten minskats. På sikt torde viss resursförstärkning bli aktuell även för RSV:s vidkommande.

Som framgår av RSV:s bifogade remissyttranden har verket tidigare framhållit värdet av en allmän skatteflyktsklausul liksom behovet av åtgärder för att komma till rätta med s. k. grå arbetskraft. Det är angeläget att åtgärder snarast vidtas för att stävja systemet med sådan arbetskraft. Under de ca fyra år som gått sedan departementspromemorian i frågan lämnades har omfattningen av systemet med grå arbetskraft ökat enligt vad som kunnat konstateras i kontrollverksamheten. Åtgärder bör snarast vidtas för att seriösa arbetsgivare skall kunna konkurrera på lika villkor.

Företagsrevisorns roll har varit föremål för översyn av brottsförebyggande rådet (BRÅ), vars promemoria Revisors roll remissbehandlats så sent som under 1979, varför någon förnyad utredning för tillfället synes sakna aktualitet.

Statens naturvårdsverk

— — —

En överträdelse av bestämmelser till skydd för miljön kan i många fall medföra en vinst eller uteblivna kostnader för den i vars verksamhet överträdelsen begås. Med hänsyn härtill kan kategorin ekonomisk brottslighet anses omfatta även en stor del av brottsligheten på miljövårdsområdet.

Under senare år har uppmärksamheten i allt större utsträckning riktats på brottsligheten på miljövårdsområdet och på behovet av effektiva sanktioner på detta område. Bl. a. har miljöskyddsutredningen i sitt betänkande "Bättre miljöskydd I" (SOU 1978: 80) föreslagit införande av ett avgiftssystem vid överträdelser av vissa regler i miljöskyddslagen (1969: 387) samt höjning av straffmaximum enligt lagen från ett till två års fängelse. I yttrande över betänkandet (kopia bifogas)¹ har naturvårdsverket tillstyrkt dessa förslag men samtidigt föreslagit införande av en särskild regel om åtalspreskription först efter tio år. Efter remissbehandling av betänkandet torde detta f. n. ligga till grund för arbete på en proposition i ämnet.

¹ Här utesluten.

Frågan om strängare påföljder för brott på miljövårdsområdet har vidare tagits upp av brottsförebyggande rådet (BRÅ). Inom ramen för BRÅ:s översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet har utarbetats en PM angående kriminalisering av föroreningar av miljön, m. m. (PM 1979:6). Denna PM har härefter kompletterats med en PM 1980-02-11 inom justitiedepartementet. Förslagen i dessa PM innebär att 13 kap. brottsbalken (BrB) skulle kompletteras med nya brottstyper för sådana fall där någon förorenar mark, vatten eller luft på allvarligt sätt. Härvid skulle man tillvarata den relativa strängheten i BrB-brottens straffskalor och utnyttja det förhållandet att BrB:s bestämmelser anses ha en högre moralbildande effekt än motsvarande bestämmelser i specialstraffrätten.

Naturvårdsverket torde i blivande remissyttrande över de aktuella promemoriorna komma att i huvudsak tillstyrka bifall till förslagen om de nya brottstyperna i 13 kap. BrB.

I förevarande sammanhang kan också konstateras att överväganden som i väsentliga avseenden svarar mot de som redovisas i motionerna torde ligga bakom det regeringsförslag om ny lagstiftning mot vattenförorening från fartyg som nyligen remitterats till lagrådet.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att åtgärder på miljövårdsområdet f. n. förbereds som i avsevärd mån svarar mot de här aktuella motionsförslagen.

Koncessionsnämnden för miljöskydd har i sitt yttrande endast hänvisat till tidigare avgivna yttranden över betänkandet (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, betänkandet (Ds Ju 1978:5) Företagsböter En kartläggande undersökning av korporativt ansvar och departementspromemorian (Ds Ju 1979:10) Företagsböter Förslag till lagtexter och över brottsförebyggande rådets promemoria (1979:6) Kriminalisering av föroreningar av miljön, m. m. och departementspromemorian (Dnr 358-80). De avgivna yttrandena medtas dock inte i denna remissammanställning.

Kommerskollegium

Beträffande först förslaget om en utredning om företagsrevisorernas uppgifter och ställning gäller att frågor om företagsrevision och revisorer under senare år varit föremål för ett betydande intresse. Inte minst har detta intresse kommit till uttryck i riksdagen. Kollegiet har avgivit yttrande i frågan till lagutskottet (bifogas).¹ Intresset har manifesterat sig också i andra sammanhang varvid kanske främst bör nämnas den promemoria – "Revisors verksamhet" (PM 1978:2) – som framlagts av brottsförebyggande rådet som ett led i dettas översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet (kollegiets yttrande över promemorian bifogas).¹ På lagstiftningens område har också vissa åtgärder vidtagits, främst

¹ Yttrandet är här uteslutet.

så att förslag nu föreligger om införande av krav på revision i flera företag och företagsformer än f. n. (jfr prop. 1979/80: 143 och 144).

I den allmänna debatten om företagsrevisionen har intresset under senare tid främst inriktats på möjligheten att effektivare utnyttja revisionsfunktionen som ett medel för att motverka ekonomisk brottslighet. Bakom denna inriktning torde ligga dels en allmän föreställning om att revisorn med den kännedom han har – eller förmodas ha – om de företag där han är verksam närmast definitionsmässigt måste kunna utnyttjas bättre i detta sammanhang, dels uppfattningen att medan intressentkretsen kring företagen förskjutits kraftigt och nya problem i samband med utövande av näringsverksamhet tillkommit har detta inte sin motsvarighet i en utveckling av revisionens syfte, inriktning och praktiska genomförande. Utan att gå in i en närmare diskussion härom vill kollegiet gärna säga att denna verklighetsuppfattning enligt kollegiets mening inte saknar grund.

Om företagsrevisionen således visats stort intresse i den allmänna debatten är det frapperande hur litet konkret som framkommit av det ibland ganska livliga meningsutbytet. Detta gäller också den ovannämnda BRÅ-rapporten, vars förslag måste karaktäriseras som ganska konventionellt och utgörande endast ett första steg mot det åsyftade effektivare utnyttjandet av revisionsfunktionen i det sammanhang som de nu föreliggande motionerna berör.

Att så litet kommit fram ur det stora intresset är i och för sig inget att förundra sig över – det rör sig här om ett mycket svåröverskådligt och mångfasetterat område. Skall emellertid något av praktiskt värde komma fram ur det stora intresset måste diskussionen föras ner på en konkret nivå och försök göras att specificera de ytterligare insatser som revisorn eventuellt kan göra. Kan exempelvis revisorn åläggas ett ansvar för kontrollen av att källskatter dras och inlevereras i rätt tid? Hur skall i så fall brister härvidlag åtgärdas och rapporteras? Hur skall revisorns ansvar formuleras? Vad får ett sådant ansvar för revisorn för konsekvenser på revisionen i övrigt?

I detta sammanhang förtjänar nämnas att kollegiet i syfte att bidra till att debatten kan föras på ett mera konkret plan i dagarna uppdragit åt en utomstående utredare att i debattpromemorians form försöka specificera ett antal områden till vilka revisorns uppgifter eventuellt kan vidgas i syfte att tillvarata revisionsfunktionen effektivare i det avseende som här är aktuellt.

Vad så gäller yrkandet i motionen 1120 att en utredning tillsätts har kollegiet för egen del all förståelse för att i en situation där både synen på företagets intressentkrets förskjutits och nya problem i samband med näringsutövning aktualiserats frågan väcks om revisionsfunktionen i dag tillvaratas så effektivt som möjligt. I och för sig anser kollegiet att området är så sammansatt och svåröverskådligt att det är önskvärt att man går fram stegvis och att varje förändring som vidtas är grundad i en nära kännedom

om förhållandena på området. Kollegiet har därför i flera sammanhang hävdat att kollegiet borde tilldelas resurser för att driva på en kontinuerlig utveckling med hänsynstagande bl. a. till de intressen som här är aktuella. Detta har emellertid inte lett till någon resursförstärkning. Om inte erforderligt resurstillskott erhålles inom nära framtid vill kollegiet inte motsätta sig en allmän översyn i annan ordning av företagsrevisionens syfte och inriktning med särskilt beaktande av den problematik som förestavat motionärernas yrkande.

Kollegiet finner ingen anledning att i detta sammanhang ta upp en mera allmän diskussion om företagsrevisionens syfte och inriktning eller att kommentera de mycket kortfattade propåer som framförs i motionen. Dock vill kollegiet med anledning av vad som sägs om förvaltningsrevision redan i detta sammanhang utfärda en bestämd varning för en utveckling mot en förvaltningsrevision med inriktning på mer eller mindre allmänna effektivitets- och lämplighetsbedömningar. Värdet av en sådan revision skulle med all säkerhet bli – och upplevas som – ytterligt begränsat och inte minst skulle en utveckling dithän riskera att undergräva förtroendet för den traditionella redovisnings- och förvaltningsrevisionens saklighet och stringens.

Vad så gäller frågan om näringsförbud har nyligen i en proposition föreslagits att möjlighet skall finnas att i samband med konkurs meddela sådant förbud att gälla i högst fem år. I motionen 1120 föreslås en utredning av möjligheterna att införa näringsförbud som sanktion även i andra fall än vid konkursmissbruk. I sitt yttrande över det utredningsförslag som legat till grund för ovannämnda proposition anförde kollegiet bl. a. att kollegiet inte var övertygat om att ett system med näringsförbud skulle komma att bli helt verkningsfullt och att det torde kunna användas endast i ett begränsat antal fall. Mot bakgrund härav anser kollegiet det rimligt, att man under en tid prövar det nu föreslagna systemet med näringsförbud i samband med konkurs, innan det övervägs att ytterligare utvidga tillämpningen av denna sanktionsform.

Vidare föreslås i motionen 1120 att förutsättningarna undersöks att införa etableringskontroll i branscher eller näringsgrenar där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning. Kollegiet konstaterar att det i princip råder näringsfrihet här i landet. Denna är emellertid – av olika skäl – inskränkt i ett flertal olika hänseenden. Sålunda gäller som förutsättning för bedrivande av ett flertal näringar krav på tillstånd, auktorisation, ställande av säkerhet e. d. Från kollegiets eget verksamhetsområde kan nämnas auktorisation och godkännande av revisorer, näringstillstånd för utlänningar, ställande av säkerhet för sällskapsresearrangörer. Det finns ingen anledning att anta att nya behov av ingrepp i näringsfriheten ej skulle uppkomma. Självfallet kan ifrågakomma att företa sådana även i syfte att bekämpa ekonomisk brottslighet. Däremot synes det tveksamt att därvid utpeka ett kontrollinstrument som t. ex.

etableringskontroll som särskilt lämpligt eller effektivt. Det rimliga angreppssättet måste vara att först noggrant kartlägga de missförhållanden man vill ingripa mot och därefter – mot bakgrund av den därvid erhållna kunskapen – välja de medel som framstår som effektiva och lämpliga. Självfallet kan därvid etableringskontroll i någon form aktualiseras men det finns ingen anledning att på förhand utpeka denna form av ingrepp som mera lämpad än andra. Kollegiet ställer sig därför något tveksamt till en särskild undersökning av institutet etableringskontroll.

Generaltullstyrelsen

Allmänna synpunkter på frågan om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

De erfarenheter som har gjorts på senare tid, inte bara inom tullverket utan även inom andra beskattningsmyndigheter, tyder på att internationella varutransaktioner i allt större utsträckning utnyttjas för otillåtna valutaöverföringar och kringgående av skatter. Detta sker exempelvis genom över- eller underfaktureringar av import- eller exportvaror eller genom in- och utförsel av försändelser som uppges ha mycket höga värden men som inte innehåller annat än makulatur eller värdelösa varor.

För ett land som Sverige med en ökande grad av internationalisering av företagandet, relativt stor frihet i vad avser valuta- och varutransaktioner samt en hög andel för utrikeshandeln i ekonomin är möjligheterna begränsade att utöva en effektiv kontroll mot sådan ekonomisk brottslighet vari utrikeshandeln ingår som ett led i verksamheten. Styrelsens bedömning är emellertid att den kvalificerade kontrollen i allt högre grad måste inriktas mot oegentligheter i utrikeshandeln då dessa ingår som moment i en vidare verksamhet som kan betecknas som ekonomisk brottslighet och har därför vidtagit sådana åtgärder som stått till buds inom ramen för tillgängliga resurser.

Granskningen av tulldeklarationer och tulltaxeringsarbetet i övrigt inrymmer moment i bekämpningen av den typ av ekonomisk brottslighet som här avses. Inte minst viktiga är härvid kontrollbesöken hos importörerna, varvid redovisning och bokföring mer ingående kan granskas i vad avser importen. En handledning för kontrollbesök har utarbetats och börjat användas i det praktiska kontrollarbetet. Inriktningen och genomförandet av kontrollbesök har härigenom underlättats och förutsättningarna ökat för att kontrollen skall kunna fördjupas. Härigenom har förbättrade möjligheter skapats för en kontroll av den kommersiella införseln. Samtidigt har kontrollbesöken fått högre prioritet i tullverkets kontrollverksamhet.

När det gäller granskningen av tulldeklarationer har bestämmelser fastställts som innebär att kontrollen förskjuts mot större importsändningar och sådana som i övrigt innebär de största riskerna för fel i fiskaliskt eller annat hänseende. Kontorspersonal fattar i vissa fall tulltaxeringsbeslut.

Den frigjorda kvalificerade arbetskraften inriktas på en förstärkning av varukontrollen och på en ytterligare intensifiering av kontrollbesöken hos importörerna.

Enligt gällande bestämmelser skall fakturakopia överlämnas till tullmyndighet när värdet av en importsändning överstiger 5000 kr. Fakturorna förvaras hos lokal myndighet tillsammans med andra förtullningshandlingar. Med hjälp av ADB framställs fr. o. m. 1980 en företagsanpassad importstatistik vilket innebär att statistiken är ordnad så att importsändningarna under viss tidsperiod finns samlade för varje enskild importör. Materialet överförs på mikrokort. Avsikten är att motsvarande system skall införas avseende exporten. Materialet har visat sig vara mycket värdefullt i tullverkets interna kontroll och bedöms i hög grad kunna förbättra kontrollerna hos andra beskattningsmyndigheter, bl. a. "avflytningen" av mervärdeskatt vid export.

Valutakontrollen

Genom ändring av valutalagstiftningen har nyligen vissa vidgade möjligheter skapats för en effektivare kontroll av valutabestämmelsernas efterlevnad. Tullverket har härigenom fått i huvudsak samma kontrollmöjligheter i fråga om valuta som i fråga om varor. I yttrandet över förslag härom av fullmäktige i riksbanken anförde styrelsen bl. a. följande.

Framställningen från fullmäktige syftar till kontroll av reglerna om valutautförsel. Kontroll av valutainnehav vid utgående trafik synes för att ge önskvärd effekt kräva noggrann visitation av fordon och resande liknande den som utföres för eftersökning av narkotika. Sådan kontroll utföres för närvarande endast om tillförlitliga informationer erhållits om någon förestående olovlig valutautförsel. Sedan ett antal år har en fruktbärande samverkan i berörda hänseende varit etablerad mellan riksbankens och generaltullstyrelsens enheter för kontrollverksamhet.

Annan valutakontroll vid utförsel — t. ex. kontroll av stickprovsmässig karaktär — har av skilda anledningar ej kunnat företas annat än i mycket begränsad omfattning. Av olika skäl måste tullverkets kontroll av den inkommande trafiken prioriteras. I motsats till vad som gäller vid import är varor sålunda i regel ej avgiftsbelagda vid utförseln och endast ett fåtal varuslag är underkastade utförselförbud. Det är därför naturligt att tillgänglig personal koncentrerar sig på den ingående trafiken i syfte att förhindra att avgifter undandrages och att varor införes i strid mot förbud. De tekniska förutsättningarna för genomförande av stickprovvis verkställd valutakontroll vid utförsel är dessutom i många fall mindre tillfredsställande. Särskilda kontrollanordningar saknas sålunda i regel för den utgående trafiken och de anordningar som finns för den inkommande trafiken är inte användbara vid kontroll av den utgående trafiken. Det rödgröna tullfiltersystemet är exempelvis utformat för kontroll av den inkommande resandeströmmen. På grund härav kan utförandet av kontroll av den utgående trafiken leda till svåra praktiska problem. Undantag härifrån gäller i fråga om resande med järnväg där tullkontrollen sker ombord på tåget. Den knappa tillgången på personal tillåter i allmänhet inte

heller att kontroll sker samtidigt av såväl inkommande som utgående trafik. Sammanfaller ankomsttiden för inkommande trafik med avgångstiden för utgående trafik måste tullverket som ovan nämnts i första hand kontrollera den inkommande trafiken.

Generaltullstyrelsen har i princip inte något att erinra mot att tullverket får i uppgift – och däremot svarande befogenheter – att stickprovsvis kontrollera in- och utförseln av valuta under förutsättning att frekvensen av kontrollen får bestämmas av styrelsen efter en avvägning med hänsyn till angelägenhetsgraden hos de olika kontrolluppgifter som ankommer på tullverket. Behovet av valutakontroll måste således vägas mot bl. a. det behov av insatser som krävs för förhindrande av särskilt farlig smuggling, främst narkotikasmuggling. Den kontroll som syftar till att förhindra narkotikasmugglingen måste i dagens läge enligt styrelsens mening prioriteras framför andra övervakningsuppgifter. Detta innebär att stickprovsvisa valutakontroller skulle komma att anordnas endast i mycket gles omfattning. En sådan kontrollverksamhet skulle förmodligen ge en viss, om än begränsad preventiv effekt.

Vill man ha en större frekvens av stickproven än nu sagts, måste tullverket få ökade personalresurser härför. För att få en märkbar ökning av upptäckrisken och den preventiva effekten torde det vara nödvändigt att vid varje större utreseplats ständigt ha minst en tjänsteman i tjänst för kontroll av utresandes valutainnehav. Detta skulle kräva en personalökning i en storleksordning av minst 50 bevakningstjänstemän.

Oegentligheter på valutaområdet som har anknytning till en ekonomisk brottslighet av större omfattning eller mer regelbunden art kan inte annat än slumpmässigt avslöjas genom en förstärkt gränskontroll. Åtgärder måste enligt styrelsens uppfattning sättas in på annat sätt, varvid ett förstärkt samarbete mellan olika myndigheter i första hand kommer i blickpunkten.

Samarbetet mellan olika myndigheter

På förslag av riksrevisionsverket tillsattes år 1974 en arbetsgrupp med representanter för generaltullstyrelsen och riksskatteverket. Gruppen hade i uppgift att undersöka möjligheterna till samverkan mellan myndigheterna för att uppnå en effektivare kontroll av bl. a. mervärdesskatten.

Generaltullstyrelsen föreslog sedermera i en skrivelse till regeringen – som utformats i samråd med riksskatteverket och statens pris- och kartellnämnd – att tullagen skulle ändras så att man kunde föreskriva att importörer och exportörer blir skyldiga att ange organisationsnummer/personnummer i import- resp. exportanmälan. Styrelsen föreslog också att ett utbyte av viss information skulle kunna ske mellan styrelsen, riksskatteverket och statens pris- och kartellnämnd utan hinder av sekretessbestämmelserna och att styrelsen får tillstånd enligt datalagen att utöka registret över hemtagare och kreditimportörer för att detta skall kunna användas i informationsöverföringen. Styrelsens förslag remissbehandlades under våren 1978. Efter riksdagsbehandling under våren 1980 antogs generaltullstyrelsens förslag i allt väsentligt. En informationsöverföring kan t. v. dock göras endast mellan beskattningsmyndigheter. Enligt styrelsens bedöm-

ning framstår det som en brist att en fullständig och regelbunden informationsöverföring f. n. ej kan göras till riksbanken och kommerskollegiet (i senare fallet för licenskontroll och dumpingundersökningar).

Ett mer regelbundet samarbete med polis-, åklagar- och skattemyndigheter har igångsatts under andra halvåret 1979. Tulltaxeringspersonal ingår i samarbetsgrupper på länsnivå, där information ges om aktuella aktioner inom de enskilda myndigheterna och där samråd äger rum då det gäller bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Någon mer regelbunden överföring av information har ännu ej kunnat äga rum av sekretesskäl. Sedan möjligheter till en informationsöverföring mellan beskattningsmyndigheter skapats genom särskild lagstiftning väntas samarbetet leda till att tullmyndigheterna kan effektivisera den egna kontrollen, samtidigt som samhällets totala insatser mot den ekonomiska brottsligheten kan bli mer verkningsfulla.

Sedan samarbetet med andra beskattningsmyndigheter har intensifierats och tullmyndigheterna härigenom fått uppmärksamheten mer inriktad på samhällets totala skattekontroll har ett antal misstänkta fall av oegentligheter på exempelvis valutaområdet och det direkta skatteområdet kunnat noteras av tullmyndigheterna. Det praktiska granskings- och kontrollarbetet har sålunda i viss utsträckning kunnat verifiera vad styrelsen framförde i anslagsframställningen för 1980/81, nämligen att de internationella varutransaktionerna i allt större utsträckning utnyttjas för otillåtna valutaöverföringar och kringgående av skatter. Eftersom dessa typer av brott är svåra att komma till rätta med kräver de stora personalinsatser för kontroll och beivrande. Resurserna har emellertid skurits ner under senare tid, vilket i stora delar gått ut över den kvalificerade kontrollen. Tullmyndigheternas medverkan i den totala skattekontrollen kommer vid en ytterligare nedskärning av den tulltaxerande personalen att bli av begränsad omfattning jämfört med vad som förutsattes när ett vidgat samarbete med andra skattemyndigheter aktualiserades för ett antal år sedan. Enligt styrelsens bedömning är detta olyckligt. Det årliga värdet av importen och exporten uppgår till cirka 125 miljarder kr vardera, vilket är en mycket betydande andel av bruttonationalprodukten. Tullverkets resurser när det gäller egentlig kontroll av utrikeshandeln bör ses som en del av det totala resursbehovet inom skatteområdet. Det är angeläget att de förstärkningar som sker på polis-, åklagar- och skatteområdet för att intensifiera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten följs upp även i fråga om tullverkets resurser för egentlig kontroll av utrikeshandeln.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

— — —

Vad först gäller förslaget om etableringskontroll vill NO erinra om att det just var ett inom den enskilda handeln på 1930- och 1940-talet brett tillämpat system med enskild nyetableringskontroll som föranledde tillsät-

tandet av den utredning. Nyetableringssakkunniga, vars betänkande (SOU 1951: 27) föranledde tillkomsten av lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (KBL).

Från förarbetena till denna lag är särskilt att märka att departementschefen i proposition 1953/103 som ligger till grund för KBL framhöll bl. a. (s. 212) att det för en accept från det allmännas sida av ett enskilt nyetableringskontrollsystem borde krävas att nyetableringsregleringen medförde en sådan rationalisering inom branschen, att distributionskostnaderna sänktes och att en väsentlig del av rationaliseringsvinsten kom konsumenterna till godo. De vid tiden för KBL:s ikraftträdande tillämpade enskilda nyetableringskontrollsystemen upphävdes förhållandevis omgående efter lagens tillkomst.

KBL har till syfte att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. En fri etableringsrätt får anses vara en grundläggande förutsättning för uppnåendet av detta syfte. Inskränkning i etableringsrätten bör därför enligt NO:s mening begränsas uteslutande till sådana verksamhetsområden där hänsyn till liv, hälsa och säkerhet nödvändiggör en etableringskontroll, då företrädesvis utövad av offentlig myndighet. Med hänsyn härtill måste NO ta avstånd från de i motionerna framförda önskemålen om utredning av och förslag till införande av etableringskontroll inom sådana områden av näringslivet som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Som ytterligare skäl för detta ställningstagande vill NO framhålla att det kan förutsättas att det sannolikt endast är ett förhållandevis begränsat antal företagare inom resp. branscher som gör sig skyldiga till sådant missbruk i sin näringsutövning, som faller inom begreppet ekonomisk brottslighet. Kostnaderna för det allmänna att upprätta och vidmakthålla en administrativ apparat för etableringskontroll måste ofrånkomligen bli höga. En viss tungroddhet torde heller inte kunna undvikas. En förhandsprövning av en persons personliga förutsättningar garanterar dessutom inte någon personlig laglydnad för framtiden. Skulle förutom en allmän prövning av den etableringssökandes personliga och ekonomiska förutsättningar även inkluderas ett hänsynstagande till behovet av etableringen, vilket inte är alldeles otänkbart av hänsyn till exempelvis vid tillfället rådande sysselsättningsförhållanden inom branschen, har man tagit steget tillbaka till den situation, som rådde före KBL:s tillkomst. Från denna tid vet man att etableringskontroll gav god möjlighet till prissamverkan mellan de etablerade företagen och att strukturutvecklingen inom etableringskontrollerade branscher bromsades med därav följande lägre effektivitet, allt effekter som får anses vara till skada för samhället och konsumenterna.

Det kan tillfogas att det enligt NO:s erfarenhet ofta just är nyetablerade företag som introducerat från de traditionella företagen avvikande marknadsförings- och/eller distributionsmetoder, som medverkat till de för konsumenterna gynnsamma konkurrensförhållanden som föreligger inom ett

flertal branscher och som ger konsumenterna möjlighet till köpval med beaktande av varierande pris, kvalitet och service.

Det förhållandet att jag bestämt tar avsteg från tanken på att införa branschomfattande etableringskontrollsystem såsom ett medel för att motverka den ekonomiska brottsligheten innebär inte att jag anser att samhället skall underlåta att ingripa häremot. Tvärtom är det angeläget att verka för att företagare fullgör sina skyldigheter mot samhället och sin personal samt sina motparter i affärssuppgörelser. Detta främjar konkurrens på lika villkor. Samhällets åtgärder bör emellertid enligt min uppfattning inriktas direkt mot de företag/företagare som ej iakttar ett samhällssolidariskt beteende utan missbrukar den fria etableringsrätten. Samhället har redan tagit ett steg i denna riktning genom det i proposition 1979/80: 83 framlagda förslaget om näringsförbud i samband med konkurs som f. n. behandlas av 1980 års riksdag och som innebär införande av regler i konkurslagen om näringsförbud mot företagare, som missbrukar konkursinstitutet. De nya reglerna förutsätts träda i kraft 1980-07-01. NO tillstyrker förslaget i motion 1120 att man utreder möjligheterna att tillämpa ett liknande förbudssystem mot sådana företag/företagare som på annat sätt än genom konkurs konsekvent gör sig skyldiga till sådant missbruk i sin näringsutövning som är till uppenbar skada för samhället, företagets personal eller dess borgenärer.

Konsumentombudsmannen (KO)

KO instämmer inledningsvis i vad som sägs i motionen 1120 om de negativa effekterna av den ekonomiska brottsligheten. Denna drabbar inte bara samhället genom minskade skatteinkomster och ett undergrävande av samhällsmoralen. Medborgarna gör också direkta ekonomiska förluster bl. a. som konsumenter i förhållande till oseriösa näringsidkare. Samhället måste ges ökade resurser att bekämpa sådan verksamhet.

Utan att gå in på innebörden av begreppet ekonomisk brottslighet vill KO ändå framhålla att åtgärder av de slag som nämns i motionerna kan vara påkallade även i situationer då egentliga brottsliga handlingar inte föreligger. KO syftar då närmast på olika fall av illojalt och i övrigt från samhällssynpunkt icke önskvärt handlande av näringsidkare. Som jämförelse kan nämnas förslaget om konkurs och rätten att idka näring, prop. 1979/80: 83. Enligt detta förslag kan näringsförbud 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.

Konsumentverket/KO har många exempel från sin verksamhet på hur näringsidkare i stor utsträckning åsidosätter civilrättsliga och näringsrättsliga regler. Det rör sig om mindre grupper av oseriösa näringsidkare som medvetet sätter sig över lagstiftningen. Detta innebär stora problem från

konsumentsynpunkt. Tillämpningen av viktiga lagregler till skydd för konsumenterna försvåras och konkurrensförhållandena kan komma att påverkas till nackdel för seriösa näringsidkare.

Förhållandena finns inom de flesta branscher i större eller mindre utsträckning. Som exempel på branscher där problemen är särskilt stora kan nämnas bilreparationer och andra konsumenttjänster, byggnadsentreprenader samt i samband med hemförsäljning. Storleken av problemet kan bl. a. mätas i antalet anmälningar till konsumentverket/KO och antalet reklamationer samt ärenden i allmänna reklamationsnämnden.

KO vill erinra om att förslag framställts i flera sammanhang om att frågan om näringsförbud skall utredas inom konsumentområdet. Förslagen skall här något beröras.

Konsumentverkets rapport 1977: 5 Konsumentskydd vid bilreparationer

I rapporten redovisas arbetet i en arbetsgrupp där konsumentverket, KO, statens trafiksäkerhetsverk, Motorbranschens Riksförbund (MRF), Motorbranschens Arbetsgivarförbund (MAF), Petroleumhandelns Riksförbund (PRF), Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Försäkringsbranschens Service AB samt Motororganisationernas Samarbetsdelegation deltagit.

Arbetsgruppen konstaterar inledningsvis att allvarliga missförhållanden inom bilreparationsbranschen föreligger. I rapporten diskuteras lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid bilreparationer. Arbetsgruppen finner att ett system med statlig auktorisation av reparationsverkstäderna kan föra med sig fler nackdelar än fördelar för konsumenterna. Mot denna bakgrund förordas i stället ett system bestående av tillsyn, registrering av verkstäder, garantiplikt, försäkringsplikt, kontroll samt, vid uppenbara missförhållanden, näringsförbud.

Förbud att vara verksam inom fordonsverkstadsbranschen skall få tillgripas endast vid särskilt kvalificerade fall. Sådana fall är 1) att någon driver fordonsverkstad utan att åta sig garantiansvar eller att teckna och vidmakthålla försäkring på sätt som föreslås gälla enligt nya lagen. 2) att vid fordonsverkstad utförda arbeten vid upprepade tillfällen befunnits vara felaktigt, bristfälligt eller osakkunnigt utförda eller 3) att verksamheten vid fordonsverkstaden eljest utövas på ett från konsumentsynpunkt uppenbart otillbörligt sätt.

Förbud enligt förslaget bör gälla viss tid eller t. v. och avser förbud att driva fordonsverkstad eller att i ledande ställning vara verksam i sådan rörelse.

Enligt förslaget skall marknadsdomstolen pröva frågan om näringsförbud. Det skall ankomma på KO att i marknadsdomstolen föra sådan talan. Om KO i visst fall beslutar att ej göra sådan ansökan bör sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare få göra ansökan om förbud.

Konsumentverkets rapport 1978:8-01 Auktorisation och konsument-skydd

Rapporten redovisar arbetet i en arbetsgrupp under ledning av konsumentverket och med representanter för statens industriverk, näringsfrihetsombudsmannen, SHIO samt svenska handelskammareförbundet.

Gruppens arbete syftade till att mot bakgrund av den konsumentpolitiska utvecklingen bedöma i vilken utsträckning och i vilken form auktorisation av näringsidkare bör användas som medel att förbättra konsumenternas situation.

I rapporten sägs om obligatorisk auktorisation bl.a. följande. "Enligt arbetsgruppens mening saknas skäl att frångå den i Sverige hittills härskande synen på obligatorisk auktorisation. Restriktivitet bör alltså iakttagas med införande härav. De områden där obligatorisk auktorisation dock kan komma ifråga synes – som redan antytts – väsentligen vara sådana där dylika åtgärder bedöms erforderliga för säkerställande av trygghet till liv, hälsa, säkerhet och personlig integritet samt större ekonomiska värden för den enskilde."

Som ett alternativ till obligatorisk auktorisation nämner arbetsgruppen bl.a. förslaget om näringsförbud för vissa särskilt misskötsamma näringsidkare i enlighet med den ovan nämnda rapporten om konsumentskydd vid bilreparationer.

Förslag till konsumenttjänstlag (SOU 1979: 36)

Utredningen berör frågan om näringsförbud i flera sammanhang, se bl.a. s. 128 och 205 f. I sin sammanfattning (s. 31), säger utredningen: "I första hand bör man pröva om inte andra system, utan inslag av etableringskontroll, kan ge konsumenterna tillräckligt skydd. Den mindre grupp av oseriösa näringsidkare som finns även på tjänsternas område, utgör dock ett konsumentproblem som det gäller att komma till rätta med. Detta är viktigt inte minst för att säkerställa att konsumenttjänstlagen slår igenom på fältet. Åtgärderna bör riktas direkt mot de näringsidkare som missbrukar näringsfriheten. Utredningen förordar därför att frågan om ett näringsförbud skall utredas särskilt. En sådan utredning bör dock inte begränsas till förbud mot näringsidkare som åsidosätter konsumenttjänstlagen eller annan konsumentskyddslagstiftning. Övervägande skäl talar för att möjligheten att meddela näringsförbud mot uppenbart oseriösa näringsidkare utreds generellt."

Förslag till ny hemförsäljningslag (SOU 1979: 76)

I sitt särskilda yttrande framhåller experten Freivalds: "Det är allmänt känt att i åtskilliga branscher förekommit ett mindre antal oseriösa näringsidkare som orsakar stora problem. Problemen visar sig främst i branscher där det ställs förhållandevis små krav på kapitalinsatser och specialkunande hos näringsidkaren. Hemförsäljning är en säljform som ofta kan

bedrivnas utan större kapitalinsatser och av näringsidkare med kontoret på fickan Möjligheten att förbjuda näringsidkare att fortsätta sin verksamhet i form av hemförsäljning skulle innebära ett effektivt instrument att komma till rätta med uppenbara missförhållanden. Mot bakgrund av de skärpta regler för hemförsäljning som kommittén föreslår, framstår behovet av att effektivt kunna ingripa mot näringsidkare som åsidosätter dessa regler som än mer angeläget. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de speciella förhållanden som gäller vid hemförsäljning borde kommittén närmare ha övervägt näringsförbud som påföljd samt reglerna för sådana förbud.”

I sitt remissyttrande över betänkandet har konsumentverket anslutit sig till experten Freivalds yttrande om näringsförbud.

Näringsförbud

De synpunkter som ovan redovisats har fortfarande giltighet. KO anser det därför angeläget att frågan om näringsförbud utreds.

