Regeringens proposition 1985/86: 126

om lag om näringsförbud, m. m.

Prop.
1985/86: 126

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 februari 1986.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Bengt K. Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om näringsförbud samt lagändringar som syftar till en utökad vandelsprövning av näringsidkare inom restaurang- och transportbranscherna. Förslagen är led i kampen mot ekonomisk brottslighet.

Enligt nuvarande regler kan näringsförbud i vissa fall meddelas en enskild näringsidkare eller företrädare för en juridisk person, om näringsidkaren eller den juridiska personen har försatts i konkurs. Lagen om näringsförbud – som bygger på ett betänkande av näringsförbudskommittén – innebär att oseriösa näringsidkare eller företrädare för juridiska personer skall kunna få näringsförbud även om det inte har förekommit någon konkurs. Brott liksom underlåtelse att betala skatter, tullar och avgifter till det allmänna föreslås således i vissa lägen kunna leda till näringsförbud. Liksom i dag skall näringsförbud dessutom i vissa fall kunna meddelas i samband med konkurs. Som grundläggande förutsättningar för förbud uppställs, vid sidan om de nämnda, att vederbörande har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och att förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Den som är underkastad näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet. Han får inte heller vara bolagsman i handelsbolag eller ha vissa närmare angivna befattningar, såsom styrelseledamot i handelsbolag, aktiebolag eller vissa andra slag av juridiska personer, och inte heller faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet. Inte heller får han äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent. För att förhindra att ett förbud kringgås saknar den som är underkastad sådant vidare rätt att vara anställd

eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående, liksom i den där han har åsidosatt sina åligganden.

För att undvika onödigt hårda konsekvenser av ett näringsförbud skall den som är underkastad ett sådant kunna få dispens för att driva en viss näringsverksamhet, inneha en viss anställning osv. Ett näringsförbud skall också i vissa fall kunna upphävas.

Ett näringsförbud skall vara tidsbegränsat och gälla under lägst tre och högst fem år.

Frågor om näringsförbud skall liksom i dag prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Tillsynen över meddelade förbud skall utövas av tillsynsmyndigheterna i konkurs.

Att bryta mot ett näringsförbud skall, liksom i dag, vara straffbart.

Den utökade vandelsprövningen i restaurang- och transportbranscherna grundar sig på ett förslag om näringstillstånd från kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Innebörden av den utökade vandelsprövningen är att benägenheten att fullgöra skyldigheter mot det allmänna skall ges ökad vikt vid den tillståndsprövning som redan sker i dessa branscher.

Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 juli 1986.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 15), lagrådets yttrande (s. 190) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 204).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslaget måste därför läsa alla tre delarna.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om näringsförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Meddelande av förbud

1 § Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid

1. gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, eller
2. i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978: 880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

2 § Näringsförbud får också, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den som försatts i konkurs och då var enskild näringsidkare, om han förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

3 § Vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet.

4 § Har näringsverksamhet bedrivits av en juridisk person får, under de förutsättningar som anges i 1–3 §§, näringsförbud meddelas, i fråga om

kommanditbolag: komplementär,

annat handelsbolag: bolagsman,

aktiebolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

ekonomisk förening: ledamot och suppleant i styrelsen,

om denne begått brottet i näringsverksamheten eller innehade sin ställning när betalningen av skatt, tull eller avgift underläts eller den juridiska personen försattes i konkurs.

Första stycket gäller också den som i annan egenskap än där sägs faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

5 § Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre och högst fem år.

Verkan av förbud

6 § Den som är underkastad näringsförbud får inte

1. driva näringsverksamhet,
2. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag,
3. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,

4. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag,

5. i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges vid 3,

6. faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring,

7. äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent.

Näringsförbud utgör inget hinder mot att sådan verksamhet bedrivs som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

7 § Den som är underkastad näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 4 §. Som närstående anses hans make, den med vilken han samlever under äktenskapsliknande förhållanden, förälder, barn och syskon samt den som är besvågrad med honom i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

Inte heller får den som är underkastad näringsförbud vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han åsidosatt sina åligganden.

Förfarandet vid prövningen av frågor om förbud

8 § Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om inte annat föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får dock inte tillgripas i fråga om näringsförbud.

Talan om näringsförbud grundat på 2 § får tas upp av samma tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen.

9 § Varje kronofogdemyndighet skall särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud grundat på 1 § 2 och anmäla förhållandet till åklagaren.

10 § Är det uppenbart att grund för näringsförbud föreligger, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

En fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Innan ett förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig, om det inte finns anledning att anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han upplysas om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förhandlingen gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Bifalls en talan om näringsförbud, får rätten i domen självmant förordna om tillfälligt förbud.

11 § Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

Har ett tillfälligt näringsförbud meddelats, skall detta beaktas vid tillämpning av 5 §.

12 § Ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, överklagas särskilt.

Överklagas ett beslut om tillfälligt förbud, får högre rätt omedelbart förordna att förbudet tills vidare inte skall gälla.

13 § Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud innan talan om näringsförbud har väckts, skall den utsätta en tid inom vilken sådan talan skall väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten medge förlängning, om åklagaren före tidens utgång gjort framställning om sådan.

14 § I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas skall rätten till den som avses med förbudet överlämna en särskild underrättelse, där innebörden av förbudet beskrivs.

Upphävande av förbud

15 § Har talan om näringsförbud inte väckts inom utsatt tid, och har en framställning om förlängning av tiden inte heller inkommit, skall ett beslut om tillfälligt näringsförbud omedelbart upphävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

16 § Om den som genom en lagakraftvunnen dom fått näringsförbud grundat på 1 § 1 frikänns från ansvar för brottsligheten, skall näringsförbudet samtidigt upphävas. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller hänförs denna under mildare straffbestämmelser, skall rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande skall gälla. I fall som avses nu får rätten också upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

Upphäver rätten det konkursbeslut som utgjort förutsättning för ett näringsförbud enligt 2 §, skall näringsförbudet samtidigt upphävas.

Rättens beslut om att upphäva eller ändra ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

17 § Ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud får upphävas på ansökan av den som förbudet avser, om det senare kommer fram att han inte hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet.

Beträffande mål om upphävande av förbud gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om talan om förbud. Ett sådant mål tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får i stället tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om upphävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att detta inte behövs.

Rättens beslut om att upphäva ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

18 § En domstol som meddelar beslut om näringsförbud eller om tillfälligt näringsförbud skall fastställa en begränsad tid efter vilken förbudet skall gälla, om tiden behövs för avvecklingen av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 6 och 7 §§. Rätten får föreskriva vilka åtgärder som får vidtas eller som skall vara förbjudna under denna tid och vad den som fått näringsförbud i övrigt då har att iaktta.

Om det föreligger synnerliga skäl, får tiden för avveckling förlängas på ansökan av den som fått förbudet.

Beträffande mål om förlängning av tiden för avveckling gäller vad som sägs om upphävande av förbud i 17 § andra och tredje styckena.

Dispens från förbud

19 § Den som är underkastad näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges dispens för att driva en näringsverksamhet, inneha anställning eller uppdrag, vara delägare i ett handelsbolag eller äga vissa aktier. Rätten får föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då denna utnyttjas.

20 § En dispens får återkallas, om den som medgetts denna överträder näringsförbudet eller det tillfälliga näringsförbudet eller bryter mot en föreskrift som är knuten till dispensen. Detsamma gäller om den som medgetts dispens från ett förbud i 6 § i annat hänseende åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen.

21 § En fråga om dispens får prövas i samband med dom om näringsförbud eller beslut om tillfälligt näringsförbud eller efter en senare gjord ansökan.

När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 17 § andra och tredje styckena.

22 § Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 17 § andra stycket. Målet får dock tas upp även av den tingsrätt som tidigare prövat frågan om dispens.

Tillsynen av meddelade förbud m. m.

23 § Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

24 § Tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs utövas av de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Tillsynen ankommer på den kronofogdemyndighet som är tillsynsmyndighet för konkurser som handläggs vid tingsrätten i den ort där den som är underkastad förbudet är bosatt.

Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds eller att den som fått dispens enligt 19 § åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen, eller vad som rätten föreskrivit i samband med att den beviljade dispens, skall tillsynsmyndigheten göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

25 § Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud eller bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 18 eller 19 § skall dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

26 § Ett näringsförbud som överträds får förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

När en fråga om förlängning prövas särskilt, gäller i tilllämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud.

I 20 § finns bestämmelser om återkallelse av dispens när ett förbud överträds.

27 § Om den som är underkastad ett näringsförbud får ett nytt förbud, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

2. Bestämmelserna i 15 §, 16 § andra och tredje styckena, 17 § samt 19–27 §§ tillämpas även i fråga om sådant näringsförbud och tillfälligt näringsförbud som har meddelats enligt äldre bestämmelser.

3. Vid prövning av förutsättningarna enligt 1 § för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får hänsyn tas till vad som ägt rum före ikraftträdandet endast så vitt avser frågan om förbud är påkallat från allmän synpunkt.

4. Meddelas ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud med anledning av konkurs och grundas bedömningen att den som skall vara underkastad förbudet förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt sina åligganden på förfaranden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, gäller i stället för 6 § första stycket och 7 § att han inte får driva verksamhet med vilken följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Han får inte heller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig verksamhet. Inte heller får han faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av en sådan juridisk persons angelägenheter. Rätten skall i sitt beslut erinra om näringsförbudets verkan enligt denna punkt. Vad som i 5 § föreskrivs om att näringsförbud skall meddelas för lägst tre år gäller ej i ett sådant fall som sagts nu.

Talan om näringsförbud får ej väckas, om konkursbeslutet har meddelats före den 1 juli 1984 och konkursen avslutats före ikraftträdandet.

2 Förslag till
Lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921: 225)[1]
dels att 199 b–d och 199 f–j §§ skall upphöra att gälla,
dels att 55, 185 b, 199 a och 212 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
55 §[2]	
Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts; och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud *enligt samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.	Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts; och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1986: 000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Avskrift av berättelsen med den balansräkning, som må vara därvid fogad, skall av förvaltaren utan dröjsmål tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten samt varje borgenär, som det begär.

[1] Senaste lydelse av
199 b – d §§ 1980: 264
199 f – j §§ 1980: 264.
[2] Senaste lydelse 1986: 44.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud *enligt samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.	Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1986:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.
185 b §[3]	
I fråga om förvaltarens allmänna åligganden äga 51, 51 a och 52 §§, 53 § första stycket, 57 §, 58 § första och andra styckena samt 60 § andra stycket motsvarande tillämpning. Vidare äger 54 § motsvarande tillämpning.	
Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till anta-	Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tilllämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till anta-

[3] Senaste lydelse 1986: 44.

gande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud *enligt samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

gande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1986:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Så snart kunskap har vunnits om löne- eller pensionsskuld skall förvaltaren anmäla sådan skuld till kronofogdemyndigheten i den ort där gäldenären bör svara i tvistemål som angå gäld i allmänhet. Finns ej löne- eller pensionsskuld, skall förvaltaren anmärka detta i bouppteckningen.

Bouppteckningen skall jämte uppgifter enligt andra stycket tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten snarast och senast en månad från konkursbeslutet. När särskilda omständigheter föreligga, får konkursdomaren bevilja uppskov.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud *enligt samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1986:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

199 a §[4]

Gäldenären får inte under konkursen driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen omfattas dock inte av förbudet.

I 2 § lagen (1986:000) om näringsförbud föreskrivs om möjlig-

[4] Senaste lydelse 1980: 264.

het för domstol att meddela en enskild näringsidkare som försätts i konkurs näringsförbud i vissa fall.

212 §[5]

Gäldenär som bryter mot 199 a § döms till böter.

Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett näringsförbud, får det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelats enligt äldre bestämmelser, gäller dock 199 c § i fråga om verkan av förbudet.

2. Har talan om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud väckts före ikraftträdandet prövas frågan enligt äldre bestämmelser. Beslut om tillfälligt näringsförbud får dock meddelas endast om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger.

3. I fråga om upphävande av förbud, dispens från förbud, tillsynen av meddelade förbud samt överträdelse av förbud som meddelats enligt äldre bestämmelser gäller vad som sägs i punkt 2 övergångsbestämmelserna till lagen (1986: 000) om näringsförbud.

[5] Senaste lydelse 1980: 264.

3 Förslag till

Lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173)

Härigenom föreskrivs att 6 § kreditupplysningslagen (1973: 1173) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

6 §[1]

Uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning, ras eller hudfärg får icke insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980: 620), lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981: 1243) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, 11-14 §§ polislagen (1984: 387), lagen (1976: 511) om omhändertagande av berusade personer m. m. eller utlänningslagen (1980: 376) får ej utan medgivande av datainspektionen insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgift om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande.

Medgivande som avses i andra stycket får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Vad som anges i andra stycket utgör ej hinder för att uppgift om näringsförbud insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

[1] Senaste lydelse 1984: 394.

4 Förslag till

Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § yrkestrafiklagen (1979: 559) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	3 §
Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, *personliga och* ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.	Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, *laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna* samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.
Hos sådana juridiska personer som anges i 2 § gäller kraven i fråga om yrkeskunnande och *personliga förhållanden* den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. En prövning av dessas ekonomiska förhållanden skall göras i den utsträckning som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.	Hos sådana juridiska personer som anges i 2 § gäller kraven i fråga om yrkeskunnande och *laglydnad* den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. En prövning av dessas ekonomiska förhållanden skall göras i den utsträckning som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.
	Prövningen av benägenheten att fullgöra skyldigheter mot det allmänna skall avse både den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen och den juridiska personen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs att 40 § lagen (1977: 293) om handel med drycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	40 §
Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.	Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet *att bedriva servering av alkoholdrycker* och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. *Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 juli 1985

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, R. Carlsson, Thunborg

Föredragande: statsrådet Feldt

Lagrådsremiss om lag om näringsförbud, m. m.

1 Inledning

Den ekonomiska brottsligheten är ett stort problem i dagens samhälle. Regeringen har därför ansett det nödvändigt med kraftfulla insatser för att bekämpa sådan brottslighet. En rad åtgärder har vidtagits sedan hösten 1982. Då tillkallades en särskild kommission (Ju 1982:05) med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet (eko- kommissionen)[1]. Kommissionen avslutade sitt arbete under våren 1984. Den hade då lagt fram ett trettiotal betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser med förslag till åtgärder.

I betänkandet (SOU 1984:8) Näringstillstånd har eko-kommissionen föreslagit en ramlag med stöd av vilken regeringen skulle kunna införa krav på näringstillstånd för sådana branscher som är mest utsatta för ekonomisk brottslighet. Systemet skulle omfatta vandelsprövning, utbildning i företagsskötsel och ekonomiska garantier för skatter och avgifter. Betänkandet har remissbehandlats.

Yttranden över betänkandet har avgetts av justitiekanslern (JK), Göta hovrätt, kammarrätten i Göteborg, riksåklagaren (RÅ) – som bifogat yttranden från överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt samt cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Västmanlands län och Västerbottens län –, rikspolisstyrelsen (RPS), brottsförebyggande rådet (BRÅ), datainspektionen, kommerskollegium – som bifogat yttranden från Stockholms och Skånes handelskammare –, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, transportrådet (TPR), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket (RSV), marknadsdomstolen (MD), näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, statens industriverk, patent- och registreringsverket (PRV), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län, länsstyrelsen i Jönköpings län – som bifogat yttranden från lokala skattemyn-

[1] Numera landshövdingen Sven Heurgren, ordförande, regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren.

digheten i Tranås fögderi samt kronofogdemyndigheten i Jönköpings distrikt –, länsstyrelsen i Malmöhus län – som bifogat yttranden från lokala skattemyndigheten i Malmö fögderi och Skånes handelskammare –, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Kopparbergs län – som bifogat yttrande från kronofogdemyndigheten i Falun –, länsstyrelsen i Norrbottens län, näringsförbudskommittén (Ju 1981:03), lokala skattemyndigheten i Solna fögderi, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Handelsagenters Förbund, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM), Stockholms fondbörs, SHIO-Familjeföretagen, Svenska åkeriförbundet, Svenska Taxiförbundet, Motorbranschens Riksförbund (MRF), Schaktentreprenörernas Riksförbund (SER), Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR), Målaremästarnas Riksförening, Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF), Företagareförbundet (SFR), Svensk Industriförening, Svenska Bankföreningen, Post- och Kreditbanken, PKbanken, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Stockholms, Malmö och Göteborgs kommuner, Landsorganisationen i Sverige (LO) – som bifogat yttranden från Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet, Hotell- och Restauranganställdas Förbund och Bilreparatörernas Riksförening –, Fastighetsanställdas Förbund, Hotell- och Restauranganställdas Förbund, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Målareförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges Ackordscentral, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska Revisorsamfundet, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling, Jönköpings Läns Utvecklingsfond, Föreningen Sveriges kronofogdar, Intresseföreningen för enhetscheferna vid länsstyrelsernas juridiska enheter, Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter, Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet har avgett ett gemensamt yttrande.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, lagförslaget i betänkandet som *bilaga 2* och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*.

Bestämmelser om näringsförbud finns f. n. i konkurslagen (1921:225). I betänkandet (SOU 1984:59) Näringsförbud har näringsförbudskommittén[2] föreslagit att institutet näringsförbud utvidgas bl. a. på så sätt att det nuvarande kravet på konkurs som förutsättning för ett förbud slopas. För näringsförbud skall det enligt förslaget fordras att näringsidkaren har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt.

[2] Professor Torgny Håstad, ordförande, kommunalrådet Sören Mannheimer, riksdagsledamoten Anita Modin, kommunalrådet Joakim Ollén, f. d. riksdagsledamoten Johan A. Olsson, riksdagsledamoten Bengt-Ola Ryttar och direktören Brivio Thörner.