Förbud bör kunna meddelas näringsidkare som genom grova och upprepade förfaranden agerat otillbörligt mot konsumenterna. Som exempel på sådana förfaranden kan nämnas att näringsidkare vid upprepade tillfällen åsidosatt förbud som utfärdats enligt marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Samma bör gälla näringsidkare som vid upprepade tillfällen vägrat följa rekommendationer utfärdade av allmänna reklamationsnämnden.

Som ytterligare exempel på otillbörligt agerande mot konsumenter kan nämnas att näringsidkare vid upprepade tillfällen salufört farliga eller oanvändbara produkter eller utfört arbeten som befunnits vara felaktigt, bristfälligt eller osakkunnigt utförda.

Självfallet är otillbörligt uppträdande gentemot konsumenterna bara ett av flera skäl för regler om näringsförbud. Många näringsidkare bedriver sin rörelse på skattekredit i skydd av det långsamma taxeringsförfarandet och den utdragna skatteprocessen. Under vissa förutsättningar borde ingripanden mot dessa i form av näringsförbud kunna ske på ett tidigt stadium och i de fallen medverka till att genomföra en välbehövlig sanering. Samma gäller näringsidkare som konsekvent åsidosätter regler i exempelvis arbetsrättslig lagstiftning och i arbetsmiljölagstiftningen.

Personkretsen

I prop. 1979/80: 83 om konkurs och rätten att idka näring går departementschefen emot de remissinstanser som vill vidga personkretsen till att även omfatta den som har eller har haft ett dominerande ekonomiskt intresse i en juridisk persons verksamhet.

Enligt KO:s mening bör en utredning om näringsförbud utanför konkursområdet ändå ta upp dessa frågor till behandling.

En grupp av personer som skulle kunna komma i fråga är vissa aktieäga-

re. En person som genom sitt aktieinnehav har ett bestämmande inflytande vid bolagsstämman kan i praktiken leda företaget förutsatt att det inte visar sig att han på ett otillbörligt sätt ger direktiv för styrelsens verksamhet. Ett näringsförbud skulle få en försvagad effekt om förbudet kan kringgås på detta sätt. Frågan skulle tekniskt kunna lösas exempelvis genom att person som meddelas näringsförbud, och som har ett väsentligt aktieinnehav i ett eller flera bolag, skulle kunna åläggas att inom viss tid avyttra sina aktier till en icke närstående person (jämför 12 kap. 7 § aktiebolagslagen).

I den ovan nämnda propositionen görs det gällande att bulvanfrågorna får en tillfredsställande lösning i förslaget. Emellertid har bulvanbegreppet inte vare sig utretts i det betänkande som ligger till grund för utredningsförslaget eller närmare berörts i propositionen. Regler om näringsförbud utanför konkursområdet skulle sannolikt få större betydelse än inom konkursområdet. Det är därför angeläget att en eventuell utredning får uppdrag att närmare utreda och precisera bulvanfrågorna.

Förfarandet

I de olika sammanhang då näringsförbud har övervägts har enighet i regel rått om att domstol och inte administrativ myndighet bör anförtros uppgiften att meddela näringsförbud. Olika meningar har däremot yppats huruvida uppgiften skall anförtros de allmänna domstolarna eller marknadsdomstolen. I prop. 1979/80:83 görs en ingående avvägning mellan fördelar och nackdelar vid en prövning i marknadsdomstolen jämfört med prövning i de allmänna domstolarna. Förslaget har slutligen förordat att allmän domstol på talan av allmän åklagare skall pröva fråga om näringsförbud. Skälen för detta ställningstagande har främst varit rättssäkerhetssynpunkter. Det anses att näringsförbud är en så ingripande åtgärd att frågan bör kunna få prövas i flera instanser. Även effektivitetsskäl har anförts. Det har ansetts vara en fördel att samma domstol prövar frågan om näringsförbud som tidigare, eller i samma sammanhang, prövat konkursfrågan eller frågor om straffansvar.

Enligt KO:s mening har dessa synpunkter en avsevärd tyngd. Det är dock inte alldeles självklart att samma ordning bör gälla vid prövning av näringsförbud utanför konkursområdet. I dessa situationer är utredningen inte lika ofta intimt kopplad till tingsrätterna genom föregående konkursförfarande och brottmål.

I många fall då näringsförbud utanför konkursområdet skulle kunna bli aktuellt har marknadsdomstolen en alldeles särskild kompetens. Dess samsättning med oberoende ämbetsmän samt representanter för konsument- och löntagarintressen samt för näringslivet ger garantier för en allsidig och kompetent handläggning.

KO har tidigare förordat att marknadsdomstolen, på talan av KO, skall pröva mål om näringsförbud. Som anförts ovan kan emellertid näringsförbud ofta bli aktuellt även då konsumentintressen inte är angripna. Olika

processuella lösningar kan därför diskuteras. En tänkbar sådan är att marknadsdomstolen som fullföljdsinstans till tingsrätt prövar mål om näringsförbud. En motsvarande instansordning finns i arbetstvister där vissa mål avgörs i tingsrätt som första instans och med arbetsdomstolen som fullföljdsinstans.

En sådan ordning skulle tillgodose såväl rättssäkerhetssynpunkter som intresset att praxis i mål av detta slag blir så enhetlig som möjligt.

Etableringskontroll

Regler om etableringskontroll i svensk rätt finns i första hand i form av offentligrättsliga eller privaträttsliga regler om auktorisation. En översikt av dessa system finns i konsumentverkets rapport KOV 1978: 8-02 Auktorisationssystem – en översikt.

Med vissa undantag innebär inte regler om auktorisation ett absolut hinder för näringsidkare att bedriva viss näring. Denne kan i flertalet fall välja att bedriva en icke auktoriserad verksamhet. Auktorisation innebär ofta ett krav på viss utbildning eller utrustning och ibland att näringsidkare lämnar ekonomisk garanti för att hålla konsumenterna skadeslösa. Som framhållits bl. a. i konsumentverkets rapport 1977: 5 Konsumentskydd vid bilreparationer är krav på auktorisation inte alltid till konsumenternas fördel. Sådana krav kan innebära att små men välskötta företag slås ut. Detta varierar dock från bransch till bransch. I många fall är verksamhetens art, och de risker som är förknippade med den, sådana att obligatorisk auktorisation är att rekommendera från konsumentens synpunkt.

KO tillstyrker sammanfattningsvis att frågan om näringsförbud utanför konkursområdet utreds. Däremot vill inte KO, 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.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten

Vad beträffar företag som erhållit regionalpolitiskt stöd finns redan vissa villkor om insyn. I 1970 och 1979 års förordningar finns regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringssöd. Det åligger företagen att lämna redovisning för verksamheten, att informera om föregående förändringar av större vikt samt att bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten. Det finns dessutom i båda författningarna regler som möjliggör att beviljat stöd kan återkrävas resp. sägas upp till omedelbar betalning.

Det åligger länsstyrelserna, länsarbetsnämnderna, de regionala utvecklingsfonderna och arbetsmarknadsstyrelsen att kontrollera de företag som beviljats regionalpolitiskt stöd. För samordning av kontrollverksamheten på länsnivå finns i länen särskilda beredningsgrupper vari ingår represen-

tanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden. Den rutinmässiga kontrollen åvilar de regionala utvecklingsfonderna. Kontrollen utövas främst genom analys av årsredovisningar, genom företagsbesök, kontakter med banker samt genom avtal med kreditupplysningsbyråer och kronofogdemyndigheter. Länsarbetsnämnderna är engagerade i kontrollverksamheten genom dels sin medverkan i beredningsverksamheten, dels att de med vissa intervaller inforrdar och till styrelsen förmedlar uppgifter om den aktuella sysselsättningssituationen i stödföretagen.

Styrelsen får i sammanhanget för kännedom bifoga ett denna dag avgivet yttrande¹ till riksdagens revisorer över en granskningspromemoria om återbetalning av lokaliseringsbidrag.

Styrelsen har också under de senaste åren administrerat en rad tillfälliga sysselsättningsbidrag, lagerstöd, tillfälligt sysselsättningsbidrag till företag med dominerande ställning på den lokala arbetsmarknaden, tillfälligt sysselsättningsbidrag för äldre arbetskraft inom tekoindustrin och nyrekryteringsbidrag. Vid handläggningen av dessa enskilda ärenden har länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen med sin goda lokala kännedom om olika företag spelat en mycket aktiv roll. I stödvillkoren för dessa bidrag har också angivits att berörda fackliga organisationer skall yttra sig över hela eller delar av ansökningshandlingarna, varigenom ytterligare information har erhållits.

Beträffande lagerstödet har också yttranden inhämtats från auktoriserade revisorer över de av företagen lämnade uppgifterna om lagerökning. Därutöver har verket i samband med handläggningen tagit en rad kontakter med olika myndigheter för att inhämta ytterligare sakupplysningar.

Grå arbetskraft (Ds Fi 1976: 4)

Arbetsmarknadsstyrelsen avstår från att i detta sammanhang ta ställning till vad som föreslås i departementspromemorian Ds Fi 1976: 4.

Näringsförbud

Arbetsmarknadsstyrelsen avstår från att yttra sig i dessa frågor som ännu inte varit föremål för utredning.

Arbetarskyddsstyrelsen

På arbetarskyddsområdet gäller arbetsmiljölagen. Denna är en nyskriven lag, som den 1 juli 1978 ersatte 1948 års arbetarskyddslag. Beslutet att anta arbetsmiljölagen hade föregåtts av ett nära 6-årigt utredningsarbete inom ramen för en kommitté, arbetsmiljöutredningen, med representanter för arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmarknadens parter.

Under kommittéarbetet övervägdes lagens sanktionssystem ingående.

¹ Här uteslutet.

Frågan om lämpliga påföljder för arbetsmiljöbrott diskuterades till en början i det delbetänkande med titeln Bättre arbetsmiljö (SOU 1972: 86) som utredningen överlämnade i december 1972. Därvid uttalade kommittén följande: "Strävan måste även i fortsättningen vara att lösa arbetsmiljöfrågor i samförstånd och på övertygelsens väg. Detta bör dock inte undanskymma vikten av att effektiva tvångsmedel står till förfogande för tillsynsmyndigheten och att myndigheten inte tvekar att vid behov använda dessa medel." Vidare framhöll utredningen att en genomgång av meddelade domar inom arbetsmiljöområdet klart gav vid handen att domstolarna sett milt på begångna överträdelser av arbetarskyddslagstiftningen. Mot bakgrund bl. a. härav föreslog utredningen i delbetänkandet omfattande ändringar i det då gällande sanktionssystemet i arbetarskyddslagen. Ändringarna innebar bl. a. att tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa med förbud och förelägganden utvidgades. Dessutom föreslogs att förbud och förelägganden skulle kunna förenas med vite. För de fall då vite inte förelagts föreslogs en straffskärpning genom att maximistrafket för överträdelse höjdes från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Utredningens delbetänkande föranledde en proposition till 1973 års riksdag (prop. 1973: 130). Departementschefen anslöt sig därvid i huvudsak till vad utredningen föreslagit om sanktionssystemet. I fråga om straffskalan för överträdelse av föreläggande, förbud eller föreskrift från tillsynsorgan framhöll departementschefen följande. "För egen del ser jag förslaget som en betydelsefull markering av att man måste se allvarligt på överträdelser av det slag som det här gäller. Sådana överträdelser bör i regel medföra kännbar påföljd. Ett straffmaximum på fängelse ett år står f.ö. helt i överensstämmelse med vad som föreskrivits inom andra lagstiftningsområden för jämförliga fall." Riksdagen godtog förslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1974.

De nya bestämmelserna föranledde en kraftig ökning i antalet förbud och förelägganden från tillsynsmyndigheterna. Under år 1973 hade förbud och förelägganden meddelats i sammanlagt 43 fall. År 1977 hade antalet sådana ingripanden ökat till 378.

Arbetsmiljöutredningens slutbetänkande överlämnades i december 1975. I detta togs sanktionsfrågorna på nytt upp till behandling. Utredningens överväganden mynnade ut i ett uttalande att man i vidgad omfattning borde införa direkta straffsanktioner i arbetsmiljölagen för avgränsade fall där den ansvarige överträtt föreskrifter som anger vissa preciserade förfaranden. På grundval av detta uttalande föreslog utredningen ett flertal bestämmelser som innehöll bemyndigande för arbetarskyddsstyrelsen att utfärda föreskrifter med direkt straffsanktion. De viktigaste av dessa bestämmelser knöts till den strängare straffskala med ett maximistrafk av fängelse ett år, som infördes år 1974.

Utredningen föreslog vidare att påföljdssystemet skulle skärpas genom införande av en regel om förverkande av teknisk anordning eller ämnen,

som varit föremål för brott enligt arbetsmiljölagen eller använts vid sådant brott. Enligt utredningen syftade bestämmelsen till att dels hindra att en överträdelse av arbetsmiljölagen medförde ekonomisk vinning för överträdaren dels hindra fortsatt brottslighet. Utredningen ansåg även att den föreslagna förverkandepåföljden skulle komma att verka som ytterligare förstärkning av påföljdssystemet enligt arbetsmiljölagen.

Propositionen till arbetsmiljölagen avlämnades i maj 1977 (prop. 1976/77: 149). Departementschefen anslöt sig här i huvudsak till vad utredningen hade föreslagit i fråga om påföljd för brott mot arbetsmiljölagen. De föreslagna straffskalorna godtogs också liksom förverkandebestämmelsen. Dessutom föreslog departementschefen en särskild bestämmelse om rätt för tillsynsmyndighet att säkerställa förbud genom avstängning, plombering e. d.

Propositionen lämnades i huvudsak utan erinran av riksdagen i vad avser sanktionssystemet. Med anledning av vissa motioner om straffskärpning uttalade dock socialutskottet bl. a. följande. "Med hänsyn till att propositionen redan innebär en kraftig skärpning av ansvarsreglerna anser utskottet att man bör avvakta tills den nya lagstiftningen varit i kraft någon tid innan man tar ställning till frågan om det är motiverat med en ytterligare skärpning. Utskottet förutsätter dock att regeringen med uppmärksamhet följer utvecklingen på området."

Under den tid som gått sedan arbetsmiljölagen trädde i kraft har utvecklingen fortsatt i ungefär samma riktning som tidigare. Antalet förbud och förelägganden från yrkesinspektionen uppgick år 1979 till sammanlagt 424. Av dessa hade 91 förenats med vite. Ingripanden för säkerställande av förbud genom avstängning eller försegling har förekommit vid flera tillfällen. Tjänstemän från arbetarskyddsstyrelsen har vid upprepade tillfällen deltagit som lärare vid utbildning om arbetsmiljölagen för poliser, åklagare och domare. Arbete med att utfärda föreskrifter enligt arbetsmiljölagen pågår. Vissa föreskrifter har redan utfärdats. En uthyggnad av tillsynsmyndigheterna pågår för att dessa skall kunna möta de nya uppgifter, som arbetsmiljölagen medför.

Arbetsmiljölagen har således endast varit i kraft under drygt 1 1/2 år. Betydligt längre tid krävs för att en fullständig utvärdering skall kunna göras av de effekter som de hittills införda straffskärpningarna och andra nyheter i lagen har medfört. Enligt styrelsens uppfattning är det ännu för tidigt att bedöma om det finns behov av ändringar i arbetsmiljölagens sanktionssystem.

Styrelsen är därför inte beredd att förorda ytterligare påföljdsskärpningar i arbetsmiljölagen.

Då det gäller miljöskyddsbrott har styrelsen svårare att bedöma vilka behov som kan finnas av ändringar i sanktionssystemet. Styrelsen är här tillsynsmyndighet endast inom sitt verksamhetsområde, dvs. arbetsmiljöområdet. Skyddet för den yttre miljön ligger däremot utanför styrelsens område.

På arbetsmiljöområdet ger sanktionssystemet i arbetsmiljölagen enligt styrelsens uppfattning bättre möjligheter till kraftfulla ingripanden än lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Det finns därför från arbetsmiljösynpunkt ingen anledning till straffskärpningar i sistnämnda lag.

Statens industriverk

I motionen 1979/80: 1120 framförs krav på lagstiftande åtgärder för att skapa en ökad insyn och kontroll i företag som får lån eller bidrag från staten. I första hand syftas på ändring av aktiebolagslagstiftningen så att staten utan beslut på bolagsstämma i dessa fall kan utse styrelseledamot och/eller revisor i företaget. Industriverket anser att det finns möjligheter att kunna 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 utföras av bolagets revisor. Industriverket anser därför inte att det finns något behov av att genomföra lagändringar i detta avseende.

I motionerna föreslås att utredningar genomförs för att undersöka möjligheterna av att införa näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet resp. etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet. Industriverket har i princip inget att anföra mot att utredningar påbörjas vilka syftar till att klargöra problem och förhållanden inom dessa områden. Verket ställer sig dock tveksamt till att framtida förslag bör utformas enligt de riktlinjer som föreslagits i ovan rubricerade motioner. Innan utredningsarbetet påbörjas bör i första hand utrönas huruvida inte dessa frågeställningar kan tas upp i det uppdrag som brottsförebyggande rådet (BRÅ) fått av regeringen i december 1977 avseende att göra en översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten

Det enda samhälleliga stöd i form av lån och bidrag som länsstyrelsen handlägger är lokaliseringsstödet varför yttrandet begränsar sig till detta.

Sedan 1979-07-01 gäller nya regler för det regionalpolitiska stödet (1979:632). I paragraferna 18, 36 och 37 i stödförfattningen regleras hur insyn i stödföretagens verksamhet skall ske. Jämfört med tidigare bestämmelser innebär de nya reglerna en skärpning. Nytt är kraven på auktoriserad eller godkänd revisor samt att företaget skall lämna en årlig rapport över verksamheten vilken även skall vara granskad av företagets revisor (se §§ 18 och 37 i nämnda författning). Länsstyrelsen har den uppfattningen att reglerna för kontroll och insyn i och för sig är tillräckliga men att det ändå kan vara svårt både för företagen och de kontrollerande organen att få redovisningen och uppföljningen att fungera. Bestämmelserna finns intagna i en bilaga till stödbeslutet men risken bedöms som stor att sådana

detaljbestämmelser är bortglömda av företagen när rapportering av förändringar skall ske.

Riksdagens revisorer undersöker f. n. tillämpningen av bestämmelserna om återkrav av lokaliseringsbidrag och utsände med anledning av detta en enkät till länsstyrelserna i juni 1979. En kopia av länsstyrelsens svar på enkäten bifogas¹ detta yttrande.

Straffskärpningar för miljöskyddsbrott

I motionerna anges straffskärpning för miljöskyddsbrott som ett led i åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Länsstyrelsen vill inledningsvis framhålla att överträdelser av villkor eller föreskrifter enligt miljöskyddslagstiftningen inte alltid kan rubriceras som ekonomisk brottslighet. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det dock, med hänsyn till överträdelsernas oftast allvarliga konsekvenser, mycket angeläget att påföljdssystemet ses över.

Straffen för miljöskyddsbrott står f. n. inte i rimlig proportion till de skador som kan vållas. En annan minst lika viktig fråga är att alla åsidosättanden av villkor, meddelade med stöd av miljöskyddslagen, bör kunna föranleda påföljd av något slag. Så är inte fallet f. n. utan dessutom krävs dels uppsåtlighet eller oaktsamhet hos någon person, dels att allmän eller enskild rätt bevisligen kan kränkas. Länsstyrelsen har nedslående erfarenheter av miljöskyddslagens effektivitet i detta avseende. Sålunda anmälde länsstyrelsen sommaren 1978 ett enligt länsstyrelsens uppfattning allvarligt fall av överträdande av givna villkor för länsåklagaren. Anmälan föranledde emellertid inget åtal på grund av att länsåklagaren i beslut nyligen ansett sig ej kunna bevisa att allmän eller enskild rätt kunde kränkas av det som skett.

De angivna bristerna i miljöskyddslagstiftningen har under de senaste åren behandlats i flera utredningar, bl. a. av miljöskyddsutredningen. Länsstyrelsen vill här återropa vad länsstyrelsen anförde i sitt yttrande 1979-03-26 över utredningens betänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I.

”Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att ett effektivt påföljdssystem är en viktig förutsättning för miljöskyddsarbetet och att nuvarande system inte fungerar tillfredsställande. Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak. Den föreslagna miljöskyddsavgiften föreslås dock inte utgå vid s. k. överutsläpp. Vid sådana utsläpp förordas i stället en avgift enligt den modell som föreslagits av miljökostnadsutredningen och som tidigare tillstyrkts av länsstyrelsen. Preskriptionstiden för miljöskyddsavgiften föreslås förlängas till 10 år.”

¹ Här utesluten.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Samhällelig insyn i företag som får lån och bidrag från staten

På det regionala planet delas tillsynen över de företag som erhållit regionalt stöd mellan länsstyrelsen och den regionala utvecklingsfonden. Även länsarbetsnämnden fullgör vissa uppgifter i sammanhanget. Med ledning av villkoren i förordningen om regionalpolitiskt stöd, som trädde i kraft den 1 juli 1979, bedöms tillsynen kunna ske i tillfredsställande omfattning i fortsättningen. Förordningen har dock varit i kraft under för kort tid för att kunna utvärderas. Resultatet av föreskriften om att stödmottagarens verksamhet skall stå under tillsyn av revisor eller motsvarande bör därför avvaktas. Först om denna tillsyn och stödmottagarnas informationsskyldighet till tillsynsmyndigheterna visar sig otillräckliga, bör ytterligare kontrollåtgärder införas.

Tillsynsmöjligheten för länsstyrelsen i Västerbottens län begränsas f. n. på grund av personalbrist.

I regel förflyter flera år mellan tidpunkten för att företag beviljas statligt stöd och att det sedan råkar komma i ekonomiska svårigheter. Detta medför att det är mycket svårt att i efterhand bedöma om det förelåg brottsligt uppsåt redan vid ansökan om stöd. På grund härav bör stöd endast ges till verksamhet som med skäligen rimlighet bedöms ge tillfredsställande lönsamhet varjämte undersökning bör göras om sökandens lämplighet och kompetens.

Straffskärpningar för arbetarskydds- och miljöskyddsbrott

Länsåklagarens uppfattning i frågan har inhämtats och enligt denne skulle en straffskärpning inte kunna medföra någon förbättring av arbetarskyddet. Länsstyrelsen delar den uppfattningen.

Enligt länsstyrelsens mening bör en bättring av arbetarskyddet enklast kunna erhållas genom en intensifierad information till all personal på de arbetsplatser som är utsatta för olycksfall. Härigenom skulle arbetstagarna bättre få insikt om nödvändigheten och skyldigheten att följa gällande föreskrifter och anvisningar. Vidare skulle arbetsledarna få klart för sig att de är skyldiga att tillse att bestämmelserna efterföljs.

För särskilt grova brott mot den yttre miljön bör en straffsanktion upp till två år vara tillräcklig. Nämnade straff innebär en åtalspreskription på fem år, vilket är tillfyllest ur utredningssynpunkt.

På grund av ovanstående föreslår länsstyrelsen en skärpning av påföljden för brott mot miljöskyddslagen till fängelse i högst två år.

Utöver vad som ovan anförts föreslår länsstyrelsen följande brottsförebyggande åtgärder:

Bostadsbidragsbedrägerier

Enligt länsstyrelsens uppfattning är reglerna för bostadsbidragen alldeles för invecklade för att allmänheten skall kunna förstå och tillämpa dem.

Detta kan medföra problem även i framtiden. Länsstyrelsen anser därför, att reglerna om bostadsbidragen bör ändras.

Statsbidrag till studieförbundens verksamhet

Enligt nuvarande regler utbetalas statsbidrag till studieförbunden enligt ganska vaga regler. Vidare är kontrollen över underlaget till statsbidragsansökningarna inte tillfredsställande, varigenom mindre nogräknade kan lämna felaktiga uppgifter i ansökningarna om statsbidrag och på så sätt få för höga bidrag. Här om vittnar många anmälningar om brott som kommit till skolöverstyrelsens och polisens kännedom.

På grund av ovanstående föreslår länsstyrelsen, att en översyn av reglerna för statsbidrag till studieförbunden görs.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm

(Myndigheten har såsom sitt yttrande överlämnat ett av kronofogden B. Arnborg till kronodirektören avgivet yttrande.)

Näringsförbud

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har i yttrande den 18 april 1979, varav kopia bifogas,¹ över betänkandet (SOU 1979: 13) Konkurs och rätten att idka näring gjort sig till förespråkare för en relativt hård linje, när det gällt näringsförbud efter avslutad konkurs. Att redan nu utsträcka näringsförbudet som sanktion utanför konkursområdet är däremot enligt min mening mindre välbetänkt. Genom att anknyta näringsförbudet till personer och företag, som direkt eller indirekt försatts i konkurs, har man erhållit en för kontroll och uppföljning nödvändig avgränsning av denna grupp personer och företag. Regeringen har i proposition 1979/80: 83 om ändring av konkurslagen nu föreslagit regler om näringsförbud i samband med konkurs, s. k. konkurskarantän. Innan man går vidare på denna väg utanför konkursområdet, torde det vara lämpligt att först tillgodogöra sig erfarenheterna av konkurskarantänen, vilken reform föreslås träda i kraft den 1 juli 1980.

Etableringskontroll

Gränsen mellan normalt skattefusk och ekonomisk brottslighet är flytande. Att indela branscher och företagare i s. k. seriösa och icke-seriösa leder lätt till godtycke. F. n. förekommer emellertid en sorts etableringskontroll av personer som hos länsstyrelserna ansöker om tillstånd att driva taxirörelse eller lastbilstrafik. För att erhålla sådant tillstånd krävs bl. a. att sökanden inte får vara restförd för obetalda skatter och avgifter m. m. Sedan sökanden väl erhållit sitt tillstånd, påverkar inte restförda skatter

¹ Här utesluten.

och andra nyttillkomna skulder till det allmänna hans fortsatta innehav av trafikstillstånd. Någon koppling mellan rätten att driva näring och skyldigheten att betala skatt föreligger således inte.

Att som utgångspunkt för lagstiftning om etableringskontroll brännmärka vissa branscher för extra stor ekonomisk brottslighet tror jag knappast är en framkomlig väg. Om man nu anser tiden vara mogen för näringsförbud och etableringskontroll, måste i detta sammanhang 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. Länsstyrelsen i Stockholms län har i utskänkningsärenden börjat tillmäta restaurangidkares sätt att betala skatter och avgifter allt större betydelse. Samarbete för uppgiftslämning har etablerats mellan länsstyrelsen och kronofogdemyndigheten. Även med Stockholms kommun har samarbete inletts, så att kommunen inte anlitar entreprenörer och leverantörer, som är registrerade som skattegäldenärer hos kronofogdemyndigheten, så vida det inte gäller rena bagatellbelopp. Denna typ av kontroll borde kunna utvecklas exempelvis genom föreskrifter för stat, kommun och landsting att antingen 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 eventuella uppdrag.

Samarbete mellan polis, åklagare, skatte- och kronofogdemyndigheterna samt riksbanken

Under senare år har samarbetet mellan ovan angivna myndigheter utvecklats mer och mer. Samarbetet sker i ett antal arbetsgrupper. Otillräckliga personalresurser hos de medverkande myndigheterna, förbud mot samkörning av olika dataregister med viktig information och sekretessbestämmelser gör emellertid att utbytet av samarbetet i praktiken ofta inte kan utnyttjas i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Kronofogdemyndigheten i Malmö

Näringsförbud

Givetvis bör näringsförbud kunna tillgripas, även utan att rörelseidkare dessförinnan försatts i konkurs. Om exempelvis någon straffas efter att ha gjort sig skyldig till någon form av ekonomisk brottslighet, kan det vara lämpligt att överväga, om han under viss tid eller t. v. skall avhålla sig från att driva rörelse. Den praktiska tillämpningen bjuder dock åtskilliga stora svårigheter i kontrollhänseende – än svårare än de konkurslagkommittén skisserat. Vidden är sådan att myndigheten avstår från kommentarer i denna del.

Etableringskontroll

Gränsen mellan denna fråga och den föregående är inte särskilt distinkt dragen av motionärerna. Näringsförbud och etableringskontroll kan åtminstone i en del situationer komma att ligga oerhört nära varandra.

Även etableringskontroll bör kunna tillgripas, när det finns fog för det. Dvs. när viss/vissa branscher är kända för att dölja mycken ekonomisk brottslighet. Detta så mycket mer som sådan kontroll redan finns inom verksamhetsfält, som på intet sätt kan sägas rymma brottslighet av något slag i någon större omfattning. "Vissa yrken får utövas endast av den som visat sig ha erforderlig kompetens såsom i fråga om läkare, tandläkare och veterinär. På andra områden, där det i och för sig råder fri etableringsrätt, förekommer ett frivilligt auktorisationsförfarande genom kommerskollegium, handelskammare eller branschförening. Så är fallet beträffande exempelvis revisorer och fastighetsmäklare. Auktorisationsförfarandet för advokater kan också nämnas i sammanhanget." Citatet är hämtat ur konkurslagkommitténs betänkande om Konkurs och rätten att idka näring, s. 65. Kommittén har angivit ytterligare områden av intresse i sammanhanget.

Bedömningen om hur långt man skall utsträcka användningen av etableringskontroll måste ovillkorligen göras mot bakgrunden av att vi i vårt land hyllar principen om fri företagsamhet. Denna uttunnas ju i samma omfattning som vi inför etableringskontroll. Man bör med andra ord även pröva andra vägar för att motverka den ekonomiska brottsligheten. Vidare måste även beaktas att många seriösa och skötsamma företagare oförskyllt drabbas av svårigheter och kontroller, som de egentligen inte har någon anledning att finna sig i eller bli utsatta för. Utan att på något sätt förringa betydelsen av bekämpandet av ekonomiska eller andra brott hävdas här att det inte torde vara alltför djärvt att påstå att majoriteten av företagare är skötsamma. Med andra ord är bedömningarna grannliga och får inte utmynna i att kontroll- och insynsapparaten i samhället utvecklas in absurdum.

En väg, som får anses synnerligen framkomlig är att bygga ut ställföreträdaransvaret för juridiska personers ekonomiska förhållanden fullt ut. Denna lösning bör alltså först utbyggas, innan etableringskontroller tillgrips i större omfattning. I detta sammanhang skall påpekas vikten av att berörda myndigheter förses med resurser, så att processer m. m. för fastställande av ansvaret kan drivas i erforderlig omfattning. Dessa resurser saknas i stor utsträckning i dag, i varje fall vid kronofogdemyndigheterna.

Vill man slå vakt om gamla fri- och rättigheter i vårt samhälle, synes den närmast ovan nämnda vägen vara gångbar. Den allmänpreventiva effekt som ligger i att man snabbt och exakt kan fastställa det personliga ansvaret för företrädare för olika företag torde vara högst avsevärd. I förening med en försiktig etableringskontroll, kompletterad med näringsförbud i och utom konkurssituationer, torde den skisserade lösningen vara den bästa.

Samarbete mellan polis, åklagare, skatte- och kronofogdemyndigheterna samt riksbanken

Självfallet är samarbete mellan de uppräknade myndigheterna m. fl. av allra största betydelse. Ett väl fungerande samarbete torde ha en nära nog ovärderlig allmänpreventiv verkan. Givetvis kan även individualpreventionen påverkas gynnsamt av detta förhållande.

Samarbetet måste läggas upp så att ett fritt informationsflöde kan uppstå och hållas vid liv mellan *handläggarna* vid samarbetande myndigheter. Samarbete på chefs- och myndighetsnivå torde vara betydligt mindre fruktbringande. Inte heller bör sekretessbestämmelser få lägga hinder i vägen för samarbetet, eftersom detta gäller angelägna och viktiga fall. Trots det nu sagda är en viss fast samarbetsform ofrånkomlig, eftersom ledningen för berörda myndigheter principiellt måste sanktionera åtgärder-na på handläggarnivå.

I detta sammanhang är alltså stora resursinsatser nödvändiga, vilket medför att förstärkningar av de aktuella myndigheterna måste göras. Sälunda måste i varje fall kronofogdemyndigheterna i storstadsdistrikten i långt större omfattning än nu tilldelas expertresurser i form av i första hand ekonomtjänster. Även utmätningsmannasidan måste förstärkas för att specialgrupper och specialarrangemang skall kunna användas för att svara mot de krav som ofta ställs från andra myndigheter i strävan efter samverkan. Även en viss förstärkning av personalresurserna i övrigt är nödvändig om flexibilitet och effektivitet skall kunna vinnas. Som exempel på vad som uppnås i dessa sammanhang kan nämnas att kronofogdemyndigheten genom specialinrättade funktioner i samverkan med polis- och åklagar-myndigheterna fullgjort en operation, riktad mot en viss kategori gäldenärer. Genom operationen säkerställdes egendom till ett värde om ca 1,5 milj. kr. Åtgärden genomfördes under i stort sett en arbetsdag och föregicks av ett omfattande planerings- och spaningsarbete.

Kronofogdemyndigheten i Göteborg

I motionerna föreslås olika åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Som framhålls i motionerna har denna brottslighet fått en sådan omfattning och medför sådana skadeverkningar att den blivit ett stort samhällsproblem. I framför allt sin funktion att företräda staten som skatte- och avgiftsborgenär har kronofogdemyndigheten kunnat följa hur den ekonomiska brottsligheten utvecklats. Det har visat sig att de ekonomiska brotten, varav missbruk av konkursinstitutet utgör ett väsentligt inslag, i stor omfattning innebär en kränkning av statens rätt till skatter och avgifter. Kronofogdemyndigheten, som har granskat motionerna främst med utgångspunkt från de erfarenheter som vunnits i myndighetens fiskala funktion, delar uppfattningen att det inom vissa områden föreligger ett angeläget behov av att utreda ytterligare lagstiftning som ett led i arbetet med att förebygga och beivra ekonomiska brott.

Beträffande de punkter i motionen 1979/80:1120, som särskilt berör exekutionsväsendets verksamhetsområde, får kronofogdemyndigheten anföra följande:

Näringsförbud

I propositionen 1979/80:83 om ändring i konkurslagen föreslås nya regler om näringsförbud, s.k. konkurskarantän. En grundläggande förutsättning för sådant förbud är att konkurs inträffat. I motionen föreslås nu utredning av frågan om införande av näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i andra fall än vid konkursmissbruk.

Indrivningsarbetet mot näringsidkare, som genom brottsligt förfarande har åsidosatt statens intresse som borgenär, leder så gott som uteslutande till att gäldenären försätts i konkurs. De fall av illojala förfaranden som inte har samband med konkurs är enligt kronofogdemyndighetens mening så sällsynta att det inte kan anses erforderligt med särskilda regler om näringsförbud härför.

Etableringskontroll

Erfarenheterna visar att ekonomisk brottslighet är särskilt frekvent inom vissa branscher. Som exempel kan nämnas byggnadsbranschen. Inom sådana branscher är det naturligtvis särskilt angeläget att försöka skapa garantier för att den som avser att inleda näringsverksamhet uppfyller i vart fall grundläggande lämplighetskrav och för att den tilltänkta rörelsen kommer att drivas på ett ekonomiskt tillförlitligt sätt. Mot etableringskontroll talar andra faktorer. Den skulle innebära en begränsning av principen om fri näringsverksamhet. För den ekonomiska utvecklingen över huvud är det betydelsefullt att näringslivet får ett fortlöpande tillskott av nya rörelser. Den ofrånkomliga byråkratin kring en etableringskontroll skulle kunna verka hämmande på viljan att starta nya företag. Mot bakgrund av den ekonomiska brottslighetens allvarliga skadeverkningar anser kronofogdemyndigheten emellertid övervägande skäl tala för motionens förslag om en utredning av frågan om etableringskontroll.

En fråga som bör ingå i utredningsarbetet är kontrollen av att den som avser att inleda näringsverksamhet fullgör registreringsskyldigheten för mervärdesskatt, registreras som arbetsgivare hos länsstyrelsen och anmäler beräknade löneutgifter till riks försäkringsverket. I dag är kontrollen härav klart bristfällig, vilket av många utnyttjas systematiskt och orsakar det allmänna betydande förluster. Ytterst är detta en fråga om vilka resurser berörda myndigheter tilldelas för sådan kontroll. Om det skulle bli aktuellt att för vissa branscher kräva tillstånd av en offentlig myndighet för utövande av näringsverksamhet, synes det emellertid vara lämpligt att låta en kontroll i nyssnämnda hänseenden ingå i prövningen.

Samarbete mellan polis, åklagare, skatte- och kronofogdemyndigheterna samt riksbanken

Sedan september 1977 deltar kronofogdemyndigheten i en lokal samrådsgrupp mot ekonomisk brottslighet med representanter för bl. a. länsstyrelsens revisions- och uppbördsenhet, lokala skattemyndigheten, åklagarmyndigheten, polismyndigheten och tullverket. En av gruppens mera väsentliga arbetsuppgifter har varit att vidga och säkerställa ett effektivt informationsutbyte mellan berörda myndigheter och att klarlägga inom vilka sakområden resp. myndigheter bör ge varandra information som kan underlätta utredning och beivrande av ekonomiska brott. Erfarenheterna av gruppens arbete är mycket goda, och kronofogdemyndigheten har också i yttrande 1979-09-05 till riksskatteverket ställt sig i huvudsak positiv till att förslagen i promemorian "Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten" (PM 1979-05-23) genomförs.

Kronofogdemyndigheten vill i det här sammanhanget föra fram ett ytterligare förslag till hur samarbetet mellan nu aktuella myndigheter kan effektiviseras. Utredningar av ekonomiska brott försvåras ofta av att den verksamhet som skall utredas har bedrivits över kommun- och länsgränser. Detta innebär att om det under utredningen t. ex. blir aktuellt med exekutiva åtgärder, såsom betalningssäkring eller verkställighet av kvarstadsbeslut, måste verkställighetsåtgärder ofta vidtas av flera kronofogdemyndigheter, vilket naturligtvis försvårar samordningen. Motsvarande problem torde föreligga för andra myndigheter. Det bör mot den här bakgrunden övervägas att inrätta centrala utredningsgrupper bestående av befattningshavare från berörda myndigheter och med befogenhet att verka över hela landet.

Övriga punkter

Kronofogdemyndigheten instämmer i motionens förslag om att företagsrevisorernas ställning och uppgifter bör utredas. En sådan utredning bör bl. a. ta ställning till frågan om inte revisorerna borde ges en i förhållande till företaget mer fristående ställning och – som nämns i motionen – utses av opartiska organ. Möjligheten att kräva obligatorisk redovisning från revisorerna om hur företaget fullgör sina förpliktelser mot det allmänna är också intressant.

Vidare noteras att motionen tar upp frågan om ökad användning av ADB för att underlätta upptäckande av skattebrott. Kronofogdemyndigheten delar uppfattningen att hänsynen till den personliga integriteten väger mindre tungt när det är fråga om uppgifter som har samband med näringsverksamhet. Även inom exekutionsväsendet finns ett stort behov av tillgång till ADB-information vid bl. a. handläggningen av mål där illojala transaktioner kan misstänkas. Kronofogdemyndigheten anser sålunda att integritetshänsyn inte bör få lägga hinder i vägen för exekutionsväsendets krav att få utnyttja uppgifter ur det databaserade centrala skatteregistret. I

detta register finns bl. a. uppgifter om vilka fåmansbolag en skattskyldig har intressen i. Med direkt tillgång till skatteregistrets uppgifter i dessa och andra hänseenden skulle myndighetens möjligheter att t. ex upptäcka systematiskt missbruk av konkursinstitutet förbättras.

När det gäller de särskilda förslagen i motionen 1979/80: 1864, vill kronofogdemyndigheten beträffande frågan om etableringskontroll hänvisa till vad tidigare sagts, och i övrigt anföra följande:

Kronofogdemyndigheten delar uppfattningen att registreringsskyldigheten för mervärdeskatt m. m. bör straffsanktioneras.

Det finns starka skäl som talar för att bestämmelserna om aktiebolagens bundna kapital behöver förändras. Motionens förslag om en ytterligare höjning av minsta tillåtna aktiekapital bör övervägas.

Det kan ifrågasättas om inte minimikapitalet borde göras beroende av bolagets omsättning.

Sveriges advokatsamfund

Enligt samfundets uppfattning bör stora ansträngningar göras för snabba och effektiva insatser mot all brottslighet, oavsett om den riktar sig mot allmänna eller enskilda intressen. Motionerna behandlar särskilt den s. k. ekonomiska och organiserade brottsligheten vars omfattning, såsom också anges i motionerna, i stort sett är okänd men av vissa iakttagare antas vara betydande. Enligt vad samfundet har sig bekant pågår redan den av motionärerna efterlysta utredningen i vissa delar inom brottsförebyggande rådet, BRÅ. Förslag från BRÅ bör därför avvaktas innan eventuella ytterligare utredningsinitiativ tas i samma hänseenden.

Vad avser det i motionerna framförda kravet på en allmän lag mot skatteflykt hänvisas till av samfundet avgivna två remissyttranden i den frågan, nämligen 1975-12-18 i anledning av betänkandet "Allmän skatteflyktsklausul (SOU 1975: 77) och 1978-10-27 i anledning av departementspromemorian "Lag mot skatteflykt" (DsB 1978: 6). Det är sammanfattningsvis samfundets uppfattning att en allmän skatteflyktslag endast kan ifrågakomma om den ges en utformning och innebörd som överensstämmer med det i svensk rätt gällande rättssäkerhetsbegreppet. Så är – enligt samfundets uppfattning – inte fallet med de hittills framlagda förslagen.

Förslaget i motion 1120 om utredning av frågan om att "i vissa fall" eller, enligt motiveringen, "i vissa särpräglade undantagssituationer" ålägga fysisk eller juridisk person direkt ansvar för annan juridisk persons skulder avstyrks av samfundet. Av motionen framgår inte vad som åsyftas med "vissa fall". Samfundet anser att den allmänna principen om avskilt gäldansvar för främst aktiebolag och ekonomiska föreningar är välgrundad och till betydande fördel för ett effektivt fungerande näringsliv. De missförhållanden som har framkommit har haft undantagskaraktär. Rättsordningen bör kunna komma tillrätta med dessa utan en ingripande lagstiftning som blir ett allvarligt hinder för näringslivet i stort.

Vad avser förslaget i motion 1120 om ansvar för skatt vid entreprenad hänvisar samfundet till sitt remissyttrande 1976-10-13 i anledning av departementspromemorian "Ansvar för skatt vid entreprenad m.m." (DsFi 1976: 4).

Samfundet anser att varje form av begränsning av näringsfriheten och verkningsförmågan inom näringslivet måste prövas med stor omsorg och med noggrant beaktande av följderna. Godtagbara skäl för generella näringsförbud inom branscher eller allmän etableringskontroll har enligt samfundets mening inte framförts i någon av motionerna.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Organiserad och ekonomisk brottslighet är ett snabbt växande samhällsproblem. Den ekonomiska brottsligheten innebär en allvarlig fara för att samhällssolidariteten undergrävs. TCO kan därför inledningsvis instämma i motionernas allmänna syfte att det är angeläget att snabbt vidta åtgärder på dessa områden, inte minst därför att den ekonomiska brottsligheten ofta direkt drabbar löntagarna.

Kriminalitetens omfattning och innehåll förändras ständigt som en följd av samhällsutvecklingen. Utvecklingen under senare år har medfört nya inslag i brottsbilden vid sidan av de traditionella brotten mot egendom och person genom att organiserad brottslighet kring bl.a. illegal spel- och klubbverksamhet, prostitution och narkotikahandel utvecklats samt genom att den ekonomiska brottsligheten blivit ett allt större problem. Det förtjänar att uppmärksammas att det ofta finns kopplingar mellan organiserad och ekonomisk brottslighet.

Exempel på ekonomisk brottslighet är brott mot arbetsmiljölagen och skattelagstiftningen samt användandet av "svart" eller "grå" arbetskraft. Vidare inryms under denna rubrik valutabrott, brott mot miljölagen samt bildande av vinst- och förlustbolag i syfte att komma undan skatt och sociala avgifter. Svart handel med lägenheter är ytterligare exempel på denna form av verksamhet.

I samhället förekommer även verksamhet som inte är kriminaliserad men som får anses ligga den ekonomiska brottsligheten mycket nära. Hit hör olika former av "snabba affärer" med hyresfastigheter till kontinuerligt upptrissade priser.

När det gäller dessa nya former av kriminalitet krävs främst åtgärder som innebär skärpt kontroll och vidgad lagstiftning. Exempel på åtgärder som kan vidtas är tillståndskrav för förvärv av hyresfastigheter, vilket redan har införts i vissa kommuner, samt skärpta krav på verksamhet som kräver auktorisation. Ökat anlitande av experter och ökad utbildning av personal inom rättsväsendet är andra möjliga vägar för att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet.

En noggrann uppföljning av konkurser är nödvändig. Åtgärder bör vidtas för att hindra upprepat konkursförfarande för ekonomisk vinnings

skull. Kontrollen över kreditströmmarna är vidare en viktig åtgärd för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Bl. a. måste bankinspektionens möjlighet till kontroll förstärkas. Skattepolitikens utformning i sig är givetvis av betydelse för möjligheterna att bekämpa ekonomisk brottslighet. Skattemyndigheternas möjligheter till insyn och kontroll bör också utökas.

Respekten för lagstiftningen kan upprätthållas bara om medborgarna upplever att den är meningsfull också i den meningen att den leder till påföljd. I dagens läge sätts stora resurser in på att bekämpa den mera traditionella brottsligheten som är av mindre omfattning. En omprioritering bör göras så att större resurser ägnas den grövre brottsligheten och främst då den organiserade och ekonomiska brottsligheten.

När det gäller att komma till rätta med de alltmer förfinade metoderna att kringgå skattelagstiftningen har TCO länge krävt införandet av en s. k. generalklausul mot skatteflykt. Sådana bestämmelser finns sedan lång tid tillbaka i flera västeuropeiska länder. TCO vill starkt understryka behovet av en sådan generalklausul. Det är också angeläget och nödvändigt att skattemyndigheterna får ökade resurser för uppdagande av skattebrott.

En ur facklig synpunkt särskilt viktig fråga är att förhindra användandet av s. k. "grå" eller "svart" arbetskraft. Företag som anlitar entreprenörer och som tjänar pengar på att sådan arbetskraft används bör i sista hand göras ansvariga för att skatt och sociala avgifter betalas för entreprenörernas anställda. Redan 1976 redovisades i en departementspromemoria förslag med denna innebörd. Enligt TCO:s mening bör dessa förslag snarast föreläggas riksdagen för beslut. En åtgärd som är effektiv vid vissa former av ekonomisk brottslighet är näringsförbud efter mönster i konkurslagen. En annan metod som enligt TCO:s mening bör prövas inom näringsgrenar och branscher där missbruk regelmässigt förekommer i mera påtaglig omfattning är en s. k. etableringskontroll, dvs. krav på tillstånd för verksamhetens bedrivande. En sådan etableringskontroll kan konstrueras på flera sätt. Regler om etableringskontroll i kombination med medbestämmandelagens regler om veto skulle ge löntagarna och de fackliga organisationerna möjlighet att på ett tidigt stadium ingripa mot ekonomisk brottslighet.

Flertalet av de åtgärder som föreslås bli vidtagna i motion 1979/80: 1120 i syfte att bekämpa den organiserade och ekonomiska brottsligheten har ett direkt fackligt intresse. Exempel på sådana åtgärder är en effektivare konkurslagstiftning, etableringskontroll, straffskärpningar för brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftning, lagstiftning om företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet samt ansvar för skatt vid entreprenad m. m. som ett led i samhällets åtgärder för att komma till rätta med den s. k. "grå" arbetskraften.

En prioritering av resurserna för bekämpande av brottsligheten är nödvändig. Organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning i syfte att intensifiera samarbetet mellan polis, åklagare, skatte- och kronofogdemyn-

digheter, tullverket och riksbanken är därför enligt TCO:s uppfattning en angelägen åtgärd. Olika åtgärder för att förstärka polisens insatser mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten måste även vidtas.

När det gäller möjligheterna att på ett tidigt stadium avslöja skattebrott är ökad användning av ADB för att sammanställa information en viktig åtgärd. Härutöver kan framhållas att erfarenheter från kronofogdemyndigheternas indrivningsarbete visar att användning av ADB många gånger är en nödvändighet för att skattebrott över huvud taget skall upptäckas. Det bör dessutom framhållas att det ofta förekommer även andra transaktioner än skattebrott som innebär att väsentliga skattebelopp undandras staten. Här åsyftas skattskyldiga som sätter i system att underlåta att betala in debiterade belopp. Genom egendomsöverlåtelser, konkurser, likvidation m. fl. åtgärder ser vissa skattskyldiga till att det inte finns några tillgångar. Ofta har de skattskyldiga haft tillgång till kvalificerad juridisk och bokföringsteknisk rådgivning. Det totala beloppet som undandras årligen är svårt att beräkna men uppgår till betydande summor.

Kronofogdemyndigheternas möjligheter att upptäcka främst bokförings- och gäldenärsbrott i samband med indrivningsarbetet är stora. Brotten kan uppdagas vid den ekonomiska utredning som indrivningsarbetet numera ofta omfattar. Kronofogdemyndigheterna spelar därför en viktig roll i brottsbekämpningen.

En viktig åtgärd som skulle effektivisera skattekontrollen är sådana omläggningar av taxerings- och uppbördsförfarandet samt arbetsgivarkontrollen att restföring av obetalda belopp kan ske väsentligt snabbare än f. n. Höjning av minimibelopp för aktiekapital och spärrar mot förfogande över kapitalet i aktieföretag är andra angelägna åtgärder.

TCO vill framhålla nödvändigheten av att kronofogdemyndigheterna erhåller personella förstärkningar dels med kamerala och exekutiva tjänster dels med tjänstemän med företagsekonomisk utbildning för att bättre kunna medverka i utredningar angående den ekonomiska brottsligheten.

Sammanfattningsvis vill TCO starkt understryka behovet av snabba åtgärder när det gäller att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Enligt TCO:s mening bör regeringen snarast lägga fram förslag till lagstiftning på olika områden i enlighet med vad TCO här anför.

Landsorganisationen i Sverige (LO)

I skilda sammanhang har LO framhållit att brottsligheten delvis förändrats och tagit nya allvarliga former. Till 1976 års LO-kongress anfördes exempelvis i rapporten om kriminalpolitik att de brottsbekämpande resurserna i högre utsträckning än hittills måste inriktas på den s. k. moderna brottsligheten, exempelvis åtgärder för att komma till rätta med olaga arbetsförmedling, arbetsmiljöbrott, skatte- och valutabrott.

I remissvaret över arbetsmiljöutredningens betänkande, "Arbetsmiljölager" (SOU 1976: 1) har LO starkt understrukit vikten av att sanktionssy-

stemet kompletteras med straffavgifter, som också kan riktas mot juridiska personer.

Den uppfattningen följer LO upp i remissvaret över brottsförebyggande rådets PM "Åtalsprövning vid vållande till kroppsskada m.m.". LO anser att straffavgiften är ett sanktionsmedel som ger möjlighet att angripa näringsidkare, som bryter mot förebyggande föreskrifter på arbetsmiljöområdet. LO uttalar att det aldrig får framstå som lönsamt för en arbetsgivare att bryta mot arbetsmiljöbestämmelserna.

I senare remisser över betänkandet "Företagsböter" (Ds Ju 1978: 5) och departementspromemorian "Företagsböter" (Ds Ju 1979: 10) påpekar LO på nytt behovet av ett obligatoriskt komplement med regler om personligt ansvar. LO anser det behovet vara uppenbart mot bakgrund av att straffpåföljderna inom exempelvis arbetstids-, arbetsmiljö- och yttre miljöskyddslagstiftningen inte står på något sätt i proportion till de vinster, som näringsidkare kan göra genom brott mot dessa lagregler. Förhållandet är direkt stötande för det allmänna rättsmedvetandet menar LO.

I ett remissyttrande över motion 1977/78: 1004 om åtgärder för att förhindra missbruk av statliga lönegarantimedel underströk LO behovet av ökad samhällelig insyn i och kontroll över konkursförvaltningen i syfte att särskilt angripa manipulationer med lönegarantisystemet och olika former av ekonomisk brottslighet i allmänhet.

LO har i sitt remissyttrande över konkurslagskommitténs betänkande "Konkursförvaltning" (SOU 1977: 29) betonat nödvändigheten av åtgärder som konkurskarantän eller näringsförbud för att skilja seriösa rörelseidkare från dem, som begår gäldenärsbrott eller utnyttjar konkursinstitutet som en möjlighet att undandraga främst stat och kommun skilda samhälleliga avgifter, skatter och pålagor.

I sitt remissvar över betänkandet "Konkurs och rätten att idka näring" (SOU 1979: 13) har LO återkommit till nödvändigheten av kraftfulla åtgärder mot dem som missbrukar gällande näringsfrihet. Med stöd av brottsförebyggande rådets rapport 1978: 1 "Konkurser och ekonomisk brottslighet" har det varit möjligt att konstatera stor dold brottslighet i samband med framför allt fattigkonkurser. Till följd därav har LO ansett att näringsförbud bör bli en vanlig följd efter konkurs, om grova åsidosättanden skett av vad som ålegat näringsidkaren i denna egenskap, eller upprepade konkurser visar vederbörande som uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. LO har i det sammanhanget även ansett det tänkbart att näringsförbud meddelas också i andra situationer. LO har därvid ifrågasatt om inte näringsförbud bör övervägas, när rörelseidkaren blir fälld för grova skattebrott.

Den tilltagande oron hos LO över den växande ekonomiska brottsligheten har även tagit sig uttryck i att organisationen i samma remissvar understödjer tanken på ett centralt företagsregister, som näringsidkarna bör upplysas om kan komma att samköras med andra register. Vidare har

LO ansett det erforderligt att pröva frågan om införande av etableringskontroll inom vissa branscher, dvs. sådana där den fria etableringsrätten missbrukats.

Över en hemställan från rikspolisstyrelsen år 1977 om vissa åtgärder för att bekämpa organiserad och ekonomisk brottslighet framhöll LO behovet av att komma till rätta med skatte-, skatteflykts- och valutabrott.

Katalogen över tillfällen, när LO fört fram en allteftersom växande oro över den ökade ekonomiska brottsligheten och dess nära anknytning till organiserad brottslighet kan göras längre.

Denna typ av brottslighet åsamkar samhället allvarliga ekonomiska skador men utgör ett direkt hot genom att underminera den samhälleliga normbildningen. Utvecklingen har under senare tid accelererat. Det är hög tid att kraftfulla åtgärder äntligen beslutas och sätts in i bekämpningen av ekonomisk och organiserad brottslighet. LO har framfört och understött flera sådana åtgärder, som exempelsamlingen utvisar.

Motionen har tagit ett samlat grepp och gått igenom de olika områden, som är särskilt angelägna. I fjorton punkter läggs i motionen fram olika förslag till åtgärder och beslut. LO anser förslagen vara såväl angelägna, konstruktiva som väl övervägda och vill instämma i dessa.

Sammanfattningsvis tillstyrker LO de förslag till åtgärder, som motion 1979/80: 1120 föreslår under punkterna 1 t. o. m. 14 och motionens hemställan om ett uttalande i denna riktning.

Centralorganisationen SACO/SR

SACO/SR instämmer självfallet i motionärernas uppfattning att det är ytterst angeläget att bekämpa ekonomisk brottslighet. En sådan är allvarlig både för näringslivet, eftersom konkurrensförhållandena förvrids om en viss företagare undandrar sig sina skyldigheter att exempelvis betala sociala avgifter och moms, och för enskilda medborgare, eftersom skattestrycket ökar för dem som lojalt fullgör sin skattskyldighet. Motionerna ger exempel på åtskilliga åtgärder som är värda att genomföras eller åtminstone övervägas.

Beträffande några enskilda punkter kan SACO/SR härvidlag erinra om att centralorganisationen tidigare uttalat sig för att samkörning av personregister under vissa villkor bör få ske för att uppdaga t. ex. skattefusk, otillbörligt utnyttjande av sociala förmåner etc. (se SACO/SR:s yttrande 1978-11-17 över SOU 1978: 54). I den socialdemokratiska motionen nämns att integritetssynpunkter inte väger särskilt tungt när det gäller samkörningar av uppgifter om företag. SACO/SR menar att integritetssynpunkter får vika även i fråga om enskilda på detta område.

Vad gäller förslaget om införande av en generalklausul i skatterätten – vilken egentligen inte har med ekonomisk brottslighet att göra – vill SACO/SR likaledes framhålla att centralorganisationen 1978-10-23 i sitt yttrande över DsB 1978: 6 tillstyrkt en sådan generalklausul.

Ett angeläget område är att försvåra för företag att bedriva sin rörelse utan att betala moms och sociala avgifter. Kontrollen av att företagen anmäler sig som momsskyldiga och som arbetsgivare är bristfällig. I praktiken tar det tre år innan den som försummat att anmäla sig för första gången debiteras en arbetsgivaravgift och kanske ytterligare något år innan han blir föremål för indrivningsåtgärder. Den förmånliga räntan (4 procents restavgift) utgör ytterligare en frestelse till lusk på detta område. Det borde därför övervägas att straffbelägga underlåtelse att fullgöra sin anmälningsskyldighet.

Införs en sådan straffsanktion torde behovet av etableringskontroll minska. Även de nya reglerna om konkurskarantän (se SACO/SR:s yttrande 1979-04-27 över SOU 1979: 13) tillgodoser i viss utsträckning de syften som en etableringskontroll skulle uppfylla. Mot en etableringskontroll som innebär lämplighetsprövning ställer sig SACO/SR ytterst tveksam både på grund av den byråkrati som skulle uppstå och risken för att näringsfriheten inskränks. Visst utredningsmaterial om näringsförbud och etableringskontroll har redan tagits fram på skilda fält (se bl. a. hemförsäljningskommitténs betänkade om handeln med begagnade bilar) och materialet kan gärna sammanställas och remissbehandlas.

Motionärerna har även framfört vissa andra intressanta utredningsförslag, bl. a. om att revisorer skulle åläggas att yttra sig över hur ett företag fullgör sina skyldigheter mot det allmänna. Vidare har motionärerna kommit in på den s. k. organiserade brottsligheten. SACO/SR vill här instämma i att det är väl så angeläget att bekämpa det yrkesmässiga häleriet som stöldbrottsligheten, eftersom det förra i stor utsträckning föder den senare.

I den mån polisens resurser förstärks för att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet måste man som en konsekvens räkna med högre belastning även inom åklagar- och domstolsväsendet.

Avslutningsvis vill SACO/SR emellertid framhålla att det som i dag utgör en så stor påfrestning på samhällsmoralen i fråga om ekonomisk brottslighet inte endast är den spektakulära företagsbrottsligheten, som motionerna främst handlar om, utan i lika stor utsträckning det utbredda skattefusket i form av kvittolösa ersättningar till enmansföretagare och extraknäckande löntagare, arbetsbyten etc. Ett visst skattefusk torde alltid vara oundvikligt, men ju högre skattetrycket är, desto större anspråk har de lojala medborgarna på att staten garanterar en effektiv och likformig efterlevnad bland alla skattesubjekt. SACO/SR menar att det i princip borde vara möjligt att uppnå en rättvis fördelning av skattetrycket genom radikala justeringar av nuvarande skattesystem, dvs. via kraftigt sänkta marginalsatser. Skulle hindren för successiva justeringar i riktning mot SACO/SR:s målsättning – marginalsatser på cirka 50 procent i ett brett proportionellt skikt – i praktiken visa sig vara oöverstigliga bör en bred utredning av skattesystemet göras. Möjligheterna att kontrollera systemets efterlevnad bör därvid tillmätas stor vikt.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Motion 1979/80: 1120

Det är enligt föreningens mening angeläget att den ekonomiska brottsligheten kartlägges för att få en någorlunda säker uppfattning om dess former, hur den yttrar sig, vilka konsekvenser den får osv. Begreppet ekonomisk brottslighet rymmer många företeelser som kan vara helt åtskilda eller ha ett närmare samband. Det är nödvändigt att kunna ställa en så säker diagnos på problemet som möjligt, att klargöra orsak och verkan av den ekonomiska brottsligheten. Först därefter är det möjligt att föreslå relevanta och effektiva åtgärder. Därtill kommer emellertid att man också måste beakta risken för att de åtgärder som sätts in kan ha inte önskvärda bieffekter. Med hänsyn till graden av sådana bieffekter kan det bli nödvändigt att anpassa, modifiera eller till och med avstå från åtgärd som i och för sig är ägnad att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. En åtgärd får med andra ord inte bedömas enbart efter den effekt som kan uppnås inom ett isolerat område, med bortseende från de konsekvenser som kan följa inom andra områden. Det optimala resultatet kan enligt föreningens mening bedömas först genom att väga samman både positiva och negativa konsekvenser av en insatt åtgärd utifrån alla de områden som påverkas.

Allmänt kan sägas att de åtgärder som föreslås i motionen syftar till att på väsentliga punkter utöka kontrollen och inflytandet från samhällets sida av ekonomiskt bedriven verksamhet. Enligt föreningen inger det principiella betänkligheter att ytterligare utöka den redan mycket omfattande samhällskontrollen av näringsverksamheten. Dessutom kan det ifrågasättas om de åtgärder som föreslås är de mest lämpade eller om de över huvud taget ger positivt resultat. Någon analys av det slag som inledningsvis skisserades har motionärerna inte gjort. Detta måste anses vara en allvarlig brist. Risken för skadliga bieffekter omnämns inte i motionen trots att det torde stå klart att flera av de åtgärder som föreslås innebär allvarliga ingrepp i även seriöst bedriven företagsamhet. Möjligheterna att etablera och utöva allvarligt syftande näringsverksamhet skulle försämrats. Den svenska ekonomin, och därmed samhället i stort, är mera betjänt av åtgärder som uppmuntrar och underlättar att bedriva företag i etablerade former.

Det kan vidare sägas att de åtgärder som föreslås i motionen mera angriper symptom än orsaker till den ekonomiska brottsligheten. Därtill kommer att dessa åtgärder i sig kräver resurser som tar mycket stora kostnader i anspråk. I sammanhanget bör också framhållas att motionärernas förslag innebär en ytterligare byråkratisering av näringslivet.

Föreningen är av den uppfattningen att en stor del av den ekonomiska brottsligheten har sitt ursprung i att dagens skattesystem är så utformat att det inbjuder och motiverar till brott. För att i grunden komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten bör därför skattesystemet reformeras. En

sådan åtgärd är mer ändamålsenlig än att genom ökad kontroll av näringslivet angripa vissa yttringar av ekonomisk brottslighet.

Det finns anledning att närmare beröra några av de åtgärder som föreslås i motionen. Det framhålls bl.a. att den juridiska personens form ibland missbrukas genom att den används som ett instrument enbart för att samla upp skulder. Föreningen vill i detta sammanhang framhålla att detta problem väsentligen behandlats redan i konkurslagskommitténs betänkande (SOU 1979: 13) "Konkurs och rätten att idka näring". Föreningen har i sitt remissyttrande över detta betänkande ställt sig bakom kommitténs förslag till åtgärder för att stävja missbruk av konkursinstitutet. Konkurslagskommitténs betänkande har nyligen resulterat i lagstiftning (SFS 1980: 264). Det bör vidare framhållas att redan gällande rätt erbjuder vissa möjligheter att lägga ansvaret för skulder som uppkommit hos en juridisk person på ett annat rättssubjekt under förutsättning att det föreligger en stark intressegemenskap (se t.ex. Nytt Juridiskt Arkiv avdelning I 1975: 12). Mot bakgrund av vad ovan anförts saknas enligt föreningens mening tillräckliga skäl att tillsätta en utredning av det slag som föreslås i motionen.

Frågan om ansvar för skatt och sociala avgifter vid entreprenad har, som framhållits i motionen, behandlats i en departementspromemoria redan år 1976 (Ds Fi 1976: 4). I sitt yttrande över denna promemoria ställde sig föreningen avvisande till tanken att den som anlitar en entreprenör skulle kunna göras ansvarig för att skatt och sociala avgifter betalas för entreprenörens anställda. Föreningen ansåg bl.a. att förslagen i promemorian om ökad uppgiftsskyldighet och ökat ekonomiskt ansvar var alltför omfattande och skulle kunna medföra allvarliga störningar i många seriöst arbetande företags verksamhet. Förslaget om obligatoriskt ansvar för den anlitate entreprenörens personalskatter och arbetsgivaravgifter bedömdes vara helt oacceptabelt. Det har inte framkommit några skäl att nu inta annan uppfattning än den som redovisades i föreningens yttrande över nämnda promemoria.

I motionen föreslås utredning av frågan om införande av näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet. I det tidigare nämnda betänkandet "Konkurs och rätten att idka näring" (SOU 1979: 13) har redan föreslagits att näringsförbud under vissa bestämda förutsättningar skall få tillgripas för att stävja missbruk av konkursinstitutet. Föreningen har godtagit detta förslag. I sammanhanget framhöll dock föreningen att näringsfriheten är en av grundvalarna i ett demokratiskt samhällssystem. Det uttalades också att rätten att fritt idka näring har fundamental betydelse för marknadsekonomi och därmed även för utveckling och välfärd. Föreningen framhöll som sin principiella ståndpunkt att det endast är i undantagsfall och då med hänsyn till mycket starkt vägande skäl som näringsfriheten kan tillåtas bli inskränkt. Föreningen anser inte att det f.n. finns tillräckliga skäl att överväga ytterligare näringsförbud. Under alla omständigheter finns anledning att avvakta erfarenheterna av den lagstiftning (SFS

1980: 264) om näringsförbud vid konkursmissbruk som antagits på grundval av det ovan nämnda betänkandet och som trädde i kraft den 1 juli 1980.

I motionen framförs också tanken att införa etableringskontroll i hela branscher eller näringsgrenar. Etableringskontroll av detta slag är ett stort steg tillbaka i utvecklingen och för närmast tanken till gångna tiders inskränkningar i näringsfriheten. Redan detta förhållande bör mana till eftertanke. Etableringskontroll av det slag motionärerna föreslår kan inte accepteras i en demokrati, där näringsfriheten ingår som en av de viktigaste beståndsdelarna. Dessutom skulle etableringskontroll medföra allvarliga negativa återverkningar såväl för enskilda som för samhället. Etableringskontrollen skulle med säkerhet leda till att även seriöst bedriven verksamhet på sikt skulle minska i omfattning. Motionärernas förslag såvitt gäller etableringskontroll bör därför avslås.

När det gäller frågan om straffskärpning för vissa typer av ekonomisk brottslighet, exempelvis brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen, bör observeras att fängelsestraffkommittén bl. a. har till uppgift att utreda olika brotts straffvärde. Kommittén skall därvidlag särskilt uppmärksamma den ekonomiska brottsligheten. Direktiven för kommittén innehåller i detta avseende följande uttalande.

Den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har gett upphov till mycket allvarliga problem och tillhör enligt en allmänt omfattad mening den kriminalitet som bör ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Betydande insatser har under de senaste åren också gjorts när det gäller att bekämpa sådan brottslighet. Dessa insatser kan behöva stödjas av ändringar i de straffvärden som kommer till uttryck i BrB och i andra författningar. Denna fråga bör uppmärksammas särskilt av kommittén. Bl. a. för undvikande av dubbelarbete har kommittén i den delen anledning att söka samråd med BRÅ:s styrgrupp för översyn av lagstiftningen mot den aktuella brottsligheten (se prop. 1978/79: 100 bil. 5 s. 24) och med förmögenhetsbrottsutredningen.

Vidare bör framhållas att straffbestämmelserna i den nya arbetsmiljölagen innebär en skärpning i förhållande till tidigare lagstiftning på arbetarskyddsområdet. Såvitt gäller brott mot miljöskyddslagstiftningen har miljöskyddsutredningen relativt nyligen behandlat frågor om straffvärde. Mot bakgrund av att frågan om straffskärpningar nyligen har behandlats och f. n. utreds anser föreningen att motionärernas förslag till straffskärpningar bör avslås.