Betänkandet har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av Justitiekanslern (JK), Göta hovrätt, Stockholms, Malmö och Göteborgs tingsrätter, Riksåklagaren (RÅ) – som bifogat yttranden av överåklagaren i Göteborg samt länsåklagarna i Stockholms och Gotlands, Malmöhus och Norrbottens län –, rikspolisstyrelsen (RPS), Brottsförebyggande rådet (BRÅ), datainspektionen, riksskatteverket (RSV) – som bifogat yttranden av kronofogdemyndigheterna i Falun, Göteborg, Kristianstad, Malmö, Stockholm, Sollentuna och Sundsvall –, bankinspektionen, marknadsdomstolen (MD), näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK), konsumentverket, patent- och registreringsverket (PRV), länsstyrelsen i Stockholms län – som bifogat yttrande av Utvecklingsfonden i Stockholms län –, länsstyrelsen i Jönköpings län – som bifogat yttranden av kronofogdemyndigheten i Jönköpings och Jönköpings polisdistrikt –, länsstyrelsen i Malmöhus län – som bifogat yttrande av Skånes handelskammare –, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Norrbottens län, Sveriges Domareförbund, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges kronofogdar, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska Revisorsamfundet, Företagareförbundet, SFR, Motorbranschens Riksförbund (MRF), Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR), Målaremästarnas Riksförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Fastighetsanställdas Förbund, Hotell- och Restauranganställdas Förbund, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska målareförbundet, Svenska transportarbetareförbundet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner samt Sveriges ackordscentral. Vidare har Sveriges Industriförbund, Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges Grossistförbund, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt och Svenska Arbetsgivareföreningen avgett ett gemensamt yttrande. Till innehållet i detta har anslutit sig Sveriges köpmannaförbund, Svenska åkeriförbundet, SHIO-familjeföretagen, Schaktentreprenörernas Riksförbund och Sveriges Städentreprenörers Förbund. Dessa sistnämnda organisationer redovisas i det följande under beteckningen "Vissa organisationer inom näringslivet".

Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 4*, lagförslaget i betänkandet som *bilaga 5* och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 6*.

Regeringen har i propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. (prop. 1984/85: 32) lämnat en redogörelse för den allmänna inriktningen av reformarbetet mot ekonomisk brottslighet. Inriktningen har godtagits av riksdagen (JuU 1984/85: 28, rskr 270). Förutom riktlinjer för det framtida arbetet redovisas i propositionen också genomförda och planerade åtgärder. Regeringen aviserade därvid reformplaner bl. a. rörande lagstiftning om näringstillstånd och näringsförbud. Eftersom dessa medel i viss mån kan ses som alternativa sätt på vilka man kan ingripa mot oseriösa näringsidkare och då de har vissa gemensamma

inslag ansåg regeringen att de måste övervägas i ett sammanhang. Näringsutskottet förklarade i sitt yttrande (NU 1984/85: 4y) över propositionen att det är angeläget att riksdagen får tillfälle att ta ställning till lagstiftning som effektivt begränsar oseriösa näringsidkares möjligheter att bedriva näringsverksamhet. En fullständig sådan lagstiftning måste enligt näringsutskottets mening avse ett system i vilket näringsförbud, näringstillstånd och en effektiv bulvanlag ingår som medel. Utskottet anslöt sig till regeringens bedömning att frågorna om näringsförbud och näringstillstånd måste behandlas i ett sammanhang. Justitieutskottet anslöt sig i sitt betänkande till näringsutskottets uppfattning, som också godtogs av riksdagen.

Jag ämnar nu anmäla frågan om lagstiftning på grundval av de båda utredningsförslagen om näringstillstånd och näringsförbud. När det gäller lagstiftning om bulvanförhållanden vill jag erinra om att riksdagen nyligen har antagit viss sådan lagstiftning (SFS 1985: 277 och 278) och att ytterligare utredningsarbete pågår i betalningsansvarskommittén (Ju 1984: 09).

2 Den ekonomiska brottsligheten samt vidtagna åtgärder och pågående arbete mot denna

2.1 Den ekonomiska brottsligheten

Innan jag redovisar mina överväganden i fråga om näringsförbud och näringstillstånd, anser jag det lämpligt att dels ge en kort beskrivning av den ekonomiska brottsligheten, dels summera vidtagna och pågående aktiviteter i kampen mot denna. Därmed anger jag också det system i vilket den nu aktuella regleringen skall utgöra en del.

Ekonomisk brottslighet är ingen ny företeelse. Under senare tid har dock problemen i samband med ekonomisk brottslighet fått särskild aktualitet. Det har i flera sammanhang slagits fast av statsmakterna att den ekonomiska brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem, kanske ett av vår tids största kriminalpolitiska problem. (JuU 1980/81: 21, 1982/83: 20, 1983/84: 22, 1984/85: 28).

Vid överväganden rörande åtgärder mot ekonomisk brottslighet är det av många skäl av värde att begreppet ekonomisk brottslighet ges en någorlunda bestämd innebörd. Den definition som justitieutskottet gett i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1980/81: 21) får numera anses vara allmänt vedertagen. Verksamheten skall enligt denna definition ha ekonomisk vinning som direkt motiv, ha kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som inte är kriminaliserad men som utgör själva grunden för den kriminella handlingen. Justitieutskottet framhåller i sitt betänkande (JuU 1984/85: 28) med anledning av propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet att, även om denna definition är allmänt hållen, den bör tjäna som god vägledning i reformarbetet. Samtidigt får definitionen enligt utskottet inte användas så att den lägger hinder i vägen för åtgärder mot grov brottslighet, som ligger den ekonomiska brottsligheten nära, men

som inte i strikt mening sker inom ramen för näringsverksamhet och därför enligt definitionen inte skulle vara att anse som ekonomisk brottslighet.

Osäkerheten om den ekonomiska brottslighetens omfattning är stor, bl. a. därför att många kriminella handlingar aldrig kommer till myndigheternas kännedom. Eko-kommissionen har vid en försiktig beräkning uppskattat att den ekonomiska brottsligheten år 1983 medförde att mellan 16 och 20 miljarder kr. undandrogs beskattning, vilket motsvarar ett skattebortfall på mellan 11 och 14 miljarder kr. Justitieutskottet har i sitt nyss angivna betänkande anfört att det torde vara ställt utom allt tvivel att den ekonomiska brottsligheten har en mycket stor omfattning och att eko-kommissionens skattningar bör kunna ge en god uppfattning om det problem som denna brottslighet utgör. Utskottet betonar att det inte bara är de rent ekonomiska konsekvenserna av den ekonomiska brottsligheten som bör uppmärksammas. Det är enligt utskottet minst lika betydelsefullt att fästa uppmärksamheten på övriga skadeverkningar, såsom förvrängningar av produktionsstrukturen, snedvridningar av konkurrensstrukturen samt uppluckring av affärssederna och utarmning av det allmänt samhälleliga ansvaret.

Den ekonomiska brottslighetens omfattning varierar inom olika samhällssektorer. Särskilt utsatta är branscher i vilka det är lätt att etablera småföretag som arbetar med enkel utrustning och som har en företagsledning på några få personer och samtidigt har många korttidsanställda. Som problembranscher när det gäller oseriöst företagande har under senare år ofta nämnts restaurangbranschen, bilbranschen, delar av transportbranschen, byggbranschen och städbranschen. I dessa branscher har problem av nu berört slag uppmärksammats i olika sammanhang och krav på åtgärder har rests från myndigheter, fack- och branschförbund och andra. Jag återkommer senare till den ekonomiska brottsligheten i ett par av dem (avsnitt 5).

Det står också klart att bolagskonkurser används som ett led i ekonomisk brottslighet. Brott som ofta uppdagas i samband med sådana är bokföringsbrott, bedrägerier, gäldenärsbrott, uppbördsbrott och skattebrott. Eko-kommissionen har uppskattat att förlusterna för anställda, leverantörer, kreditgivare och andra p. g. a. ekonomisk brottslighet i samband med konkurs uppgår till drygt någon miljard. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har nyligen publicerat en undersökning rörande brottslighet med anknytning till näringsverksamhet (Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet, Rapport 1985: 1). Av utredningen framgår att brottsmisstanke förelåg i 75 av 100 undersökta företagskonkurser år 1983. Beräknat på alla konkurser i landet det året skulle detta innebära att brottsmisstanke skulle ha förelegat i ca 3 700 företagskonkurser. Undersökningen visade också att man fick underlag för omkring dubbelt så många misstänkta brott när man utvidgade samarbetet mellan berörda myndigheter och tillförde det brottsutredande arbetet mera resurser. Denna undersökning ger en bild av omfattningen av den ekonomiska brottsligheten och antyder att en betydande del av den är dold.

Skatteskuldernas utveckling är också av intresse när åtgärder mot ekonomisk brottslighet övervägs. Restföringen av skatter har ökat under sena-

re år, samtidigt som indrivningsresultaten har försämrats. Detta kan förklaras på många sätt. Ett förfarande som ofta kan skönjas i uppbördsmyndigheternas material, och som många gånger också blir belyst genom konkurs- och brottsutredningar, är det som ibland kallas för det likvida fusket. Därmed menas att någon förfar medvetet spekulativt i syfte att undanhålla skatter eller olovligen uppskjuta betalningen av dem för att åtnjuta kredit.

Minskade skatteintäkter är en effekt av den ekonomiska brottsligheten. Som jag nyss har berört uppkommer också allvarliga skadeverkningar genom att förutsättningarna för den seriösa näringsverksamheten hotas och samhällsmoralen allmänt sett riskerar att undergrävas. Anställda, konsumenter, leverantörer, kreditgivare m.fl. drabbas också direkt av den ekonomiska brottsligheten.

I den tidigare berörda propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet behandlas frågan om brottslighetens skadeverkningar närmare. Där konstateras också att det inte finns några patentlösningar utan att det endast är genom ett tålmodigt och brett reformarbete som problemen på sikt kan bemästras. Arbetet måste bedrivas långsiktigt och genom en rad samverkande åtgärder.

2.2 Vidtagna åtgärder och pågående arbete m. m.

2.2.1 Resursförstärkningar

Omfattande resurser har under senare år anslagits för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Jag vill sålunda påminna om att polisen har fått kraftiga förstärkningar. Den 1 juli 1983 fanns 223 tjänster inom polisen på de särskilda s.k. eko-rotlarna. Sedan dess har 129 sådana tjänster tillkommit. Härutöver handläggs givetvis frågor som rör ekonomisk brottslighet även på andra enheter inom polisen, t.ex. bedrägerirotlarna. Medel har också avdelats för utbildning av poliser som arbetar med ekonomisk brottslighet.

Sedan den 1 juli 1983 har vidare åklagarväsendet förstärkts med 30 åklagartjänster och sex revisorstjänster med särskild inriktning på ekonomisk brottslighet. Beslut om utvidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse och begränsning av förundersökning torde vidare leda till att resurser frigörs för prioriterade områden. Medel har avsatts för kvalificerad ekonomisk utbildning av åklagare. Den 1 juli 1985 trädde en ny regional organisation för åklagarväsendet i kraft. Förändringen har genomförts bl.a. mot bakgrund av kravet på ökade insatser mot ekonomisk brottslighet.

Insatser har också gjorts för att förstärka domstolarnas kompetens när det gäller arbetet med den ekonomiska brottsligheten. Medel har bl.a. avsatts för utbildning av domare. Vidare skall nu skattebrottmål handläggas snabbare av domstolarna. Ett skattebrottmål, i vilket prövningen kan vara beroende av utgången av ett samtidigt pågående skattemål i en förvaltningsdomstol, får inte längre rutinmässigt vilandeförklaras av tingsrätten (SFS 1983: 460 och 461). Riksdagen har också beslutat att komplicera-

de brottmål, i vilka ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse för bedömningen, företrädesvis skall handläggas av vissa tingsrätter som får möjlighet att låta experter på ekonomiska och skatterättsliga frågor ingå i rätten som särskilda ledamöter (SFS 1985: 415).

BRÅ har fått i uppdrag att svara för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet. Medel för arvoden till fyra kvalificerade forskare har tillförts rådet.

Jag vill också peka på de insatser som har gjorts inom skatte- och exekutionsväsendet. Verksamheten inom riksskatteverket (RSV) har omprioriterats så att den ekonomiska brottsligheten skall få förtur, och verket har fått särskilda medel för att kunna samordna kampen mot sådan brottslighet inom sitt kompetensområde och för att göra särskilda kontrollinsatser. Budgetåret 1982/83 byggdes mervärdeskattekontrollen ut. Även för budgetåren 1983/84, 1984/85 och 1985/86 har berörda myndigheter tillförts medel för åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Länsstyrelserna har under flera budgetår tillförts väsentliga resurser för kvalificerad revisionsverksamhet och för intensifierad arbetsgivarkontroll. Det kan nämnas att skatteförvaltningsutredningen (Fi 1984: 02) nyligen i betänkandet (SOU 1985: 20) Sammanhållen skatteförvaltning har föreslagit en ny organisation på området. Syftet är att ytterligare effektivisera verksamheten. Kronofogdemyndigheterna har vidare förstärkts genom att tillföras medel för att kunna anlita ekonomer i den exekutiva verksamheten. Dessutom har kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö fått 1 milj. kr. vardera för bekämpande av den ekonomiska brottsligheten. Slutligen har ytterligare tolv kronofogdemyndigheter tilldelats resurser för att bilda särskilda grupper för svåra indrivningsfall.

Systemets slagkraft avgörs naturligtvis inte enbart av hur många tjänster som tillförs kampen mot ekonomisk brottslighet. Arbetet kräver också att resurser omdisponeras och att det sker en koncentration kring de väsentligaste arbetsuppgifterna. Organisationsförändringar och specialutbildning av personal som skall arbeta med de komplicerade frågor som utredningar om ekonomisk brottslighet inrymmer är andra inslag som kan vara nödvändiga. Som framgår av den redovisning jag nu har lämnat, är det pågående förändringsarbetet också inriktat på att kampen mot den ekonomiska brottsligheten skall föras genom en samverkan av olika åtgärder.

2.2.2 Lagstiftning

Jag övergår nu till att sammanfatta de åtgärder i form av lagstiftning som statsmakterna har vidtagit mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt.

Ett flertal av dessa åtgärder syftar till att minska möjligheterna för oseriösa näringsidkare att undandra skatter och avgifter från det allmänna. Lagen om skatteflykt (1983: 75) har skärpts. Möjligheterna för den som säljer aktier att undgå aktievinstbeskattning genom utlandsflyttning har stoppats (SFS 1983: 452). Kraven på bevisning från det allmännas sida i skattemål som rör inkomstöverföringar mellan svenska och utländska företag har minskats (SFS 1983: 122, 123). Riksdagen har nyligen antagit ett förslag om att ersätta den s. k. treårsregeln vid skenbosättning utomlands

med en motsvarande femårsregel och om en utvidgning av det skatterättsliga bosättningsbegreppet (SFS 1985: 362–364). Inom finansdepartementet har vidare arbetet med att få till stånd nya avtal med andra länder om internationell handräckning i fråga om skatter och avgifter intensifierats. En annan åtgärd med syfte att stävja ekonomisk brottslighet är att personer som inte har betalat skatter och avgifter för sina anställda, har stora skatteskulder eller har haft samröre med ekonomisk brottslighet kan förbjudas att förvärva fastigheter (SFS 1983: 438). För att ytterligare begränsa möjligheterna till skattefusk har de lokala skattemyndigheterna fått rätt att för vissa uppdragstagare utfärda A-skattesedel i stället för B-skattesedel (SFS 1983: 77). Syftet är att förbättra möjligheterna att ingripa mot s. k. grå arbetskraft. Tullverket har vidare fått ökade befogenheter i fråga om kontrollen av exporten av varor (SFS 1984: 444).

Ett annat problem som jag har berört i det föregående är att vissa företag söker skaffa sig olovliga skattekrediter genom att utnyttja komplexiteten i skattesystemet och den inneboende trögheten när det gäller redovisning och betalning av skatter och avgifter. Genom att uppbörden av preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter har samordnats fr. o. m. den 1 januari 1985 (SFS 1984: 668), blir det svårare att undanhålla staten sådana medel.

Uppbördskontrollen i samband med entreprenader och annan uppdragsverksamhet har vidare förstärkts genom ändrade rutiner vid offentlig upphandling (SFS 1983: 38). Dessa innebär att innan en myndighet antar ett anbud den skall kontrollera att anbudsgivaren är registrerad i föreskriven ordning för redovisning och inbetalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter.

Riksdagen har nyligen antagit en särskild lag om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter (prop. 1984/85: 108, SkU 40, rskr 179). Genom lagen utvidgas möjligheterna att kvitta återbetalningar av skatter och avgifter mot fordringar som det allmänna har på en skattskyldig.

Reformarbetet på området för skatter och avgifter fortsätter. Utredningen (Fi 1973: 01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen gör f. n. en allmän översyn av reglerna om skattekontroll. Utredningen avser att i år överlämna ett slutbetänkande med förslag om en för hela skatteområdet gemensam lag om skattekontrollen. Skatteindrivningsutredningen (B 1981: 02) har till huvudsaklig uppgift att se över formerna för indrivning av skatt i syfte att effektivisera verksamheten på detta område. 1983 års folkbokföringskommitté (Fi 1983: 04) utreder en bättre reglering av folkbokföringen. Syftet är bl. a. att förhindra att någon tillskansar sig olovliga skatte- och bidragsförmåner. Socialavgiftsutredningen (S 1981: 04) har i betänkandet (Ds S 1985: 1) Företagarregistrering – klarare regler för socialavgifter föreslagit en samordning av arbetstagarbegreppen på skatte- och avgiftsområdena. Förslaget knyter an till ett sådant system för skattebevis som eko-kommissionen har aktualiserat.

Också vid sidan av skatteområdet har flera lagar införts eller skärpts i syfte att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Ytterligare åtgärder förbereds även. Enligt en remiss som nyligen har granskats av lagrådet är avsikten att ett företag skall kunna åläggas en särskild företagsbot för brott som har begåtts i dess verksamhet. En lagrådsremiss med förslag till

ändringar i brottsbalkens bestämmelser om gäldenärsbrott har också nyligen avlämnats. Inom kort kommer också förslag om åtgärder mot bl. a. datorbedrägerier och ocker att presenteras. Här förtjänas vidare att nämnas att en effektiviserad lagstiftning om viten har införts (SFS 1985: 206). Vidare har likvidationsplikten för aktiebolag skärpts (SFS 1983: 453, 454).

Den ekonomiska brottsligheten är ofta svår att upptäcka. Möjligheterna för de berörda myndigheterna att utreda sådan brottslighet måste därför underlättas. Sekretesslagen (1984: 316, 387) har ändrats så att myndigheter utan hinder kan lämna ut uppgifter till polis och åklagare som utreder allvarligare brott. Riksdagen har genom nyligen beslutade ändringar i skatteregisterlagen (1980: 343) öppnat möjligheter för enskilda att från skatteregistret få uppgifter angående arbetsgivares registrering för inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter (prop. 1984/85: 108, SkU 40, rskr 179). Regeringen har vidare nyligen beslutat att ett centralt företagsregister skall upprättas (SFS 1984: 629). Registret skall bl. a. fungera som en uppdateringskälla för andra register över företag och arbetsställen i samhället. Den information ett sådant register innehåller får givetvis också betydelse för utredningar om brott i näringsverksamhet. I syfte att spåra bolag som använts för ekonomisk brottslighet har vidare aktiebolag ålagts att för registrering anmäla personnummer och postadress för sådana bolagsfunktionärer som registrerats före den 1 januari 1977 (SFS 1983: 453 och 454). Företagens revisorer har fått en ny roll när det gäller ekonomisk brottslighet. De skall särskilt granska att företagen har fullgjort sin skatte- och avgiftsskyldighet och vid försummelse anmärka förhållandet i revisionsberättelsen. Revisorerna är vidare skyldiga att på begäran lämna upplysningar om företagens angelägenheter till den som leder en förundersökning i brottmål (SFS 1984: 945 och 946).

2.2.3 Pågående arbete m. m.

Ytterligare arbete pågår inom regeringskansliet för att underlätta de utredningar som måste göras för att ekonomisk brottslighet skall kunna uppdagas. Förbättrat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet kommer att eftersträvas. Tanken är att den nya konkurslag som förbereds skall innehålla regler om återvinning i konkurs som medger att bevisningen blir enklare och återvinningsfristerna längre i vissa fall. Vidare utreds olika frågor rörande företagens uppgiftsskyldighet. Förmånsbeskattningskommittén (B 1978: 02) har fått i uppdrag att pröva frågor om arbetsgivares uppgiftsskyldighet till skattemyndigheterna om andra förmåner till anställda än kontant lön. Mot bakgrund av eko-kommissionens förslag om hur företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål kan förbättras har RSV fått i uppdrag av regeringen att utveckla de datorrutiner som krävs för ändamålet.

Det är också viktigt att bevaka otillbörliga och brottsliga förfaranden på kreditmarknaden. Regeringen har sålunda uppdragit åt kreditmarknadskommittén (Fi 1983: 06) att utreda om man bör vidta åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet.

Ett särskilt problem som kan uppkomma då man ingriper mot misstänkta fall av ekonomisk brottslighet är att den som faktiskt utövat brottsligheten är en person som inte är i ett företags direkta ledning. Flera åtgärder är aktuella för att minska detta problem. Sålunda är numera inte bara uppsåtlig utan även vårdslös medverkan till annans brott genom ekonomisk eller juridisk rådgivning straffbar. Dessutom kan en rådgivare som har begått brott förbjudas att utöva rådgivningsverksamhet under viss tid (SFS 1985: 354).

Jag vill i detta sammanhang också nämna att riksdagen nyligen beslutat om viss lagstiftning angående bulvanförhållanden (SFS 1985: 277 och 278). Bortsett från vissa speciella regler på hyres- och arrendeområdet innehåller emellertid den nya lagstiftningen, som i huvudsak ersätter äldre bulvanlagstiftning, inte några bestämmelser om ekonomiskt ansvar i bulvanförhållanden. I stället ankommer det på betalningsansvarskommittén (Ju 1984: 09) att överväga om det är ändamålsenligt att införa regler om ekonomiskt ansvar för huvudmannen och att vidta andra åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som är förenade med bulvanskap. I övrigt har betalningsansvarskommittén i uppdrag att utreda behovet av regler om annans betalningsansvar för skulder i aktiebolag och ekonomiska föreningar (s.k. ansvarsgenombrott) samt att överväga i vilken utsträckning juridiska personer bör tillåtas vara delägare i handelsbolag.

Man måste sträva efter att få till stånd ett snabbare och administrativt bättre förfarande för utredningar om ekonomisk brottslighet. Det är därför viktigt att regelsystemet förenklas. För att en omläggning av skattekontrollen skall ge full effekt krävs det också att det nuvarande kontrollsystemet förbättras. Det tidigare nämnda förslaget om ny organisation för skatteförvaltningen avses leda till en ökad effektivitet på området.

I vissa näringar har vidare särskilda branschinriktade åtgärder vidtagits mot ekonomisk brottslighet. Som ett exempel kan nämnas att inom den yrkesmässiga trafiken bl.a. reglerna om överlåtelse av taxitillstånd har skärpts och transportköparansvaret utvidgats (SFS 1984: 83).

3 Regleringens inriktning

3.1 Allmänt om näringsfrihet

En utgångspunkt för min behandling av de aktuella utredningsförslagen är att åtgärder mot dem som missbrukar näringsfriheten skall ges hög prioritet. Regler bör nu tillskapas som väsentligt försvårar för oseriösa näringsidkare att bedriva verksamhet och samtidigt stärker de seriösa företagens ställning på marknaden. Detta kan inte ske utan ingrepp i själva näringsfriheten, något som allmänt sett har accepterats vid remissbehandlingen. Meningarna går dock isär beträffande vilka ingrepp i näringsfriheten som bör kunna komma i fråga.

För egen del finner jag det angeläget att – innan jag redovisar mina ställningstaganden till de olika förslagen om näringstillstånd och näringsförbud – något utveckla min syn på det ekonomiska systemet.

Det ekonomiska systemet i Sverige kan sägas vara ett blandekonomiskt system, byggt på marknadshushållningens principer och med olika korrigerande ingrepp från statsmakternas sida. Hur detta system bör se ut och fungera har berörts i en rad sammanhang – i olika ekonomisk-politiska propositioner, i småföretagspropositioner, vid antagandet av en ny konkurrenslag, när initiativ tagits till minskad regelgivning i samhället, vid behandling av frågor om etableringskontroll etc., liksom förstås när inskränkningar i marknadsekonomin av olika skäl har varit nödvändiga.

Vid alla dessa tillfällen har utgångspunkten varit att så långt möjligt slå vakt om en dynamisk ekonomi där nya och effektivare produktions- och distributionsformer ständigt kan etableras och där företagsamheten snabbt kan anpassas till omställningar inom landet och i förhållande till omvärlden.

En sådan ekonomi kräver ett decentraliserat beslutsfattande, styrt av konsumenternas efterfrågan och näringslivets ekonomiska, teknologiska och andra förutsättningar. Ett viktigt inslag i denna ekonomi måste vara, att nya affärsidéer skall kunna prövas på marknaden. Nyföretagandet, som till stor del sker i småföretagandets form, är därvid av största betydelse.

Till fördelarna med en ekonomi av detta slag hör självklart de direkta vinsterna för konsumenterna i form av bl. a. valfrihet och pressade priser. En fortlöpande omställning av det svenska näringslivet är vidare nödvändig för att Sveriges internationella konkurrenskraft skall kunna bevaras och stärkas för att den inhemska välfärden därmed långsiktigt skall kunna tryggas. Men också i andra hänseenden har ett generöst utrymme för nyföretagande betydelse. Det kan medverka till att nya företagsformer, t. ex. kooperativa eller löntagarägda företag, ges förutsättningar att etablera sig på marknaden, vilket i sin tur bl. a. kan få positiva sysselsättnings- och regionalpolitiska konsekvenser.

En av grundstenarna i det ekonomiska systemet är näringsfriheten. Med näringsfrihet bör principiellt förstås friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och i de former som han eller hon önskar. Genom denna frihet blir det möjligt att snabbt möta förändrade marknadsförutsättningar och att snabbt introducera effektivitetsfrämjande produktions- och distributionsformer.

Inskränkningar i näringsfriheten har mot denna bakgrund varit mycket sparsamma och haft speciella bevekelsegrunder. Etableringskontroll finns sålunda typiskt på områden där omsorgen om viktiga säkerhetsintressen motiverar särskild kompetensprövning, såsom beträffande läkare och luftfart, eller där man har velat skydda allmänhetens ekonomiska intressen, såsom beträffande bank- och försäkringsrörelse och fastighetsmäkleri. Endast på ett litet antal områden förekommer någon behovsprövning. Här kan nämnas att när det gäller yrkestrafiken behovsprövningen för godstransporter i beställningstrafik togs bort år 1980. Behovsprövningen på försäkringsområdet upphörde den 1 januari 1985. Inom ett annat område, nämligen serveringen av alkoholdrycker, har nyligen en utredning föreslagit att behovsprövningen avskaffas (SOU 1985: 15).

Sammantaget får konstateras att näringsfriheten i Sverige är tämligen vidsträckt. Den är större än i flertalet andra industriländer, där det inte är

ovanligt att olika former av näringstillstånd krävs även för affärsverksamhet i mycket liten skala. Enligt min mening bör man värna om denna vidsträckta näringsfrihet. Det bör därför generellt sett krävas starka skäl för att göra ytterligare inskränkningar i den, och existerande inskränkningar bör kunna omprövas så fort förhållandena medger det. Denna allmänna syn får stor betydelse för mina ställningstaganden i det följande till vilka ingrepp i näringsfriheten som nu bör komma i fråga.

3.2 Näringsfrihet under ansvar

Med näringsverksamhet är förknippade ett antal skyldigheter av skiftande natur. Somliga är lagreglerade. Detta gäller för bl. a. skatter och avgifter till det allmänna, arbetar- och miljöskydd och skyldigheter gentemot borgenärer i vissa lägen. Lagstiftning finns också rörande skyldigheter mot konsumenter. Andra skyldigheter följer av avtal med arbetstagare och med andra näringsidkare. Åter andra åligganden, om än ej i strikt rättslig mening, kan följa av sedvänja, t. ex. i form av god branschetik.

Den som påbörjar näringsverksamhet ikläder sig ett ansvar för att dessa skyldigheter infrias. Genom den vidsträckta näringsfriheten har samhället varit berett att överlåta detta långtgående ansvar på den som är beredd att ta det. Näringsidkarna förutsätts vilja och kunna tillägna sig spelreglerna för deras verksamhet utan att detta normalt särskilt kontrolleras. Uppenbarligen kan detta förhållande när det gäller en enskild näringsidkare innebära ett betydande risktagande. Stora allmänna värden förvaltas i olika hänseenden hos näringslivet. Skadeverkningar på grund av oskicklighet, ovarsamhet eller uppsåt kan sålunda bli betydande. Att samhället ändå är berett att upprätthålla denna näringsfrihet skall ses mot bakgrund av de allmänna synpunkter som jag har anfört i det föregående om värdet av näringsfrihet och den omständigheten att näringslivet generellt sett synes väl förvalta de skyldigheter som är förknippade med näringsverksamhet. Härmed vill jag emellertid också ha sagt att näringsfriheten enligt mitt synsätt inte kan värderas fristående från vare sig dess betydelse för vår ekonomiska utveckling eller de problem som följer i dess kölvatten. I samma utsträckning som näringsfriheten missbrukas, genom att näringsidkare undandrar sig sina skyldigheter av skiftande slag, minskar dess värde från allmän synpunkt och inskränkningar i den kan bli nödvändiga.

Jag har i det föregående (avsnitt 2) redovisat vissa uppgifter om omfattningen av ekonomisk brottslighet i Sverige. Regeringen har anvisat en rad åtgärder i syfte att förstärka kampen mot ekonomisk brottslighet. När jag nu avser att som ett komplement till dessa föreslå regler, som tar direkt sikte på att hindra dem som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet från att driva näring, är avsikten att söka komma åt själva grundförutsättningen, näringsverksamhet, för den ekonomiska brottsligheten. Behovet att snabbt nå resultat i kampen mot den ekonomiska brottsligheten är alltså ett sådant starkt skäl som motiverar avsteg från näringsfriheten. Ytterst skall emellertid förslagen i det följande ses som nödvändiga åtgärder för att upprätthålla en näringsfrihet under ansvar, som samhället som helhet och det seriösa näringslivet är betjänta av.

3.3 Vandelsprövning genom näringsförbud eller genom näringstillstånd?

Mitt förslag: Utvidgade regler om näringsförbud blir det huvudsakliga instrumentet för att hindra oseriösa näringsidkare att driva näring. På försök införs därutöver en utökad vandelsprövning i två branscher, nämligen transportbranschen och restaurangbranschen.

Utredningsförslagen: Näringsförbudskommitténs ställningstaganden sammanfaller väsentligen med mina. Eko-kommissionen har föreslagit en lag om näringstillstånd, innefattande bl. a. vandelsprövning. Lagen skulle tillämpas bl. a. i de två branscher som omfattas av mitt förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om att bygga ut reglerna om näringsförbud (bilaga 6 avsnitt 1). Åtskilliga är kritiska mot förslaget om näringstillstånd (bilaga 3 avsnitt 1). Hit hör flertalet centrala myndigheter – däribland RÅ, rikspolisstyrelsen (RPS) och RSV – och näringslivsorganisationer. De väsentliga skälen för att avstyrka systemet är att instanserna menar att det verkar etableringshämmande på ett skadligt sätt, är ineffektivt och är mycket resurskrävande. Främst från fackligt håll anförs dock att ett system med näringstillstånd behövs parallellt med nya regler om näringsförbud. Till dem som är positiva hör också BRÅ, flera länsstyrelser och några branschorganisationer. De remissinstanser som tillstyrker förslaget tar fasta på att den ekonomiska brottsligheten är så allvarlig att krafttag behövs. Man framhåller vidare att den ekonomiska brottsligheten skadar solidariteten och den allmänna rättskänslan, vilket måste motverkas. Instanserna menar också att näringstillståndssystemet kommer att ge de seriösa företagen ett nödvändigt skydd mot illojal konkurrens.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Allvarligt oseriösa näringsidkare bör normalt förhindras att driva näring, oavsett i vilken bransch de har varit verksamma eller avser att verka. En näringstillståndsprövning i hela näringslivet kan av flera skäl inte bli aktuell. Reglerna om näringsförbud bör därför utvidgas och resurser avdelas för att effektivt spåra dem som är oseriösa och för att meddela näringsförbud. Näringsförbudet skall göras effektivt också genom förbättrad tillsyn.

Ett näringstillståndssystem kan verka etableringshämmande i större utsträckning än som avsetts och förbrukar stora resurser på bl. a. prövning även av seriösa näringsidkare. Stor försiktighet bör iakttas i förhållande till detta system. Intresset av att snabbt åstadkomma påtagliga resultat i kampen mot ekonomisk brottslighet bör dock leda till att statsmakterna på försök inför en utökad vandelsprövning i två branscher, där etableringskontroll redan har godtagits på andra grunder, nämligen restaurang- och transportbranscherna. Den utökade vandelsprövningen bör ske efter de grunder som eko-kommissionen har angett.

Skälen för mitt förslag: Som bakgrund till mina överväganden vill jag först översiktligt redovisa innebörden av de båda utredningsförslagen.

Näringsförbudskommittén har haft till uppgift att se över bestämmelserna i konkurslagen (1921: 225) om näringsförbud. F. n. gäller att näringsförbud under vissa förutsättningar kan meddelas den som har gått i konkurs och som har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Kommittén har förordat en frikoppling från konkurskravet och föreslagit en ny fristående lag om näringsförbud. Enligt denna skall näringsförbud, om det är påkallat från allmän synpunkt, kunna meddelas den som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Näringsförbudet skall meddelas för viss tid, lägst tre år och högst fem år, och avse näringsverksamhet av varje slag. Näringsförbudet skall meddelas av allmän domstol. En närmare redogörelse för förslaget återfinns i det följande (avsnitt 4).

Eko-kommissionen har föreslagit att en särskild lag om näringstillstånd införs, med stöd av vilken regeringen skulle för viss bransch kunna uppställa villkor för idkande av näring. Tre instrument anges i lagen, vilka skulle få användas vart och ett för sig eller tillsammans, nämligen vandelsprövning, krav på viss utbildning och krav på ekonomiska garantier. Vandelsprövningen skulle innebära att näringstillstånd skulle meddelas den som med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet inom branschen i fråga. Förslaget om ekonomiska garantier och utbildningskravet behandlas i det följande (avsnitt 3.4). Tillståndsmyndighet skulle enligt förslaget vara länsstyrelsen. De branscher där systemet främst borde prövas är enligt kommissionen restaurang-, transport-, bygg-, bil- och städbranscherna.