Motion 1979/80: 1864

Även i motion 1979/80: 1864 föreslås att etableringskontroll införs. Denna kontroll skulle avse en rad branscher. Föreningen har berört frågan om etableringskontroll i yttrandet ovan rörande motion 1979/80: 1120. Såvitt nu är i fråga hänvisas till detta yttrande.

Sveriges köpmannaförbund

I motion 1120 anförs att åtskillig ekonomisk brottslighet försiggår inom ramen för aktiebolag, som efter avslutad användning försätts i konkurs. I vissa fall – s. k. fattigkonkurs – har inte tidigare förelegat skyldighet att anmäla gäldenärsbrott. Enligt förbundets uppfattning bör man avvakta erfarenheterna av de reformer från konkurslagstiftningen som trätt i kraft vid årsskiftet. Detsamma gäller beträffande motionens förslag om näringsförbud som sanktion utanför konkursområdet.

I motion 1864 anförs att en stor del av den ekonomiska brottsligheten skulle begås i direkt samband med näringsverksamheten, genom att näringsidkaren underlåter att anmäla sig för skyldighet till mervärdesskatt, liksom att inleverera B-skatt eller preliminärskatt samt arbetsgivaravgifter. Enligt förbundets uppfattning är det helt naturligt att näringsidkaren skall följa de verksamhetsregler som samhället ställer upp för näringsverksamheten. Detta inte minst för att all verksamhet skall ske på lika konkurrensvillkor. Motsvarande synpunkter har förbundet med anledning av den omfattande tillfällighandeln som sker i vårt land, utan att det i varje enskilt fall sker en motsvarande kontroll av verksamheten.

Däremot är förbundet tveksamt till motionens förslag om etableringskontroll. Sådan bör tillämpas för branschavsnitt av speciell karaktär. Exempel kan för Sveriges del vara banker och försäkringsbolag. Även i dessa fall kan dock tveksamma effekter uppstå, bl. a. i relation till internationella etableringsregler.

Förbundet önskar för sin del ifrågasätta om inte branschvisa, obligatoriska registreringssystem – utan etableringskontroll eller auktorisationsregler i stället kunde vara ett alternativ att utreda. Det svenska företagsregistreringssystemet är otillfredsställande och har inga genomgående branschuppdelningar. Om sådana register hade införts, skulle måhända samhällets möjligheter till kontroll och översikt, vad gäller olika former av pålagor och andra krav förbättras. Eventuellt kan man inleda verksamheten försöksvis i en eller ett par branscher.

Sveriges industriförbund

(Avsnittet om ansvar för annan juridisk persons skulder har avgetts gemensamt med *Svenska handelskammarförbundet*. Handelskammarförbundet ställer sig också i övriga delar bakom industriförbundets yttrande.)

Den ekonomiska brottsligheten utgör ett allvarligt problem på flera områden i samhället. Såväl från mera näringsrättsliga utgångspunkter som från samhälleliga aspekter i stort är det angeläget att åtgärder vidtas för att hindra ekonomisk brottslighet. Flera förslag till förbättringar har också redan genomförts och på andra områden utreds hur man bäst bör komma till rätta med problemen.

I samband med att åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten disku-

teras måste dock uppmärksammas vilka effekter åtgärderna får i sin helhet. Beträffande de intressen som förbundet företräder framstår då flertalet av de förslag som läggs i motionerna som en ytterligare ökning av kontrollen från samhällets sida av landets företag. Näringslivets förhållanden är redan i dag föremål för en omfattande reglering och statlig byråkrati. Enligt förbundets uppfattning inger det starka principiella betänkligheter att vidga samhällskontrollen ytterligare. Till detta kommer att många av de åtgärder som föreslås i motionen — oaktat de primärt är riktade mot icke seriös verksamhet — också kommer att i flera fall direkt drabba den seriösa delen av företagarna, vilka trots allt utgör den stora majoriteten av i näringslivet verksamma personer. Risker för skadliga effekter på näringslivet i dess helhet och därmed för samhället i stort måste alltid seriöst övervägas vid sådana typer av åtgärder som föreslås från motionärernas sida. I de lägen man finner att det uppstår en icke tolererbar risk för negativa effekter på den seriösa näringsverksamheten bör man söka sig andra vägar för att komma till rätta med problemen.

Från dessa mera allmänna synpunkter övergår förbundet till några av de frågor som behandlas av motionärerna.

Samhällelig insyn i företag som får lån från staten

I motionen föreslås att staten bör kunna uppställa som villkor för lån eller bidrag att insyn ges i de understödda företagens verksamhet, förutsatt att insatsen är av en storleksordning att sådan kontroll är motiverad. Vidare diskuteras möjligheten för staten att utse styrelseledamot och/eller revisor för företaget.

I författningar som reglerar stöd till näringslivet finns i tillämpliga fall regler för samhällets insyn i den verksamhet som stöds. I förordningen om regionalpolitiskt stöd (SFS 1979: 632) heter det sålunda i 36 § att

Låntagaren skall så länge lånet inte är helt avskrivet eller slutbetalt

1 för varje redovisningsår eller för den kortare tidsperiod som bestäms i särskilt fall utan anmaning lämna länsstyrelsen och den regionala utvecklingsfonden i det län där verksamheten utövas redovisning för verksamheten samt till länsarbetsnämnden redovisa sysselsättningsutvecklingen i företaget.

2 underrätta länsstyrelsen och fonden, innan beslut fattas om överlåtelse av någon betydande del av företagets anläggningstillgångar, licenser, patent eller andra liknande tillgångar eller om belåning i betydande mån av kundfordringar eller om nedläggning av verksamheten eller om annan åtgärd av motsvarande betydelse.

3 underrätta länsstyrelsen och fonden, innan beslut fattas om någon åtgärd som medför en väsentlig ändring direkt eller indirekt i äganderätten till det företag som har beviljats lånet.

4 bereda arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen eller fonden eller den någon av dem utser tillfälle att granska verksamheten och därvid lämna de uppgifter om denna som begärs.

I 37 § heter det vidare att företagets redovisning enligt 36 § 1. skall åtföljas av en rapport med uppgifter som visar företagets utveckling och att villkoren för stödet har uppfyllts. Rapportens uppgifter skall granskas och bestyrkas av företagets revisor. Vidare skall de fackliga organisationerna i företaget beredas tillfälle att yttra sig över uppgifterna.

Motsvarande regler gäller för andra stödformer, exempelvis utbildningsstödet, där regleringen finns i förordningen om regionalpolitiskt stöd, 57 §.

Frågan om återbetalning av lokaliseringsbidrag har nyligen varit föremål för granskning av riksdagens revisorer. Riksdagens revisorer har inga erinringar mot tillämpningen av gällande bestämmelser.

Vad som här anförts visar att staten har goda möjligheter till insyn och granskning av det stöd som ges till företagen, redan med gällande lagstiftning. I motionen har inget anförts som påvisar att rådande förhållanden är otillfredsställande.

I motionen diskuteras möjligheten för staten att utse styrelseledamot och/eller revisor i företag som fått stöd. I ett exceptionellt undantagsfall har staten tillsatt styrelseledamot i företag som fått stöd. Detta gäller Uddeholmsbolaget. Det har då varit fråga om ett mycket omfattande stöd utformat på ett för bolaget speciellt avpassat sätt. Stödformen har krävt särskild riksdagsbehandling. Det har således legat utanför de ordinarie ramarna för samhällets stöd till näringslivet.

Frågan rörande offentlig styrelserepresentation har aktualiserats vid skilda tillfällen. Senast förbundet yttrade sig i frågan var med anledning av departementspromemorian "Styrelserepresentation för samhället" (Ds I 1975: 6). Sammanfattningsvis uttalade förbundet m. fl. härvid följande.

"Organisationerna står fast vid sin uppfattning att statlig styrelserepresentation utgör statlig maktutövning utan demokratisk kontroll. Motsvarande gäller för kommunal styrelserepresentation. Det finns en risk att den offentlige styrelseledamotens särställning kan komma att utnyttjas av ledamotens uppdragsgivare till att föra näringspolitik direkt i storföretagen vid sidan av den ordinarie förvaltningen. Lagar, författningar och myndighetspraxis vars innehåll alla kan ta del av kommer då att ersättas med underhandsinstruktioner som inte är omedelbart tillgängliga ens för de företag i vilka den offentlige ledamoten skall fullgöra sin uppgift. Organisationerna ser också en risk att denna indirekta styrning påverkar verk och andra myndigheter genom att de i enskilda ärenden inte uteslutande tar hänsyn till ansökans objektiva innehåll utan till den offentlige ledamotens uppfattning. Även om så inte sker kan hos företagen och hos allmänheten uppfattningen skapas att sådan hänsyn tas. Detta är, sett ur allmän demokratisk synvinkel, tillräckligt för att på ett betänkligt sätt rubba tilltron till myndigheternas integritet.

Organisationerna är positiva till ett breddat fördjupat samarbete med statliga och kommunala organ. Det måste vara mest rationellt för samhällsorganen att i samarbete möta dem som har den bästa kunskapen om de

olika företagen och dessutom har befogenhet att företräda företagen utåt, dvs. dem till vilka styrelsen uppdragit att ha samhällskontakterna vanligen då styrelsens ordförande och verkställande direktören. Detta måste vara så mycket mer ändamålsenligt som av företagen icke auktoriserade samarbets- och informationskanaler är oacceptabla för dem. Offentlig styrelse-representation framstår som effektivitetshämmande för företagen. Styrelserna blir för stora och särskilt i koncerner med många styrelser blir arbetet tungrott. Systemet innebär risker för låsningar, gruppbildningar och omgång. Även från företagets utgångspunkt är det mest rationellt att kontakten med statliga och kommunala organ sker i beredningen och uppföljningen av styrelsens befattning med ärendena och inte i styrelsen.

En styrelses huvuduppgift är att fatta beslut. I sin beslutsfunktion måste styrelsen utgöra en enhet. Styrelsens ledamöter är syssломän i företaget och skall under såväl gynnsamma som ogynnsamma förhållanden fullgöra sin förvaltningsuppgift med företagets bästa för ögonen. Styrelserna får inte utvecklas till förhandlingsorgan där skilda styrelseledamöter har skilda uppgifter och särintressen att bevaka. Offentlig styrelseledamot har ett uttryckligt särintresse. Detta kan leda till dubbla lojaliteter. Beträffande kommunal styrelserepresentation framstår det för organisationerna som osunt att genom lagstiftning i ett företags styrelse ta in ett intresse som i så hög grad är part i förhållande till företaget och som dessutom ofta står i ett konkurrens- och konfliktförhållande till andra intressenter av samma slag.

Eftersom det i promemorian framlagda förslaget ända i grunden strider mot organisationernas uppfattning om hur samarbetet mellan stat, kommun och företag bör äga rum avstyrker organisationerna bestämt förslaget.”

Förbundets principiella inställning i frågan kvarstår oförändrad. Principiella invändningar mot systemet med offentliga styrelseledamöter har senare också framförts av departementschefen i prop. 1978/79: 184. Föredragande statsrådet anförde där följande (s. 7):

”Å andra sidan kan principiella invändningar resas mot att kontakterna mellan staten och näringslivet sker i former som innebär att ansvarsfördelningen mellan enskilda och offentliga intressen blir oklar och att viktiga avgöranden riskerar att undandras allmän insyn. Staten bör undvika att själv bygga in sig i företag som den skall stå fri att övervaka utifrån.

Det kan vidare framhållas att, även om en offentlig styrelseledamot principiellt har samma ställning som övriga ledamöter, det finns en risk att statliga styrelseledamöter kan användas för diskret statlig maktutövning gentemot näringslivet. Jag vill understryka att ingenting tyder på att något sådant hittills skulle ha förekommit. Vad jag nu säger riktar sig således på intet sätt mot de personer som hittills fungerat som offentliga styrelseledamöter. Kritiken gäller att offentlig styrelserepresentation är ett instrument som inom sig bär risker för utveckling av okontrollerad maktutövning hos den centrala byråkratin.

De principiella invändningarna gäller i första hand offentlig styrelserepresentation i industriföretagen.”

I nyssnämnda proposition fann vidare departementschefen skäl föreligga att utvärdera den hittillsvarande verksamheten med offentlig styrelserepresentation. Arbete med den nämnda utvärderingen pågår f.n. inom utredningen (Dir. 1979: 107) om utvärdering av offentliga styrelseledamöter i vissa aktiebolag m. m.

Med hänsyn härtill och vad som sagts ovan avstyrker förbundet bestämt motionärens förslag om möjlighet för staten att utse offentlig styrelseledamot i vissa företag som mottagit lån eller bidrag från staten.

Företagsrevisorernas ställning

Motionen innehåller förslag om att staten skall kunna utse revisor i företag som erhållit skilda stödåtgärder, om statens insatser är av den storleksordning att en sådan kontroll är motiverad. Härvid är att märka att i de fall där betydande belopp beviljats företag är det regelmässigt fråga om företag som enligt lag är skyldig att ha kvalificerad revisor. I revisors uppgift ligger bl. a. att granska huruvida mottaget stöd har använts på avsett sätt. Kravet på kvalificerad revisor torde i hög grad medverka till att sådan granskning blir samvetsgrann. Mot bakgrund härav saknas enligt förbundets uppfattning stöd för det i motionen framförda förslaget.

I motionen framförs också att i ett vidare perspektiv bör utredas om inte företagsrevisorer generellt bör utses av opartiska organ. Frågan om opartisk företagsrevision har tagits upp vid skilda tillfällen. Sålunda yttrade sig förbundet till riksdagens lagutskott i samma fråga över motion 1976/77: 648. Sammanfattningsvis uttalade förbundet därvid följande.

”Att bygga upp en omfattande och kostsam byråkrati för att utse företagens revisorer i en ny ordning, utan att praktiska fördelar därmed kan visas, är enligt Förbundets mening icke motiverat; i all synnerhet mot bakgrund av de ovan redovisade genomgripande lagstiftningsåtgärder som nyligen företagits för att åstadkomma en öppnare redovisning, förstärkt oberoende för revisorerna samt samhällelig kontroll av revisorernas verksamhet. Förbundet avstyrker därför motionärernas hemställan.”

I lagutskottets betänkande (1977/78: 1) med anledning av nämnda motion ansåg utskottet att frågan om offentliga revisorer då inte borde tas upp till närmare prövning och hemställde att riksdagen skulle avstå motionen. Riksdagen beslutade senare i enlighet med utskottets hemställan.

Några nya omständigheter som bör föranleda att bedöma frågan annorlunda har inte förekommit. Med hänsyn härtill och vad som sagts ovan avstyrker förbundet motionärens förslag.

Ansvar för annan juridisk persons skulder

I motionen sägs att det förtjänar övervägas om inte lagstiftningen om juridiska personer bör ändras så att i vissa särpräglade undantagssitua-

tioner fysisk eller juridisk person, som har ett bestämmande inflytande i en annan juridisk person, åläggs ett direkt ansvar för dennas skulder. Frågan – tilläggs det – bör utredas.

Den principfråga som tas upp i motionen har huvudsakligen aktualitet för två företagsformer, nämligen aktiebolag och ekonomiska föreningar. Otvivelaktigt är aktiebolaget den dominerande associationsformen inom svensk industri och annan näringsverksamhet. Förbundet begränsar därför sina synpunkter till denna associationsform. Det principiella resonemanget har emellertid bäring även på ekonomiska föreningar eller andra associationsformer där begränsad ansvarighet kan förekomma.

Att delägare i aktiebolag inte svarar personligen för bolagets förpliktelser är en grundläggande regel i aktiebolagslagen (ABL). Regeln innebär att borgenärerna är hänvisade till bolagets tillgångar. I syfte att säkra borgenärernas rätt har emellertid ett omfattande regelsystem uppställts för att tillse dels att en bolagsförmögenhet verkligen skapas vid bolagets bildande och dels att det sålunda bundna kapitalet inte försvinner under bolagets verksamhet. Det bundna kapitalet fungerar med andra ord som ett slags garanti för borgenärsintressena.

Vidare är att märka att huvudregeln om frihet från personligt ansvar inte är undantagslös. Ett begränsat ansvar för bolagsfunktionärer m. fl. kan komma ifråga enligt särskilda regler i ABL. De som deltar i åtgärd eller beslut på bolagets vägnar för bolagets registrering svarar sålunda solidariskt för uppkommande förpliktelser. Ett viktigt undantag är vidare att styrelseledamöter, VD och aktiägare kan komma att solidariskt svara för bolagets förpliktelser i den mån de ej fullgör vad som åligger dem enligt bestämmelsen om likvidationsskyldighet vid kapitalförlust (ABL 13 kap 2 §). Också andra bestämmelser i ABL genombryter principen om frihet från ansvar för bolagets förpliktelser. Detta är fallet med de på skadeståndsrättslig grund upbyggda reglerna i 15 kap. om skadeståndsansvar för bl. a. stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör och revisor för deras sätt att fullgöra sina uppdrag. Det förutsätts att skadan har orsakats uppsåtligen eller av oaktsamhet. Även aktiägare kan drabbas av skadeståndsansvar, om han genom att medverka till överträdelse av ABL eller bolagsordningen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillfogar bolaget, aktieägare eller annan person skada.

På skatteområdet torde kunna sägas att personligt ansvar för aktiebolags skulder snarare har blivit huvudregel än undantag. Sålunda förekommer s. k. ställföreträdaransvar såväl enligt uppbördslagen som enligt lagen om mervärdeskatt. Nyligen har motsvarande ansvar föreslagits för arbetsgivaravgifter.

I en nyligen framlagd proposition (prop. 1979/80: 143) framläggs vidare förslag om vissa ändringar i ABL bl. a. i syfte att förebygga missbruk av aktiebolagsformen. Bl. a. föreslås att minst en av bolagsstämman utsedd revisor skall vara kvalificerad, om det enligt senast fastställda balansräk-

ning inte finns full täckning för bolagets registrerade aktiekapital. Vidare föreslås vissa åtgärder när det gäller byte av firma och säte. Sålunda skall bolaget genast underrätta länsstyrelsen i det län där bolagets styrelse har sitt säte om ett beslut om firmabyte eller ändring av sätesort. Slutligen föreslås i nämnda proposition att ett aktiebolag varje år i samband med att bolaget sänder in sin årsredovisning till patentverket skall bifoga en aktuell förteckning över bolagets styrelseledamöter, verkställande direktör, suppleanter och firmatecknare med uppgift om deras postadresser och personnummer.

Redovisningen ovan exemplifierar att det redan i dag, såväl inom ramen för aktiebolagslagen som på det skatterättsliga området, finns ett omfattande regelsystem uppbyggt av hänsyn till bolagets borgenärer och för att förebygga missbruk av aktiebolagsformen. Härtill skall också läggas det av riksdagen nyligen antagna förslaget om näringsförbud för personer som missbrukat konkursinstitutet. Effekterna av alla dessa regler när det gäller att motverka den ekonomiska brottsligheten skall inte överskattas. Såväl från principiella utgångspunkter, som av konkurrensskäl är det viktigt att konstaterat missbruk av aktiebolagsformen beivras. Lagstiftningen får dock inte utformas med primärt syfte på undantagssituationer så att därigenom lojalt bedriven affärsverksamhet förhindras eller omöjliggörs.

Principen om personlig ansvarsfrihet för delägare i aktiebolag är en grundläggande förutsättning för att aktiebolagens kapitalbehov skall kunna tillfredsställas. Mot bakgrund av de senaste årens djupa industriella kris och med hänsyn till den skrämmande låga soliditeten som generellt sett råder i svensk industri framstår en regel om ansvarsgenombrott som synnerligen äventyrlig från närings- och sysselsättningspolitiska utgångspunkter. Möjligheterna att driva vidare företag som befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation skulle väsentligt försvåras om delägarna skulle riskera att bli personligt ansvariga för skulderna. Resultatet kan, som det senare visar sig, bli onödiga nedläggningar av företag med åtföljande friställningar av personal.

Räddningsaktioner av nedläggningshotade företag kan i vissa fall bestå i förvärv av eller delägarskap i det krisdrabbade företaget. I sådana akuta situationer kan inte undvikas att beslut om förvärvet måste fattas mycket snabbt. Det är då av avgörande betydelse att det ekonomiska ansvaret är begränsat till gjord kapitalinsats och till eventuella åtaganden gentemot statsmakterna eller andra i avtalsmässig form. Beslut om företagsförvärv kan även behöva fattas snabbt av andra skäl, exempelvis om flera företag konkurrerar om förvärv av ett annat företag. I nu nämnda fall men även i andra strukturomvandlingssituationer där beslutsprocessen kan vara längre är det emellertid med hänsyn till koncernens soliditet ett samhällsintresse att förvärvarens kalkylerade risk ytterst är begränsad till kapitalinsatsen. Förbundet vill i det här sammanhanget också framhålla att fortsatta strukturrationaliseringar genom fusioner är nödvändiga för att svenskt

näringsliv, särskilt industrin, skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen. Gällande huvudprincip i ABL framstår därför som en lämplig avvägning mellan beaktansvärda intressen.

I och för sig synes motionärens förslag huvudsakligen ta sikte på den mindre seriösa företagsverksamheten. Emellertid torde en lagbestämmelse som skulle avgränsa tillämpningsområdet till nämnda företagskategori av uppenbara skäl svårigen kunna uppställas utan att därigenom även "vita" förfaranden träffades. En sådan reglering är oacceptabel. Redan i dag synes dessutom rättspraxis inta den ståndpunkten att där någon på ett stötande sätt använt bolagsformen för att minimera sin egen ersättnings-skyldighet och där bolaget utrustats med helt otillräckliga kapitalresurser kan personlig ansvarighet uppkomma (SOU 1978: 66 s. 142). De förfaranden motionären kan ha i åtanke torde därför till viss del redan nu kunna åtkommas. Exempel från skatterättens område visar också att regler om personligt ansvar många gånger saknar värde när det gäller att komma till rätta med missbruksformer av aktiebolagsformen. Det torde sålunda inte vara ovanligt att ställföreträdaren saknar egna tillgångar (BRÅ Rapport 1978: 1 s. 35).

Förbundet vill mot bakgrund av det sagda starkt ifrågasätta behovet av en utredning. I sammanhanget vill förbundet också erinra om de nyligen lämnade kommittédirektiven "Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer" (Dir. 1980: 20).

Departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m.

Beträffande förslagen i promemorian (Ds Fi 1976: 4) om ansvar för skatt vid entreprenad m. m. hänvisas till vad förbundet anförde i remissyttrande över promemorian. Förbundet vill understryka vad där yttrades angående angelägenheten av att effektiva åtgärder vidtas för att komma till rätta med vissa uppdragstagares skatte- och avgiftsundandragande, inte minst med hänsyn till de konkurrenssnedvridande effekter till de seriöst arbetande företagens nackdel, som detta skatte- och avgiftsundandragande leder till. Samtidigt är det självfallet av stor vikt att de åtgärder som sätts in inte, eller i varje fall i så liten grad som möjligt, medför merarbete och störningar för de seriösa företagen. Sett från sistnämnda synpunkt var förslagen i promemorian mycket bristfälliga. Det är därför att hoppas att det omarbetade förslaget till lagstiftningsåtgärder som regeringen aviserat skall tillgodosätta kraven på åtgärder direkt riktade mot missförhållandena och inte, som enligt promemoriaförslaget, mot näringslivet i dess helhet.

Näringsförbud och etableringskontroll

Motionärerna föreslår en utredning av frågan om att införa näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet. Vidare framförs tanken på

att inom branscher eller näringsgrenar, där missbruk regelmässigt förekommer i en mera påtaglig omfattning, införa etableringskontroll.

Principen om näringsfrihet är en av grundvalarna i ett marknadsekonomiskt system och av fundamental betydelse för näringslivets effektivitet och utvecklingsförmåga och därigenom också för hela samhällets välbefinnande. Stor anledning finns alltså att med kraft värna om rätten att fritt kunna idka näring i fri konkurrens med andra företag.

Näringsförbud innebär otvivelaktigt ett stort ingrepp i den principiella näringsfriheten som råder i vårt land. Samtidigt som mera allmänna och grundläggande principer genombryts innebär ett näringsförbud för den drabbade en synnerligen långtgående och drastisk åtgärd. I sak medför ett förbud, att vederbörande under flera år kan komma att sakna försörjningsmöjligheter.

Riksdagen har nyligen antagit ett förslag om näringsförbud för sådana personer som missbrukar konkursinstitutet. Förbundet, som också i huvudsak godtog förslaget, underströk i sitt remissyttrande över konkurslagskommitténs betänkande "Konkurs och rätten att idka näring" (SOU 1979: 13) att institutet näringsförbud inte är lämpligt som ett mera allmänt medel för att komma till rätta med de problem som kan uppkomma i samband med näringsverksamhet. Först vid mycket speciella förhållanden, och då andra åtgärder visat sig verkningslösa, kunde enligt förbundets mening näringsförbud tillgripas.

Förbundet kan inte finna att det – utöver området för missbruk av konkursinstitutet – föreligger sådana ytterst speciella förhållanden att så långtgående åtgärder som ytterligare näringsförbud bör övervägas. Dessutom torde det finnas anledning att först utvärdera systemet med näringsförbud vid konkursmissbruk innan man överhuvud taget tar några initiativ till en utvidgning av förbudssystemet.

I motionen framförs som nämnts också förslag om att undersöka förutsättningarna för etableringskontroll i hela branscher och näringsgrenar, där ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning. En sådan obligatorisk auktorisation inom en hel bransch innebär ett allvarligt ingrepp i näringsfriheten. Det är väsentligt att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag och nya idéer. Ett auktorisationssystem skulle få starka konkurrensbegränsade effekter med åtföljande risker för en steltnad struktur. Etableringskontrollen skulle med stor sannolikhet leda till att även seriösa företag utestängdes från marknaden. Härigenom drabbas hela samhället. De åtgärder som behövs mot den ekonomiska brottsligheten bör inte vidtagas till detta pris utan här får andra remedier som inte drabbar den seriösa företagsamheten användas. Motionärernas förslag angående etableringskontroll bör därför avslås.

Straffskärpningar för bl. a. brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen

Beträffande frågan om straffskärpning för vissa typer av ekonomisk brottslighet, exempelvis brott mot arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftningen, bör uppmärksammas det utredningsarbete som pågår eller nyligen resulterat i lagstiftningsåtgärder. Fängelsestraffkommittén, som bl. a. skall utreda olika brotts straffvärde, skall således särskilt uppmärksamma den ekonomiska brottsligheten. Vidare innebär straffbestämmelserna i den nya arbetsmiljölagen en skärpning i förhållande till tidigare lagstiftning på området.

Vad gäller brotten mot miljöskyddslagstiftningen har miljöskyddsutredningen nyligen behandlat frågan om gärningarnas straffvärde. Miljöskyddsbrotten har också tagits upp av BRÅ i rapporten "Kriminalisering av föroreningar av miljön" (PM 1979: 6). I rapporten föreslås att miljöskyddsbrotten förs in i brottsbalken.

De konkreta lagstiftningsresultaten av bl. a. redovisade utredningars arbeten bör, enligt förbundets uppfattning, avvaktas innan ställning tas till om ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Förbättring av valutakontrollen

I fråga om motionärernas förslag till förbättring av valutakontrollen m. m. instämmer förbundet i vad som härvidlag anförts i remissvar från Svenska bankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund.

Sveriges hantverks- och industriorganisation SHIO-Familjeföretagen

Organisationen ser den ekonomiska brottsligheten och avarter i form av svartjobberi och illojal företagsamhet som ett av samhällets största problem i dag. Dessa företeelser drabbar inte bara samhällets och dess medborgare utan också den lojalt arbetande företagsamheten genom att konkurrensen snedvrids. Vi har också i olika sammanhang, bl. a. i flera remissyttranden, pekat på dessa problem och krävt att åtgärder vidtas för att förhindra denna form av illojal konkurrens och brottslighet.

Det kan vara på sin plats att redan här deklarerat att en helt överspännande orsak till dessa ekonomiska avarter är det tunga skattetrycket, i all synnerhet marginalskatterna och arbetsgivaravgifterna. Det är allt för ekonomiskt frestande för oseriösa företagare, "extraknäckande" arbetstagare och konsumenterna av varor och tjänster att tillsammans kringgå samhällets skatte- och avgiftssystem. En rejäl marginalskattereform skulle säkerligen lösa många av problemen, liksom en nedtrappning av arbetsgivaravgifterna.

Motionärerna har framfört en rad olika förslag för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Vi delar motionärernas målsättning men, som framgår ovan, tror vi inte att justeringar runtomkring problemets kärna kan lösa problemen. Vissa av motionärernas förslag anser vi också tveksamma ur andra aspekter. Organisationerna har dock enbart inbjudits att

yttra sig över ett av förslagen, nämligen att ett direkt ansvar för annan juridisk persons skulder bör läggas på den fysiska eller juridiska person som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Denna fråga har redan behandlats av brottsförebyggande rådet i promemorian "Aktiebolagslagen – förstärkt skydd för det bundna kapitalet m. m." (BRÅ PM 1979: 5). I promemorian föreslogs en skärpning av bestämmelserna om likvidation, då aktiekapitalet helt eller delvis gått förlorat. Dels förordades en återgång till i huvudsak den ordning som gällde till utgången av 1975, dels föreslogs att bolag inte längre skulle få driva verksamhet under längre tid utan att ha två tredjedelar av aktiekapitalet täckt.

SHIO-Familjeföretagen anförde i sitt yttrande över promemorian att BRÅ byggde sina ändringsförslag på allmänna resonemang och inte på något konstaterat missbruk av reglerna. Någon större praktisk erfarenhet av reglerna ansåg organisationen inte heller fanns med tanke på den korta tidsrymd som gått sedan lagändringen 1975. SHIO-Familjeföretagen ansåg inte de allmänna resonemangen vara av den art att en lagändring var nödvändig, innan sådan erfarenhet vunnits. Mot denna bakgrund avstyrkte organisationen de föreslagna reglerna beträffande likvidation och täckning av förlorat aktiekapital. Förslaget berörs i regeringens proposition 1979/80:143 angående ny lagstiftning om handelsbolag m. m.

SHIO-Familjeföretagen anser att inte motionärerna påvisat att något nytt inträffat på detta område som skulle ge anledning för organisationen att ompröva sin ståndpunkt vad avser berörda regler. Motionärernas förslag i detta avseende avstyrkes därför.

Vidare anser organisationen att ingen ytterligare utredning över problemområdet behövs utöver den som BRÅ redovisat 1979 och den som kommer att redovisas under innevarande år.

Svenska bankföreningen och Sveriges föreningsbankers förbund (gemensamt yttrande)

Valutakontroll

Enligt motionärerna är valutakontrollen otillfredsställande. De föreslår dels omedelbara "förbättringar" av valutakontrollen, dels ändrade direktiv till valutakommittén i samma syfte.

Motsvarande motionsyrkanden framfördes tidigare vid årets riksmöte i motionen 1067 (s), som behandlades i finansutskottets betänkande 1979/80:15.

Finansutskottet bemötte påståendena om otillåtna kapitalströmmar ut ur Sverige och påpekade bl. a. att de svenska bankerna varje år gör mellan sex och åtta miljoner betalningstransaktioner mellan Sverige och utlandet för kunders räkning, med en sammanlagd betalningsvolym som överstiger 250 miljarder kronor. Utskottet uttalade att en granskning av alla dessa transaktioner knappast är praktiskt möjlig att genomföra och framhöll att

en reglering av handelskrediter och löpande betalningar skulle stå i strid med våra internationella åtaganden och försvåra vårt deltagande i världshandeln, just i en tid då vi behöver förnya vår utlandskonkurrerande sektor. Utskottet förutsatte att riksbanken följer dessa frågor och tar erforderliga initiativ samt hänvisade också till att frågorna har en naturlig plats inom ramen för valutakommitténs arbete.

Bankorganisationerna vill understryka riktigheten i vad finansutskottet sålunda anförde. Under 1970-talet har i själva verket den svenska ekonomins utlandsberoende avsevärt ökat. Ett skäl härtill är behovet att finansiera det växande svenska bytesbalansunderskottet i utlandet. De svenska bankerna har kommit att alltmer engageras i de för svensk ekonomi allt viktigare utlandsaffärerna. Svenskt affärsbankväsende har under senare år kraftigt internationaliserats.

Friare förhållanden i valutahänseende skulle mot denna bakgrund medföra fördelar för svensk utrikeshandel och därmed för bytesbalansen. Närmare belysning av dessa frågor ankommer på valutakommittén, och det är därför inte anledning för bankorganisationerna att i detta remissärende ytterligare utveckla sina synpunkter. Bankorganisationerna föreslår att justitieutskottet inte nu tar ställning i de av motionärerna väckta sakfrågorna utan i stället finner att kommitténs förslag bör avvaktas.

Samhällelig kontroll över kreditströmmarna

Under hänvisning till den s. k. svarta lånemarknaden påyrkar motionärerna bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och, som medel härför, förstärkt samhällsinflytande i bankerna.

Den nuvarande samhällskontrollen över bankerna kan kortfattat beskrivas på följande sätt. De övervakas av riksbanken, bankinspektionen, valutastyrelsen, nämnden för bankkontorsetablering, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen och datainspektionen. Bankinspektionen kontrollerar att sund bankverksamhet iakttas och utövar priskontroll på banktjänster. Riksbanken tillämpar i sin kontroll bl. a. lagen om kreditpolitiska medel, som innehåller en hel arsenal av instrument för styrning av bankernas verksamhet och då särskilt styrning av de av motionärerna uppmärksammade kreditströmmarna. Vidare tillsätter regeringen ledamöter i bankernas styrelser, både centralt och regionalt, och kommunerna har rätt att utse representanter i affärsbankernas ca 850 kontorsstyrelser. En år 1978 företagen undersökning visade att antalet samhällsrepresentanter i de elva privata affärsbankernas centrala, regionala och lokala styrelser var 240 (suppleanter ej medräknade).

Samhällsinflytandet i bankerna måste således enligt bankorganisationernas mening anses vara betydande och fullt tillräckligt för att möjliggöra erforderlig kontroll.

Likväl är det helt riktigt att, som motionärerna påpekar, det finns en lånemarknad vid sidan av bankerna; ibland kallas den svart eller grå, ibland oreglerad.