Sedan betänkandena har remissbehandlats har frågorna om näringstillstånd och näringsförbud behandlats i riksdagen dels med anledning av prop. 1984/85: 32 och motioner i anslutning till denna, dels med anledning av motioner under den s. k. allmänna motionstiden år 1985. Riksdagen har därvid, som jag tidigare har nämnt, uttalat att lagstiftningen mot oseriösa näringsidkare bör avse ett system av åtgärder omfattande bl. a. näringsförbud och näringstillstånd.

För egen del vill jag, som jag tidigare har redovisat, lägga utredningsförslagen till grund för en reglering som skall hindra oseriösa näringsidkare från att driva näring. Den närmare utformningen bör naturligtvis göras så, att man med en viss given resursinsats får ett så effektivt system som möjligt.

Vad som enligt min mening sammantaget bör åstadkommas, är ett system som gör det möjligt att insamla och ställa samman uppgifter som dokumenterar om en näringsidkare har varit oseriös i viss mening. (De närmare kriterierna för denna bedömning redovisas i avsnitt 4.) Därefter skall i förekommande fall ett beslut leda till ett hinder mot fortsatt näringsverksamhet. Slutligen skall det finnas en tillsyn över att beslutet efterlevs.

Ett system med näringstillstånd har naturligtvis fördelar genom att det ger möjlighet att redan från början utestänga oseriösa företagare från att driva näring inom den bransch som tillståndsplikten omfattar. Hur pass

effektivt ett sådant system blir från den synpunkten beror på hur systemet utformas och hur högt man ställer ambitionsnivån.

Samtidigt står det klart att ett system med näringstillstånd inte kan omfatta alla förekommande branscher. Att generellt införa krav på näringstillstånd kan redan på grund av de resurser som i så fall måste avsättas inte komma i fråga. Det finns också andra skäl som talar mot en sådan lösning. Jag återkommer strax till dessa. Man måste alltså välja ut de branscher där förekomsten av oseriöst företagande kan antas vara särskilt stor. Eko-kommissionen har med den utgångspunkten bedömt att en tillståndsplikt bör omfatta vissa särskilt angivna näringsgrenar.

Som jag ser det är det heller inte möjligt att lösa alla problem som hänger samman med oseriöst företagande enbart genom ett system med näringstillstånd. Systemet måste naturligtvis innefatta en möjlighet att återkalla ett tillstånd när det har missbrukats. Det bör också ge möjlighet att meddela förbud för den som har missbrukat tillståndet att fortsättningsvis driva näring och till kontroll av att förbudet efterlevs. I dessa avseenden ligger alltså tillståndsmodellen mycket nära förbudsmodellen. Till detta kommer den omständighet jag tidigare nämnde, nämligen att ett system med näringstillstånd inte kan omfatta annat än ett begränsat antal branscher.

Under remissbehandlingen och i den allmänna debatten har ibland gjorts gällande att dagens näringsförbud har vissa brister, särskilt när det gäller tillsynen av att meddelade förbud respekteras. För egen del vill jag inte hålla för osannolikt att tillsynen i viss mån kan ha brustit. Flera skäl kan anföras för detta. Uppgiften är svår och resurserna är begränsade. Uppgiften är vidare ny för berörda myndigheter och kan särskilt i inledningsskedet ha upplevts som främmande för dem.

Detta är förhållanden som kan avhjälpas, vilket jag, som jag har nämnt, avser att ta upp i det följande. Viktigare att konstatera i det nu aktuella sammanhanget är emellertid att dessa problem och möjligheterna att avhjälpa dem inte följer av just näringsförbudstekniken. Förutsättningarna att finna de personer vilkas näringstillstånd bör återkallas, liksom möjligheterna att tillse att de inte senare fortsätter att driva tillståndspliktig näring, torde vara i allt väsentligt desamma. Det handlar här om att se till att de arbetsuppgifter som skall föregå och följa myndighetsbeslut utförs så effektivt som möjligt. Dessa uppgifter är väsentligen gemensamma för de båda regelsystemen.

Det anförda leder mig till slutsatsen att ett system med näringstillstånd inte kan ersätta ett system med näringsförbud, särskilt inte om det nuvarande konkursanknutna näringsförbudssystemet byggs ut och dessutom på motsvarande sätt som idag får omfatta hela näringslivet. Jag förordar att en sådan utbyggnad sker i huvudsaklig överensstämmelse med näringsförbudskommitténs förslag.

Om grundförutsättningen sålunda är att näringsförbudssystemet under alla förhållanden bör byggas ut, uppkommer då frågan om syftet att stoppa oseriösa näringsidkare i särskilt belastade branscher kan uppnås effektivare genom näringstillståndssystemet, vilket i så fall skulle kunna motivera parallella system.

Det är uppenbart att en tillståndsprövning inom de branscher som föror-

dats av kommissionen skulle bli mycket resurskrävande om den skall kunna fungera som ett effektivt medel i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. De föreslagna branscherna omfattar ca 50 000 företag och i de enskilda företagen kan finnas många personer i sådan ställning att de bör omfattas av en vandelsprövning. Samtidigt måste man beakta att det stora flertalet företag inom de angivna branscherna är seriösa. Detta skulle kunna tala för att man gör tillståndsprövningen mera summarisk och lägger tyngdpunkten i systemet på möjligheten att återkalla ett tillstånd. I så fall ligger man emellertid mycket nära modellen med näringsförbud.

En omständighet som man i sammanhanget inte får bortse från är att ett system med näringstillstånd, även om det begränsas till vissa branscher, kan verka etableringshämmande i större utsträckning än som är önskvärt. Därmed kan det komma i konflikt med de grundläggande förutsättningar för näringspolitiken som jag tidigare har berört. Uppenbart är sålunda att systemet, om det alls skall vara effektivt i förhållande till sitt primära ändamål, i vart fall måste leda till att också önskvärda etableringar fördröjs genom den administrativa hanteringen.

Med hänsyn till att det är utomordentligt angeläget att snabbt åstadkomma påtagliga resultat i kampen mot den ekonomiska brottsligheten är jag dock beredd att gå ytterligare ett steg. Trots de frågetecken som jag i det föregående har rest rörande effektiviteten hos ett system med näringstillstånd jämfört med näringsförbudsmodellen, får man komma ihåg att en offentligt reglerad vandelsprövning – låt vara med andra motiv – redan idag äger rum inom flera näringar. Förslaget att använda instrumentet också i kampen mot ekonomisk brottslighet har fått ett inte obetydligt stöd vid remissbehandlingen.

Jag har mot denna bakgrund funnit att en ordning med vandelsprövning genom näringstillstånd bör införas i form av en försöksverksamhet. Prövningen bör ske efter de grunder som eko-kommissionen har angett. Försöksverksamheten bör utformas så att den kräver ett minimum av resurser, vilket motiveras av det allmänna budgetläget och av att kraftfulla insatser under alla förhållanden måste göras för utrednings- och tillsynsarbetet kring näringsförbudssystemet. De olägenheter som allmänt sett följer av regleringar och som leder till att man så långt möjligt bör värna om etableringsfriheten måste också vägas in. Slutligen bör försöket göras inom branscher med påtagliga problem när det gäller ekonomisk brottslighet.

Det anförda har lett mig till slutsatsen att en utökad vandelsprövning bör försöksvis införas för restauranger, som serverar alkoholdrycker, och inom yrkestrafikområdet. Jag skall återkomma till de närmare bevekelsegrunderna för detta val i det följande (avsnitt 5), där jag bl. a. skall redovisa uppgifter om den ekonomiska brottsligheten i branscherna. Jag vill dock redan här påminna om att båda dessa områden redan är föremål för etableringskontroll, vilket innebär att några betänkligheter från näringsfrihetssynpunkt inte skall behöva resas och att några särskilda resurser inte skall behöva avdelas för ändamålet. Båda områdena ingår också bland de branscher som eko-kommissionen har föreslagit skulle bli föremål för näringstillståndsprövning. Efter en tid bör systemet utvärderas och jämföras med erfarenheterna från tillämpningen av de utvidgade reglerna om

näringsförbud. En slutlig utvärdering bör ske efter förslagsvis en treårsperiod. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

3.4 Ekonomiska garantier och utbildningskrav

Mitt förslag: Inga krav på ekonomiska garantier för kommande förpliktelser mot det allmänna skall införas för rätt att driva näring. Ej heller skall formella utbildningskrav f. n. ställas upp.

Eko-kommissionens förslag: För beviljande av näringstillstånd skall kunna krävas att sökanden ställer säkerhet intill ett belopp av 50000 kr. för statens och kommuns framtida fordringar mot honom på grund av skatter, tullar eller avgifter. Vidare bör kunna krävas att sökanden har genomgått utbildning i hur ett företag skall skötas.

Remissinstanserna: Flertalet avstyrker förslaget om ekonomiska garantier (bilaga 3 avsnitt 4). Dessa instanser är väsentligen desamma som är kritiska mot näringstillståndssystemet som helhet. Bland skälen mot förslaget kan nämnas, att åtskilliga instanser framhåller att det verkar etableringshämmande för små företag och inte fyller sitt syfte för större företag. Några pekar också på att förmånsrättsordningen vid konkurs skulle påverkas till nackdel för andra borgenärer än staten.

De instanser som är positiva till förslaget om ekonomiska garantier är väsentligen desamma, som är positiva till näringstillståndssystemet som helhet. Dessa framhåller bl. a. värdet i den utökade prövning och gallring som bankerna skulle medverka till genom sin kreditprövning. Flera av dem som är positiva anser dock att garantibeloppet måste varieras med hänsyn till den berörda verksamhetens omfattning.

Remissutfallet är mera blandat när det gäller utbildningskravet (bilaga 3 avsnitt 3). Många instanser anser att det är bra om företagarutbildningen kan utvecklas men anser samtidigt att detta får begränsade effekter. Bl. a. RPS och RSV anför att de verkliga ekonomiska brottslingarna är väl införstådda med de regler som gäller för näringsverksamhet. Från bl. a. fackligt håll anförs dock att en god företagarutbildning kan förhindra att företagare av okunskap hamnar i situationer som ej går att ekonomiskt bemästra och som i sin tur kan vara början till ekonomisk brottslighet.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: I likhet med majoriteten av remissinstanserna anser jag att ett krav om ekonomiska garantier intill 50000 kr. inte skulle ha någon större effekt i förhållande till sitt ändamål och samtidigt ha skadliga effekter på etableringsmöjligheterna för mindre företag. Bedömningen av förslaget om ett formellt utbildningskrav får delvis ses mot bakgrund av förhållandena i de två branscher, restaurang- och transportbranscherna, där jag föreslår nya regler om vandelsprövning. För trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen krävs att sökanden har genomgått en särskild utbildning. Denna har utformats i samarbete mellan företa-

gar- och arbetstagarorganisationerna inom åkeri- och taxinäringen. Beträffande restaurangnäringen har jag erfarit att en liknande, frivillig utbildningsverksamhet kan väntas komma till stånd.

Skälen för mitt förslag: Eko-kommissionens förslag om ställande av *ekonomiska garantier* för kommande skatter och avgifter m. m. har sin grund väsentligen i det förhållandet att de personer som planmässigt utnyttjar näringsverksamhet för ekonomisk brottslighet, den dagen brottsligheten upptäcks och beivras vanligen saknar tillgångar till täckande av sådana skatter och avgifter. Med en lämpligt utformad garanti skulle detta undvikas. Genom att garantin skulle ställas av bank eller annat kreditinstitut tillförs vidare en extra prövning av vederbörandes lämplighet att driva näring, vilken i sig skulle ha sanerande verkan.

Emellertid reser garantiförslaget problem, som såväl eko-kommissionen som remissinstanserna har uppmärksammat. För att förslaget skall vara verkligt effektivt skulle egentligen krävas, att garantinivån på något sätt kunde relateras till de skatter och avgifter den så småningom skall kunna täcka, eller alltså till omfattningen av den rörelse som skall etableras. Eko-kommissionen har dock inte funnit det praktiskt möjligt att föreslå en sådan rörlig garanti, bl. a. för att det inte är möjligt att i förväg fastställa just omfattningen av en kommande verksamhet. I stället har förslaget blivit en fast nivå om 50 000 kr.

Mot det förslaget har flera remissinstanser invänt att nivån är för låg för att få någon effekt på de kvalificerade ekonomiska brottslingarna. Samtidigt är den dock så hög att den kan hindra näringsidkare med små ekonomiska resurser från att starta ny rörelse.

Också jag är av uppfattningen att en fast garantinivå på 50 000 kr. inte skulle ha någon större effekt i förhållande till sitt ändamål och samtidigt ha skadliga effekter på etableringsmöjligheterna för mindre företag. Jag delar vidare eko-kommissionens uppfattning att ett system med individuella garantinivåer inte är praktiskt genomförbart. Härav följer att krav på ekonomiska garantier inte bör uppställas. Detta bör dock enligt min mening inte utgöra någon avgörande nackdel, när det gäller den samlade slagkraften i de åtgärder som nu bör vidtas. Ambitionsnivån i tillämpningen av de nya reglerna om näringsförbud och den utökade vandelsprövningen på försök bör bli sådan, att den önskvärda saneringen ändå kommer till stånd.

Förslaget att vissa *formella utbildningskrav* skall kunna ställas på den som skall få rätt att driva näring har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. En utbredd uppfattning är att det är bra och önskvärt om grundläggande företagarutbildning kunde komma till stånd i ökad utsträckning men att effekterna härav på den ekonomiska brottsligheten blir begränsade. Bl. a. framhålls att de verkliga ekonomiska brottslingarna är väl införstådda med de regler som gäller.

För egen del vill jag först påminna om att jag inte är beredd att förorda någon ny, mera generell förhandsprövning för rätt att idka näring. Redan detta är ett skäl mot att generellt kräva utbildning. Härtill kommer att ett formellt utbildningskrav kan bli stelbent och därmed i sig kan väntas leda

till olämpliga effekter. Jag kan sålunda väl tänka mig situationer, där seriösa företagare med exempelvis utpräglat tekniska färdigheter men kanske mindre fallenhet för företagsamhetens administrativa sidor, kan sköta ett företag klanderfritt, t. ex. genom lämplig hjälp av advokater, revisorer och andra.

Samtidigt delar jag uppfattningen att det är viktigt att en företagare redan vid starten är väl införstådd med de regler som gäller för näringsverksamhet. Härigenom kan man förhindra att företagare av okunskap försätter sig i sådana ekonomiska situationer att de förleds till ekonomisk brottslighet. Detta bör vara ett gemensamt intresse för de seriösa företagen inom olika branscher. Jag vill här erinra om den väg man har valt på transportområdet. Där har en grundläggande företagarutbildning tagits fram i samarbete mellan företagar- och arbetstagarorganisationerna inom åkeri- och taxinäringarna. Transportrådet har sedermera föreskrivit (TRPFS 1985: 2) att den som skall få trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1979: 559) skall ha genomgått denna utbildning. Jag återkommer till frågan om utbildning inom restaurangnäringen (avsnitt 5.3.4). Några särskilda åtgärder är jag mot denna bakgrund för dagen inte beredd att föreslå i denna del.

4 Näringsförbud

4.1 Utvidgade förutsättningar för näringsförbud

Mitt förslag: En ny lag ersätter de gällande bestämmelserna om näringsförbud i 199 b–d och f–j §§ konkurslagen. Enligt den nya lagen skall näringsförbud kunna meddelas inte bara som nu på grund av missförhållanden som har samband med konkurs, utan också i vissa andra fall då en näringsidkare har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter.

Näringsförbudskommitténs förslag: Överensstämmer väsentligen med mitt förslag (betänkandet s. 187 f).

Remissinstanserna: Kommitténs förslag godtas allmänt med några undantag. Mer eller mindre kritiska är länsåklagaren i Norrbottens län, Företagareförbundet, Sveriges Domareförbund och MRF (bilaga 6 avsnitt 1).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Näringsförbudet bör spela en större roll i kampen mot ekonomisk brottslighet. Den som har grovt åsidosatt vad som åligger honom i näringsverksamhet bör kunna meddelas näringsförbud även om han inte har gått i konkurs.

Skälen för mitt förslag: Enligt 199 a § konkurslagen (1921: 225; KL) har den som är försatt i konkurs inte rätt att driva näring (s. k. konkurskarantän). Gör han det ändå, kan han straffas med stöd av 212 §. Förbudet upphör när konkursen är avslutad. Sedan den 1 juli 1980 har domstol dock möjlighet

att med stöd av 199 b § KL förordna om generellt näringsförbud för en konkursgäldenär som är enskild näringsidkare. Förbudet gäller under en av domstolen fastställd tid, som kan bestämmas till högst fem år.

Förutsättningen för att näringsförbud skall meddelas är enligt 199 b § att gäldenären har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Om gäldenären upprepade gånger har förekommit i samband med konkurs och i näringsverksamhet som föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare, får näringsförbud också meddelas, förutsatt att förbud är påkallat av särskilda skäl. Näringsförbud kan vidare meddelas företrädare för en juridisk person som har försatts i konkurs, om företrädaren har förfarit på sätt som har nämnts. Verkan av ett förbud är att den som får det förlorar rätten att, med vissa undantag, bedriva sådan näringsverksamhet som är förenad med bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125) och att företräda eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av ett aktiebolag och vissa andra juridiska personer.

Näringsförbudskommitténs bedömning är att det huvudsakliga syftet med de nu behandlade reglerna – att utesluta vissa oseriösa näringsidkare från rätten och möjligheten att idka näring – har uppfyllts delvis men inte helt. Många personer som har gjort sig skyldiga till grova ekonomiska brott har fråntagits rätten att driva näring. Många andra synes enligt kommittén emellertid under lång tid ha, främst genom långvariga utredningar, undgått ett näringsförbud som varit väl motiverat. Det har också förekommit att en näringsidkare har fått näringsförbud, trots att det kanske varit tveksamt om han tillhört den kategori av personer som reglerna enligt lagstiftarens intentioner har riktats mot. Bristerna i det nuvarande systemet hänför sig dock huvudsakligen till tiden efter det att förbud har meddelats. Enligt kommittén tycks överträdelser inte ha varit ovanliga. Övervakningsuppgiften är svårlöst, och kontrollen har i många fall varit otillräcklig.

Bristerna i förfarandet hänger enligt kommittén till stor del samman med alltför knappa resurser hos polis och åklagare. I fråga om tillsynen ligger den viktigaste bristen i att övervakningen på vissa håll är otillräcklig. Kommittén hänför vidare vissa tillämpningsproblem till att rekvisiten i 199 b § KL delvis är för allmänt utformade och därför ger ett för stort tolkningsutrymme.

Kommittén pekar på en rad förtjänster hos näringsförbudsinstitutet som instrument mot oegentligheter inom näringslivet. För näringsförbud talar för det första att man kan undanröja en skadehärd. Förbudet kan härigenom sägas ha ett både sanerande och förebyggande syfte. För det andra kan det anses vara ett allmänt medborgerligt krav att den som ignorerar spelreglerna för en verksamhet inte skall kunna fortsätta med verksamheten. Näringsförbudet uppfattas som en adekvat reaktion mot det klandervärda beteendet som sådant. För det tredje kan näringsförbudet också tänkas ha viss allmänpreventiv verkan genom att få näringsidkare att avstå från olaglig verksamhet.

Mot näringsförbud talar ett par omständigheter av principiell natur. En är den inskränkning i näringsfriheten som näringsförbudet innebär. En annan är att näringsförbud är en "specialpåföljd", som bara kan drabba

vissa kategorier av personer. Även argument av praktisk karaktär kan enligt kommittén anföras mot näringsförbud. Det är svårt att övervaka att påföljden får den åsyftade effekten, dvs. att personen i fråga avhåller sig från att idka näring. Effekterna för den näringsidkare som omfattas av förbudet kan vidare bli mycket besvärande genom att förbudet försvårar hans försörjningsmöjligheter. Ett förbud kan därigenom få svåra konsekvenser också för hans anhöriga. Även andra kan drabbas, såsom anställda, borgenärer och samhället i stort.

Kommitténs sammanfattande bedömning är att de motiv som talar för att näringsförbud används som medel mot ekonomisk brottslighet väger tungt. Nu gällande bestämmelser synes också allmänt ha accepterats. Kommittén konstaterar att erfarenheterna av bestämmelserna är relativt goda, även om det finns brister. Näringsförbud har använts ganska flitigt, vilket torde tyda på att regleringen anses fylla ett behov.

Enligt kommittén väger de principiella betänkligheterna mot näringsförbud förhållandevis lätt. De effekter som kan drabba olika tredje män som en följd av näringsförbud torde totalt sett bli mycket begränsade, även om det i enstaka fall kan uppstå svåra konsekvenser. Kommitténs överväganden utmynnar i att näringsförbud också i fortsättningen bör användas som instrument mot oegentligheter inom näringslivet. Näringsförbudsinstitutet bör dock utvidgas. Även missförhållanden som saknar samband med konkurs bör enligt kommittén kunna föranleda näringsförbud. Visserligen förekommer konkurs i nästan samtliga de fall då näringsförbud kan bli aktuellt, och en utvidgad reglering torde därför komma att avse endast ett ganska litet antal fall. Det främsta skälet till att en utvidgning bör komma till stånd är den inkonsekvens som ligger i att ett visst förfarande ibland kan leda till näringsförbud, i andra fall inte. Enligt kommittén kan åtskilliga exempel ges på fall där inga rationella överväganden kan anses tala för en sådan åtskillnad.

Den övervägande delen av remissinstanserna ansluter sig till kommitténs uppfattning att näringsförbud skall kunna komma i fråga också utan samband med konkurs. En annan uppfattning har dock länsåklagaren i Norrbottens län, som anser att den nuvarande lagstiftningen har varit i kraft så kort tid att man inte med säkerhet kan dra några slutsatser om dess effektivitet, att den praxis som har utvecklats skulle bli utan värde om lagstiftningen ändras och att kommitténs förslag till lagtext har brister från rättssäkerhetssynpunkt. Kommitténs förslag i dess förevarande utformning bör därför inte läggas till grund för en ny lagstiftning om näringsförbud. Kritiskt är också Företagareförbundet, som anser det olämpligt att utvidga det idag gällande förbudet med hänsyn till att de brister som finns i systemet närmast hänför sig till att kontrollen av meddelade näringsförbud inte har fungerat tillfredsställande. Sveriges Domareförbund delar kommitténs uppfattning att regleringen i KL har visat sig fylla ett behov. Härav följer enligt förbundet dock inte utan vidare att det nu är dags att ge reglerna en utvidgad tillämpning. I många fall där näringsförbud ifrågasätts torde befintliga sanktioner vara tillräckliga om de utnyttjas effektivt, och där tillräckliga sanktioner för närvarande saknas kan andra åtgärder visa sig lämpligare än näringsförbud. MRF anför att ett system med näringstill-

stånd enligt eko-kommissionens förslag klart är att föredra framför ett utbyggt näringsförbudsinstitut. Näringsförbudet har knappast någon större praktisk betydelse i kampen mot oseriösa näringsidkare. Slutligen kan tilläggas, att BRÅ diskuterar en annan lagteknisk lösning än kommitténs. Det kan enligt BRÅ ifrågasättas om näringsförbud bör göras till sanktion inom specialstraffrätten och bestämmelserna om näringsförbud då inarbetas i respektive författning. En uppfattning i linje med denna kommer jag att återge även längre fram (avsnitt 4.2.3).

För egen del vill jag framhålla följande.

Erfarenheterna hittills visar enligt min mening att näringsförbud kan vara ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet. Den genomgång som kommittén har gjort av praxis stöder denna uppfattning. Kommitténs analys av den hittillsvarande rättstillämpningen visar att institutet fungerat i huvudsak väl. Bristerna har främst haft samband med att utredningen vid ett ifrågasatt näringsförbud tagit för lång tid och tillsynen inte varit tillräckligt effektiv. De väsentligaste orsakerna till dessa brister har enligt min mening varit otillräckliga resurser. Det har också tagit tid att utforma smidiga och effektiva rutiner. I båda dessa hänseenden kommer förutsättningarna framöver att vara bättre än hittills.

Den nuvarande begränsningen i tillämpningsområdet för näringsförbud hänger samman med att syftet med 1980 års ändringar i KL var att stävja sådana otillbörliga förfaranden i näringsverksamhet som yttrar sig i missbruk av konkursinstitutet (prop. 1979/80: 83 s. 23 ff). Även om kommittén har rätt i sitt antagande att en utvidgad reglering kommer att leda till bara ett ganska litet antal fall av nya näringsförbud, talar dock redan principiella skäl för att konkurs inte bibehålls som en nödvändig förutsättning för näringsförbud. En konkurs kan onekligen i vissa fall – och särskilt då den följer på flera tidigare konkurser – vara en faktor som i sig utgör led i ett otillbörligt förfarande. Det är också situationer av detta slag som den nu gällande regleringen i första hand tar sikte på. Konkurs är idag å andra sidan inte en tillräcklig förutsättning för näringsförbud – det krävs därutöver att näringsidkaren har förfarit på ett illojalt sätt mot borgenärerna eller andra. För näringsförbud krävs inte heller att konkursen i det enskilda fallet har använts som redskap för ekonomiska oegentligheter. Även om konkursen har sin orsak i oskicklighet eller ren otur, kan näringsförbud komma i fråga om det i konkursutredningen framkommer att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden i hänseenden som helt saknar betydelse för konkursen. Den faktiska grunden för näringsförbud är i ett sådant fall andra omständigheter än konkursen och vad som har samband med denna, och konkursen har då en uteslutande formell betydelse.

Som jag senare kommer att utveckla bör näringsförbudets viktigaste funktion vara att undanröja en skadehärd. Behovet att undanröja en skadehärd kan uppenbarligen vara lika stort då det på annat sätt än genom konkursutredning framkommer att en näringsidkare har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter. Det framstår onekligen som inkonsekvent att näringsförbud inte skall kunna komma i fråga i ett fall som det nyss nämnda. Det kan till och med hävdas att behovet ibland kan tänkas vara

särskilt stort i ett sådant fall, eftersom näringsidkaren då inte ens omfattas av s. k. konkurskarantän enligt 199 a § KL.

Jag anser dock inte att det är bara principiella skäl som talar för att förutsättningarna att ingripa med näringsförbud nu bör vidgas. Som framhållits vid remissbehandlingen finns det ett praktiskt behov av att samhället kan ingripa med näringsförbud också mot näringsidkare som inte är försatta i konkurs. Behovet framstår som särskilt uppenbart i sådana fall då en näringsidkare har gjort sig skyldig till kanske mycket allvarliga oegentligheter, utan att han för den skull behöver vara konkursmässig. Det kan också förekomma fall då det av utredningsskäl först efter avsevärd tid går att få till stånd en konkurs, liksom naturligtvis situationer då en konkurs skulle sakna mening med hänsyn till att gäldenären saknar tillgångar. Man kan enligt min mening vidare utgå från att ett från konkurs fristående näringsförbudsinstitut verkar avhållande på näringsidkare att begå oegentligheter i sin näringsverksamhet och alltså kommer att ha viss preventiv betydelse.

Mot bakgrund av vad jag tidigare har uttalat om behovet att stärka möjligheterna att ingripa mot oseriös näringsverksamhet (avsnitt 2 och 3) och av vad jag senast anfört, finner jag att tillämpningsområdet för näringsförbud nu bör vidgas så att det blir möjligt att i vissa fall ingripa även mot näringsidkare som inte är försatta i konkurs. Jag vill redan nu också anföra att jag inte anser att näringsförbud bara bör kunna aktualiseras vid brott, något som några remissinstanser har föreslagit. Reglerna om näringsförbud bör lämpligen upptas i en särskild lag.

Näringsförbud medför ett kraftigt ingrepp i näringsfriheten för den som det används mot. Gällande regler i KL innebär att näringsförbud skall komma i fråga bara vid kvalificerade fall av illojala förfaranden (prop. 1979/80: 83 s. 30). Den reform som jag nu föreslår bör inte innebära någon principiell ändring i detta hänseende. Det bör av en lag om näringsförbud också klart framgå att detta är avsikten. För att näringsförbud skall meddelas måste det ha förekommit allvarliga missförhållanden. Jag kommer att i det följande till en början behandla de närmare förutsättningar som enligt min mening bör vara uppfyllda för att näringsförbud skall kunna komma i fråga.

4.2 De närmare förutsättningarna för näringsförbud

Jag skall inledningsvis översiktligt presentera förutsättningarna för förbud (4.2.1). En särskild förutsättning skall vara att en person har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet (4.2.2). En annan förutsättning utgörs av brott (4.2.3). En alternativ förutsättning är underlåtenhet att betala skatt m. m. (4.2.4). Liksom idag skall näringsförbud dessutom kunna meddelas också i vissa fall då en näringsidkare har försatts i konkurs (4.2.5). Slutligen skall en ytterligare förutsättning för näringsförbud vara att förbud är påkallat från allmän synpunkt (4.2.6).

Mitt förslag: *En* förutsättning för näringsförbud skall vara att någon har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. En *ytterligare* förutsättning är att han i egenskap av enskild näringsidkare antingen har begått brott eller har underlåtit att betala skatt, tull eller avgift och brottet eller underlåtelsen inte är ringa.

Näringsförbud skall *dessutom* kunna meddelas en näringsidkare som försatts i konkurs, om näringsidkaren har handlat grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

I samtliga de fall som nu har nämnts skall för näringsförbud *också* krävas att sådant är påkallat från allmän synpunkt.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att *en* förutsättning för förbud skall vara att någon har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Innebörden är densamma som i den först angivna förutsättningen i mitt förslag. *En annan* skall vara att förbud skall vara påkallat från allmän synpunkt (betänkandet s. 194–202, 389–392 och 396–302). En minoritet anger även brott som en nödvändig förutsättning för förbud (s. 439–444).

Remissinstanserna: Kommitténs förslag att det för näringsförbud skall krävas ett grovt åsidosättande godtas med ett par undantag. Ingen instans har någon erinran mot att en ytterligare förutsättning för förbud skall vara att sådant är påkallat från allmän synpunkt. I frågan huruvida brott också skall vara en förutsättning för förbud är remissutfallet mera splittrat. Några instanser anser vidare att underlåtelse att betala skatt m. m. skall kunna medföra näringsförbud, åtminstone om underlåtelsen är kriminaliserad. Några andra anser att näringsförbud förutom vid brott skall kunna komma i fråga i samband med konkurs (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Näringsförbud är en ingripande åtgärd. Förbud skall därför tillgripas bara när en näringsidkare har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter. Syftet bör främst vara att undanröja en skadehärd. Man skall också kunna ingripa med förbud i ett fall då det skulle framstå som stötande om en person som har begått allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet trots detta skulle få fortsätta att ägna sig åt sådan. Vidare måste även allmänpreventiva hänsyn tas. Samtidigt är det viktigt att rättssäkerheten är tillfredsställande. En näringsidkare måste kunna bedöma när han närmar sig riskzonen för förbud.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande regler i KL (199 b §) förutsätts för att näringsförbud skall komma i fråga, att en enskild näringsidkare som har försatts i konkurs har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Ett undantag gäller om han upprepade gånger har försatts i konkurs. Åsidosät-

tandet behöver då inte vara grovt. Däremot krävs i det fallet att förbud är påkallat av särskilda skäl.

Näringsförbudskommittén föreslår att förbud skall kunna meddelas en enskild näringsidkare som har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom som näringsidkare, oavsett om han försatts i konkurs eller ej. En minoritet i kommittén uppställer vid sidan härom brott som en nödvändig förutsättning för förbud. En ytterligare förutsättning för förbud bör enligt kommittén – såväl majoriteten som minoriteten – vara att ett sådant är påkallat från allmän synpunkt.

Ändamålet med näringsförbud bör främst vara att förhindra att personer som i näringsverksamhet orsakar stora skador kan fortsätta med detta. Man skall genom förbudet undanröja en skadehärd. Man skall också kunna ingripa med förbud i ett fall då det skulle framstå som stötande om en person som har begått allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet trots detta skulle få fortsätta att ägna sig åt sådan. Institutet bör vidare kunna ha en allmänpreventiv verkan.

En lag om näringsförbud bör alltså i första hand rikta sig mot sådana personer som missbrukar näringsfriheten genom att grovt åsidosätta sina åligganden och på så sätt åstadkommer betydande skador för sina borgenärer eller anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter eller samhället i övrigt. Det är vidare främst systematiska illojala förfaranden som bör angripas med näringsförbud. Näringsförbud bör däremot inte användas mot den som missköter sina åligganden enbart på grund av okunnighet, oskicklighet eller slarv, om omständigheter av sådant slag inte i sig utnyttjas på ett systematiskt och illojalt sätt. Med slarv avser jag då inte sådan grov oaktsamhet som är kriminaliserad, exempelvis som vårdslöshet mot borgenärer.

Jag har tidigare betonat att näringsförbud bara är ett bland flera medel som kan användas mot oegentligheter i näringsverksamhet. Av dessa medel får dock näringsförbud anses tillhöra de mest ingripande. Förbud bör därför utdömas efter restriktivt utformade bedömningsgrunder, som bygger på en avvägning mellan institutets syfte å ena sidan och dess principiella och praktiska effekter å den andra. En grundläggande förutsättning för näringsförbud bör mot denna bakgrund vara, att vederbörande har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet. En näringsidkare måste dock kunna förutse när han närmar sig riskzonen för förbud. För att tillgodose kravet på rättssäkerhet bör därför också som en ytterligare förutsättning för näringsförbud uppställas, att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa eller underlåtelse som inte är ringa att betala skatter, tullar eller avgifter. Liksom idag skall en näringsidkare som har försatts i konkurs också kunna få näringsförbud om han har handlat grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

Näringsförbud skall dock inte komma ifråga så snart de nu angivna förutsättningarna är uppfyllda. När detta är fallet bör ytterligare prövas om, vid en samlad bedömning av näringsidkarens sätt att bedriva näringsverksamhet och under hänsynstagande till de nyss nämnda syftena med näringsförbud, ett sådant är påkallat från allmän synpunkt.

I det följande preciseras närmare innebörden av de nämnda förutsättningarna för näringsförbud.

4.2.2 Grovt åsidosättande av åligganden i näringsverksamhet som en särskild förutsättning för näringsförbud

Mitt förslag: En förutsättning för näringsförbud skall vara att någon har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Vid prövningen härav får hänsyn tas till alla de slag av åligganden som kan åvila den som driver näringsverksamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med mitt (betänkandet s. 200f och 389ff).

Remissinstanserna: Kommitténs förslag att det skall krävas ett grovt åsidosättande godtas allmänt med några undantag. De flesta instanser anser också att vid prövningen hänsyn skall få tas till alla de slag av åligganden som kan förekomma i näringsverksamhet (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Näringsförbud skall tillgripas bara när en näringsidkare har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter. Övervägande skäl talar för att man får ta hänsyn till alla de slag av oegentligheter som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i näringsverksamheten.