Bankorganisationerna vill starkt understryka att förekomsten och ökningen av den oreglerade kreditmarknaden inte möjliggörs av bristande samhällsinflytande i bankerna. I stället är förhållandet att den ökande kreditpolitiska kontrollen över bankerna, däri inbegripet regleringen av deras kreditströmmar, ofrånkomligen styr kreditströmmarna ut till den oreglerade marknaden. I tider med hård kreditåstramning tenderar den oreglerade kreditmarknaden att öka. Denna marknad omfattar hela samhället och alla är ense om att den i sin helhet av praktiska och andra skäl inte kan läggas under total kontroll.

De åtgärder som erfordras – och som både bankerna och riksbanken eftersträvar – är av finanspolitisk och kreditpolitisk art och syftar till att i möjligaste mån återföra kreditströmmarna från den oreglerade till den reglerade marknaden; genom att den sistnämnda, som ovan visats, redan är tillräckligt samhällskontrollerad, uppnås därigenom det av motionärerna äsyftade resultatet. Ökade restriktioner får däremot rakt motsatt effekt.

Bankorganisationerna föreslår därför att motionsyrkandet i denna del avstyrks av utskottet.

Föreningen auktoriserade revisorer FAR

1. I motion 1979/80:1120 tas upp frågan om statlig insyn i företag som erhåller lån och bidrag från staten. Det anges att staten i vissa fall bör utse styrelseledamot och/eller revisor för dylikt företag och ifrågasätts om ej aktiebolagslagen bör ändras så att sådan styrelseledamot eller revisor skall kunna tillsättas utan att bolagsstämma behöver hållas.

I detta sammanhang kan påpekas att den 21 juni 1979 utfärdats en ny förordning om regionalpolitiskt stöd (SFS 1979: 632), i vilken statens kontroll och övervakning regleras. Enligt dessa bestämmelser skall i aktiebolag och ekonomiska föreningar, som erhåller stöd, utses kvalificerade revisorer, vilka på särskilt sätt skall granska och intyga efterlevnaden av villkoren för stödet. FAR finner det befogat att staten har möjlighet att även i andra speciella fall utse styrelseledamot och/eller revisor i företag, som erhållit statliga lån och bidrag. Någon anledning att för tillgodoseende av nämnda begränsade syfte ändra aktiebolagslagens regler om utseende av revisorer synes emellertid ej föreligga. Frågan bör kunna lösas genom särskild lagstiftning.

2. I motionen förordas utredning om "företagsrevisorer generellt bör utses av opartiskt organ".

Likartade förslag, som vid tidigare tillfällen framförts i motioner, har avslagits av riksdagen. FAR vill erinra om att revisors verksamhet under senare år ingående behandlats i olika sammanhang, främst vid fastställandet av 1975 års aktiebolagslag. Senast har i BRÅ:s PM 1978:2 "Revisors verksamhet" framlagts ett antal förslag syftande bl. a. till att stärka revisorernas ställning i olika avseenden. FAR har i huvudsak tillstyrkt nämnda förslag. Det må vidare framhållas att såväl FAR som kommerskollegium,

tillsynsmyndigheten för de auktoriserade och de godkända revisorerna, målmedvetet arbetat för att säkerställa auktoriserade och godkända revisorers självständighet.

FAR ser ej något behov av att det f.n. företas en ny utredning om utseendet av revisorer eller rörande deras verksamhet.

3. Motionärerna anför vidare att det bör utredas om ej företagsrevisorer "bör inrikta sig på en mera allmän bedömning av företagets verksamhet i form av utvidgad förvaltningsrevision".

I propositionen (1975:103) med förslag till ny aktiebolagslag m. m. uttalade statsrådet Lidbom i fråga om förvaltningsrevision bl. a. (s. 243): "Eftersom revisorernas granskning enligt mitt förslag skall ha den omfattning som god revisionssed bjuder kommer i så fall revisionsberättelserna med tiden att återspegla en fördjupad och utvecklad förvaltningsrevision. Denna utveckling i tillämpningen bör f. n. inte föregripas". FAR anser att den uppfattning, som kommer till uttryck i uttalandet, fortfarande är aktuell.

Ett viktigt inslag i FARs verksamhet är ett utvecklingsarbete syftande till att bl. a. genom rekommendationer främja utvecklingen av god revisionssed och god redovisningssed. Ledamöter i FAR skall enligt föreningens regler för god revisorssed beakta dylika rekommendationer. Detta innebär att dessa får en betydande genomslagskraft och även torde bli vägledande för andra kategorier av revisorer än FAR-ledamöter. Ett arbete med en rekommendation rörande förvaltningsrevision har inletts för åtskilliga år sedan. Preliminära riktlinjer för berörda rekommendationer har redovisats i tidskriften Balans, nr 4 och 5/1978. Kopia av artiklarna bifogas¹. Utfärdandet av rekommendationer måste av naturliga skäl ske med stor omsorg och med en så långt möjligt allsidig belysning av det område, som behandlas. Detta innebär, särskilt när det gäller en så komplicerad fråga som förvaltningsrevision, att arbetet måste ta avsevärd tid. FAR:s styrelse räknar med att år 1981 kunna framlägga ett förslag till rekommendation i ämnet.

4. Slutligen förordar motionärerna ett övervägande av möjligheten att kräva obligatorisk redovisning av revisorerna om hur företaget fullgör sina förpliktelser mot det allmänna.

I avsaknad av närmare specificering av vad som avses härmed saknar FAR möjlighet att ta ställning till förslaget.

Mot bakgrund av vad ovan anförts avstyrker FAR motionen i den del den avser företagsrevisorernas ställning och uppgifter. Den ovan under punkt 1 berörda möjligheten för staten att utse revisor i företag, som erhållit statliga lån eller bidrag, bör som tidigare anförts kunna tillgodoses genom särskild lagstiftning.

¹ Här uteslutna.

Svenska revisorsamfundet SRS

I motion 1979/80:1120 framhålls — s. 5 — att det "i ett vidare perspektiv bör utredas om inte företagsrevisorer generellt bör utses av opartiska organ och inrikta sig på en mera allmän bedömning av företagets verksamhet i form av utvidgad förvaltningsrevision".

Vad gäller det första ledet av det citerade stycket må erinras om att liknande förslag tidigare vid upprepade tillfällen behandlats av riksdagen. Förslagen har avslagits. SRS återger vad i detta avseende anförts från samfundets sida i anledning av yrkande i motion 1974:387 angående utbyggnad av reglerna om företagsrevision.

"Motionärerna anser det orimligt att revisorerna utses av dem som skall kontrolleras. Särskilt tydligt framstår detta i ett läge med ett mycket stort antal fåmansbolag. Därför bör länsstyrelsen utse minst en revisor i varje företag.

Vi vill i detta sammanhang framhålla följande. För att förhindra att till revisor väljs någon som är i beroendeställning till dem han skall kontrollera föreskrivs i aktiebolagslagen att till revisor ej får utses befattningshavare i bolaget eller den som eljest intar en underordnad eller beroende ställning till styrelseledamot, verkställande direktör eller till befattningshavare som ombesörjer eller kontrollerar bokföringen eller medelsförvaltningen. Lika så förbjudes den som är gift eller nära släkt med någon av nämnda befattningshavare att vara revisor.

I Kungl. Maj:ts kungörelse om auktorisation och godkännande av revisorer (SFS 1973:221) föreskrivs vidare att auktoriserad och godkänd revisor skall noga iakttaga enligt lag eller annan författning eller i övrigt gällande jävsbestämmelser för revisorer. Föreligger eljest särskild omständighet som kan rubba förtroendet till revisors opartiskhet eller självständighet vid utförandet av uppdrag skall han avböja detta.

Lagstiftningen har alltså redan skapat ett system av regler för tryggnad av revisorns oberoende ställning.

Genom kommerskollegiets tillsyn över auktoriserade och godkända revisorers verksamhet övervakas att reglerna följs. I den ovan nämnda kungörelsen finns också en bestämmelse om att kollegiet skall underrättas om länsstyrelse eller skattechef i samband med sin ämbetsutövning uppmärksammar anmärkningsvärd omständighet i fråga om revisors verksamhet.

Vi anser att den nuvarande lagstiftningen erbjuder tillräckliga garantier för opartisk och konstruktiv revision. De synpunkter som samarbetsutredningen framfört i betänkandet Företag och samhälle (SOU 1970:41) och som motionärerna åberopat har på väsentliga områden blivit tillgodosedda. Genom olika åtgärder har samhället och de anställdas insyn och inflytande i företagen ökat. Vi vill här endast nämna det nya informations-systemet mellan samhälle och företag och styrelserepresentation för anställda. Vidare har frågan om särskilda arbetstagarkonsulter varit föremål för utredning."

Vad samfundet anfört i det återgivna avsnittet har fortfarande aktualitet. SRS anser inte att några nya omständigheter tillkommit som stöd för förslaget att revisorer generellt bör utses av statliga organ. I sammanhanget vill SRS även peka på de förslag som brottsförebyggande rådet framlagt i sin PM 1978:2 "Revisors verksamhet". Såvitt gällde de däri framförda förslagen till åtgärder för att stärka revisorns ställning och revisionens kvalitet hade SRS inga väsentliga invändningar.

Vad därefter gäller det andra ledet i det citerade motionsavsnittet, att revisionen bör i större utsträckning inrikta sig på en allmän bedömning av företagets verksamhet i form av utvidgad förvaltningsrevision, vill samfundet framhålla att det vägledande kravet för revisorn är att revisionen skall utföras i enlighet med reglerna för god revisionssed. Detta gäller även omfattningen och inriktningen av revisionen. Den goda revisionsseden är ingalunda en statisk norm utan påverkas fortlöpande av olika värderingar. Beträffande utvecklingen av god revisionssed är det en angelägenhet för de kvalificerade revisorernas organisationer att ge vägledning för sina ledamöter. Av särskild betydelse i detta avseende är de rekommendationer, som utfärdas av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR och som ger riktlinjer inte bara för FAR-ledamöter utan även för andra kategorier revisorer. Såvitt är samfundet bekant pågår inom FAR arbete med utfärdande av förslag till rekommendation i fråga om förvaltningsrevision.

Motionärerna överväger också möjligheten att kräva obligatorisk redovisning av revisorerna om hur företaget fullgör sina förpliktelser mot det allmänna. Kravet är mycket allmänt formulerat och därför också omöjligt att bemöta i sak. SRS vill dock framhålla att införande av en dylik förpliktelse för revisorn kan medföra allvarliga konsekvenser för hans möjlighet att genomföra revisionen i förtroendefull samverkan med företaget. Revisionens kvalitet kan härigenom komma att påverkas negativt. Samfundet vill i sammanhanget även hänvisa till följande uttalande av brottsförebyggande rådet i PM 1978:2 "Revisors verksamhet", s. 59:

"Arbetsgruppen anser sig slutligen till undvikande av missförstånd böra betona att den nu aktuella etiska regeln inte i något fall skall utgöra hinder för revisor att lämna upplysning om innehållet i gällande rätt. Likaså bör understrykas att någon skyldighet att särskilt beakta myndigheternas intressen inte skall åvila revisor. Inga anspråk bör ställas på honom att verka som en 'förlängd arm' för exempelvis skattemyndigheterna."

Kooperativa förbundet (KF)

KF delar den allmänna uppfattning som kommer till uttryck i motion 1979/80:1120 om behovet av att bekämpa ekonomisk brottslighet. KF tillstyrker också förslaget om en utredning av näringsförbud som påföljd vid brottsliga förfaranden. KF är däremot tveksam till övervägandena om en etableringskontroll.

Svenska företagares riksförbund

Förbundet har 26.000 medlemmar varav de flesta är företagare med mindre eller medelstora företag. Medlemmarna representerar de flesta branscher inom tillverkning, handel och tjänster. Inom tjänstesektorn ingår ett stort antal advokater, revisorer och andra konsulter. En stor del av medlemmarna bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform.

Förbundet konstaterar att brottslighet med ekonomisk anknytning inte är någon nyhet. Både strafflagen och brottsbalken har till väsentliga delar handlat om ekonomiska brott. Förbundet konstaterar vidare att ekonomisk brottslighet förekommer i alla typer av samhällen.

Diskussionen om den ekonomiska brottsligheten har tagit fart under de senaste 6–7 åren. I takt med stat och kommuners anspråk på en allt större del av den enskildes och företagets inkomster har det blivit allt lönsammare att undandraga det allmänna skatt. Med världens högsta skattetryck har det m. a. o. blivit lönsamt att "skattesmita".

Under 1979 beräknas det svenska folket ha gjort svarta affärer på mellan 15–30 miljarder kronor.

I motion 1979/80: 1120 föreslås ökad kontroll av medborgare och företag för att stävja den tilltagande skattebrottsligheten. Detta bl. a. för att förhindra att samhällssolidariteten ytterligare undergrävs.

Förbundet delar inte denna inställning. Tvärtom anser förbundet att det totala skattetrycket skall sänkas för att komma tillrätta med den tilltagande skattebrottsligheten. Faran med de i motionen föreslagna åtgärderna är att kontroll föder kontroll. Inom några år anses med säkerhet de i motionen föreslagna åtgärderna som otillräckliga och krav kommer att resas på ytterligare kontroll. Risk finns då att Sverige glider mot ett samhälle med totalitära inslag.

Väljer man i stället att sänka skattetrycket kommer troligtvis många av de människor som i dag "skattefuskar" att inse att det faktiskt lönar sig att arbeta, att de kan förbättra sin egen situation genom "hederligt" arbete. Detta i sin tur kan lösgöra personal vid polis-, åklagar- och skattemyndigheter för arbete med den svåra ekonomiska brottsligheten. För att bekämpa denna behövs enligt förbundet inga nya lagar men fler och bättre utbildade tjänstemän inom ovan angivna myndigheter.

Förbundet instämmer m. a. o. inte i de föreslagna kontrollåtgärderna och motiven till detta är:

Lag mot skatteflykt

Om en generalklausul införes, fränhändes de skattskyldiga möjligheten att i alla lägen kunna förutse de skattemässiga konsekvenserna av sina ekonomiska transaktioner. Skattedomstolarna ges rätt att vid taxeringen behandla ett civilrättsligt giltigt förfarande som något helt annat än vad det är och med helt andra beskattningseffekter till följd. Det handlar alltså om en rätt att tolka lagen i strid mot dess bokstav. Det ligger i sakens natur att

detta medför rättsosäkerhet. Det allmänna utrustas med ett vapen som den enskilde inte på vanligt juridiskt sätt kan försvara sig mot.

De mera osympatiska effekterna av en generalklausul kan förväntas avse fall, där parterna i ett avtalsförhållande är helt okunniga om att klausulen existerar eller i vart fall om att den kan bli tillämplig på deras transaktion. För att kunna bedöma tillämpligheten av en generalklausul krävs normalt kvalificerad skatterättslig expertis. Det är svårt för en oerfaren att genomlysna en så komplicerad lagstiftning, som en generalklausul med naturnödvändighet måste utgöra. Endast en mycket liten del av alla mer eller mindre invecklade transaktioner som företas genomföres under medverkan av sådan expertis. Följden måste alltså ovillkorligen bli endera att transaktioner helt oförutsett faller under generalklausulens tillämpning eller att skatteexpertis alltid kopplas in då en invecklad affär skall göras. Att detta för många skattskyldiga med täta ekonomiska transaktioner kan bli synnerligen dyrbart är en självklarhet. Den som inte vill eller anser sig kunna ikläda sig sådana kostnader lever osäkert.

Det är högst tveksamt om en generalklausul verkligen får den sanerande effekt som man tänker sig. Den kategori skattskyldiga som man vill komma åt, dvs. de som konsekvent och systematiskt utnyttjar ihålligheter i skattelagstiftningen och därigenom placerar sig själva i ett gynnat konkurrens-läge gentemot andra skattskyldiga, är så förslagna och har sådan tillgång till experthjälp, att de knappast låter sig fångas in av en generalklausul. Däremot är risken stor att vanligt hederligt affärsfolk som saknar sådan förslagenhet och ej kan hålla sig med kvalificerad hjälp, av okunnighet och förbiseende drabbas av klausulens hårda bestämmelser.

De anförda synpunkterna anser förbundet ha såndan tyngd, att de mer än väl motiverar att tanken på en generalklausul skrinläggs. Systemet att täppa luckor i skattelagarna i den takt de uppdagas har förvisso sina svagheter, men det tillgodoser på ett helt annat sätt än en generalklausul de skattskyldigas berättigade krav på att kunna förutse konsekvenserna av sitt ekonomiska agerande. Systemet med punktlagstiftning har dessutom den fördelen, att det föranleder inte tillnärmelsevis så många taxeringsprocesser, som en generalklausul kommer att draga med sig.

Taxeringsrevision och skattekontroll – förbättrat samarbete myndigheter emellan

Förbundet finner ett utökat samarbete myndigheterna emellan positivt. Det största hindret för ett sådant samarbete utgör emellertid myndigheterna själva genom ett gammaldags "revirtänkande". Också ett utökat användande av ADB för att avslöja skattebrott bör stimuleras i den mån den personliga integriteten inte lägger hinder i vägen. Till detta bör också läggas en förbättrad utbildning av polis-, åklagar- och skattemyndigheternas handläggande tjänstemän.

Utökad valutakontroll

Enligt förbundet bör valutaregleringen minska. Valutalagstiftningen var egentligen en beredskapslagstiftning för att kontrollera främmande valutor under en tid av avspänning. I dag finns inte längre detta motiv.

Kontroll av lån och bidrag från staten

Staten ställer redan i dag de krav som är förenade med lån och bidrag från densamma. Ett fel som staten gör vid tillsättande av personer/statliga representanter är att dessa ibland inte får sina utnämningar på grund av sin ekonomiska analysförmåga utan p. g. a. sin politiska bakgrund. Förbundet vill därför varna för en övertro på att företag skulle skötas bättre i och med att de förses med statligt utsedd styrelsrepresentation.

Förändrad lagstiftning för aktiebolag – personligt ansvar

Aktiebolaget är den västliga världens utan gensägelse mest framgångsrika verksamhetsform. I form av aktiebolag har näringslivet sålunda även i Sverige förmått stå för en teknisk och ekonomisk utveckling av en oerhörd betydelse för landet. En så effektiv verksamhetsform skall ej utan mycket starka skäl hämmas genom restriktioner. Flertalet aktiebolag, deras ledning och ägare driver sin verksamhet helt lagligt, korrekt och seriöst. De kan ställa anspråk på att de rättsliga förutsättningarna för denna verksamhet i rimlig mån hålls stabila och att en nödvändig samhällskontroll ej kännetecknas av administrativt krångel. Det nu sagda gäller oaktat att det finns enskilda personer som utnyttjar aktiebolagslagens bestämmelser på ett sätt som inte varit åsyftat.

Till detta skall läggas att såväl VD som styrelseledamöter i aktiebolag har personligt betalningsansvar för skatter och arbetsgivaravgifter (fr. o. m. 1980-07-01).

Konkurskarantän

Förbundet delar uppfattningen att någon form av "karantän" är befogad för näringsidkare som flerfaldiga gånger låter sina företag gå i konkurs genom att grovt och i avsikt bryta mot lagens regler och ingångna avtal.

Införande av etableringskontroll

I motionen 1979/80: 1120 föreslås införande av etableringskontroll inom vissa branscher.

Förbundet säger nej till etableringskontroll med följande motivering: I Sverige råder i dag näringsfrihet (om ej grundlagsfäst sådan). Detta betyder i princip att vem som helst tillåts att starta företag utan tillstånd. Avgörande för om företaget kan fortsätta sitt arbete beror på konsumenternas efterfrågan av de varor/tjänster som företaget erbjuder. Myndigheternas roll inskränks till att övervaka att företaget sköter sina åligganden exempelvis betalar skatt.

Att införa ett system med obligatorisk etableringskontroll skulle betyda att myndigheterna skulle döma vissa människor på förhand som olämpliga företagare.

En sådan politik leder enligt förbundet till ett statiskt samhälle där fri konkurrens förhindras, och där konsumenternas önskemål skjuts i bakgrunden till förmån för myndigheternas egenintresse.

Motorbranschens riksförbund (MRF)

Konsumentverket har i sin rapport (1977: 5) Konsumentskydd vid bilreparationer föreslagit bl. a. införande av s. k. näringsförbud som sanktion mot uppenbara missförhållanden inom bilverkstadsbranschen. MRF har i avgivet yttrande häröver förklarat sig inte vara berett att tillstyrka förslaget i denna del med hänsyn till att näringsförbud som sanktionsform är främmande för vår rättsordning och att ett sådant förbud måste betraktas som en alltför ingripande åtgärd. Ett näringsförbud kan dessutom få svåröverskådliga konsekvenser för såväl anställda som borgenärer. Härtill kommer att det kan vara svårt att hindra att ett sådant förbud kringgås av bulvantransaktioner av olika slag.

Vad som anförts i motionen ger inte MRF tillräckliga skäl att ändra sin bedömning härvidlag.

Under den allmänna motionstiden innevarande år har väckts två motioner i riksdagen, båda med krav på införande av ett branschregister för bilverkstäder (nr 1424 av Wiggo Komstedt mfl samt nr 556 av Sivert Andersson). I motionerna framhålls att det från samhällssynpunkt är angeläget att söka komma till rätta med sådana näringsidkare som driver verksamhet på ett oseriöst och brottsligt sätt. Motionärerna föreslår därför att ett branschregister för bilverkstäder inrättas.

MRF har i tidigare sammanhang kraftigt understrukt behovet av att samhället kommer till rätta med oseriöst bedriven näringsverksamhet. Särskilt inom motorbranschen upplevs den illojala konkurrensen från mindre nogräknade företag som besvärande. Mot denna bakgrund ställer sig MRF helt bakom vad som sålunda föreslagits i motionerna. Därest ett registreringssystem av nu angivet slag inte skulle visa sig vara verksamt för att komma till rätta med angivna problem i branschen, bör frågan om etableringskontroll närmare utredas.

Finansutskottets yttrande

1980/81:1 y

om den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har genom beslut den 13 maj 1980 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1979/80:1120 och 1979/80:1864 om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten jämte inkomna remissyttrandena däröver i de delar som ärendet kan hänföras till finansutskottets beredningsområde. Finansutskottet inskränker sin behandling dels till frågor om den ekonomiska brottslighetens totala omfattning och dess betydelse för den ekonomiska politiken, dels till frågorna om valutakontrollen och samhällets kontroll över kreditströmmarna.

Utskottet vill anföra följande.

Allmänt

Genom beslut den 8 december 1977 uppdrog regeringen åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att företa en övergripande översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk kriminalitet. I samband med beslutet anfördes: "Frågan om den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har på senare tid tilldragit sig allt större uppmärksamhet i den kriminalpolitiska debatten. Det rör sig här naturligtvis inte om någon ny företeelse. Men dessa arter av brottslighet torde fortlöpande växa i omfattning och bedrivas i alltmer utstuderade former. --- Den organiserade och den ekonomiska brottsligheten måste utan tvekan ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Den organiserade brottsligheten både ger upphov till och underlättar olika allvarliga former av konventionell brottslighet. Ett särskilt oroande moment är den tilltagande internationaliseringen av denna brottslighet, vilket gör den mera svåråtkomlig för det svenska rättsväsendet. Vad härefter gäller den ekonomiska kriminaliteten står det klart att den kan medföra allvarliga störningar i samhällsekonomin, leda till en orättvis fördelning av skattebördorna och luckra upp de etiska normer som måste finnas i samhället ---."

Utskottet anser att denna beskrivning av det allvarliga läget tyvärr äger full tillämpning även i dag.

Den ekonomiska brottslighetens omfattning

Det är svårt att i kvantitativa termer ange hur omfattande den ekonomiska brottsligheten är. Det beror bl. a. på att det inte finns någon allmänt accepterad indelning av vilka brott som skall sammanföras under beteckningen ekonomisk brottslighet. I en nyligen utkommen rapport från Brå redovisas några internationella studier som belyser problemets totala omfattning (Magnusson D: Omfattningen av den ekonomiska brottsligheten. Brottsutvecklingen – lägesrapport 1980). I rapporten redovisas ett par undersökningar i USA som uppskattat den s. k. underjordiska ekonomin till ett värde motsvarande 5–10 % av bruttonationalprodukten. Dessa undersökningar innehåller många osäkra moment, och uppgifterna går naturligtvis inte omedelbart att översätta till svenska förhållanden. De torde likväl ge en uppfattning om problemets vidd.

Vad gäller en form av ekonomisk brottslighet, skattebrottsligheten, har rikspolisstyrelsen försökt uppskatta denna. I en rapport som presenterades 1977 (AMOB-rapporten) uppskattades skattebrottsligheten, beroende på vilka olika antaganden som gjordes, uppgå till mellan 5 och 20 miljarder kr. motsvarande mellan 1 och 5 % av BNP.

En annan form av ekonomisk brottslighet, s. k. svartjobb, har också varit föremål för undersökning. Ett försök att mäta omfattningen av illegalt bygghantverk finns redovisad i ovannämnda Brå-rapport (Myrsten K: Det illegala bygghantverket). Undersökningen tyder på att de s. k. svarta jobben i denna sektor uppgår till ca 27 000 årsarbetare eller ca 4 miljarder kr. Det bör betonas att också denna beräkning innehåller flera möjliga felkällor.

Trots att det sålunda kan vara svårt att ange någon mer exakt totalsiffra för den ekonomiska brottslighetens omfattning torde det enligt utskottets uppfattning vara ställt utom allt tvivel att den har en mycket stor omfattning även i vårt land. Förutom de skadeverkningar för enskilda personer, företag och samhälle som denna brottslighet medför har den också betydelse för den ekonomiska politiken. Antag t. ex. att den ekonomiska brottsligheten i Sverige "omsluter" ett belopp motsvarande 5 à 10 % av BNP. Detta motsvarar i 1980 års penningvärde 25–50 miljarder kr. Detta betyder bland många andra ting att hushållens disponibla inkomster är högre än vad som officiellt registreras. Prognoserna för den privata konsumtionen blir i motsvarande mån osäkra med följd att uppskattningarna av inhemsk produktion och import blir mindre säkra. Även sysselsättningen totalt och i olika branscher blir underskattad.

Utan att göra betydligt mer djupgående analyser vill inte utskottet försöka dra några mer preciserade slutsatser av vad som här redovisats om effekterna av den ekonomiska brottsligheten för den ekonomiska politiken. Dylika brister i ett beslutsunderlag medför ökade risker för att vidtagna ekonomisk-politiska åtgärder kan få en felaktig inriktning och omfattning med icke avsedda konsekvenser som följd.

Valutakontrollen m. m.

I motion 1120 (s) anföras att valutakontrollen är otillfredsställande. Enligt motionärernas uppfattning är möjligheterna för stora att genom löpande betalningar föra valuta ur landet för icke godtagna ändamål och att via utländska bolag låta tillgångar som rätteligen hade bort tas hem stanna i utlandet. I syfte att komma till rätta med dessa problem efterlyser motionärerna såväl omedelbara förbättringar av valutakontrollen som ändrade direktiv till den kommitté som f. n. arbetar med att utreda valutaregleringen (dir 1977:85).

Fullmäktige i riksbanken redovisar i sitt yttrande över motionerna 1120 och 1864 det samarbete som riksbanken har med övriga myndigheter i syfte att bl. a. bekämpa valutabrott. Fullmäktige framhåller att samarbete mellan olika myndigheter är nödvändigt för att samhället effektivt skall kunna bekämpa ekonomisk brottslighet, som bl. a. kännetecknas av att den är komplicerad och svårutredd. Lagstiftning eller andra föreskrifter utgör emellertid i vissa fall hinder för sådan samverkan, framhåller fullmäktige. Det gäller bl. a. möjligheterna för myndigheter att fritt utbyta handlingar och muntliga uppgifter med varandra.

Fullmäktige framhåller i likhet med motionärerna i motion 1120 att valutaregleringen f. n. är föremål för översyn. Till de frågor som kommittén skall överväga hör just frågan om överträdelser och kringgående av valutaregleringen.

I avvaktan på kommitténs förslag och regeringens och riksdagens ställningstagande anser inte fullmäktige att det nu finns skäl för en mer väsentlig förstärkning av riksbankens resurser för valutakontrollen.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att valutabrottsligheten är ett allvarligt problem. Det är mycket angeläget att valutabrott förebygges och beivras. Detta får dock inte undanskymma det faktum att hur stora kontrollinsatser som än görs så är brotten svåra att upptäcka. Detta beror bl. a. på att kontrollen måste ta hänsyn till att den legala valutatrafiken inte onödigtvis får försvåras. De löpande betalningarna över våra gränser, som får genomföras genom valutabank utan riksbankens tillstånd, utgör ca 85 % av samtliga utlandsbetalningar. Häri innefattas bl. a. företagens betalningar för export och import av varor och tjänster.

Enligt utskottets uppfattning är det inte nu påkallat att meddela ändrade direktiv till den kommitté som utreder med valutaregleringen sammanhängande spörsmål. Utredningen har till uppgift att överväga de problem i valutaregleringen som motionerna tar upp. Utskottet förutsätter att regeringen och fullmäktige i riksbanken i avvaktan på utredningsresultaten följer utvecklingen och är beredda att ta de initiativ såväl vad gäller resursförstärkingar som ändrade lagregler som erfordras.

Ett framgångsrikt bekämpande av valutabrott är som när det gäller all annan kvalificerad brottslighet ofta en fråga om samordnade insatser ifrån

olika myndigheter. Användningen av ADB-teknik torde underlätta dylika insatser. Hithörande frågor är f. n. föremål för översyn. Brottsförebyggande rådet fick den 28 juni 1979 i uppdrag av regeringen att se över bestämmelserna om informationsutbyte m. m. mellan myndigheter och föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder. Brå skall också utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterar den nya sekretesslagen avseende sekretessen mellan myndigheterna. Enligt vad utskottet erfarit pågår detta arbete och beräknas avslutas innan 1980 års utgång.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker finansutskottet yrkandena i motionen 1120 i vad gäller valutafrågorna.

Samhällelig kontroll över kreditströmmarna

I motionen 1120 (s) anförts i fråga om kreditmarknaden att när ekonomisk kriminalitet riktas inte mot det allmänna utan mot enskilda personer sker detta inom ramen för en svart lånemarknad som är mycket svår att överblicka. Genom att offren även har normala krediter torde i en del fall banker dock kunna få en inblick i affärer av detta slag och därmed på olika sätt kunna stoppa lånekarusellen på ett tidigt stadium. Det finns också anledning anta, anför motionärerna vidare, att banker ibland har medverkat till spekulationsaffärer med fastigheter. En bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna bör vara ägnade att motverka ekonomisk brottslighet. Motionärerna kräver därför att samhällets inflytande i bankerna bör ökas.

Fullmäktige i riksbanken framhåller att själva lånetransaktionerna även i sådana fall som avses i motionen kan vara helt lagliga. I strikt mening olagliga transaktioner inom banksystemet, dvs. i strid med speciellt för banker gällande lagstiftning, är enligt fullmäktiges uppfattning sällsynta. I en ekonomi av Sveriges typ sker kontrollen över kreditgivningen med huvudsakligen generella medel, anför fullmäktige vidare. En styrning av enskilda lånetransaktioner genom myndigheternas försorg är knappast förenlig med ett sådant system. Överhuvud är det förenat med betydande svårigheter för en bank att fastställa det egentliga syftet med alla lån som förmedlas, framhåller fullmäktige.

Bankinspektionen anför i sitt yttrande att det i bankernas kreditprövning ingår att granska det av lånesökanden angivna ändamålet med en sökt kredit. Bankinspektionen granskar vid sin tillsyn av bankernas kreditgivning att beviljade krediter går till ändamål som är godtagbara från samhällelig synpunkt och sålunda förenliga med en sund utveckling av bankens rörelse. Därvid har inspektionen, framhåller man, i ett stort antal fall reagerat mot krediter som synts tillgodose spekulativa syften av olika slag. Så har kanske i särskild grad varit fallet med krediter till spekulationsaffärer med fastigheter. Bankinspektionen uppmärksammade sålunda denna fråga särskilt sedan uppgifter framkommit om den spekulativa handel med hyresfastigheter som

numera motverkas genom lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Inspektionen har även ingripit i vissa affärer med t. ex. affärsfastigheter. Om de principer som inspektionen anser böra gälla vid dylika affärer har bankledningarna fått kännedom genom upprepade meddelanden i den serie om banketiska frågor som inspektionen utfärdar. Hithörande frågor uppmärksammas sedan mitten av 1970-talet regelbundet vid inspektionens kreditundersökningar, anför inspektionen.

Utskottet instämmer i fullmäktiges i riksbankens och bankinspektionens synpunkter. En ökad samhällelig kontroll över bankerna torde knappast i sig medföra att enskilda låneärenden granskas bättre. Det åligger bankinspektionen att utöva denna tillsyn över bankerna. Som framgår av inspektionens yttrande har man också i flera fall ingripit mot olika typer av spekulativa affärer. Man bör också observera 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 stort problem ur kreditpolitisk synvinkel. Denna kreditgivning är naturligtvis mycket svår att kontrollera utifrån de aspekter som motionärerna har. Förekommer det brottslighet i dessa sammanhang så skall givetvis detta med kraft beivras.

Utskottet vill slutligen erinra om att regeringen nyligen har meddelat direktiv dels till en utredning om översyn av kreditpolitiken och den kreditpolitiska lagstiftningen (dir 1980:35), dels till en utredning om kontokort (dir 1980:34).

Med det anförda avstyrker utskottet för sin del kraven i motionen 1120 om att införa bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärka samhällets inflytande i bankerna.

Stockholm den 21 oktober 1980

På finansutskottets vägnar

KJELL-OLOF FELDT

Närvarande: Kjell-Olof Feldt (s), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Olle Wästberg i Stockholm (fp), andre vice talmannen Thorsten Larsson (c), Margareta Gard (m) och Kerstin Heinemann (fp).