Skälen för mitt förslag: Som jag redan har nämnt (avsnitt 4.1 och 4.2.1) gäller enligt huvudregeln i 199b § KL att näringsförbud kan komma i fråga om en näringsidkare – som försatts i konkurs – har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Kommittén föreslår att denna princip skall gälla även för en utvidgad tillämpning av institutet näringsförbud. Remissinstanserna har överlag anslutit sig till förslaget. En instans, kronofogdemyndigheten i Sundsvall, anser dock att kravet på ett grovt åsidosättande är för restriktivt. TCO och Svenska Metallindustriarbetareförbundet anser att kravet på ett grovt åsidosättande inte skall gälla då en näringsidkare upprepade gånger har försatts i konkurs.

För egen del anser jag att en grundläggande förutsättning för näringsförbud skall vara att vederbörande har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet. Innebörden härav är densamma som i det uttryck som kommittén använder – att vara näringsidkare är detsamma som att driva näringsverksamhet (jfr betänkandet s. 251). Ett sådant krav stämmer väl överens med den restriktiva utformning som förutsättningarna för förbud enligt vad jag tidigare utvecklat bör ha (avsnitt 4.1 och 4.2.1).

Vid prövningen bör hänsyn få tas endast till sådana åsidosättanden som vederbörande har gjort sig skyldig till i sin näringsverksamhet. Det innebär att det måste finnas en anknytning mellan åsidosättandet och den näringsverksamhet som vederbörande har bedrivit. Jag kommer längre fram att

något utveckla innebörden av att det finns ett sådant samband (avsnitt 4.2.3).

En näringsidkare kan åsidosätta åligganden av mycket varierande beskaffenhet. Begreppet *åliggande* har inte någon entydig rättslig innebörd, och det kan därför i och för sig innefatta såväl skyldigheter som är rättsligt reglerade som annat. De rättsligt reglerade åligganden som kan vila på en näringsidkare kan avse såväl förpliktelser att vidta åtgärder som att underlåta vissa beteenden. Påföljderna när någon underlåter att uppfylla rättsligt reglerade åligganden kan skifta. I vissa fall utgörs de av straff, i andra av skyldighet att utge vite eller kanske avgift. Låter man bli att uppfylla en civilrättslig förpliktelse kan påföljden vara t. ex. en skyldighet att betala skadestånd. Men även i vissa fall då en norm som riktar sig till en näringsidkare inte stöttas av något i egentlig mening rättsligt påföljdssystem – något som gäller t. ex. vissa etiska regler som riktar sig till dem som är verksamma i olika branscher eller till näringsidkare i allmänhet – kan en överträdelse av den få så besvärande konsekvenser för näringsidkaren, att man kan tala om ett åliggande. Adressatkretsen för sådana regler som innefattar åligganden kan ibland vara begränsad till endast näringsidkare, medan den i andra fall är vidare än så. Också den krets av personer som en sådan regel avser att skydda kan vara mer eller mindre precist avgränsad. Vissa åligganden tar sikte på bestämda kategorier, såsom anställda, konkurrenter eller konsumenter. Andra åter avser en vidare, ibland mera oprecist angiven krets, eller samhället i stort.

I det lagstiftningsärende som ledde fram till gällande reglering uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet att man vid prövningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare bör kunna ta hänsyn till allehanda oegentliga – även icke straffbelagda – förfaranden i anslutning till en konkurs, alltså även sådana som inte har samband med det direkta borgenärsintresset. Som exempel nämndes de konsekvenser som kan inträda för de anställda när ett företag går i konkurs. I detta hänseende anfördes att det särskilt bör beaktas om det varit möjligt att undvika konkurs. Vidare sades att hänsyn bör kunna tas till om regionalpolitiskt stöd har använts för annat ändamål än det för vilket det har utgått. Även arbetsrättsliga förhållanden skall beaktas, t. ex. om s. k. grå arbetskraft har förekommit. Departementschefen framhöll att en mindre nogräknad företagare bl. a. genom att begagna sig av sådan arbetskraft kan konkurrera med andra utan att behöva belasta sin rörelse med kostnader för källskatter och sociala avgifter. Av förarbetena till nu gällande regler framgår vidare att dessa ger utrymme för näringsförbud då åsidosättandet avsett något som har ålegat näringsidkaren inte bara genom uttryckliga lagbestämmelser utan också eljest (prop. 1979/80: 83 s. 32 och SOU 1979: 13 s. 76 ff).

Kommittémajoritetens förslag innebär att näringsförbud skall kunna komma i fråga om en näringsidkare har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare, utan någon närmare begränsning till vissa slag av åligganden. Brott skall t. ex. inte uppställas som krav för näringsförbud. Förslaget motsvarar vad som i detta hänseende gäller redan idag om väl konkurskravet är uppfyllt. Vid en prövning enligt 19 b § KL av huruvida

en näringsidkare i ett visst fall har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna, får hänsyn tas till inte bara t. ex. brottsliga förfaranden utan till hans handlande över huvud (prop. 1979/80: 83 s. 30–32 och SOU 1979: 13 s. 75 f). Detsamma gäller som jag nyss framhållit vid bedömningen av om näringsidkaren på annat sätt har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom som näringsidkare.

Minoriteten har ingen från majoriteten avvikande uppfattning i frågan om vilka åsidosättanden som skall få beaktas vid bedömningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden. Det grova åsidosättandet behöver alltså inte ha skett genom enbart brott. Däremot anser minoriteten att i vart fall *ett* åsidosättande skall ha utgjorts av brott. Jag får anledning att återkomma till detta.

Den övervägande delen av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot att vid prövningen av om någon har grovt åsidosatt vad som åligger honom som näringsidkare, hänsyn får tas till hela det spektrum av åsidosättanden av åligganden som kan förekomma i näringsverksamhet. Några instanser, däribland JK och Göta hovrätt, anser dock att endast brott skall få beaktas i sammanhanget.

För egen del anser jag följande.

En näringsidkare kan göra sig skyldig till åsidosättanden som, utan att vara t. ex. brottsliga, kan ha stora skadeverkningar för hans omgivning. Det stämmer därför även enligt min mening bäst överens med näringsförbudets syften att man vid en förbudsprövning kan väga in alla de slag av åsidosättanden som kan ge upphov till skada. Detta är som jag tidigare framhållit också innebörden av nu gällande reglering i KL. De motivuttalanden som jag i det föregående har hänvisat till tog visserligen sikte på sådana fall då oegentligheterna följs av konkurs. Enligt min mening talar dock övervägande skäl för att man – om rimliga krav på förutsebarhet tillgodoses, något som jag återkommer till (avsnitt 4.2.3 och 4.2.4) – även inom ramen för ett utvidgat förbudsinstitut får beakta beteenden som har medfört att näringsidkaren i fråga orsakat skador eller olägenheter för borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller andra.

Min principiella inställning är således att man vid prövningen av om det har förekommit grova åsidosättanden i näringsverksamhet bör kunna ta hänsyn till *hela det spektrum av åsidosättanden av åligganden* som där kan förekomma. Man skall alltså kunna lägga vikt vid sådant som att den person mot vilken ett förbud aktualiseras har åsidosatt sina förpliktelser mot borgenärerna, t. ex. mot staten som skatte- eller avgiftsborgenär. Vidare bör hänsyn kunna tas till åsidosättanden av arbetsrättsliga förpliktelser av olika slag, däri inbegripna sådana som avser arbetsmiljön. Man skall kunna beakta ett beteende i strid med marknadsrättsliga normer, som uppställts till skydd för bl. a. konkurrenter och konsumenter. Man skall kunna väga in i bedömningen oegentligheter som negativt påverkar den yttre miljön. Man skall, för att ta ytterligare ett exempel, kunna i bedömningen tillmäta vikt åt åsidosättanden av civilrättsliga anspråk.

Kommittéförslaget innebär att åsidosättandena *inte* bör vara underkastade någon särskild *preskriptionstid*. Detta överensstämmer med vad som

idag gäller enligt KL. Talan om näringsförbud måste visserligen väckas inom två år från konkursbeslutet, men vid prövningen av om vederbörande har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare, gäller ingen tidsgräns för de oegentligheter som får beaktas.

Två remissinstanser, länsåklagaren i Malmöhus län och överåklagaren i Göteborg, anser att hur gamla åsidosättanden som helst inte skall få beaktas. Den förstnämnda instansen föreslår därvid en gräns på tio år och den senare en gräns på fem år.

Jag går även i denna fråga på kommitténs linje. Också åsidosättanden av gammalt datum bör alltså i och för sig kunna tillmätas betydelse, även sådana som, såsom fallet är med t. ex. brott, är underkastade preskription och som har preskriberats. I praktiken bör det dock spela en stor roll om ett åsidosättande ligger långt tillbaka i tiden eller tvärtom nära. I det senare fallet bör det givetvis ges större tyngd.

I nära samband med tidsaspekten står ett problem som kanske främst har anknytning till förfarandet, men som jag ändå finner lämpligt att behandla redan nu. Jag syftar på spörsmålet i vad mån hänsyn skall tas till att de oegentligheter som läggs någon till last redan har beaktats i samband med en tidigare talan om näringsförbud.

Vad då först gäller den situationen att den tidigare talan om förbud har *ogillats*, erinrar jag om att dåvarande chefen för justitiedepartementet i samband med tillkomsten av gällande bestämmelser om näringsförbud uttalade, att domstolen inte bör kunna ompröva ett avgörande att ogilla en talan om förbud. I samband med en ny konkurs borde däremot en fråga om näringsförbud ånyo kunna aktualiseras (prop. 1979/80: 83 s. 42). Däremot berördes inte frågan huruvida de åsidosättanden som då åberopades får åberopas även i en senare rättegång.

Som jag har anfört i det föregående bör äldre oegentligheter i princip inte frånkännas betydelse, även om de normalt bör tillmätas mindre vikt än sådana som har inträffat nyligen. Detta överensstämmer också med gällande rätt i konkursfallet. Samma synsätt bör anläggas även på sådana oegentligheter som har prövats i ett mål om näringsförbud men då inte ansetts böra medföra förbud.

Även i det fall då en talan om näringsförbud har *vunnit bifall* kan frågan uppkomma i vad mån man i ett nytt mål om näringsförbud skall kunna beakta de oegentligheter som låg till grund för förbudet. Vid bedömningen av om någon har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet bör detta inte gå för sig. Vid prövningen av om ett förbud är påkallat från allmän synpunkt bör däremot även de tidigare oegentligheterna få tas i beaktande. Som jag senare kommer att utveckla (avsnitt 4.2.6) skall man vid den prövningen göra en samlad bedömning, där man bl. a. får ta hänsyn till den inställning som näringsidkaren har visat genom att trots ett näringsförbud göra sig skyldig till nya åsidosättanden. Dessa senare kan alltså då, i skenet av de oegentligheter som redan har medfört förbud, framstå som särskilt allvarliga. I denna mening bör man alltså få ta hänsyn till ett tidigare förbud och de oegentligheter som har föranlett detta.

En näringsidkare måste göra sig skyldig till ett *grovt åsidosättande* för

att ett näringsförbud skall kunna aktualiseras. Detta krav kan vara uppfyllt genom att han gör sig skyldig till något enstaka åsidosättande av allvarligt slag, t.ex. ett brott för vilket han döms till ett inte bara helt kortvarigt fängelsestraff. Det kan också uppfyllas om han i stället gör sig skyldig till upprepade åsidosättanden, t.ex. upprepade brott, som tillsammans bedöms utgöra brott av inte ringa art (jfr avsnitt 4.2.3), och som i sig innebär ett grovt åsidosättande. Om brottsligheten inte i sig innebär ett grovt åsidosättande, kan kravet tänkas bli uppfyllt om näringsidkaren vid sidan om denna vid upprepade tillfällen kränkt t.ex. arbetsrättsliga eller marknadsrättsliga normer av central betydelse.

Särskilt med tanke på det allvarliga ingrepp som ett näringsförbud kan innebära i den enskildes näringsmöjligheter, är *förutsebarheten* väsentlig för att näringsidkaren skall kunna inrätta sitt handlande så att han undviker att hamna i riskzonen för förbud. En sådan ordning överensstämmer också med vad som gäller idag, då konkursen fungerar som en varningsklocka.

Som jag har framhållit i det föregående har begreppet "åliggande" inte någon entydig innebörd. Man kan enligt min mening inte bortse från att det därmed kan vara svårt för en näringsidkare att förutse när ett visst beteende från hans sida innefattar ett sådant åsidosättande av åligganden som kan leda till näringsförbud. Detta gäller även om ett ingripande i praktiken aktualiseras först då det har varit fråga om åsidosättanden som kränker mycket centrala och väsentliga förpliktelser.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört anser jag att förutsättningarna för näringsförbud bör utformas så, att en näringsidkare bättre än som är fallet enligt kommittémajoritetens förslag kan förutse när han kan hamna i ett läge då näringsförbud kan komma i fråga.

Det sagda leder mig till slutsatsen att som grundläggande förutsättning för näringsförbud bör uppställas att näringsidkaren har gjort sig skyldig till i vart fall någon klart angiven oegentlighet. Om väl den förutsättningen är uppfylld, bör sedan vid prövningen av om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden hänsyn kunna tas till även åsidosättanden av annat slag.

De oegentligheter som enligt min mening bör utgöra grundläggande förutsättningar för näringsförbud är antingen brott som inte är ringa eller underlåtelse som inte är ringa att betala skatt, tull eller avgift. Som förutsättning för näringsförbud bör alltså uppställas, att näringsidkaren har gjort sig skyldig till ettdera av de två förfaranden som jag nu har nämnt.

4.2.3 Brott som en särskild förutsättning för förbud

Mitt förslag: Vilka åsidosåttanden som helst skall inte kunna ensamma leda till näringsförbud. Av lagen skall framgå att ett åsidosättande av visst närmare angivet slag måste ha inträffat för att näringsförbud skall kunna aktualiseras. En sådan kategori av åsidosättanden skall vara brott som inte är ringa.

Kommitténs förslag: En majoritet i kommittén föreslår en regel som av-

viker från mitt förslag däri, att det inte bör krävas att åsidosättandena ens delvis har viss karaktär (betänkandet s. 194–199 och 391). Minoriteten anser att det för näringsförbud alltid skall krävas att vederbörande har gjort sig skyldig till brott. Till skillnad från vad jag föreslår kräver minoriteten inte att brottet skall vara kvalificerat (s. 439–443).

Remissinstanserna: Av dessa stöder bl. a. RPS, MD, NO, BRÅ, LO, TCO, SACO/SR, KF, LRF och Föreningen Sveriges kronofogdar i huvudsak majoritetens förslag. På minoritetens linje att brott alltid skall krävas går bl. a. JK, RÅ, Sveriges Domareförbund, vissa organisationer inom näringslivet, Sveriges Advokatsamfund och Föreningen Sveriges åklagare. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet uttrycker en uppfattning som kan sägas ligga mellan majoritetens och minoritetens synsätt (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: En näringsidkare måste kunna förutse när han kommer in i riskzonen för förbud. Det bör han kunna göra om brott som inte är ringa uppställs som en särskild förutsättning för förbud. Det finns dessutom ofta anledning att se särskilt allvarligt på åsidosättanden av sådana åligganden som är straffsanktionerade.

Skälen för mitt förslag: En majoritet i kommittén anser inte att de oegentligheter som skall utgöra grund för prövningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden behöver ha viss karaktär. Den anser alltså inte att t. ex. brott skall vara en nödvändig förutsättning för näringsförbud.

Som argument mot att uppställa brott som förutsättning för näringsförbud anför majoriteten sammanfattningsvis följande. För det första uppställer gällande regler i KL inte något sådant krav. Vissa icke brottsliga förfaranden åstadkommer vidare väl så stora skador som allvarliga brott. Det är heller inte självklart att man skall bemöta oegentligheter inom näringslivet just med kriminalisering. Genom att hålla fast vid brott gör man dessutom näringsförbudet till en typiskt straffrättslig reaktion. Om brott uppställs som förutsättning för näringsförbud kan egendomliga tröskeleffekter uppstå. Den som har fått näringsförbud och gör sig skyldig till nya åsidosättanden efter förbudstidens utgång bör ofta anses kvalificerad för ett nytt förbud utan att samma höga krav ställs som annars.

Kommitténs majoritet anför vidare bl. a. att ett krav på brott visserligen kan synas öka förutsebarheten när det gäller tillämpningen av bestämmelserna och därmed rättssäkerheten, men då torde man få kräva grova brott. Dessutom uppnår man inte alltid en tillfredsställande förutsebarhet genom att anknyta till brott, eftersom brottsrekvisiten ofta är otydliga och svårtolkade. Åtalspraxis är ibland också mycket skiftande. Kommitténs majoritet betonar dock att näringsförbud, när det inte förekommer brott, bör komma i fråga bara då näringsidkaren har gjort sig skyldig till mycket allvarliga åsidosättanden av centrala och väsentliga förpliktelser.

En minoritet i kommittén anser att näringsförbud skall kunna meddelas bara om näringsidkaren har gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet. Näringsidkaren skall enligt minoriteten "genom brot-

tet eller eljest ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". Som främsta skäl till sin hållning anför minoriteten det ingrepp som ett näringsförbud utgör, liksom önskemålet om rättssäkerhet och förutsebarhet. Majoritetens förslag är enligt minoriteten för vagt utformat och detta kan öppna dörren för ett vitt tillämpningsområde och inbjuda till olika tolkningar.