Avvikande mening

Kjell-Olof Feldt, Paul Jansson, Arne Gadd, Per-Axel Nilsson, Anita Gradin, Roland Sundgren och Christer Nilsson (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "som erfordras" bort lyda:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att valutabrottsligheten är ett allvarligt problem. Det är mycket angeläget att valutabrott förebygges och beivras. Till fullmäktiges i riksbankens yttrande över motionerna 1120 och 1864 avgav de socialdemokratiska ledamöterna i fullmäktige ett särskilt yttrande. I detta anfördes:

"Ett klart tecken på det nuvarande kontrollsystemets otillräcklighet fick vi sommaren 1977. Genom oförsiktiga uttalanden kom det igång en spekulation mot den svenska kronan som enligt riksbankens egna uträkningar fick en betydande omfattning. Även under 1979 har det förekommit kortsiktiga kapitalrörelser som icke kan anses stå i överensstämmelse med nuvarande valutaregler.

De omfattande revideringar som under senare år skett av betalningsbalansstatistiken – sammantaget uppgår dessa till 6 å 7 miljarder kr. – visar att samhället inte har en tillfredsställande kontroll över betalningarna till och från utlandet.

I majoritetens yttrande hänvisar man till att kommittén med uppdrag att göra en översyn av valutaregleringen (valutakommittén) även har att ta ställning till kontrollfrågorna. Men direktiven till denna utredning syftar närmast till en liberalisering av nuvarande valutareglering. Vad gäller kontrollfrågorna så lägger direktiven mycket klara begränsningar på möjligheterna att förbättra dessa.

Enligt vår mening bör det vara möjligt att med relativt enkla medel förbättra den nuvarande kontrollen. Den högt utvecklade datateknik som tillämpas i banksystemet bör här erbjuda goda möjligheter. Inte minst viktigt är det att förstärka samhällets möjligheter att få ett grepp om tjänstetransaktionerna.

Det bör enligt vår mening ankomma på riksbanksfullmäktige att vidta de personalförstärkningar som en tillfredsställande kontroll av valutarörelserna föranleder."

Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i det särskilda yttrandet. Enligt utskottets mening bör därför den kommitté som utreder med valutaregleringen sammanhängande spørsmål få ändrade direktiv i enlighet med vad som anförs i motion 1120.

dels den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Mot bakgrund" och slutar med "gäller valutafrågorna" bort lyda:

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker finansutskottet yrkandena i motionen 1120 i vad gäller valutafrågorna.

dels den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet instämmer" och slutar med "i bankerna" bort lyda:

Utskottet noterar med tillfredsställelse att bankinspektionen i vad gäller bl. a. spekulationsaffärer med fastigheter delvis har lyckats hejda denna verksamhet. Ett förstärkt samhälleligt inflytande i bankerna i enlighet med vad som anförts i motion 1120 bör dock kunna göra kontrollen av bankerna än mer effektiv. Denna fråga bör därför enligt utskottets uppfattning bli föremål för utredning.

Med det anförda tillstyrker utskottet för sin del kraven i motion 1120 om att införa bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärka samhällets inflytande i bankerna.

Skatteutskottets yttrande

1980/81: 2 y

över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om skatteutskottets yttrande över motionerna 1979/80: 1120 av Olof Palme m. fl. (s) och 1979/80: 1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) jämte remissyttranden över samma motioner i de delar som kan hänföras till skatteutskottets beredningsområde.

Motionerna innehåller yrkanden att regeringen skall vidta åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I s-motionen begär motionärerna bl. a. att regeringen genom organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning skall verka för att samarbetet mellan polis-, åklagare-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt tullverket och riksbanken intensifieras. De vill också ha en undersökning av förutsättningarna för att införa etableringskontroll i branscher eller näringsgrenar där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning och anser att valutakontrollen – såväl genom omedelbara som mer långsiktiga åtgärder – bör effektiviseras. De yrkar slutligen att regeringen – som ett led i samhällets åtgärder för att komma till rätta med s. k. grå arbetskraft – skall lägga fram förslag till lagstiftning på grundval av den år 1976 framlagda departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m.

Skatteutskottet vill med anledning härav inledningsvis konstatera att såväl s som vpk tidigare i särskilda motioner framställt yrkanden om långtgående förändringar i gällande skattesystem. Dessa yrkanden, av vilka flera har till syfte att förebygga eller motverka skatteundandragande eller skatteflykt, har riksdagen redan behandlat under våren 1980 eller kommer riksdagen att behandla vid detta riksmöte i anslutning till aviserade propositioner.

Skatteutskottet har vid sin återkommande behandling av motioner i ämnet alltid starkt understrukt angelägenheten av att statsmakterna av hänsyn inte minst till de lojala skattebetalarna med kraft ingriper mot skatteundandragande i alla former.

Arbetet för att motverka skatteflykt har, särskilt under 1970-talet, varit mycket omfattande. Kommunalskattelagen (KL) har kompletterats med regler mot vinstbolagstransaktioner (35 § 3 mom. åttonde stycket), partrederitransaktioner (46 § 1 mom. tredje stycket) och interna aktieöverlåtelser (35 § 3 mom. nionde stycket). Mot skatteflykt riktar sig också begränsningen av det skattemässiga begreppet pensionsförsäkring till sådana försäkringar som meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse samt vissa internationella skatterättsliga regler. På företagsskatteberedningens förslag införde riksdagen år 1975 (SOU 1975: 54, prop. 1975/76: 79, SkU 28) skärpta

skatteregler för fåmansföretag. För att komma till rätta med skatteflykt har man gjort ingrepp också i rent civilrättslig lagstiftning. Exempel härpå är låneförbudet i aktiebolagslagen och höjningen av lägsta tillåtna aktiekapital, i sin tur följd av särskilda skatteregler i lagen (1974: 990) om den skattemässiga behandlingen med anledning av övergång från aktiebolag till annan företagsform, m. m. Hit hör också den nya bokföringslagen som innehåller flera bestämmelser avsedda att förhindra skatteundandragande, bl.a. regler om att företag i samma ägares hand skall ha gemensamt räkenskapsår.

I enlighet med riksdagsbeslut 1979 har regeringen, i syfte att förhindra ett otillbörligt utnyttjande av rätten till avdrag för underskott i förvärvskälla, tillsatt en utredning med uppdrag att pröva sådana avdrags behandling i skattehänseende. Regeringen har vidare för avsikt att – som ett komplement till speciallagstiftningen på området – inom kort presentera riksdagen ett förslag till en generalklausul mot skatteflykt. Den nya lagstiftningen är avsedd som en försökslagstiftning och skall kunna omprövas efter en femårsperiod. I sammanhanget kan nämnas att man inom OECD f. n. är i färd med att utarbeta ett multilateralt handräckningsavtal på skatteområdet och att brottsförebyggande rådet – som ett led i sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet – granskat olika former av skatteflykt med internationell anknytning. Detta arbete har resulterat i en nyligen publicerad promemoria (BRÅ PM 1980: 3) med förslag om vissa lagändringar inom området för utlandsbeskattning. Förslaget innebär bl. a. att avdrag för vissa slag av ersättningar till utlandet – hit kan enligt promemorian räknas räntor, royalties, patent m. m. samt ersättningar för uppdrag av olika slag – inte bör medges förrän den skattskyldige på ett övertygande sätt bevisar att utgiften varit nödvändig av affärsmässiga eller därmed jämförliga skäl. Vid s. k. omfaktureringsaffärer med lågskatteländer slopas enligt förslaget kravet på bevisad intressegemenskap mellan den i Sverige skattskyldige företagaren och det utländska mellanledet. Avsikten är att denna promemoria skall följas av ett fortsatt arbete inom BRÅ med frågor rörande internationell beskattning.

Enligt riksdagsbeslut 1975 och 1977 genomförs f. n. successivt en ny taxeringsorganisation. Länsstyrelsernas skatteavdelningar omorganiseras och taxeringsnämndernas ställning och lekmannainflytandet i taxeringsprocessen förstärks. Tyngdpunkten i granskningsnämndernas arbete läggs på rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklarationer, och beslutsunderlaget förbättras genom en ökad revisionsverksamhet. Bl. a. skall man i ökad omfattning kunna anlita integrerade revisioner, dvs. räkenskapsgranskning som omfattar olika slag av skatter och avgifter.

Skattemyndigheternas kontrollmöjligheter har under senare år förbättrats även på annat sätt. Genom bevissäkringslagen (1975: 1027) har det allmänna fått möjlighet att – smidigare och effektivare än tidigare – säkra bevismedel, dvs. räkenskapsmaterial och annat bevismaterial som det författningsmässigt

åligger skatt- eller avgiftsskyldig att tillhandahålla för granskning.

Genom en annan av riksdagen beslutad säkerhetsåtgärd, betalningssäkering (SFS 1978: 880 och 881), kan i en risksituation det allmännas fordringsanspråk tryggas till dess fordringen betalas frivilligt eller kan bli föremål för indrivning.

En av riksåklagaren (RÅ) tillsatt arbetsgrupp med uppgift att överväga och föreslå åtgärder i syfte att effektivisera brottsbekämpningen såvitt avser kvalificerad ekonomisk brottslighet har föreslagit skärpta straff för den som uppsåtligen eller av grov oaksamhet försvårar myndighets kontrollverksamhet vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgift. Förslaget bearbetas f. n. av BRÅ, medan ett av utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen avgivet betänkande (Preskriptionshinder vid skattebrott, SOU 1980: 4) med förslag om förlängning av tiden för åtalspreskription vid brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna efter remissbehandling är föremål för beredning inom budgetdepartementet.

Även den i motionen 1120 av s aktualiserade frågan om den s. k. grå arbetskraften är föremål för regeringens uppmärksamhet. Departementspromemoriorna (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. och (Ds B 1980: 10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen har remissbehandlats och bereds f. n. inom budgetdepartementet. Det är enligt vad utskottet inhämtat regeringens avsikt att förelägga riksdagen proposition i ämnet vid detta riksmöte. Vad särskilt angår den i s-motionen behandlade frågan om ett intensifierat samarbete mellan myndigheter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten vill utskottet erinra om att en arbetsgrupp med företrädare för RÅ, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken i maj 1979 föreslagit att ett centralt samverkansorgan inrättas med företrädare för dessa myndigheter (den s. k. SAMEB-rapporten) och med uppgift bl. a. att hålla respektive myndigheter underrättade om planerade och pågående åtgärder i allmänhet mot den ekonomiska brottsligheten. Med anledning av SAMEB-rapporten har inom BRÅ tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av den nya sekretesslagens regler om myndighetssamarbete och att lämna de förslag till åtgärder som kan anses erforderliga.

Vad utskottet anfört utgör endast exempel på åtgärder som på senare år vidtagits eller initierats för att motverka skattefusk och skatteflykt. Med hänsyn till att de i motionerna framställda yrkandena om bl. a. ändringar i skattelagstiftningen och om förbättrad skattekontroll redan kan anses i viss mån tillgodosedda saknar enligt utskottets mening riksdagen anledning att med anledning av motionerna nu vidta särskilda åtgärder på skatteområdet.

Som utskottet tidigare i flera sammanhang framhållit utgör det tilltagande skattefusket ett allvarligt problem sett ur såväl samhällets som de lojala skattebetalarnas synvinkel. Snabba och samordnade insatser är därför angelägna. Utskottet förutsätter således att såväl regeringen som berörda

myndigheter utan onödigt dröjsmål tar alla de initiativ till ändringar i skattelagstiftningen och andra författningar som kan anses motiverade för att komma till rätta med skattefusk och skatteflykt.

Med det anförda förordar skatteutskottet, från de synpunkter utskottet har att företräda, att justitieutskottet avstyrker bifall till motionerna 1120 och 1864 i vad de rör skattefrågor.

Stockholm den 8 oktober 1980

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg i Hofors (s), Hagar Normark (s), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Wilhelm Gustafsson (fp), Egon Jacobsson (s), Rolf Andersson (c)*, Johan Olsson (c)* och Ewy Möller (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

av Erik Wärnberg, Valter Kristenson, Rune Carlstein, Olle Westberg i Hofors, Hagar Normark, Bo Forslund och Egon Jacobsson (alla s) vilka anser att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 1 med "Skatteutskottet vill" och slutar på s. 4 med "rör skattefrågor", bort ha följande lydelse:

Skatteundandragande i olika former har under senare år fått allt större omfattning och utgör numera ett allvarligt problem sett ur såväl samhällets som de lojala skattebetalarnas synvinkel. Det är ett angeläget samhällsintresse att med kraftfulla insatser söka förebygga och motverka alla former av skatteundandragande.

På skatteområdet har under 1970-talet vidtagits flera åtgärder i syfte att motverka skatteflykt. Mycket återstår emellertid att göra, och angelägna reformer har trots ett omfattande utredningsarbete ännu inte förverkligats.

Redan 1975 presenterade en expertgrupp inom företagsskatteberedningen ett förslag till allmän skatteflyktsklausul som i princip bemöttes positivt av en mycket betydande majoritet av remissinstanserna. Förslaget, som enligt utskottets mening var väl ägnat att motverka olika former av skatteflykts-transaktioner utan att åsidosätta rimliga rättssäkerhetskrav, har ännu inte föranlett lagstiftning. En proposition i ämnet kommer att föreläggas riksdagen i dagarna, men förslaget i denna proposition ger enligt vad

utskottet erfarit klausulen en så begränsad tillämpning att den i praktiken kan väntas bli verkningslös.

En arbetsgrupp inom budgetdepartementet lade i mitten av år 1976 fram en promemoria med förslag om ansvar för skatt vid entreprenad (Ds Fi 1976: 4). Promemorian innehöll förslag till lagstiftning avsedd att förbättra kontroll och uppbörd av skatt och socialförsäkringsavgifter för s. k. grå arbetskraft. Inte heller detta enligt utskottets mening väl motiverade förslag har föranlett lagstiftning.

En effektiv kamp mot skattefusk och skatteflykt förutsätter enligt utskottets mening integrerade och samordnade insatser från alla berörda myndigheter. Samarbetet myndigheterna emellan torde f. n. – vilket f. ö. bestyrks av uppgifter nyligen lämnade i massmedia – inte fungera tillfredsställande, bl. a. till följd av gällande sekretessbestämmelser. Organisatoriska insatser och andra åtgärder för att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt tullverket och riksbanken är enligt utskottets mening angelägna och bör sättas in så snabbt som möjligt.

Även valutakontrollen bör förstärkas. Det nuvarande kontrollsystemet är otillräckligt och fungerar inte tillfredsställande. Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att med relativt enkla medel förbättra den nuvarande kontrollen. Detta kan ske bl. a. med hjälp av den högt utvecklade datateknik som tillämpas av bankerna. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att brottsförebyggande rådet (BRÅ) – som ett led i sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet – nyligen publicerat en promemoria (BRÅ PM 1980: 3) med förslag om lagändringar inom området för utlandsbeskattning. Förslaget innebär bl. a. att avdrag för vissa slag av ersättningar till utlandet – hit kan enligt promemorian räknas räntor, royalties, patent m. m. samt ersättningar för uppdrag av olika slag – inte bör medges förrän den skattskyldige på ett övertygande sätt bevisar att utgiften varit nödvändig av affärsmässiga eller därmed jämförliga skäl. Vid s. k. omfaktureringsaffärer med lågskatteländer slopas enligt förslaget kravet på bevisad intressegemenskap mellan den i Sverige skattskyldige företagaren och det utländska mellanledet. Denna lagstiftning bör enligt utskottets bedömning kunna utgöra ett verksamt medel mot olika former av skatteflykt med internationell anknytning, och utskottet förutsätter därför att ett förslag på grundval av promemorian utan onödigt dröjsmål föreläggs riksdagen.

Av vad utskottet anfört framgår att utskottet anser de i motionen 1120 framförda synpunkterna och förslagen värda beaktande. Skattereglerna är till för att ge en, så långt det är möjligt, rättvis och likformig fördelning av den samlade skattebördan. Detta syfte kan f. n. inte anses tillfredsställande tillgodosett. I den mån vissa skattskyldiga genom olika åtgärder undandrar sig sin andel av skatten innebär det automatiskt en ökad belastning för andra. Inte minst hänsynen till de lojala skattebetalarna kräver att samhället med

kraft och med alla medel ingriper mot skatteundandragande.

Skatteutskottet förordar därför, från de synpunkter utskottet har att företräda, att justitieutskottet tillstyrker bifall till motion 1120. Härigenom blir också motion 1864 i huvudsak tillgodosedd.

Lagutskottets yttrande

1980/81: 2 y

över motionerna 1979/80: 1120 och 1979/80: 1864 angående ekonomisk brottslighet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om lagutskottets yttrande över motionerna 1979/80: 1120 av Olof Palme m. fl. (s) och 1979/80: 1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) jämte inkomna remissyttranden, allt i de delar som berör lagutskottets beredningsområde.

I motion 1120 läggs fram en rad förslag till åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Bl. a. anser motionärerna att företagsrevisorernas ställning och uppgifter bör utredas (punkt 5) liksom frågan huruvida i vissa fall fysisk eller juridisk person som har ett bestämmande inflytande i annan juridisk person skall kunna åläggas ett direkt ansvar för dennas skulder – s. k. ansvarsgenombrott (punkt 6). Motionärerna yrkar att riksdagen skall ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

I motion 1864 yrkas att riksdagen hemställer hos regeringen om skyndsamma förslag mot den ekonomiska brottsligheten i enlighet med vad som anförts i motionen. Enligt motionärerna bör bl. a. en höjning av aktiebolagens aktiekapital (minimikapital) ske. Vidare bör åtgärder vidtas som skall vara ägnade att underlätta möjligheterna till ansvarsgenombrott för styrelseledamöter/ägare i fåmansbolag.

Beträffande frågan om *ansvarsgenombrott* anförts i motion 1120 att vid ekonomisk brottslighet som begås under täckmantel av en juridisk person kan den brottslige enligt allmänna rättsgrundsatser åläggas personligt skadeståndsansvar. För att risker för skador skall kunna förebyggas bör emellertid enligt motionärerna rörelse över huvud taget inte få bedrivas utan personligt ansvar, om inte den juridiska personen har ett tillräckligt eget kapital. Vidare framhålls att den begränsning av ansvaret för en juridisk persons skulder som gäller enligt associationsrätten i vissa fall framstår som omotiverad. Motionärerna pekar härvidlag på att den juridiska personens form i mindre seriösa sammanhang används som ett instrument för att samla upp skulder och låta dem gå i graven med företaget. Enligt motionärerna bör det övervägas om inte lagstiftningen bör ändras så att en fysisk eller juridisk person, i vissa särpräglade undantagssituationer, kan åläggas ett direkt ansvar för en juridisk persons skulder.

Yttranden över motionen såvitt avser frågan om personligt betalningsansvar har lämnats av hovrätten över Skåne och Blekinge, Sveriges industriförbund och Svenska handelskamarförbundet, Svenska arbetsgivare-

föreningen, LO, TCO, Sveriges advokatsamfund, SHIO-Familjeföretagen och Svenska företagares riksförbund.

Utskottet får anföra följande.

De önskemål om ansvarsgenombrott som framförs i motionerna torde främst ta sikte på aktiebolag. Ett utmärkande drag för verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform är att ansvaret för skulder som uppkommer i verksamheten drabbar bolaget som sådant och att delägarna svarar endast med sitt insatskapital. Reglerna innebär med andra ord att borgenärerna är hänvisade till att söka få betalning för sina fordringar ur bolagets tillgångar och inte kan vända sig mot delägarna personligen vare sig dessa är fysiska eller juridiska personer. Till skydd för borgenärernas intresse har uppställt ett omfattande regelsystem som innebär garantier för att en bolagsförmögenhet verkligen skapas vid bolagets bildande och att detta bundna kapital inte sedan försvinner under bolagets verksamhet. Det anförda gäller i huvudsak också ekonomiska föreningar. Även en ekonomisk förenings borgenärer är således hänvisade till föreningens tillgångar och kan inte vända sig mot medlemmarna personligen.

Som framgår av det anförda är den personliga ansvarsfriheten för delägarna eller medlemmarna en grundläggande princip i aktiebolagsrätten och föreningsrätten. Ansvarsfriheten kan sägas vara en förutsättning för att aktiebolagen och de ekonomiska föreningarna skall kunna dra till sig det för verksamheten nödvändiga kapitalet. Utskottet vill i anslutning härtill peka på att ansvarsfriheten för delägarna är av betydelse, inte minst när ett företag råkar i kris. Av hänsyn till sysselsättningspolitiken och andra samhälleliga skäl kan det vara erforderligt att ett krisdrabbat företag tillförs nytt kapital och därigenom kan fortsätta driften.

Från principen om delägarnas eller medlemmarnas ansvarsfrihet har i lagstiftningen gjorts vissa avsteg. Sålunda ådrar sig de som före ett aktiebolags bildande deltar i åtgärd eller beslut på bolagets vägnar ett solidariskt ansvar för de förpliktelser som ingåtts (2 kap. 13 § aktiebolagslagen, ABL). Om en aktiebolagsstyrelse underlåter att fullgöra sin likvidationsskyldighet när bolaget förlorat mer än två tredjedelar av aktiekapitalet blir styrelseledamöterna och andra som med vetskap om obeståndet handlat på bolagets vägnar likaledes solidariskt ansvariga för uppkomna förpliktelser (13 kap. 2 § ABL). Vidare kan enligt bestämmelser i 15 kap. ABL skadeståndsskyldighet uppkomma för stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör och aktieägare som uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, aktieägare eller annan. För de ekonomiska föreningarnas vidkommande finns liknande bestämmelser i 3 § (ansvar för åtgärder innan föreningen registrerats) och i 106–109 §§ (skadestånd) lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar.

Ansvar för en juridisk persons skulder kan vidare uppkomma till följd av skatterättsliga bestämmelser. Enligt uppbördslagen kan sålunda den som i egenskap av företrädare för en juridisk person har verkställt källskatteav-

drag, men uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har underlåtit att betala det innehållna beloppet i rätt tid och ordning, bli solidariskt betalningsskyldig med den juridiska personen för skattebeloppet jämte restavgift. En motsvarande ordning gäller enligt särskilda författningar när mervärdeskatt inte inbetalas samt, från och med den 1 juli i år, när arbetsgivaravgifter inte inlevereras i rätt tid och ordning.

När det gäller enmans- och fåmansföretag har i rättspraxis vissa ytterligare undantag gjorts från principen om delägares och medlemmars ansvarsfrihet för aktiebolags och ekonomiska föreningars förpliktelser (se NJA 1942 s. 473, 1947 s. 647 och 1975 s. 45). Gemensamt för de olika rättsfallen kan sägas vara att företagen haft ett mycket begränsat antal delägare, drivit en verksamhet som varit osjälvständig i förhållande till delägarnas egen verksamhet och som syftat till att tillgodose delägarnas direkta intressen mera än att uppnå vinst inom företaget. Företagens tillgångar har varit obetydliga i förhållande till storleken av de fordringsanspråk som sannolikt kunde väntas.

Enligt utskottets mening ger de ovan redovisade reglerna om ansvars- genombrott i förening med den rättspraxis som utvecklats möjligheter att ålägga dem som har ett bestämmande inflytande över en juridisk person ansvar för dennas skulder i sådana fall då fordringsägarnas intressen klart och illojalt åsidosatts. Utskottet anser att man inom den civilrättsliga lagstiftningen inte utan starka skäl bör urholka principen om ansvarsfrihet ytterligare. Sådana starka skäl har inte visats föreligga. Utskottet vill vidare erinra om att omfattande ändringar skett i konkurslagen och annan lagstiftning som syftar till att sådana förfaranden som avses med motionerna i förevarande del skall kunna förhindras och uppdagas. Bl. a. gäller fr. o. m. den 1 juli 1980 att ställföreträdare för aktiebolag och vissa andra juridiska personer enligt konkurslagen kan meddelas ett straffsanktionerat näringsförbud om de handlat otillbörligt. Under förarbetena till bestämmelserna om näringsförbud (prop. 1979/80: 83, LU 1979/80: 31) uttalade departementschefen att han inte ansåg det erforderligt att komplettera straffsanktionen med bestämmelser om personligt betalningsansvar. Han framhöll vidare att om erfarenheterna av tillämpningen av det nya näringsförbudet visade att behov av ett vidgat sanktionssystem föreligger får saken tas upp till förnyat övervägande.

Med hänvisning till det anförda anser lagutskottet att motionerna 1120 och 1864 såvitt avser frågan om ansvarsgenombrott bör avstyrkas.

Vad härefter gäller de i motionerna upptagna frågorna om utredning angående *företagsrevisionen* och om *höjning av aktiekapitalet* konstaterar utskottet att motionsyrkanden med samma innebörd prövats av utskottet i samband med behandlingen av proposition 1979/80: 143 med förslag till ny lagstiftning om handelsbolag m. m. Utskottet har i sitt den 13 november 1980 avgivna betänkande (LU 1980/81: 4) avstyrkt bifall till motionsyrkandena. I konsekvens härmed bör enligt utskottets mening önskemålen i

motionerna 1120 och 1864 i nu aktuella delar inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Stockholm den 18 november 1980

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Bernt Ekinge (fp), Inger Lindquist (m), Ivan Svanström (c), Stig Olsson (s), Elvy Nilsson (s), Joakim Ollén (m)*, Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp), Ingrid Segerström (s) och Göran Allmér (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

av Lennart Andersson, Stig Olsson, Elvy Nilsson, Arne Andersson i Gamleby, Ingemar Konradsson, Bengt Silfverstrand och Ingrid Segerström (alla s) som anser

att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med orden "Enligt utskottets" och slutar på s. 4 med orden "riksdagens sida" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del framhålla att det från olika utgångspunkter framstår som i och för sig rimligt att ett företag eller en person som har ett avgörande inflytande över ett bolag och drar ekonomisk nytta av detta också ytterst bör vara ansvarigt för bolagets skulder, i varje fall om skulderna uppkommit som en följd av att bolagets verksamhet inte bedrivits enligt sunda affärsmässiga principer. Detta synsätt gör sig enligt utskottets mening särskilt starkt gällande när skulderna uppkommit som ett led i den ekonomiska brottsligheten. Starka skäl talar för att man i sådana fall bör kunna ålägga den som har ett bestämmande inflytande över bolaget ett direkt ansvar för bolagets skulder.

De regler om ansvarsgenombrott och skadestånd i aktiebolagslagen och föreningslagen som utskottet redovisat i yttrandet har, som framgått, en begränsad räckvidd. Visserligen kompletteras de genom bestämmelser i uppbördslagstiftningen om solidariskt betalningsansvar för juridisk persons ställföreträdare, men som helhet är lagreglerna på det associations- och skatterättsliga området enligt utskottets mening inte i någon högre grad ägnade att motverka skentransaktioner och andra otillbörliga utnyttjanden av bolags- och föreningsformen. De redovisade HD-avgörandena tyder i och för sig på att domstolarna är beredda att utsträcka ställföreträdaransvaret något längre än vad som varit förutsatt i den associationsrätts-

liga lagstiftningen. Det kan emellertid antas att domstolarna endast med stor försiktighet kommer att döma till ansvarsgenombrott så länge lagregleringen på förevarande område är oförändrad. Några klara och lättillämpbara principer för när ansvarsgenombrott skall få göras kan i alla händelser inte sägas föreligga.

Enligt utskottets uppfattning är det önskvärt att möjligheterna till ansvarsgenombrott vidgas. Som anförts av skånska hovrätten under remissbehandlingen av motionerna skulle införandet av regler om ställföreträdaransvar för en juridisk persons skulder förutsätta en delvis ny syn på förhållandet mellan exempelvis moderbolag och dotterbolag eller mellan ett bolag och dess ägare. En lagändring om ansvarsgenombrott bör därför inte genomföras utan att frågan dessförinnan ingående övervägts. Med anslutning till vad som i detta hänseende anförts i motionerna 1120 och 1864 anser utskottet följaktligen att frågan om en utvidgning av möjligheterna till ansvarsgenombrott bör utredas. Utskottet tillstyrker därmed bifall till motionerna i aktuell del.

Vad härefter angår de i motionerna upptagna frågorna om utredning angående företagsrevisionen och om höjning av aktiekapitalet vill utskottet erinra om att motionsyrkanden av samma innebörd prövats av utskottet i samband med behandlingen av proposition 1979/80: 143 med förslag till ny lagstiftning om handelsbolag m. m. Utskottet har i sitt den 13 november 1980 avgivna betänkande (LU 1980/81: 4) avstyrkt bifall till motionsyrkandena. I reservationer till betänkandet har dock de socialdemokratiska ledamöterna tillstyrkt att frågorna om företagsrevisionens ställning och om en höjning av minimikapitalet i aktiebolag utreds. På de i reservationerna anförda skälen tillstyrker utskottet bifall till motionerna 1120 och 1864 såvitt nu är i fråga.¹

¹ Reservationerna återges i *bilaga 2:3:1* till detta betänkande.

Reservationerna 6 och 11 i lagutskottets betänkande LU 1980/81: 4**6. Utredning om företagsrevisionen (mom. 13)**

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 34 som börjar med "Som utskottet" och slutar med "motion 2025" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar härvid att förslagen i propositionen endast berör några få av de många problem som i dag föreligger på företagsrevisionens område. Den grundläggande svagheten i systemet med företagsrevision ligger i det sätt varpå revisorer utses och entledigas i ett företag. Så länge dessa funktioner fullgörs av företagets egna och inte av från företaget fristående organ kan risker för missbruk av revisorns ställning och för otillbörliga påtryckningar på revisorn från företagets sida inte uteslutas. Riskerna är särskilt framträdande i fåmansbolagen, alltså i den grupp av företag där ekonomisk brottslighet kan antas vara vanligast.

Viktiga frågor om hur en revisor skall utses berörs inte i propositionen. Visserligen har den arbetsgrupp inom BRÅ som ligger bakom BRÅ:s promemorior om revisorer inte funnit några klara belägg för att revisorer själva deltagit i ekonomisk brottslighet eller att den nuvarande ordningen för tillsättande av revisorer inneburit några allvarliga nackdelar när det gäller revisors möjlighet att opartiskt granska företagen. Detta konstaterande motsägs emellertid i flera av de remissvar som avgivits med anledning av promemorian. Kommerskollegium framhåller t.ex. att ABL:s regler om revisors jäv mer eller mindre regelmässigt överträds i de mindre företagen.

I kampen mot den ekonomiska brottsligheten bör enligt utskottets mening alla tillgängliga möjligheter utnyttjas. Utskottet anser att en genomgripande översyn av företagsrevisionen skulle kunna bli av stor betydelse för strävandena att komma åt denna typ av brottslighet. En utredning om företagsrevisionen bör således ske. Den bör ges den inriktning som anges i motion 2025. Det primära bör alltså vara att skapa en självständigare och från olika partsintressen mera oberoende ställning för revisorn. Utredningen bör således överväga om inte revisor i fortsättningen bör utses av ett från företaget fristående organ. Andra frågor som bör övervägas är utbildningen av revisorer, förutsättningarna för en långtgående upplysningsplikt gentemot det allmänna samt spörsmålet om revisionens inriktning, innehåll och omfattning. Vad utskottet anfört bör riksdagen med bifall till motion 2025 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *utredning om företagsrevisionen*

att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 2025 yrkande 5 c som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om översyn av företagsrevisionen.

11. Höjning av gränsen för aktiekapitalet (mom. 22)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 43 som börjar med "Utskottet övergår" och slutar med "inte erforderlig" bort ha följande lydelse:

Utskottet övergår härafter till önskemålet i motion 2025 om en höjning av den undre gränsen för aktiekapitalet. Som framhålls av motionärerna har onekligen penningvärdeförsämringen medfört att den år 1973 satta gränsen för aktiekapitalet, 50 000 kr., i dag ter sig för låg. Utskottet vill erinra om att syftet med bestämmelsen om aktiekapitalet främst är att ge trygghet för att bolaget uppfyller vissa förpliktelser mot de anställda och det allmänna liksom mot andra borgenärer. Enligt utskottets mening talar starka skäl för att en höjning av aktiekapitalet bör komma till stånd. Som påpekas i motionen har emellertid denna fråga anknytning till andra aktiebolagsrättsliga spörsmål. Frågan bör därför övervägas i samband med den översyn av aktiebolagslagen som utskottet tidigare förordat och nedan kommer att förorda. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion 2025 yrkande 5 e bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 22 bort ha följande lydelse:

22. beträffande *höjning av gränsen för aktiekapitalet* att riksdagen med bifall till motion 1979/80: 2025 yrkande 5 e som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om höjning av gränsen för aktiekapitalet.

Socialutskottets yttrande

1980/81:1 y

om straffskärpningar för brott mot arbetsmiljölagstiftningen

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 13 maj 1980 berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1979/80:1120 och 1979/80:1864 om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten jämte remissyttranden däröver i den eller de delar som ärendet kan hänföras till socialutskottets beredningsområde.

Socialutskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågan om riksdagen med anledning av motion 1979/80:1120 bör begära förslag till straffskärpningar för brott mot arbetsmiljölagstiftningen (punkten 11 i det i motionen angivna åtgärdsprogrammet). I det sammanhanget berör utskottet även frågan om lagstiftning om företagsböter.

Utskottet

Socialutskottet har i ett under våren avgivet, enhälligt betänkande (SoU 1979/80:34), som godkänts av riksdagen, anfört följande med anledning av ett motionsyrkande som i huvudsak syftade till att tillämpningen av arbetsmiljölagens ansvarsregler skulle utredas.

Arbetsmiljölagen trädde i kraft den 1 juli 1978. Socialutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända betänkande SoU 1979/80:5 (s. 14) – med anledning av motionsyrkande likalydande med det nu aktuella – att man bör avvakta tills den nya lagstiftningen varit i kraft ytterligare någon tid innan man tar ställning till frågan om tillsättande av en utredning på området. Utskottet erinrade om att det inom regeringskansliet pågick arbete med bl. a. frågan om åtalsprövningen vid vållande till kroppsskada och sjukdom och frågan om införande av företagsböter. Utskottet framhöll även att det är angeläget att de av polis- och åklagarmyndigheterna redan inledda utbildningsinsatserna på arbetsmiljöområdet fortsätter.