Av de remissinstanser som går på majoritetens linje erinrar MD om att inom marknadsrätten straff bara förekommer i begränsad utsträckning och att den dominerande sanktionen är vitesförbud. Allmänt sett är det dock inte mindre angeläget att beivra överträdelser av de marknadsrättsliga reglerna. Det är därför naturligt att inte kräva brott som förutsättning för näringsförbud. Konsekvensen av en motsatt ståndpunkt skulle bli att marknadsrätten, som i väsentliga avseenden preciserar näringsidkarnas skyldigheter, får en omotiverat underordnad betydelse vid lagens tillämpning. KF anför synpunkter i linje med MD:s. Också LO framhåller att många icke straffbara handlingar är väl så samhällsskadliga som kriminaliserade förfaranden. Grova eller upprepade lag- och kollektivavtalsstridiga förfaranden skall kunna medföra näringsförbud om de vid en helhetsbedömning framstår som samhällsskadliga.

De remissinstanser som delar minoritetens uppfattning att brott bör uppställas som förutsättning för näringsförbud betonar rättssäkerhetsaspekterna. JK anför således att, om lagen innehåller ett brottsrekvisit, en näringsidkare har möjlighet att själv bedöma om ett visst förfarande är av sådan beskaffenhet att han riskerar att drabbas av näringsförbud. Även domstolarnas bedömning av frågan underlättas. Enligt JK:s mening bör endast brott kunna kvalificera för ett sådant grovt åsidosättande som skall beaktas vid prövningen. För att näringsförbud skall komma i fråga skall brottet vara av allvarlig art eller skall det handla om fortsatt brottslighet. Också RÅ framhåller betydelsen av att en näringsidkare har rimlig möjlighet att av lagtexten utläsa vilka typer av förfaranden som kan medföra näringsförbud för honom. Uppställs brott som förutsättning för näringsförbud, är det vidare naturligt och praktiskt att näringsförbudsfrågan handläggs av polis och åklagare. Om det däremot inte är fråga om brott, bör inte utan vägande skäl de brottsutredande myndigheterna tas i anspråk. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att legalitetsprincipen kräver att man i lagtext klart anger vilka gärningar – brottsliga eller andra – som kan föranleda näringsförbud. Fakultetsnämnden delar kommitténs uppfattning att det i vissa fall kan vara befogat att ingripa med näringsförbud också utanför konkursområdet, t. ex. då det gäller systematiska överträdelser av konsumentskyddande lagregler eller sådana av arbetsrättslig art. Kommittén har dock inte lagt fram något som helst material till belysning av frågan. Två ledamöter i fakultetsnämnden anser inte att kommitténs utredning ger underlag för uppfattningen att näringsförbud är en av behovet påkallad sanktion utanför området för brott.

För egen del anser jag, som jag har berört i det föregående (avsnitt 4.2.1 och 4.2.2), att en grundläggande utgångspunkt vid utformningen av en lag om näringsförbud – särskilt med tanke på förbudets ingripande verkan – måste vara att en näringsidkare har rimliga möjligheter att utläsa av lagen

när han riskerar att hamna i riskzonen för ett förbud. Detta är fallet om det som en förutsättning för förbud uppställs, att vederbörande i sin egenskap av näringsidkare har gjort sig skyldig till *brott*. För ett sådant krav talar också att man ofta har anledning att se särskilt allvarligt på åsidosättanden av sådana åligganden som är straffsanktionerade. Ett huvudfall då näringsförbud skall kunna meddelas bör därför vara att vederbörande har gjort sig skyldig till brott.

Det är enligt min mening uppenbart att kravet på förutsebarhet inte tillgodoses om varje bagatellbrott kan medföra att näringsidkaren hamnar i riskzonen för näringsförbud. Ett så utformat brottsrekvisit skulle inte ha någon nämnvärd betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Det skulle då få en övervägande formell funktion, något som enligt min mening strider mot dess syfte. Innebörden av den regel som jag nu föreslår bör i stället vara att brottet framstår som en inte bara marginell faktor vid bedömningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden. Mot denna bakgrund anser jag att näringsförbud, med undantag av de ytterligare fall som jag senare kommer att behandla, skall kunna aktualiseras bara om näringsidkaren har gjort sig skyldig till *brott som inte är ringa*. Jag kan nämna att ett sådant rekvisit ställs upp i fråga om förbud att utöva näringsverksamhet enligt lagen (1985: 354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. (rådgivarlagen). Liksom enligt den lagen bör rekvisitet innebära att vederbörande har blivit fälld till ansvar för brott. För att ett beslut om näringsförbud skall kunna meddelas bör dock inte krävas att brottmålsdomen har vunnit laga kraft. En annan sak är att näringsförbud inte skall börja gälla förrän detta har skett i fråga om domen på näringsförbud, om inte rätten beslutar om ett tidigare ikraftträdande. Jag får återkomma till detta spörsmål längre fram (avsnitt 4.5).

Som jag tidigare har berört (avsnitt 4.2.2) bör näringsförbud bara kunna komma i fråga då någon har åsidosatt sina åligganden *i näringsverksamhet*. Hänsyn får däremot inte tas till åsidosättanden av annat slag. Detta bör givetvis gälla också åsidosättanden i form av brott. Endast brott som vederbörande har gjort sig skyldig till *i sin egenskap av näringsidkare*, dvs. som har ägt rum *i utövningen av näringsverksamhet* bör därför få beaktas.

Innebörden härav bör i princip vara densamma som enligt den nu gällande bestämmelsen i 36 kap. 3 a § brottsbalken om förverkande i vissa fall då det begåtts brott i utövningen av näringsverksamhet. När den bestämmelsen infördes uttalades, att brott skall anses begånget i näringsverksamhet, om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans egenskap av näringsidkare eller som företrädare eller anställd hos den som bedriver näring. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse – både sådana som innehåller bestämmelser för näringslivet i dess helhet och sådana som innehåller särskilda regler för vissa slag av näringsverksamhet – som brott mot centrala straffbestämmelser kan enligt förarbetena vara att anse som brott i näringsverksamhet. Av avgörande betydelse är i det senare fallet bl. a. brottets anknytning till en näringsidkare (prop. 1981/82: 142 s. 26 f).

I den praktiska tillämpningen bör det i allmänhet inte föreligga några svårigheter att avgöra om ett brott har begåtts i näringsverksamhet. Ibland

framgår detta redan av straffstadgandet i fråga. Så är fallet då det gäller föreskrifter som riktar sig till enbart näringsidkare, t. ex. bestämmelserna om bokföringsbrott eller straffbestämmelserna i näringsreglerande författningar som yrkestrafiklagen (1979: 559), lagen (1966: 742) om hotell- och pensionatrörelse eller lagen (1981: 2) om handel med skrot och begagnade varor. Andra straffstadganden riktar sig till var och en som ägnar sig åt verksamhet av visst slag, t. ex. de i vattenlagen (1983: 291), skogsvårdslagen (1979: 429) och lotterilagen (1982: 1011). Om näringsidkaren har dömts för brott i en verksamhet som omfattas av sådana bestämmelser, blir anknytningen mellan denna verksamhet och näringsverksamheten avgörande.

Även brott enligt generellt syftande straffbestämmelser kan givetvis begås i näringsverksamhet. Som exempel kan nämnas brott mot skattebrottslagen (1971: 69) och narkotikastrafflagen (1968: 64), liksom det övervägande antalet straffbestämmelser i brottsbalken. Avgörande måste också här bli brottets anknytning till näringsidkarens verksamhet.

Anknytningen mellan brottet och näringsverksamheten bör kunna komma till uttryck på olika sätt. En situation är då näringsverksamheten *utövas* på ett brottsligt sätt, som t. ex. då en näringsidkare idkar handel med stulet gods. En annan är då näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt men används för att *genomföra* eller *dölja* brott. Som exempel kan nämnas att en näringsidkare tecknar en försäkring på egendom som hör till rörelsen och sedan begår försäkringsbedrägeri. Ytterligare en situation är då brottets syfte har varit att *främja* gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende. Detta kan vara fallet om brottet t. ex. utgörs av en stöld av egendom som var avsedd för och även faktiskt kommit att användas i gärningsmannens rörelse.

Jag vill i detta sammanhang kommentera några av de exempel som kommittén tar som utgångspunkt för sin diskussion om innebörden av att något har ålegat en person "som näringsidkare". Kommittén nämner först fallet då någon driver en taxirörelse och gör sig skyldig till rattfylleri under en yrkesmässig körning. Enligt kommittén skall detta brott inte beaktas vid en prövning om näringsförbud. Som skäl anförs att "näringsförbudet verkar generellt och således i princip utesluter vederbörande från all form av näringsverksamhet. Genom rattfylleribrottet har taxiföraren visserligen visat olämplighet när det gäller att köra taxi, men hans brott behöver inte säga något om hans allmänna lämplighet som näringsidkare" (betänkandet s. 392 f).

För egen del anser jag att detta brott har sådan anknytning till näringsverksamheten – denna har bedrivits på ett brottsligt sätt – att det måste anses vara utövat i näringsverksamhet. De omständigheter som kommittén anför som skäl mot en sådan bedömning bör enligt min mening inte beaktas vid prövningen av om det finns en anknytning mellan brottet och näringsverksamheten, utan vid den senare prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt. Det är *då* man, mot bakgrund av brottslighetens och de övriga åsidosättandenas karaktär och näringsförbudsinstitutets räckvidd, får bedöma om vederbörande är lämplig att driva näring.

Även i fråga om två av de övriga exempel som kommittén nämner har

jag en delvis avvikande uppfattning. Enligt kommittén skall inte en misshandel av en kund på näringsidkarens kontor eller i hans butik beaktas vid en prövning om näringsförbud. Detsamma gäller om näringsidkaren gömmer hälerigods i företagets lokaler "utan att häleriet på något sätt har samband med hans ställning som näringsidkare" (betänkandet s. 393). Jag anser för min del att också brott av detta slag i vissa fall måste anses som brott i näringsverksamhet. Om misshandeln t. ex. skedde på grund av att näringsidkaren ansåg att kunden besvärade honom med ogrundade klagomål rörande hans sätt att uppfylla sina förpliktelser, bör den anses utförd av näringsidkaren i denna hans egenskap. Jag vill heller inte utesluta att häleriet skall anses ha ett tillräckligt starkt samband med näringsverksamheten – denna har dock använts för att genomföra eller i vart fall dölja brottet – för att beaktas vid en prövning om näringsförbud.

Jag kommer att i specialmotiveringen ytterligare beröra frågan när det kan anses föreligga en anknytning mellan brottet och näringsverksamheten. Jag tar där också upp innebörden av att brott inte skall anses ringa.

Mina överväganden har alltså lett mig till slutsatsen, att en – alternativ – förutsättning för näringsförbud skall vara att vederbörande i egenskap av näringsidkare, dvs. i utövningen av näringsverksamhet, har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa.

Som jag tidigare har berört (avsnitt 4.2.2) anser kommitténs minoritet inte att brott *ensamt* behöver kvalificera för ett grovt åsidosättande av åligganden i näringsverksamhet. Vid sidan om brott skall man således få ta hänsyn till även åsidosättanden av annat slag.

Av de remissinstanser som delar kommitténminoritetens uppfattning att brott skall vara en förutsättning för näringsförbud anser några – bl. a. JK och Göta hovrätt – att endast brott skall kunna kvalificera för ett grovt åsidosättande. En uppfattning som helt överensstämmer med minoritetens har däremot bl. a. RÅ, Sveriges Advokatsamfund och vissa organisationer inom näringslivet.

För egen del anser jag att brottsligheten inte behöver vara så kvalificerad att den i sig motiverar ett förbud. Vid prövningen av om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden bör, som jag tidigare har uttalat hänsyn få tas inte bara till brottsligheten utan även till icke kriminaliserade åsidosättanden av det slag som jag tidigare har berört (avsnitt 4.2.2). Detta bör f. ö. gälla också vid den ytterligare prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt, något som jag får återkomma till (avsnitt 4.2.6).

Med hänsyn till den lösning som jag nu förordar kan jag inte ansluta mig till den uppfattning som juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och vissa organisationer i näringslivet har uttryckt om att man i en lag om näringsförbud skall räkna upp de gärningar som kan föranleda förbud. Detsamma gäller fakultetsnämndens alternativa förslag att man i varje författning som reglerar sådana åligganden som kan få betydelse vid en prövning om näringsförbud skall särskilt ange att överträdelse av lagen eller angivna stadganden i den kan medföra näringsförbud. Jag ansluter mig i denna del till vad dåvarande chefen för justitiedepartementet anförde i propositionen med förslag till nu gällande bestämmelser om näringsförbud i 199 b § KL, nämligen att det inte är möjligt att i en lagregel utförligt

beskriva alla tänkbara förfaranden som bör kunna föranleda näringsförbud. En kasuistiskt utformad bestämmelse skulle alltför lätt kunna kringgås. Departementschefen framhöll att det därför inte kan undvikas att regeln får en allmänt hållen utformning och att det får ankomma på rättstillämpningen att närmare bestämma regelns innebörd (prop. 1979/80: 83 s. 30).

Som jag har uttalat i det föregående bör näringsförbud i vissa fall kunna meddelas också då en näringsidkare inte har gjort sig skyldig till brott. Dessa fall kommer jag nu att behandla.

4.2.4 Underlåtelse att betala skatt m. m. som en alternativ förutsättning för förbud

Mitt förslag: En person som i egenskap av enskild näringidkare har gjort sig skyldig till underlåtelse som inte är ringa att betala skatt, tull eller avgift skall kunna komma i fråga för näringsförbud, förutsatt att han genom underlåtelsen och övriga omständigheter har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom som näringsidkare.

Kommitténs förslag: Enligt en majoritet i kommittén skall för näringsförbud krävas att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare. Det kan han ha gjort genom underlåtelse att betala skatt m. m. Minoriteten anser att brott alltid skall vara en förutsättning för förbud. Vid sidan om brott skall man dock få ta hänsyn till bl. a. underlåtelse att betala skatt m. m. (betänkandet s. 391 f och 439 ff).

Remissinstanserna: Några instanser har särskilt berört frågan om underlåtelse att betala skatt m. m. Av dessa förutsätter en del att viss sådan underlåtelse skall kriminaliseras och att den därför skall kunna medföra näringsförbud via ett särskilt brottsrekvisit. Hit hör bl. a. vissa organisationer inom näringslivet. Andra anser, däribland SPK, att även sådan underlåtelse som inte är straffbelagd skall kunna medföra näringsförbud (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det finns ofta anledning att se särskilt allvarligt på underlåtelse att betala skatt m. m. i näringsverksamhet. Önskemålet att en näringsidkare skall kunna förutse när han hamnar i riskzonen för förbud bör tillgodoses om det som en särskild förutsättning för näringsförbud, alternativ till kravet på brott, uppställs underlåtelse som inte är ringa att betala skatt, tull eller avgift av närmare angivet slag.

Skälen för mitt förslag: Kommitténs majoritet framhåller att vissa icke-brottsliga förfaranden åstadkommer väl så stora skador både för det allmänna och för enskilda som allvarliga brott. Som exempel nämner kommittén systematisk underlåtelse att betala mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Minoriteten, som anser att icke-kriminaliserad underlåtelse inte

bör kunna ensam ligga till grund för näringsförbud, hänvisar till att brottsförebyggande rådet (BRÅ) i en promemoria har föreslagit en avsevärd utvidgning av straffansvaret på området. Oberoende av om förslaget leder till lagstiftning eller inte torde det enligt minoriteten bli en mycket liten del av de beteenden som skulle kunna anses värda näringsförbud som inte blir åtkomliga om ett brottsrekvisit uppställs.

För egen del gör jag följande bedömning.

Utredningar under senare år visar att det s. k. likvida fusket har en stor omfattning, dvs. att personer missbrukar uppbördssystemet i syfte att undandra sig betalning av skatter och avgifter (jfr avsnitt 2.1). Av BRÅ:s utredning Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket (Sthlm 1983. BRÅ PM 1983:6) framgår att årligen allt större skattebelopp inte blir betalda i rätt tid, liksom att allt större belopp måste lämnas över till indrivning. Det största problemet knyter an till mervärdeskatten, men även i fråga om arbetsgivaravgifterna föreligger en negativ tendens. I promemorian betonas att det finns flera orsaker till det försämrade uppbördsresultatet. Bakgrunden är dock ofta ett medvetet spekulativt förfarande i skatteundandragande syfte eller i syfte att skaffa en olovlig skattekredit. Flera exempel ges också på illojala förfaranden av detta slag (promemorian s. 222–225).

I promemorian föreslås att vissa oegentliga förfaranden som hänger samman med uppbördssituationen och som idag inte är kriminaliserade skall straffsanktioneras. Förslaget innebär att den som uppsåtligen åsidosätter eller sätter sig ur stånd att fullgöra skyldighet att betala innehållen skatt, arbetsgivaravgift eller mervärdeskatt döms för skattebetalningsbrott till fängelse i högst två år, om han själv, eller en juridisk person som han företräder, då betalning skall ske redan har till betalning förfallen skuld om sammanlagt minst 100 000 kr. avseende sådan skatt eller avgift och han inser eller bör inse detta. Den som av grov oaktsamhet beter sig på det nyssnämnda sättet skall enligt förslaget dömas för skattebetalningsförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det står enligt min mening klart att man måste se kritiskt på näringsidkare som systematiskt undandrar sig sin skyldighet att betala skatter, tullar eller avgifter. Detta förfarande medför inte bara att samhället går miste om inkomster, vilket i sig är allvarligt. Genom att oseriösa näringsidkare bl. a. genom skattekrediter skaffar sig ekonomiska fördelar snedvrids konkurrenssituationen till nackdel för de näringsidkare som lojalt fullgör sina åligganden. Förfarandet utgör därigenom ett störningsmoment för en väl fungerande marknad och kan på sikt bidra till bestående rubbningar i det marknadsekonomiska systemet. Till detta kommer att beteendet också ter sig utmanande mot företag och enskilda som lojalt och solidariskt fullgör sina samhälleliga skyldigheter.