Utskottet kan konstatera en ökad aktivitet inom rättsväsendet i syfte att arbetsmiljöbrott skall utredas och beivras. Rikspolisstyrelsen har under hösten 1979 gett ut en handledning för utredning av arbetsmiljöbrott. I december genomfördes en utbildning av brottsutredare hos polisen. Inom åklagarväsendet skall under våren 1980 hållas en kursserie i ämnet arbetsmiljöbrott för 110 åklagare och 25 domare. Avsikten är att minst en åklagare från varje åklagardistrikt skall genomgå utbildningen. Riksåklagaren har vidare nyligen publicerat en samling rättsfall som rör arbetsmiljön. Samlingen skall utgöra ett hjälpmedel för åklagare och poliser. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att riksdagen nyligen antagit ett förslag till ändring av åtalsreglerna vid vållande till kroppsskada och sjukdom. För att öka möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att ingripa mot arbetsmiljöbrott har sålunda kravet på angivelse från målsäganden upphävts för fall då skadan eller sjukdomen har åsamkats målsäganden i verksamhet

som arbetstagare. Det är också av intresse för bedömningen av motionsyrkandet att man inom regeringskansliet överväger frågan om hur ett ändamålsenligt sanktionssystem för juridiska personer – eventuellt företagsböter – bör vara utformat.

Eftersom en rad aktiviteter påbörjats som rör frågan om beivrandet av arbetsmiljöbrott är utskottet inte nu berett att tillstyrka en sådan utvärdering av tillämpningen av arbetsmiljölagens ansvarsregler som föreslås i motionen. Resultatet av dessa olika aktiviteter bör avvaktas innan man tar ställning till frågan om en övergripande utvärdering av ansvarsreglerna. I enlighet med det anförda anser utskottet att riksdagen inte nu bör ta något initiativ i den aktuella frågan.

I fråga om de remissyttranden som avgivits på justitieutskottets begäran finns skäl anförda följande.

Riksåklagaren påpekar att vid mera allvarliga överträdelser eller åsidosättanden av de aktsamhetskrav som uppställs i arbetsmiljölagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ofta sådana omständigheter torde föreligga att brottsbalkens regler om brott mot liv och hälsa eller om allmänfarliga brott blir tillämpliga. Riksåklagaren anser att i vart fall när det gäller allvarligare brott på arbetarskyddslagstiftningens område en i huvudsak tillfredsställande jämskillighet i påföljdshänsen med andra brott som äventyrar människors liv och hälsa uppnåts. I anslutning härill kan erinras om att brottsförebyggande rådet framhållit att det på sikt bör göras en mera omfattande översyn av 13 kap. brottsbalken om allmänfarliga brott för att i lagen åstadkomma ett tillfredsställande skydd för miljön och att det i utredningsarbetet lämpligen även bör ingå att behandla sanktionssystemet beträffande den inre miljön. Flera remissinstanser, bland dem Svenska arbetsgivareföreningen, pekar på att fängelsestraffkommittén bl. a. har till uppgift att utreda olika brotts straffvärde och att därvid den ekonomiska brottsligheten särskilt skall uppmärksammas. I anslutning härill vill utskottet nämna att det från något håll har ifrågasatts om arbetsmiljöbrott i systematiskt hänseende skall anses utgöra ekonomisk brottslighet. Oavsett ställningstagandet till denna formella fråga förutsätter utskottet att fängelsestraffkommittén vid sina överväganden prövar även straffvärdet hos arbetsmiljöbrotten.

Utskottet har, som framgått av det ovan anförda, fäst avseende vid att man inom regeringskansliet överväger frågan om hur ett ändamålsenligt sanktionssystem för juridiska personer – eventuellt företagsböter – bör vara utformat. LO uppehåller sig i sitt remissyttrande utförligt vid frågan och uttalar bl. a. att det aldrig får framstå som lönsamt för en arbetsgivare att bryta mot arbetsmiljöbestämmelserna. Utskottet vill för sin del starkt understryka angelägenheten av att frågan bringas till en snar lösning.

Vad som framkommit under remissbehandlingen har inte gett socialutskottet anledning att ompröva sitt ställningstagande till frågan om riksdagen nu bör begära en utvärdering av ansvarsreglerna beträffande arbetsmiljöbrott. Detta innebär samtidigt att utskottet inte finner det motiverat att

riksdagen nu tar ställning till frågan om straffskärpning för sådana brott.

Utskottet avstyrker således motion 1979/80:1120 i här aktuell del.

Stockholm den 12 november 1980

På socialutskottets vägnar

GÖRAN KARLSSON

Närvarande: Göran Karlsson (s), Gabriel Romanus (fp), Karl Leuchovius (m), Evert Svensson (s), Mårten Werner (m), Blenda Littmarck (m), Kjell Nilsson (s), Ulla Tillander (c)*, Sven-Gösta Signell (s), Kersti Swartz (fp), Stig Alftin (s), Karin Israelsson (c), Maria Lagergren (s), Märta Fredrikson (c)** och Anita Persson (s).

* Ulla Tillander var vid yttrandets justering ledig från uppdraget som riksdagsledamot.

** Ej närvarande vid yttrandets justering.

Jordbruksutskottets yttrande

1980/81:1 y

med anledning av motion om åtgärder mot ekonomisk brottslighet

Till justitieutskottet

I beslut den 13 maj 1980 har justitieutskottet hemställt om yttrande från jordbruksutskottet över motionen 1979/80:1120 av Olof Palme m.fl. (s) om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, jämte inkomna remissyttrandena, i de delar ärendet kan hänföras till jordbruksutskottets beredningsråde.

Motionen

I motionen 1120 behandlas olika typer av ekonomisk brottslighet, varmed avses bl.a. skattebrott, valutabrott och överträdelser av arbetarskydds- och miljöskyddslagstiftning. Dessa brott bör, framhålls det, i straffvärde jämföras med andra brott som äventyrar människors liv och hälsa. Vid brott av den art som miljöbrotten representerar bör enligt motionen ett företag som sådant kunna åläggas ekonomiska sanktioner i form av företagsböter, beräknade med hänsyn tagen till den vinst företaget berett sig genom det brottsliga förfarandet m.m. Sammanfattningsvis hemställs i motionen i nu berörda delar (punkterna 11 och 12) att regeringen lägger fram förslag om straffskärpningar för brott mot bl.a. miljöskyddslagstiftningen samt om företagsböter som påföljd vid ekonomisk brottslighet.

Utskottet

Miljöskyddsutredningen har i december 1978 avgett delbetänkandet Bättre miljöskydd I (SOU 1978:80) med förslag i fråga om förprövnings-, tillsyns- och påföljdssystemet m.m. i miljöskyddslagstiftningen.

Beträffande påföljdssystemet föreslår utredningen att straffmaximum höjs till fängelse i två år och åtalspreskriptionstiden förlängs till fem år vid överträdelser som kunnat innebära betydande kränkning av miljöskyddsintrasse och som täcks av gärningsmannens uppsåt eller grova oaktsamhet. I sådana fall bör enligt utredningen påföljden med hänsyn till allmän laglydnad regelmässigt bestämmas till fängelse. I sammanhanget påpekas att miljöbrottet ibland kan räknas till gruppen organiserad ekonomisk brottslighet.

Vidare föreslår utredningen att påföljden för överträdelser som i dag skulle resulterat i ett bötesstraff ersätts av en s.k. miljöskyddsavgift, som bl.a. skall svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelserna. Denna sanktion skall kunna riktas även mot

juridiska personer, vilket ej är fallet med straff av mera traditionellt slag.

Frågan om ett avgiftssystem vid miljöfarlig verksamhet – i första hand som ett allmänt miljöpolitiskt styrmedel – behandlas i miljökostnadsutredningens slutbetänkande, som avlämnades i april 1978 (SOU 1978:43).

De båda nu berörda betänkandena har varit föremål för en omfattande remissbehandling och övervägs f.n. i jordbruksdepartementet. En proposition med förslag till ändringar i miljöskyddslagstiftningen m. m. är under utarbetande och kommer enligt redovisad propositionsförteckning att föreläggas riksdagen senare under år 1980.

Utskottet vill vidare hänvisa till att det inom justitiedepartementet upprättats en promemoria med förslag till ändringar i brottsbalken, vilken bl. a. bygger på förslag från brottsförebyggande rådet. Enligt promemorian bör i 13 kap. brottsbalken införas bestämmelser om ett allmänt miljöbrott vari straffbeläggs vissa av uppsåt eller grov oaktsamhet begångna gärningar som orsakar betydande olägenhet för miljön. Påföljden för sådana brott föreslås bli böter eller fängelse i högst två år. För grovt brott föreslås ett straffmaximum om sex år. Förslaget innebär att enbart brottsbalkens bestämmelser skall tillämpas på gärningar som faller under såväl brottsbalkens som miljöskyddslagens straffbestämmelser. Om däremot en gärningsman gjort sig skyldig till en oaktsamhet som inte kan anses grov eller om hans gärning inte är av så allvarlig beskaffenhet att betydande olägenhet i miljön kan antas ha uppstått, blir enbart miljöskyddslagens bestämmelser tillämpliga. I fråga om åtalspreskription medför de i promemoriaförslaget upptagna straffskalorna att preskriptionstiden blir tio år för grova brott och fem år för övriga brott.

Beträffande straffansvar för juridiska personer bör tilläggas att man f.n. inom justitiedepartementet bearbetar ett förslag om företagsböter vilket varit föremål för remissbehandling.

Utskottet konstaterar för sin del att erfarenheterna under den tid miljöskyddslagen varit i kraft tyder på att det behövs skärpta reaktioner från samhällets sida gentemot överträdelser av hithörande skyddsbestämmelser. Bl.a. resultatet av miljöskyddsutredningens överväganden och remissyttrandena över utredningens förslag pekar tämligen entydigt i denna riktning. Ett effektivare sanktionssystem kan, som framhållits i motionen 1120, åstadkommas genom en allmän straffskärpning och genom påföljder – t.ex. i form av företagsböter – som kan riktas även mot juridiska personer. Av utskottets redogörelse framgår att det på miljövårdsområdet förbereds åtgärder som i avsevärd mån svarar mot motionärernas önskemål härvidlag. I avbidan på

resultatet av dessa åtgärder bör motionen i här berörda delar inte f. n. föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

Stockholm den 14 oktober 1980

På jordbruksutskottets vägnar

EINAR LARSSON

Närvarande: Einar Larsson (c), Svante Lundkvist (s), Arne Andersson i Ljung (m), Maj Britt Theorin (s), Börje Stensson (fp), Grethe Lundblad (s), Filip Johansson (c), Åke Wictorsson (s), Sven Eric Lorentzon (m), Gunnar Olsson (s), Märta Fredrikson (c), Håkan Strömberg (s), Esse Petersson (fp), Ingvar Eriksson (m) och Jan Fransson (s).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

Svante Lundkvist, Maj Britt Theorin, Grethe Lundblad, Åke Wictorsson, Gunnar Olsson, Håkan Strömberg och Jan Fransson (alla s) anser att jordbruksutskottet i sitt yttrande till justitieutskottet bort tillstyrka bifall till motionen 1120 i berörda delar och anför därvid följande.

Vi ansluter oss till vad motionärerna anført om det nödvändiga i att samhället med kraft angriper den ekonomiska brottsligheten i alla dess former. Brott mot miljöskyddslagstiftningen är som i motionen påpekats en form av ekonomisk brottslighet som kan få svåra skadeverkningar på såväl naturmiljön som på människors liv och hälsa. Det torde råda betydande enighet om att det behövs en allmän straffskärpning för sådan brottslighet. Gjorda erfarenheter tyder vidare på att frågan om påföljder som kan riktas även mot juridiska personer måste ägnas särskild uppmärksamhet. Vi delar därför den i motionen framförda uppfattningen att ett företag som överträder miljöskyddslagstiftningen bör kunna åläggas ekonomiska sanktioner i form av företagsböter, beräknade med hänsyn tagen bl. a. till den vinst företaget berett sig genom det brottsliga förfarandet. Oavsett om man från berörda departements sida förbereder åtgärder mot miljöbrottsligheten – närmare uppgifter om inriktningen av denna verksamhet föreligger dock f. n. inte – bör riksdagen enligt vår mening göra ett klart uttalande rörande behovet av ett effektivare sanktionssystem för brott mot miljöskyddslagstiftningen i enlighet med punkterna 11 och 12 i motionen 1120.

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 iaktta 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 de 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 reklamationenämnden, 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 sidoeffekter, 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 utskäkningsärenden 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, förordna 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 iaktas, 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 rådde 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 kredithepp. 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 lånevolymer, 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 till fyllest. 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 kon-tokort 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 företags 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.

Arbetsmarknadsutskottets yttrande

1980/81:1 y

över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Genom beslut den 13 maj 1980 har justitieutskottet hemställt om arbetsmarknadsutskottets yttrande över motionerna 1979/80:1120 av Olof Palme m. fl. och 1979/80:1864 av Lars Werner m. fl. om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten jämte inkomna remissyttranden häröver, allt såvitt avser arbetsmarknadsutskottets beredningsområde.

Arbetsmarknadsutskottet har inte funnit skäl till något särskilt uttalande med anledning av vpk-motionen.

Den socialdemokratiska motionen innehåller en katalog av åtgärder som regeringen anses böra vidta som ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Arbetsmarknadsutskottet tar i det följande upp två av dessa åtgärder, nämligen punkt 4 om ökad kontroll av företag som får statligt stöd och punkt 7 om åtgärder mot s. k. grå arbetskraft.

Kontroll av företag som får statligt stöd

Motionen

Motionärerna har inte pekat på några särskilda typer av stöd men utskottet har behandlat motionen med utgångspunkt i vissa stödformer av arbetsmarknads- och regionalpolitiskt slag som faller inom utskottets beredningsområde.

Motionärerna begär organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig kontroll i företag som får lån eller bidrag från staten. I motionen anförts bl. a.:

Näringslivet har under de senaste åren i allt högre grad tagit i anspråk lån och bidrag från staten. Det är självfallet angeläget att dessa medel kommer till användning på bästa sätt och inte missbrukas. För att kontrollera detta bör 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 storleksordning att en sådan kontroll är motiverad. I vissa fall bör staten utse styrelseledamot och/eller revisor för företaget.

Vissa stödformer inom arbetsmarknads- och regionalpolitiken

Förordningen om *regionalpolitiskt stöd* (1979:632) innehåller regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringsstöd. Den som får stöd har således skyldighet att

regelbundet utan anmaning lämna redovisning för verksamheten och att meddela förestående förändringar som väsentligt påverkar företaget, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och överlåtelser av viktigare tillgångar. Företaget skall också bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten. I förordningen har dessutom stadgats att företag som är aktiebolag eller ekonomisk förening till sin redovisning skall foga en rapport som visar företagets utveckling och att villkoren för stödet har uppfyllts. Av rapporten skall framgå att de fackliga organisationerna vid företaget har beretts tillfälle att yttra sig över lämnade uppgifter. Rapporten skall slutligen granskas och bestyrkas av företagets revisorer. Dessa skall om inte särskilda skäl föreligger vara auktoriserade eller godkända. I förordningen finns också regler som möjliggör att beviljat stöd återkrävs resp. sägs upp till omedelbar betalning.

Ansvaret för den rutinmässiga uppföljningen av lokaliseringsstöd åvilar i första hand den regionala utvecklingsfonden. Beslut om särskilda åtgärder för att bevaka statens fordringar skall fattas av länsstyrelsen eller av arbetsmarknadsstyrelsen. Inom regeringens kansli har inrättats en särskild expertgrupp (EFSU) med uppgift att samordna uppföljningen och bevakningen av statens fordringar i företag som fått statligt stöd. Arbetet inom gruppen har primärt blivit inriktat på utredningsuppdrag i samband med enskilda obeståndsärenden.

För det statliga stödet till *arbetsmarknadsutbildning i företag*, som kan utgå i ett flertal former, utgör uppföljningen i huvudsak en kontroll av att utbildningen sker i överensstämmelse med godkänd läroplan. Kontrollen baseras på regelbundna rapporter från företaget om utbildningens omfattning. I samband med att stödet beviljas skall också två tillsynsmän utses, en som representerar arbetsförmedlingen och en som representerar den berörda fackliga organisationen. Dessa skall bl. a. minst en gång i månaden besöka företaget för att se till att utbildningen genomförs enligt läroplanen. De skall också skriftligen rapportera sina iakttagelser till företagsledningen och arbetsförmedlingen. Utbetalning av stödet sker i efterskott.

När det gäller *sysselsättningsbidrag för äldre arbetskraft inom tekoindustrierna (äldrestödet)* skall länsarbetsnämnderna, innan bidraget betalas ut, kontrollera att stödtagaren uppfyller förutsättningarna för stöd. Som underlag för den bedömningen används rapporter från företaget. Bidrag utgår endast om berörda arbetstagarorganisationer tillstyrker ansökan. Samma regler gällde för det numera avvecklade *sysselsättningsbidraget till vissa företag med dominerande ställning på orten*.

Det *tillfälliga nyrekryteringsbidraget* utgick till företag som ökade antalet sysselsatta under perioden juli 1978–mars 1979 och som upprätthöll sysselsättningsökningen vid utgången av juni 1979. För denna stödform har viss kontroll utövats genom att berörda arbetstagarorganisationer eller företrädare för personalen haft till uppgift att yttra sig över ansökningar om bidrag.

Remissyttranden

AMS och länsstyrelserna i Västerbottens och Gävleborgs län uppehåller sig vid den insyn som samhället har i företag som får regionalpolitiskt stöd. AMS uttalar sig dock inte om hur systemet fungerar. Länsstyrelsen i Västerbotten anser att 1979 års förordning om regionalpolitiskt stöd varit i kraft alltför kort tid för att kunna utvärderas och föreslår därför att man avvaktar med ytterligare kontrollåtgärder. Länsstyrelsen i Gävleborg anser att reglerna i och för sig är tillräckliga men att det kan vara svårt för företag och kontrollorgan att få redovisning och uppföljning att fungera i praktiken.

Statens industriverk anser att det inte finns behov av lagändringar för att skapa ökad insyn i företagen. Samma mening har Sveriges Industriförbund, som har uppfattningen att staten redan med nuvarande lagstiftning har goda möjligheter till insyn och granskning av det stöd som ges till företagen.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) vill ha en mer allsidig översyn av området och en förutsättningslös prövning av olika tänkbara brottsförebyggande åtgärder.

Utskottet

Det statliga stödet till företag har ökat kraftigt under senare år. Ett stort antal nya stödformer har tillkommit samtidigt som stödbeloppen har blivit större.

Utskottet har tidigare givit en redovisning av hur tillsynen bedrivs för ett antal stödformer inom regional- och arbetsmarknadspolitiken. Ett karaktéristiskt drag när det gäller kontrollen av att stödförutsättningar uppfylls är att de fackliga organisationerna tilldelats viktiga uppgifter för att förse myndigheterna med information.

I den socialdemokratiska motionen krävs i punkt 4 organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn och kontroll i företag som får lån och bidrag från staten. I vissa fall anser motionärerna att staten bör ha möjlighet att utse styrelseledamot och/eller revisor i stödföretag.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man på olika sätt söker bekämpa missbruk av statligt ekonomiskt stöd till företagen. Regler om uppföljning och kontroll finns också på olika områden. När det gäller det regionalpolitiska stödet övervägdes dessa frågor i samband med att riksdagen våren 1979 tog ställning till stödverksamheten för de kommande fem budgetåren. En redovisning för regelsystemet har givits ovan. I anslutning till motionärernas förslag att samhällets organ skall kunna utse revisorer och styrelserepresentanter i stödföretagen vill utskottet erinra om att riksdagsbeslutet innebar att stödmottagare skall granskas av revisor som i princip skall vara auktoriserad eller godkänd. I detta sammanhang vill utskottet också framhålla att om det bedöms som önskvärt i det enskilda

fallet med en samhällsrepresentant i stödföretagets styrelse är det möjligt att föreskriva detta som villkor för stöd. Motsvarande ordning kan tillämpas för revisorer.

Även om det inte finns några klara belägg för att det i större omfattning skulle förekomma ett brottsligt utnyttjande av de här aktuella stödformerna vill utskottet inte bestrida att det finns tecken som tyder på att en del stödformer överutnyttjats, särskilt under perioder då stödverksamheten haft stor omfattning. Orsaken till sådana missförhållanden torde i allmänhet vara otillräckliga resurser hos de kontrollerande myndigheterna och/eller mindre lämpliga rutiner för kontroll. Ett annat problem hänger samman med de fackliga organisationernas kontrollfunktioner. Detta system har betydande fördelar med hänsyn till de fackliga organisationernas kännedom om de lokala förhållandena. Stundom kan emellertid en facklig konflikt uppstå mellan å ena sidan kontrolluppgiften och å andra sidan den fackliga uppgiften att bevaka medlemmarnas intresse av att sysselsättningen upprätthålls.

Utskottet vill för sin del betona vikten av att myndigheterna avdelar tillräckliga resurser för att kontrollera att företagen uppfyller de villkor som i olika fall uppställs för stöd. Denna aspekt är särskilt viktig då stödverksamheten expanderar till följd av konjunkturläget.

Utskottet är inte berett att föreslå några generella åtgärder för skärpning av kontrollen av det statliga stödet men i anslutning till vad tidigare anförts förutsätter utskottet att myndigheterna fortlöpande bevakar dessa frågor och tar till vara de möjligheter till förbättringar som finns. Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer har också viktiga uppgifter när det gäller kontrollen. Ett exempel på en sådan insats är riksdagens revisorers förslag 1980/81:6 som utskottet behandlar i sitt betänkande 1980/81:8. I sammanhanget kan nämnas att regeringen tillsatt en utredning om effekterna av industripolitisk stödverksamhet (Dir. 1979:112). Kommittén skall i huvudsak uppmärksamma de icke permanenta stödåtgärder som riktas till enskilda företag och branscher.

Med det anförda har utskottet behandlat den aktuella delen i motionen som i detta avsnitt inte bör leda till någon särskild framställning till regeringen.

Grå arbetskraft

Motionen

I motionen behandlas också frågor om s. k. grå arbetskraft. Motionärerna anför härom.

De fackliga organisationerna har möjlighet att genom sin vetorätt enligt medbestämmandelagen hindra företag från att använda entreprenörer, när sådan användning kan antas medföra åsidosättande av lag. Denna möjlighet bör utnyttjas för att hindra att entreprenörer anlitas som åsidosätter sina

skyldigheter att betala källskatt och sociala avgifter för de anställda eller vilkas verksamhet huvudsakligen består i olaga arbetsförmedling. De företag som anlitar entreprenörer och som tjänar pengar på att svart arbetskraft används, bör göras i sista hand ansvariga för att skatt och sociala avgifter betalas för entreprenörernas anställda. Förslag med bl. a. denna innebörd redovisades i en departementspromemoria redan 1976 (Ds Fi 1976:4). Förslag på grundval av promemorian bör snarast föreläggas riksdagen.

Gällande bestämmelser

Arbetsförmedlingslagen

Arbetsförmedlingslagen reglerar formerna för privat arbetsförmedling. All sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte är förbjuden. Lagen omfattar all slags arbetsförmedling som bedrivs av andra än den offentliga förmedlingen. Under lagen inbegrips, enligt en särskild bestämmelse, uthyrning av arbetskraft. Sådan verksamhet jämföras alltså med arbetsförmedling.

Brott mot arbetsförmedlingslagen är straffbelagt. Den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Även den som bereder arbete åt någon efter anvisning från olaga arbetsförmedling kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Det sagda innebär att det är förenat med straffansvar såväl att hyra ut arbetskraft som att engagera sådan arbetskraft i en viss verksamhet.

Medbestämmandelagen

Medbestämmandelagen (38–40 §§) ger de fackliga organisationerna som är bundna av kollektivavtal på en arbetsplats inflytande när det gäller att engagera arbetskraft genom entreprenader och/eller inhyrning av arbetskraft. Syftet med dessa regler är att komma åt användningen av s. k. grå arbetskraft. En arbetsgivare är skyldig att – innan han beslutar att utföra visst arbete på arbetsplatsen med arbetskraft som inte har anställning där – på eget initiativ förhandla med vederbörande arbetstagarorganisation. Genom denna s. k. primära förhandlingsskyldighet har en garanti skapats för att arbetstagersidan på förhand får kännedom om och möjlighet att påverka ett tilltänkt beslut. Bestämmelsen om primär förhandling gäller inte vid tillfälliga arbeten eller för arbeten som traditionellt inom företaget brukar utföras på entreprenad. I brådska fall, om det föreligger synnerliga skäl, kan arbetsgivaren undantagsvis få besluta om en entreprenad trots att förhandlingsskyldigheten inte fullgjorts. Om en aktuell entreprenad eller annat liknande avtal kan antas medföra åsidosättande av lag eller kollektivavtal eller på annat sätt skulle strida mot vad som är godtagbart inom parternas avtalsområde, så kan vederbörande centrala fackliga organisation förbjuda att avtalet kommer till stånd eller verkställs (facklig vetorätt). Om

arbetstagarorganisationen saknar fog för sin ståndpunkt, dvs. insett eller bort inse att förutsättningar för fackligt veto saknas, gäller ej vetot. En arbetsgivare har på vanligt sätt möjlighet att få frågan om ett veto bedömd i arbetsdomstolen.

Utredningar

Ansvar för skatt vid entreprenad (Ds Fi 1976:4)

I denna promemoria har förslag lagts fram om en lag om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt m. m. Lagen avses tillämpas när en rörelseidkare har uppdragit åt någon, som inte är anställd hos honom, att för hans räkning utföra arbete i hans rörelse. Förslaget innehåller dels generella regler, dels regler för uppdrag på varvs-, anläggnings- och byggnadsområdena.

De generella reglerna innebär i första hand en skyldighet för uppdragsgivaren att lämna kontrolluppgift om uppdrag för vilka han under en redovisningsperiod om två månader har lämnat ersättning med mer än 5 000 kr. Åsidosätts denna skyldighet föreslås uppdragsgivaren tillsammans med uppdragstagaren bli ansvarig för preliminär A-skatt och arbetsgivareavgifter som belöper på lön till anställda hos uppdragstagaren för arbete hos uppdragsgivaren.

De särskilda reglerna för varvs-, byggnads- och anläggningsområdena innebär i första hand att uppdragsgivaren åläggs ett obligatoriskt solidariskt ansvar med uppdragstagaren för skatt och arbetsgivaravgifter på lön till sådana anställda hos uppdragstagaren som utfört arbetet hos uppdragstagaren.

Vid remissbehandlingen av promemorians förslag framkom att man i stort sett var ense om att särskilda åtgärder behövs för att man effektivt skall kunna motarbeta missförhållandena med den grå arbetskraften. När det gäller val av metoder var remissinstansernas åsikter däremot delade. Sålunda kritiserades såväl förslaget om rörelseidkarens uppgiftsskyldighet som de föreslagna särskilda bestämmelserna på varvs-, byggnads- och anläggningsområdena.

Den grå arbetskraften och skattekontrollen (Ds B 1980:10)

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot den tidigare redovisade promemorian har försök gjorts att på andra vägar komma till rätta med det aktuella problemet. Ett försök i den riktningen har redovisats i departementspromemorian (Ds 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen. I promemorian presenteras ett lagförslag som går ut på att försvåra utnyttjandet av grå arbetskraft inom sådana områden där problemen är särskilt stora med avseende på skatteundandragande och illegal konkurrens

för de seriösa företagen. Uppdragsgivaren skall således, innan han betalar ut ersättning för ett uppdrag, ta reda på om uppdragstagaren är registrerad till mervärdeskatt. Om denne inte kan styrka att han är registrerad skall uppdragsgivaren innehålla 50 % av ersättningen. Det avdragna beloppet skall redovisas och betalas till uppborgsmyndigheterna. Förslaget gäller bl. a. praktiskt taget alla slags arbeten som en fastighetsägare kan uppdra åt någon att utföra på sin mark eller sina byggnader eller andra anläggningar.

En kontroll- och uppgiftsskyldighet får också den uppdragsgivare som på sin arbetsplats och som ett led i sin rörelse låter en uppdragstagare utföra ett arbete åt sig.

Promemorian har remissbehandlats och är f. n. under beredning i regeringskansliet.

Nordiskt utredningsarbete

En arbetsgrupp under det nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) presenterade 1978 i rapporten Uthyrnings- och entreprenadföretag Grå arbetskraft (NU A 1978:5) vissa förslag till åtgärder som kan vidtas nationellt för att komma till rätta med den grå arbetskraften. Som exempel på lämpliga åtgärder nämns skärpta straff, möjlighet att beivra fortsatt brottslig verksamhet med vitessanktion samt bättre kontrollsystem så att myndigheterna får ökade möjligheter att upptäcka och utreda de enskilda fallen.

Arbetsgruppens arbete fortsätter med uppgiften att bl. a. finna praktiska lösningar för att genomföra de redovisade förslagen.

Remissyttranden

Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län, överåklagaren i Stockholm, TCO och brottsförebyggande rådet (BRÅ) instämmer med motionärerna.

Överåklagaren i Malmö har i huvudsak inte någonting att erinra mot förslaget men påpekar att det är av stor vikt att inte uppgiftsskyldighet föreläggs, som överstiger kontrollmyndighetens möjlighet att bearbeta inkommet material.

Överåklagaren i Göteborg anser att förslagen i Ds Fi 1976:4 med något undantag inte omedelbart kan läggas till grund för lagstiftning. Bl. a. påpekas att man bortsett från det stora antalet utländska entreprenadföretag och att problemet med undantagande av mervärdeskatt helt lämnats åt sidan. Överåklagaren pekar också på avsaknaden av kontrollresurser.

Riksskatteverket (RSV) stöder tankegångarna bakom Ds Fi 1976:4 men anser att syftet bör kunna vinnas genom mer begränsade och ur administrativ synpunkt enklare former för uppgiftsskyldighet. Frågan bör enligt RSV utredas ytterligare.

Länsåklagaren för speciella mål, Torsten Rosenberg, anser att förslaget

(Ds Fi 1976:4) är starkt begränsat och enbart gäller varven och större beställningar. En utbredd marknad med små entreprenörer faller utanför.

Riksåklagaren rekommenderar av olika skäl viss försiktighet med reformens genomförande. Han vill att effekten av redan genomförda reformer skall avvaktas.

Sveriges Industriförbund och *SAF* avstyrker med kraft förslaget i Ds Fi 1976:4.

Utskottet

Benämningen grå arbetskraft brukar användas i samband med verksamhet som innebär att en arbetsgivare knyter arbetskraft till sig genom avtal som formellt ges formen av entreprenad eller uppdrag trots att det i själva verket är fråga om ett anställningsförhållande.

Grå verksamhet kan gälla enstaka personer men är ofta organiserad i stor skala genom att ett "entreprenadföretag" hyr ut arbetskraft. Drivfjädrarna bakom den grå verksamheten är av ekonomiskt slag. Den som hyr ut arbetskraft kan göra en direkt förtjänst på förmedlingsarbetet. Sådan verksamhet står i strid med arbetsförmedlingslagen. Den grå verksamheten innebär dessutom ofta att skatter och avgifter undandras det allmänna. Man redovisar inte preliminärskatt, kamouflerar löner som traktamenten etc. En svårighet att komma åt den grå verksamheten är att den ofta är organiserad så att alla inblandade parter gör ekonomiska vinster på det allmännas bekostnad.

Utskottet delar helt motionärernas uppfattning att det är angeläget att man söker komma till rätta med det problem som den grå arbetskraften utgör. Företeelsen är osund och har många nackdelar. Skatter och avgifter undandras samhället, seriösa företag hamnar i en orimlig konkurrenssituation, den sociala tryggheten eftersätts för arbetstagarna, svårigheter föreligger att bedriva effektivt skyddsarbete, facklig splittring kan uppstå på arbetsplatsen, arbetsmarknadspolitiken försvåras genom uppdelningen på en legal och en illegal arbetsmarknad, etc.

Under 1970-talet har olika åtgärder vidtagits mot den grå arbetskraften. Bl. a. har arbetsförmedlingslagen skärpts och straff införts även för den som utnyttjar grå arbetskraft. Ett annat försök att stävja verksamheten är de regler om facklig vetorätt m. m. som finns i medbestämmandelagen. Det har emellertid visat sig att man inte kan lösa problemen enbart genom dessa insatser. Såsom motionärerna funnit är det nödvändigt att angripa problemen genom åtgärder på skattesidan. Ett förslag i den riktningen finns i promemorian Ds Fi 1976:4. Det förslaget vill motionärerna ha förverkligat. Efter det motionen väcktes har emellertid publicerats en ny promemoria på grundval av bl. a. remissutfallet över Ds Fi 1976:4. Den nya promemorian, (Ds B 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen, har remissbehandlats och f. n. pågår arbete med att sammanställa remissmaterialet.

Utskottet utgår från att förslag på grundval av gjorda utredningar snarast kommer att föreläggas riksdagen. Med hänvisning till det arbete som sålunda bedrivs finns det inte skäl att föreslå någon åtgärd på grund av motionen i den nu behandlade delen.

Stockholm den 11 november 1980

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

ELVER JONSSON

Närvarande: Elver Jonsson (fp), Anna-Greta Leijon (s), Arne Fransson (c), Erik Johansson (s), Bernt Nilsson (s), Sten Svensson (m), Frida Berglund (s), Pär Granstedt (c), Lars Ulander (s), Margit Odelsparr (c), Eva Winther (fp), Lahja Exner (s), Bengt Wittbom (m), Nils-Olof Grönhagen (s) och Sonja Rembo (m).

Avvikande mening

Kontroll av företag som får statligt stöd

Anna-Greta Leijon, Erik Johansson, Bernt Nilsson, Frida Berglund, Lars Ulander, Lahja Exner och Nils-Olof Grönhagen (alla s) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Utskottet delar" och slutar på s. 4 med "till regeringen" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man på olika sätt försöker bekämpa missbruk av statligt ekonomiskt stöd till företagen. Regler om uppföljning och kontroll finns också på olika områden. Trots detta har det otvivelaktigt visat sig att vissa stödformer har missbrukats eller överutnyttjats, särskilt under perioder då stödverksamheten haft stor omfattning. Att det i vissa fall varit ett rent brottsligt förfarande står också klart.

För att komma till rätta med problemen är det som motionärerna säger nödvändigt med skärpta bestämmelser och bättre organiserade kontrollsyst~~em~~^{em}. Utskottet instämmer därför i motionärernas krav att regler skall införas som ger samhället insyn i stödföretagen genom möjlighet att utse representanter i styrelser och/eller revisorer. Regeringen bör snarast ta upp denna fråga. Dessutom bör regeringen göra en allmän översyn av systemen för kontroll i syfte att uppnå bättre administrativa förutsättningar att övervaka att företagen följer givna föreskrifter. Vad utskottet under denna punkt anför i anslutning till motionen bör regeringen underrättas om.

Civilutskottets yttrande

1980/81:1 y

om vissa åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 13 maj 1980 beslutat hemställa om yttrande hos civilutskottet över motionerna 1979/80:1120 (s) och 1979/80:1864 (vpk) jämte inkomna remissyttranden över motionerna i den eller de delar som ärendet kan hänföras till civilutskottets beredningsområde.

Civilutskottet begränsar sitt yttrande i huvudsak till de delar av motionerna som från skilda utgångspunkter behandlar kronofogdemyndigheternas insatser för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Företrädare för riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna i Handen och Stockholm har lämnat utskottet muntliga synpunkter i ärendet.

1 Motionerna

I motionen 1979/80:1120 av Olof Palme m. fl. (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anföras om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Enligt motionärerna bör regeringen vidta bl. a. organisatoriska åtgärder och lämna förslag till lagstiftning i syfte att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken. Som ett första steg är det enligt motionärerna angeläget att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder i enlighet med förslagen i promemorian Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.

I motionen 1979/80:1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hemställer hos regeringen om skyndsamma förslag i enlighet med vad som anföras i motionen.

2 Vissa uppgifter i anslutning till motionerna

2.1 Kronofogdemyndigheterna m. m.

Den exekutiva verksamheten avser dels det allmännas fordringar för skatter, böter, allmänna avgifter m. m., dels ärenden som anhängiggörs av enskilda rättsägare. Dessutom är kronofogde skyldig att handlägga ärenden enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs och att efter länsstyrelsens förordnande vara överexekutor för särskild förrättning. Fr. o. m. den 1 januari 1980 är vissa kronofogdemyndigheter tillsynsmyndigheter enligt 42 § konkurslagen (1921:255) och har i denna egenskap tillsyn

över förvaltningen i konkurser.

För den exekutiva verksamheten är landet indelat i kronofogdedistrikt. I varje distrikt finns en kronofogdemyndighet (KFM) med en kronodirektör eller kronofogde som chef. Riksskatteverket är centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Antalet tjänster inom de 81 kronofogdedistrikten uppgår till ca 2 800. Förutom tjänster i kronofogdekarriären och i den exekutiva karriären finns sedan något år tjänster för ekonomer vid de tre största myndigheterna. Enligt vad riksskatteverket (RSV) angivit i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar avseende kronofogdemyndigheterna för budgetåret 1981/82 har verket synnerligen positiva erfarenheter av ekonomtjänsterna vid myndigheterna. Behovet av ekonomisk kompetens inom KFM anses av verket nödvändig i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. RSV föreslår i yttrandet att samtliga KFM ges möjlighet att anlita ekonomer genom att dessa anställs inom kronofogdemyndighetsorganisationen.

Sedan år 1975 används på försök ADB inom exekutionsväsendet. Ett system kallat REX-systemet (redovisningssystem inom exekutionsväsendet) har utvecklats, och fr. o. m. innevarande budgetår omfattar REX 52 % av KFM:s arbetsvolym. Med anledning av en motion om utvärdering av REX-systemet anförde civilutskottet i mars 1979 följande (se CU 1978/79:25, s. 7).

Vid beredningen av den nu behandlade frågan har utskottet tillfört information som visat att skäl finns att ägna ytterligare intresse åt organisationen av exekutionsväsendet och dess möjligheter att utföra ålagda uppgifter. Utskottet vill sålunda anföra följande.

Det bör först konstateras att det givna sambandet mellan beslut om taxeringsorganisationen och om indrivningsorganisationen inte alltid beaktas. Uppenbarligen kan åtgärder vidtas för att rent tekniskt undvika administrativ omgång och kostnader i taxeringsledet för sådana uppdebiteringar som realiter endast är formella och som därefter ändras. Detta skulle minska trycket på exekutionssidan. Det har tyvärr saknats samordnande avvägningar vid beslut om resurstilldelningen till dessa verksamhetsgrenar.

Det tycks också finnas ett inte helt klarlagt samband mellan valet av system för ett i och för sig ofrånkomligt datastöd för exekutionsväsendet och organisationen av det praktiska arbetet. Utskottet har förutsatt att aviserade nya överväganden om systemfrågorna utgår från en bedömning av den samlade verksamhetens effektivitet – bedömningar som torde ligga även i personalorganisationernas intresse.

Frågan om prioritering av åtgärder mellan enskilda och allmänna mål liksom kostnadstäckningen synes hittills ha bedömts främst ur traditionella, civilrättsligt centrerade synpunkter. Till dessa bedömningar bör läggas även ett ytterligare beaktande av de samlade effektivitetssynpunkterna.

Exekutionsväsendet möter i sitt arbete såväl kvalificerad ekonomisk brottslighet och skatteflyktsförsök som sociala tragedier. Det är väsentligt att det finns personella möjligheter att i båda fallen – trots skilda målsättningar – handla effektivt och rationellt.

Dessa övergripande målsättningsfrågor bör enligt utskottets mening ägnas ytterligare uppmärksamhet i den ovan aviserade utredningen eller i annat sammanhang. Resultatet därav bör redovisas för riksdagen. Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Riksdagen följde utskottet. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete vid halvårsskiftet 1981.

I det ovan nämnda yttrandet från RSV över länsstyrelsernas anslagsframsättningar anför bl. a. följande om möjligheterna att använda ADB i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

KFM behöver i allt större utsträckning tillgång till information ur olika register t. ex. skatteregister, bilregister, försäkringskassans register, fastighetsregister osv. I den mån ADB kan användas vid överföring av önskvärd information är detta den mest arbetsbesparande metoden. Olika förslag till hur KFM skall få tillgång till information i sådana register har lämnats av RSV men ännu ej beaktats vilket försvårar, fördröjer och försämrar KFM:s arbete. De som tjänar på detta sakernas tillstånd visar sig tyvärr alltför ofta vara sådana som satt ekonomisk brottslighet och restföring i system.

2.2 *Ny sekretesslag m. m.*

Riksdagen behandlade våren 1979 en proposition (prop. 1978/79:109, KU 1978/79:37) om ändring i datalagen (1973:289). I propositionen redovisades ett delbetänkande av datalagstiftningskommittén (DALK) kallat Personregister – Datorer – Integritet. DALK hade bl. a. behandlat frågan om samkörning av dataregister. Föredragande statsrådet, som ansåg att samkörningsfrågan inte kunde diskuteras isolerad från sekretessregleringen, erinrade i propositionen om ett till lagrådet i december 1978 remitterat förslag till sekretesslag, i vilket bl. a. behandlades utbytet av information mellan myndigheterna.

Förslaget till sekretesslag behandlades av riksdagen våren 1980 (prop. 1979/80:2, KU 1979/80:37). Enligt en motion (s) innebar lagförslaget att möjligheterna för informationsutbyte och samarbete mellan de myndigheter som i första hand har att bekämpa ekonomisk brottslighet försvärades. Konstitutionsutskottet anförde att inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) hösten 1979 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att inom ramen för översynen av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten se över bestämmelserna om informationsutbyte m. m. mellan myndigheter (se även avsnitt 2.4). Av utskottsbetänkandet framgick bl. a. att arbetsgruppen avsåg att lägga fram förslag till regler som innebär att informationsutbytet mellan myndigheterna i hithörande frågor inte försämrars i förhållande till gällande rätt när den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1981. Från företrädare för BRÅ:s kansli har inhämtats att gruppen kommer att lägga fram en promemoria senare under år 1980.

2.3 Förslag till utsökningsbalk

I propositionen 1980/81:8 föreslås en ny utsökningsbalk (UB). F. n. är handläggningen av utsökningsmål i första instans delad mellan två myndigheter, överexekutor och utmätningsmannen. Länsstyrelsen är överexekutor och kronofogde är utmätningsman. I propositionen föreslås att handläggningen av utsökningsmål i första instans skall ankomma på kronofogdemyndighet och att länsstyrelsen alltså befrias från befattningen med sådana mål. Vidare föreslås i propositionen vissa förändringar i syfte att göra utmätningsförfarandet effektivare. Enligt UB skall utmätningsförfarandet regelmässigt inte längre hållas i gäldenärens bostad. I stället bör uppgifter om gäldenärs tillgångar i första hand skaffas fram genom andra åtgärder än hembesök, främst genom kontroll av tillgängliga register och förhör med gäldenären (prop. s. 366–373). Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1982.

2.4 Samordning av åtgärder i kampen mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten

En av rikspolisstyrelsen (RPS) tillkallad arbetsgrupp, i vilken även ingick företrädare för åklagarväsendet, skattemyndigheterna och riksbanken, avlämnade i maj 1977 en rapport *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige*. På grundval av rapporten gjorde RPS en framställning till regeringen om vissa åtgärder för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Rapporten togs efter remissbehandling upp i 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100, bil. 5, s. 55–78). Föredragande statsrådet anförde beträffande samordning mellan skattemyndigheterna och polisen m. fl. att det var mycket angeläget att detta samarbete fördjupades men att statsmakterna inte nu (januari 1978) borde lägga fast bestämda samarbetsformer. Det borde i stället ankomma på riksskatteverket (RSV), riksåklagaren (RÅ) och RPS att gemensamt finna de samarbetsformer som är mest lämpliga i olika situationer.

Med anledning av vad som anförts och föreslagits i 1978 års budgetproposition om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten bildades i maj 1978 en arbetsgrupp med företrädare för RÅ, RPS, generaltullstyrelsen, RSV och riksbanken. Arbetsgruppens förslag redovisades i maj 1979 i promemorian *Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten* (SAMEB-rapporten). Gruppen ansåg att nära och stadigvarande samverkan mellan polis- och åklagarmyndigheterna främst med skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna, tullverket och riksbanken är en förutsättning för att uppnå effektiva och rättssäkra resultat i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Enligt gruppens mening bör samverkan ske på såväl central som regional och lokal nivå. Den centrala samverkan föreslås omfatta informationsutbyte och samarbete mellan de myndigheter som deltagit i arbetsgruppen. Därjämte föreslår gruppen att ett centralt

samverkansorgan inrättas för mera övergripande frågor av betydelse för petitaarbetet, gemensam planering, utbildning m. m. Beträffande exekutionsväsendets medverkan i kampen mot den ekonomiska brottsligheten anför i promemorian att lämplig regional organisation saknas. En av kronofogdemyndigheterna i varje län bör svara för samverkan på länsnivå. På lokal nivå svarar varje kronofogdemyndighet själv för samverkan.

Med anledning av ett förslag i SAMEB-rapporten om behov av en översyn av lagstiftningsfrågorna i samband med myndigheternas informationsutbyte fick brottsförebyggande rådet (BRÅ) i juni 1979 regeringens uppdrag att bl. a. utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterar den nya sekretesslagen på det aktuella området. Detta arbete pågår.

För att intensifiera kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten har särskilda enheter inrättats i vissa polisdistrikt. Fr. o. m. innevarande budgetår består den organisationen av totalt 102 polismän och sju tjänster för administrativ personal.

3 Utskottet

I de båda motionerna 1979/80:1120 (s) och 1979/80:1864 (vpk) behandlas olika möjligheter för att intensifiera kampen mot den ekonomiska brottsligheten. I detta yttrande tas upp de delar av motionerna som faller inom civilutskottets beredningsområde. Yttrandet omfattar därför i huvudsak de insatser som kronofogdemyndigheterna (KFM) vidtar för att bekämpa denna brottslighet.

I den förstnämnda motionen anför bl. a. att en ökad användning av ADB kan vara en metod för att på ett tidigt stadium avslöja skattebrott samt att hänsynen till den personliga integriteten såvitt angår näringsverksamheten väger mindre tungt. Vidare framhåller motionärerna vikten av att utredningen och lagföringen av den ekonomiska brottsligheten anförtros välutbildade specialister. Eftersom de enskilda utredningarna ofta är komplicerade måste ett förhållandevis stort antal tjänstemän finnas till hands. Slutligen bör enligt motionärerna regeringen såvitt nu är i fråga vidta organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning i syfte att fördjupa samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken. Hemställa i motionen innebär att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som anförts om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

I (vpk)-motionen föreslås riksdagen hemställa hos regeringen om skyndsamma förslag i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Även i denna motion tas upp frågan om ekonomisk brottslighet i samband med näringsverksamhet.

Med anledning av motionerna får utskottet anföra följande såvitt rör kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Som framhålls i motionerna och som även i olika sammanhang anförts av

regeringen – bl. a. i regeringsförklaringen den 7 oktober 1980 – måste kampen mot den ekonomiska brottsligheten intensifieras. Vissa åtgärder i denna riktning har företagits medan andra övervägs.

Det bör sålunda erinras om att olika beslut tagits i avsikt att effektivisera den exekutiva verksamheten. Utöver de arbetsuppgifter som sedan länge åvilar kronofogdemyndigheterna kan nämnas att vissa KFM sedan den 1 januari 1980 är tillsynsmyndigheter enligt konkurslagen. Även om det ännu inte är möjligt att dra några mera långtgående slutsatser av hur konkurstillsynen i den nya formen utfallit finns det goda skäl anta att förvaltningen och tillsynen i konkurs kommer att ge större möjligheter än tidigare att beivra ekonomisk brottslighet i samband med konkurser.

Bland andra åtgärder som vidtagits bör nämnas att vid KFM i Stockholm, Malmö och Göteborg sedan några år finns tjänstemän med ekonomisk kompetens. Dessa tjänstemän behandlar delar av den exekutiva processen utifrån delvis andra utgångspunkter än de som vanligen brukar användas. I samarbete med övrig personal inom KFM görs en genomgång av företag som gått i konkurs. Vidare görs inte sällan gäldenärsbedömning och företagsvärdering enligt olika metoder. Genom dessa tjänstemäns samarbete bl. a. med lokal skattemyndighet samt med länsstyrelsens mervärdeskatteenhet och revisionsenhet finns goda möjligheter att på ett tidigt stadium spåra företag som bl. a. gör sig skyldiga till skattebrott. Riksskatteverket (RSV) har nyligen i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar avseende KFM uttryckt sig synnerligen positivt beträffande ekonomtjänsterna och föreslagit att samtliga KFM ges möjligheter att anlita ekonomer genom att dessa anställs vid KFM.

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att tjänstemän med ekonomisk kompetens kan anlitas av KFM. Detta har även framhållits av representanter för RSV och för de två KFM som vid föredragning inför utskottet lämnat synpunkter i ärendet. Enligt vad utskottet erfarit övervägs frågan om hur och i vilken omfattning sådan kompetens skall knytas till KFM i det nu pågående budgetarbetet inom regeringskansliet. Utskottet utgår därvid från att regeringen i 1981 års budgetproposition ger riksdagen en redogörelse för sin syn på den nu aktuella frågan i förening med därav föranledda förslag.

Bland andra åtgärder som bör ge KFM bättre möjligheter att upptäcka och bekämpa ekonomisk brottslighet kan nämnas det ADB-system som sedan år 1975 på försök används i den exekutiva verksamheten. På förslag av utskottet pågår f. n. en utvärdering av detta redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX-systemet). Därvid kommer bl. a. att undersökas hur ett datasystem skall vara utformat så att KFM kan handla effektivt och rationellt och därmed stå bättre rustade även i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Vidare kommer att övervägas i vilken omfattning ett datasystem för den exekutiva verksamheten kan samordnas med andra ADB-system i avsikt att ur olika register hämta viss information om gäldenärerna. Avsikten är att utredningen skall vara avslutad vid halvårsskiftet år 1981. I likhet med

motionärerna anser utskottet att befogade hänsyn till den personliga integriteten inte träds för när även med vidgade möjligheter till effektiv samordning av åtgärder mot ekonomisk brottslighet med anknytning till näringsverksamhet. Denna uppfattning stöds av några av de remissinstanser som yttrat sig över motionerna.

I detta sammanhang vill utskottet erinra om det förslag till utsökningsbalk som regeringen nyligen förelagt riksdagen (prop. 1980/81:8). I förslaget, som är ytterligare ett steg mot ett effektivare exekutionsförfarande, anges bl. a. (s. 370) att uppgifter om gäldenärens tillgångar främst bör skaffas genom kontroll av tillgängliga register. Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1982. Utskottet förutsätter att regeringen utan riksdagens uttryckliga anhållan därom undersöker hur denna kontroll skall utföras så effektivt som möjligt.

Som framgått ovan (avsnitt 2.2) har brottsförebyggande rådet (BRÅ) givits i uppdrag att lägga fram förslag till regler så att informationsutbytet mellan myndigheterna inte försämras när den nya sekretesslagen träder i kraft den 1 januari 1981. Utskottet finner det synnerligen viktigt att BRÅ:s förslag presenteras snarast. Från BRÅ:s kansli har upplysts att förslaget kommer att presenteras senare under år 1980. Det är enligt utskottets mening angeläget att myndigheterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten utan onödiga svårigheter kan inhämta upplysningar från varandra. Utskottet utgår från att regeringen snarast – om så befinns nödvändigt – lämnar riksdagen förslag i syfte att underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna.

Slutligen vill utskottet i detta sammanhang liksom motionärerna understryka vikten av att det samarbete som inletts på central, regional och i vissa fall på lokal nivå mellan rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken intensifieras och fördjupas. Det bör finnas goda möjligheter att så sker inom ramen för de nyligen etablerade samverkansformerna. I den s. k. SAMEB-rapporten (se ovan avsnitt 2.4), som utgjort grunden för det inledda samarbetet, anföras att samverkan på central nivå bl. a. avses innebära att en samordnande funktion för mera övergripande frågor skapas.

Som framgått ovan har olika åtgärder vidtagits i syfte att skärpa kampen mot den ekonomiska brottsligheten såvitt denna fråga behandlas i detta yttrande, medan andra förslag i ämnet nyligen förelagts riksdagen och ytterligare åtgärder övervägs bl. a. i regeringskansliet. En samlad bedömning av genomförda, föreslagna och väntade åtgärder innebär enligt utskottets bedömning att flera av de förslag som behandlas bl. a. i (s)-motionen realiserats medan andra kommer att underställas riksdagen. Resultatet av pågående överväganden bör avvaktas.

Det bör även noteras att i propositionen om besparingar i statsverksamheten (prop. 1980/81:20) som nyligen förelagts riksdagen tagits upp vissa

frågor som rör KFM:s verksamhet. Sålunda redovisar budgetministern att han inom kort avser lämna förslag till hur ett effektivare avräkningsförfarande på skatte- och avgiftsområdet skall utformas. Ett sådant förbättrat förfarande anges medföra en betydande effektivisering av KFM:s indrivningsarbete.

Vidare anför kommunministern att han inom kort kommer att föreslå regeringen att höja den s. k. exekutionsavgiften som varit oförändrad sedan år 1969. En höjning av avgiften kommer att innebära en minskad tillströmning av enskilda mål rörande mindre belopp varvid resurser bör frigöras för arbete med bl. a. allmänna mål avseende stora belopp. Ett effektivt utnyttjande av exekutionsväsendets resurser blir enligt kommunministern därigenom möjligt.

Civilutskottet vill avslutningsvis erinra om att även inom andra sektorer med anknytning till utskottets beredningsområden åtgärder vidtagits i syfte att försvåra och förhindra ekonomisk brottslighet. Som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Enligt lagen är den som vill förvärva sådan fastighet i vissa fall skyldig att söka hyresnämndens tillstånd till förvärvet.

Stockholm den 23 oktober 1980

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jadestig (s), Elvy Olsson (c), Bertil Danielsson (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s), Margareta Palmqvist (s), Erik Olsson (m), Roland Brännström (s) och Kerstin Ekman (fp).

Näringsutskottets yttrande

1980/81:4 y

över motioner om etableringskontroll m. m.

Till justitieutskottet

Till näringsutskottet har hänvisats två motioner vari framläggs förslag om införande av etableringskontroll och branschregister. Dessa motioner är

1980/81:237 av Kurt Ove Johansson (s) och Lars-Erik Lövdén (s), vari – med hänvisning till vad som anförts i motion 1980/81:234 – hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om införande av etableringskontroll enligt de riktlinjer som anförts i motionen,

1980/81:1098 av Lars Ulander m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast lämnar förslag om etableringskontroll och branschregister enligt motionens intentioner.

Näringsutskottet har i december 1980 i ett yttrande till justitieutskottet (NU 1980/81:2 y) över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten bl. a. behandlat frågan om en allmän utredning om etableringskontroll. Motionerna 1980/81:237 och 1980/81:1098, som har väckts under allmänna motionstiden år 1981, gäller likaledes detta ämne. Näringsutskottet finner det önskvärt att justitieutskottet får möjlighet att behandla dessa motioner tillsammans med de motioner som berördes i det nämnda yttrandet. Under förutsättning av justitieutskottets samtycke överlämnar näringsutskottet därför motionerna 1980/81:237 och 1980/81:1098 till justitieutskottet. Därvid avger näringsutskottet följande yttrande.

Motionerna

I motion 1980/81:234, som innehåller motiveringen till yrkandet i motion 1980/81:237, anförts att etableringen av icke seriösa företag har gjort det svårt för många ansvarskännande företagare i olika branscher att fortsätta sin verksamhet, eftersom de inte kan konkurrera på lika och rättvisa villkor. Motionärerna säger sig värna om rätten att starta företag och rätten att kunna driva affärsverksamhet i egen regi. Samhället får dock, menar de, inte tveka att införa etableringskontroll inom vissa näringsgrenar som nu hotas av oseriös och brottslig verksamhet. Etableringsrätten måste utformas och regleras utifrån samhällsekonomiska och produktionstekniska krav.

En förstahandsuppgift blir, säger motionärerna, att kartlägga vilka områden av näringslivet som måste omfattas av någon form av etableringskontroll. Denna kontroll bör innehålla krav på elementära kunskaper i bokföring och om arbetsmarknadens lagar och avtal samt på erfarenhet inom branschen. Frågan om tvångsförvaltning av företag som underlåter att följa

lagar och regler måste prövas liksom möjligheten att återkalla ett givet etableringstillstånd. Vidare bör man överväga bestämmelser om erläggande av garantibelopp vid nyetablering och om upprättande av ett centralt företagarregister.

Motionärerna berör särskilt missförhållanden inom restaurangbranschen och byggbranschen. De säger sig dela Hotell- och restauranganställdas förbunds uppfattning att etableringen inom restaurangbranschen måste ske under starkt samhälleligt inflytande och kontroll. I aktiebolagslagen bör stadgas att företag vid nyetablering skall erlägga ett garantibelopp för verksamheten, att varje enskild arbetsgivares lämplighet som arbetsgivare skall prövas och att verksamheten inte får bedrivas utan särskilt lämplighetsintyg.

Mot bakgrund av en mycket utbredd svart marknad inom byggnadsbranschen har det, framför allt från de fackliga organisationernas sida, uttalats starka krav på etableringskontroll inom denna bransch. För att oönskad etablering inom byggnadsbranschen skall begränsas måste byggnadslagstiftningen reformeras när det gäller etableringsrätten, säger motionärerna. Praktik och tekniskt kunnande måste ingå som förutsättningar för en etablering. Byggnadslagstiftningen bör innefatta bestämmelser om att giltigt lokalavtal måste förevisas innan rätten att påbörja ett byggnadsprojekt vinner laga kraft. För att en etableringskontroll inom byggnadsindustrin skall bli effektiv krävs också att företagens kvalifikationer kontrolleras vid nyetablering, att tillstånd för etablering kombineras med krav på depositionsavgift och att tillståndet kan återkallas om företaget inte uppfyller de krav som ställts.

I motion 1980/81:1098 anför, enligt Arbetslivscentrums rapport "Enpersons företag – omfattning och ekonomiska konsekvenser" (1979), enpersonsföretagens andel av det totala antalet företag har ökat från 35 % till 45 % under perioden 1972–1977. Andelen enpersons företag anges vara speciellt hög inom bl. a. frisörbranschen, hotell- och restaurangbranschen, fastighetsförvaltning och delar av byggnadsindustrin. Som orsak till ökningen av andelen enpersons företag nämner motionärerna bl. a. företagens möjligheter till ekonomiska förmåner i form av skattekrediter, firmabil och skatteavdrag för arbetsrum i egen fastighet. Sådana förmåner är inte möjliga vid ett anställningsförfarande. Det finns också stora möjligheter för företagare att undanhålla inkomster från beskattning, säger motionärerna. De pekar på att, enligt den nyss nämnda rapporten från Arbetslivscentrum, inom vissa utvalda branscher 28 000 innehavare av B-skattesedlar varken hade betalat mervärdeskatt eller varit registrerade som företagare.

Det finns flera skäl för samhället att förhindra denna utveckling, anför motionärerna. Samhället går miste om skatteintäkter till betydande belopp. För de anställda i många mindre företag innebär anställningen ofta otrygghet. Konkurrensen snedvrids inom olika branscher. En etableringskontroll bör enligt motionärerna bygga på två principer, nämligen dels

samhällelig insyn i och samhälleligt inflytande över etableringarnas omfattning och inriktning, dels prövning av enskild persons lämplighet som företagare och arbetsgivare. De fackliga organisationerna borde ha ett starkt inflytande över beslut om etableringar av nya företag. Det är enligt motionärerna också väsentligt att branschregister upprättas i de mest utsatta branscherna.

Näringsutskottet

Vad gäller frågan om en allmän utredning om etableringskontroll hänvisar näringsutskottet till vad det har anfört i ämnet i tidigare yttrande till justitieutskottet (NU 1980/81:2 y). De nu föreliggande motionerna ger inte näringsutskottet anledning till något ändrat ställningstagande i denna fråga.

I motionerna berörs särskilt missförhållanden inom restaurang- och byggbranscherna. Beträffande dessa branscher hänvisar näringsutskottet till sitt betänkande NU 1980/81:2, där utskottet utförligt har behandlat motionsyrkanden om bl. a. auktorisation inom byggbranschen och etableringskontroll i hotell- och restaurangbranschen. Utskottet har avstyrkt dessa yrkanden och därvid pekat på andra åtgärder från samhällets sida för att komma till rätta med missförhållanden inom de nämnda branscherna.

Vad gäller motionärernas förslag om inrättande av ett centralt företagarregister resp. av branschregister i vissa branscher hänvisar utskottet till sitt ställningstagande i betänkande NU 1980/81:2 till liknande förslag. Utskottet menar sålunda att det pågående arbetet med ett basregister för alla branscher bör kunna leda fram till en lösning som tillgodoser motionärernas önskemål i detta avseende.

Stockholm den 12 februari 1981

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Nils Erik Wååg (s), Birgitta Hambræus (c), Tage Adolfsson (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Ingegärd Oskarsson (c), Birgitta Johansson (s), Per Westerberg (m) och Christer Eirefelt (fp).

Avvikande mening

Ingvar Svanberg, Nils Erik Wååg, Lennart Pettersson, Rune Jonsson, Wivi-Anne Radesjö och Birgitta Johansson (alla s) anser att den del av yttrandet som följer efter rubriken "Näringsutskottet" bort ha följande lydelse:

Vad gäller frågan om en allmän utredning om etableringskontroll hänvisar näringsutskottet till vad dess socialdemokratiska ledamöter har anfört i detta ämne i utskottets yttrande NU 1980/81:2 y (avvikande mening s. 14 f.). Som där har framhållits och ytterligare understryks i de nu föreliggande motionerna bör en undersökning göras av förutsättningarna för införande av etableringskontroll i branscher med särskilt utbredd ekonomisk brottslighet.

I motionerna berörs särskilt missförhållanden inom restaurang- och byggbranscherna. I sitt betänkande NU 1980/81:2 har näringsutskottet utförligt behandlat motionsyrkanden om bl. a. auktorisation inom byggbranschen och etableringskontroll i hotell- och restaurangbranschen. Utskottet hänvisar till vad dess socialdemokratiska ledamöter därvid har anfört (reservationerna 2 och 3). Det bör närmare övervägas vad som kan göras för att komma till rätta med missförhållandena inom restaurangbranschen. Likaså bör frågan om krav på auktorisation för dem som vill etablera sig i byggbranschen övervägas. Dessa frågor bör tas upp inom ramen för den utredning om möjligheterna att tillämpa etableringskontroll i olika branscher som utskottets socialdemokratiska ledamöter har föreslagit i yttrande NU 1980/81:2 y.

Vad gäller de förslag om ett centralt företagarregister resp. om branschregister i vissa branscher som framförs i motionerna vill utskottet anför följande. Utskottets socialdemokratiska ledamöter har i betänkande NU 1980/81:2 (reservationerna 1 och 2) föreslagit att särskilda register skall upprättas över bilverkstäder och över företagare inom byggbranschen. Utskottet hänvisar till vad dessa ledamöter har uttalat om särskilda branschregister som ett betydelsefullt medel för att förebygga brott och andra missförhållanden.

Innehållsförteckning

Motioner	1
Motion 1979/80: 1120	1
Motion 1979/80: 1121	4
Motion 1979/80: 1864	4
Motion 1980/81: 234	5
Motion 1980/81: 237	5
Motion 1980/81: 1098	6
Motion 1980/81: 1577	6
Bakgrund	6
Inledning	6
Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet	7
BRÅ:s överväganden med anledning av regeringens uppdrag	7
PM av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp	8
Resursförstärkningar för polisväsendet m. m.	8
Arbetet i BRÅ	9
Vissa uppgifter i anslutning till motionerna	12
Remissbehandling m. m.	12
Valutakontrollen m. m.	12
Gällande ordning	12
Pågående reformarbete	13
Remissyttranden	16
Yttrande från annat utskott	18
Kontroll av företag som får statligt stöd	18
Gällande ordning m. m.	18
Remissyttranden	20
Yttrande från annat utskott	21
Företagsrevisorernas ställning och uppgifter	23
Gällande ordning m. m.	23
Remissyttranden	24
Yttrande från annat utskott	24
Ansvarsgenombrott	25
Gällande ordning m. m.	25
Remissyttranden	26
Yttrande från annat utskott	26
Grå arbetskraft	27
Inledning	27
Gällande ordning	27
Pågående reformarbete	28
Remissyttranden	29
Yttrande från annat utskott	30
Näringsförbud	30
Gällande ordning m. m.	30
Remissyttranden	33
Yttrande från annat utskott	34
Etableringskontroll m. m.	34
Gällande ordning	34
Tidigare riksdagsbehandling	35
Remissyttranden	36
Yttrande från annat utskott	37
Kontroll över kreditströmmarna m. m.	38

Gällande ordning m. m.	38
Remissyttranden	39
Yttrande från annat utskott	40
Miljöbrott	41
Gällande ordning m. m.	41
Pågående reformarbete	42
Remissyttranden	43
Yttrande från annat utskott	44
Företagsböter	44
Gällande ordning	44
Pågående reformarbete	45
Samarbetet mellan polis, åklagare m. fl.	46
Satsningar på samarbete	46
Remissyttranden	48
Yttrande från annat utskott	49
Förstärkning av polisens resurser	49
Förstärkning av skattemyndigheternas resurser m. m.	50
Skatteförvaltningens organisation	50
Exekutionsväsendets organisation	51
Yttrande från annat utskott	51
Mervärdeskatteregistrering	52
Gällande ordning m. m.	52
Pågående reformarbete	53
Remissyttranden	53
Gäldenärsbrott m. m.	53
Gällande ordning	53
Pågående reformarbete	54
Aktiekapitalets storlek	54
Gällande ordning m. m.	54
Remissyttranden	55
Yttrande från annat utskott	55
Skatteflyktsklausul m. m.	56
Inledning	56
Skatteflyktsklausul	56
Bevissäkringslag	56
Betalningssäkringslag	57
Yttrande från annat utskott	57
Övrigt om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten	58
Inledning	58
Tidigare riksdagsbehandling av motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten	58
Nyligen genomförd lagstiftning m. m.	59
Pågående reformarbete	59
Kommunalt utredningsarbete	60
Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1981	61
Utskottet	62
Inledning	62
Allmänna överväganden	63
Överväganden i de enskilda motionsfrågorna	65
Valutakontrollen m. m.	65
Kontroll av företag som får statligt stöd	67
Företagsrevisorernas ställning och uppgifter	67
Ansvarsgenombrott m. m.	69

Grå arbetskraft	70
Näringsförbud	71
Etableringskontroll m. m.	73
Kontroll över kreditströmmarna m. m.	74
Miljöbrott	75
Företagsböter	78
Samarbetet mellan polis, åklagare m. fl.	79
Polisens organisation m. m.	80
Skattefrågor	81
Gäldenärsbrott m. m.	83
Övriga frågor	85
Utskottets hemställan	86
Reservationer (s)	87
1. Allmänna överväganden	87
2. Valutakontrollen m. m. (mom. 1)	91
3. Kontroll av företag som får statligt stöd (mom. 2)	92
4. Företagsrevisorernas ställning och uppgifter (mom. 3)	93
5. Ansvarsgenombrott m. m. (mom. 4 och 5)	93
6. Grå arbetskraft	95
7. Näringsförbud (mom. 7)	96
8. Etableringskontroll m. m. (mom. 8)	96
9. Kontroll över kreditströmmarna m. m. (mom. 9)	98
10. Miljöbrott (mom. 10)	98
11. Företagsböter	99
12. Samarbetet mellan polis, åklagare m. fl. (mom. 12)	99
13. Polisens organisation m. m. (mom. 13)	100
14. Skattefrågor (mom. 14)	101
15. Gäldenärsbrott m. m. (mom. 17)	101
Bilagor	103
Bilaga 1 Sammanställning av remissyttranden	103
Bilaga 2:1 Finansutskottets yttrande	182
Bilaga 2:2 Skatteutskottets yttrande	189
Bilaga 2:3 Lagutskottets yttrande	195
Bilaga 2:3:1 Reservationer i lagutskottets betänkande LU 1980/81: 4	200
Bilaga 2:4 Socialutskottets yttrande	202
Bilaga 2:5 Jordbruksutskottets yttrande	205
Bilaga 2:6 Näringsutskottets yttrande	208
Bilaga 2:7 Arbetsmarknadsutskottets yttrande	223
Bilaga 2:8 Civilutskottets yttrande	232
Bilaga 3 Näringsutskottets yttrande	240