När en näringsidkare har omfattande skatteskulder finns det i och för sig ofta möjlighet att försätta honom i konkurs. Som jag senare kommer att utveckla anser jag att det i en lag om näringsförbud liksom idag bör finnas en särskild regel om meddelande av näringsförbud mot en näringsidkare som har försatts i konkurs. Detta innebär dock enligt min mening inte att det saknas behov av en möjlighet att tillgripa näringsförbud även vid vissa

fall av betalningsunderlåtelser utan samband med konkurs. En orsak är att det, som jag också förut har framhållit (avsnitt 4.1), ibland av utredningsskäl kan dröja avsevärd tid att få till stånd ett konkursbeslut, en annan att det ibland kan vara befogat av kostnadsskäl att avstå från att försätta gäldenären i konkurs, t. ex. om det är utrett att han saknar tillgångar.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag i likhet med kommitténs majoritet och åtskilliga remissinstanser att en näringsidkare som låter bli att betala skatt m. m. till det allmänna i vissa fall bör kunna hindras från att driva näringsverksamhet, även om han inte har gjort sig skyldig till brott eller försatts i konkurs. Också i denna situation finns det behov av att kunna undanröja en skadehärd. Här liksom i andra fall är det framför allt systematiska illojala förfaranden som skall kunna ligga till grund för näringsförbud. Näringsförbud bör däremot inte komma i fråga om näringsidkaren har hamnat i betalningssvårigheter av skäl som han inte kunnat råda över eller som eljest varit försvarliga.

Näringsförbud bör enligt min mening kunna komma i fråga bara om näringsidkaren har gjort sig skyldig till *betalningsunderlåtelse som inte är ringa*. Det innebär att det antingen skall vara fråga om belopp som inte är alltför låga eller också – på motsvarande sätt som vid tillämpning av brottsrekvisitet – handla om ett upprepat förfarande. Vid bedömningen av om en underlåtelse skall anses ringa bör hänsyn också kunna tas till om den har pågått under lång tid. Liksom vid brott kan underlåtelsen innebära att näringsidkaren redan genom denna får anses ha grovt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare. Men på motsvarande sätt som vid brott kan det också förekomma att en betalningsunderlåtelse visserligen inte är ringa, men trots detta inte så allvarlig att den kan leda till nyssnämnda slutsats. Vid bedömningen av om vederbörande ändå har grovt åsidosatt sina åligganden får då hänsyn tas till också åsidosättanden av annat slag. Det kan röra sig om såväl brott, som inte ensamma kan kvalificera för förbud, som sådana åsidosättanden av annat slag som jag har omnämnt i det föregående (avsnitt 4.2.2).

Med tanke på det syfte näringsförbudet skall fylla bör hänsyn i princip kunna tas till betalningsunderlåtelser som avser de allra flesta typer av skatter och avgifter. Jag anser att en lämplig avgränsning kommer till stånd om det i en lag om näringsförbud föreskrivs att betalningsunderlåtenheten skall avse *sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter* (betalningssäkringslagen). Genom en hänvisning till denna lag – som avser alla skatter, tullar och avgifter av större betydelse (prop. 1978/79:28 s. 136–138, 1981/82:73 s. 16 och 1983/84:2. s 157) – fastläggs en ram för vilka medelsslag som skall få beaktas. Detta bör också tillgodose kravet på förutsebarhet. Samtidigt bör framhållas att hänvisningen till betalningssäkringslagen givetvis inte innebär att varje underlåtelse att betala i lagen uppräknade skatter och avgifter skall anses som en underlåtelse hänförlig till näringsverksamhet. Jag återkommer i specialmotiveringen till detta.

Jag vill i sammanhanget även beröra fordringar av annat slag än sådana som avser skatter, tullar och avgifter. Det är enligt min mening uppenbart att underlåtelse att betala skulder som rör t. ex. innestående löner till

anställda, ersättning för levererade varor eller skadestånd till leverantörer eller konsumenter på grund av avtalsbrott kan ha lika allvarlig karaktär som en underlåtelse att betala skatteskulder. Det skulle kunna ifrågasättas om man bör låta en särskild regel om betalningsunderlåtelse avse också sådana skulder. Vid remissbehandlingen har å andra sidan anförts tveksamhet mot att åsidosättanden av civilrättsliga anspråk ensamma skulle kunna få ligga till grund för näringsförbud. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har således framhållit att i ett civilrättsligt förhållande redan ett hot om anmälan för åtgärd enligt en lag om näringsförbud kan komma att fungera som ett starkt påtryckningsmedel i den ena partens hand.

Jag delar uppfattningen att man kan hysa principiella betänkligheter mot att låta åsidosättanden av allehanda civilrättsliga förpliktelser kunna ensamma ligga till grund för näringsförbud. För en sådan inställning talar också, förutom det nyss anförda skälet, att åsidosättanden av sådant slag kan vara av ytterst varierande karaktär och svårighetsgrad, samtidigt som det är svårt att i lagtext göra en tillräckligt klar avgränsning av de åsidosättanden som borde få beaktas. Jag har därför stannat för att föreslå att den nu diskuterade regeln begränsas till att avse skatter, tullar och avgifter. Den lösning som jag förordar innebär emellertid inte att åsidosättanden av civilrättsliga åligganden bör sakna betydelse vid prövningen av om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden. Som jag tidigare har anfört skall man, då en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, vid den nyss nämnda prövningen även kunna ta hänsyn till bl. a. sådana åsidosättanden som avser civilrättsliga förpliktelser. Motsvarande bör gälla även då det nu behandlade rekvisitet åberopas.

Som ett ytterligare skäl för den avgränsning som jag föreslår kan anföras att det allmänna inte som en privat borgenär kan välja vem som skall beviljas kredit. När en gäldenär i ett privat fordringsförhållande överskrider gränsen för vad som är tillåtet, behöver borgenären inte finna sig i att låta fordringsförhållandet bestå och än mindre gå med på att det utvidgas. Han kan bringa detta till upphörande och behöver t. ex. inte leverera mer. Det allmänna kan av olika skäl inte på samma sätt skydda sig mot att en skattegäldenär inte längre sköter sina betalningar. Gäldenären kan dessutom inom ganska kort tid späda på sin olovligen tagna skattekredit genom att försumma ytterligare betalningar. Först efter avsevärd tid kan det allmänna genom det yttersta medlet konkurs tvinga skattegäldenären till att upphöra med sin obehörigen skattefinansierade verksamhet. Den som olovligen tagit en skattekredit kan emellertid ofta fortsätta sin verksamhet i andra former. Svåra skador kan under denna tid uppkomma, inte bara för det allmänna utan också för konkurrenter som uppträtt lojalt och betalat sina skatter i rätt tid och ordning.

I enlighet med vad jag tidigare har anfört om brott i näringsverksamhet bör hänsyn få tas endast till betalningsunderlåtelser som skett *i utövningen av näringsverksamhet*. I överenstämmelse med vad jag har uttalat i det föregående innebär detta att betalningsförsummelsen skall ha anknytning till näringsverksamheten. Liksom i fråga om brott kan en anknytning framgå redan därav, att skatten, tullen eller avgiften regleras av en författ-

ning som riktar sig till enbart näringsidkare. Detta är t. ex. fallet med lagen (1968: 430) om mervärdeskatt och i huvudsak även lagen (1984: 668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, liksom med de skatte- och avgiftsförfattningar som tar sikte på särskilda näringsgrenar. Då underlåtelsen avser skatter, tullar och avgifter som regleras av författningar som riktar sig till en mera obestämd krets av personer, får man bedöma om det finns någon anknytning mellan skatten, tullen eller avgiften å ena sidan och näringsverksamheten å den andra. Jag avser att i specialmotiveringen ytterligare beröra frågan om olika medelsslag och deras anknytning till näringsverksamhet. I detta sammanhang vill jag dock tillägga att, liksom då fråga är om brott, åklagaren har bevisbördan för att det påstådda åsidosättandet har anknytning till näringsidkarens näringsverksamhet.

Jag vill också beröra några aspekter på innebörden av att det skett en för näringsförbud relevant *betalningsunderlåtelse*. En skyldighet att betala ett belopp fullgörs genom att rätt belopp betalas på rätt tid och rätt sätt. Den som i något avseende låter bli att fullgöra vad som åligger honom, åsidosätter sålunda sin betalningsskyldighet och gör sig skyldig till en betalningsunderlåtelse som, om den avser en skatt, tull eller avgift som omfattas av betalningssäkringslagen, kan beaktas vid prövningen av ett ifrågasatt näringsförbud.

I allmänhet råder det ingen tvekan om vid vilken tidpunkt en skatt, tull eller avgift förfaller till betalning. Vidare gäller att betalningsskyldighet normalt föreligger även om det beslut som ligger till grund för ett skattekrav har överklagats. En annan sak är om anstånd har beviljats. Så länge anståndet gäller kan näringsidkaren inte anses göra sig skyldig till en betalningsunderlåtelse. Jag vill i det här sammanhanget erinra om att möjligheterna till anstånd nyligen har utvidgats till att omfatta också fall där besvär anförs över ett beslut varigenom en arbetsgivare har ålagts betalningsskyldighet för en arbetstagares skatt (SFS 1985: 404).

Även med de utvidgade möjligheterna till anstånd kan det givetvis förekomma att en gäldenär ställs inför *ett betalningskrav som senare ändras* genom beslut i högre instans. Med tanke på näringsförbudets ingripande karaktär kunde det därför kanske synas motiverat att beakta endast slutgiltigt fastställda skatter och avgifter. En sådan ordning skulle emellertid i hög grad begränsa näringsförbudets åsyftade verkan. Den som systematiskt utnyttjar trögheten i skatte- och avgiftssystemet för att ta sig obehöriga krediter skulle då kunna vinna ytterligare tid genom obefogade överklaganden. Det vore också motsägelsefullt om man vid en näringsförbudsprövning enligt det rekvisit som rör underlåtelse att betala skatt m. m. skulle bortse från sådana krav som enligt lagen (1971: 1072) om förmånsberättigade skattefordringar kan göras gällande i näringsidkarens konkurs. Som jag tidigare har framhållit är det meningen att detta rekvisit skall kunna användas redan innan en konkurs framstår som enda utvägen, och man bör därför inte vid en prövning enligt rekvisitet i fråga kräva mera i fråga om betalningsanspråkens slutgiltighet än vad som gäller vid en konkurs. Man bör därför hålla fast vid att en betalningsunderlåtelse skall anses föreligga redan när förfallotiden har passerats, oavsett om betalningsskyldigheten senare kan komma att ändras genom beslut i högre instans. Enligt

min mening bör i de förmodligen sällsynta fall då ett näringsförbud kan aktualiseras huvudsakligen på grund av underlåtelse att betala skatter och avgifter som ej slutgiltigt har fastställts, rimliga rättssäkerhetskrav dessutom kunna tillgodoses genom en restriktiv tolkning av övriga kriterier, särskilt då förutsättningen att ett ingripande skall vara påkallat från allmän synpunkt. Jag vill som exempel peka på att ett verkställt beslut om betalningssäkring kan medföra att en näringsidkares ekonomiska handlingsfrihet har blivit så kringskuren – även om det allmänna inte har fått full täckning för sina anspråk – att det framstår som opåkallat att också ge honom näringsförbud i avvaktan på att skatte- eller avgiftsfrågan blir slutligt avgjord. Och skulle grunden för ett meddelat näringsförbud falla bort därför att det i högre instans slås fast att vederbörande inte är skyldig att betala den aktuella skulden, bör ett lagakraftvunnet näringsförbud kunna upphävas på ansökan av honom (jfr avsnitt 4.4.8).

Vad jag nu har behandlat är rekvisitets formella avgränsningar. Av praktiska skäl anser jag att näringsförbud i allmänhet inte bör aktualiseras på grund av en betalningsunderlåtelse förrän skulden har överlämnats för indrivning. Man får i den situationen en samlad bild av näringsidkarens skulder avseende skatter, tullar och avgifter genom att dessa redovisas i kronofogdemyndigheternas dataregister över gäldenärer och andra, det s.k. utsökningsregistret. Att intresset i första hand knyts till fordringar under indrivning utesluter emellertid inte att hänsyn också får tas till en underlåtelse som avser preskriberade eller för sent betalda fordringar.

4.2.5 Näringsförbud i konkurssituationen

Mitt förslag: En näringsidkare som har försatts i konkurs skall liksom idag kunna meddelas näringsförbud, om han har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i utövningen av näringsverksamhet. I detta fall skall alltså inte dessutom krävas att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott eller underlåtelse att betala skatt, tull eller avgift.

Kommitténs förslag: Enligt en majoritet i kommittén skall för näringsförbud krävas att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare. Minoriteten anser att brott alltid skall vara en förutsättning för förbud. Både majoriteten och minoriteten anser att samma regler skall gälla såväl vid som utom konkurs (betänkandet s. 189–193).

Remissinstanserna: Några av de instanser som förordar ett särskilt brottsrekvisit föreslår vid sidan om detta ett konkursrekvisit. Detta gör således Göta hovrätt, länsåklagaren i Norrbottens län och Föreningen Sveriges åklagare. Sveriges Domareförbund uttalar sig i samma riktning. Vissa organisationer inom näringslivet kan tänka sig ett särskilt konkursrekvisit men ifrågasätter den praktiska nyttan av det. Ett par instanser, som inte

anser att brott skall vara en särskild förutsättning för näringsförbud – TCO och Svenska Metallindustriarbetareförbundet –, anser att näringsförbud skall kunna meddelas på samma grunder som idag då någon vid upprepade tillfällen har försatts i konkurs (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Med den utformning som lagen avses få blir förmodligen det praktiska behovet av en särskild regel om näringsförbud i samband med konkurs inte så stort. Också i konkurssituationen kan ofta de förutsättningar som jag föreslår för näringsförbud utom konkurs åberopas. Man kan dock inte utesluta att det i vissa fall kan vara befogat med näringsförbud för en näringsidkare som har försatts i konkurs, även om han inte uppfyller dessa förutsättningar, dvs. har gjort sig skyldig till varken brott eller betalningsunderlåtelse rörande skatter m. m.

Skälen för mitt förslag: Innebörden av kommitténs förslag är att de särskilda reglerna om näringsförbud i samband med konkurs i 199 b § KL upphävs. Majoritetens förslag går ut på att man lika väl i konkurssituationen som eljest då fråga om näringsförbud uppkommer får pröva om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden. Kommittéminoritetens förslag innebär på motsvarande sätt att brott skall vara förutsättning för näringsförbud, oavsett om näringsidkaren har försatts i konkurs eller ej då frågan om förbud väcks.

Den övervägande delen av remissinstanserna har ingen erinran mot kommitténs förslag att samma regler skall gälla oavsett om näringsidkaren är försatt i konkurs eller ej. Några instanser föreslår dock att lagen skall innehålla ett särskilt konkursrekvisit (jfr ovan).

Med den utformning som jag i det tidigare har velat ge förutsättningarna för näringsförbud, kan man ifrågasätta om det finns något behov av att bibehålla konkursrekvisitet i nu gällande eller reviderad form. Av kommitténs undersökning av de 126 näringsförbud som meddelades under tiden mellan den 1 juli 1980 och den 31 december 1983 framgår att domstolen bara i ett fall som grund för förbudet åberopade enbart andra omständigheter än brott; i detta enda fall åberopades uteslutande underlåtelse att betala mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. I minst 93 av de 95 fall då domstolen nämnt det rekvisit som enligt 199 b § KL är förutsättning för näringsförbud enligt huvudregeln – att näringsidkaren har "grovt åsidosatt" sina åligganden som näringsidkare – har ett eller flera av brotten oredlighet, vårdslöshet eller mannamån mot borgenärer, bokföringsbrott, skattebedrägeri och grova bedrägerier funnits med i bilden (betänkandet s. 84). Det gäller här brott som överlag är av icke ringa svårhetsgrad. Kommitténs undersökning kan onekligen synas peka mot att det knappast finns behov av ett särskilt konkursrekvisit. Det skulle kunna ifrågasättas om det i annat än rena undantagsfall kan finnas anledning att väcka frågan om näringsförbud utan att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott eller betalningsförsummelse av sådant slag som avses med de tidigare diskuterade rekvisiten.

För att regleringen bibehålls, må vara i något reviderad form, talar särskilt följande omständigheter. Gällande regler i 199 b § KL inriktar sig

framför allt mot olika förfaranden, som innebär att konkursinstitutet som sådant utnyttjas som instrument för ekonomiska oegentligheter vilka dock inte behöver vara kriminaliserade. Upphävs regleringen i KL kommer näringsförbud som instrument mot förfaranden som är specifikt inriktade på en illojal användning av konkursinstrumentet inte att kunna användas i samma utsträckning som idag. Jag vill här peka på bl. a. den situationen då en näringsidkare vid upprepade tillfällen använder konkursinstitutet för att begå oegentligheter som inte är kriminaliserade. Jag kan hänvisa till de exempel på icke kriminaliserade förfaranden som idag enligt motiven till gällande bestämmelser om näringsförbud i KL kan ligga till grund för förbud (prop. 1979/80: 83 s. 31 ff; jfr avsnitt 4.2.2). Den avgränsning av förutsättningarna för näringsförbud i förhållande till kommittémajoritetens förslag som jag föreslår och för vilken jag har redogjort i det föregående skulle medföra att näringsförbud inte kunde komma i fråga i sådana fall.

Det ligger vidare en viss fördel från effektivitetssynpunkt i att ett näringsförbud kan meddelas, om det i samband med en konkursutredning framkommer att näringsidkaren vid sidan om brott kan misstänkas för oegentligheter av annat slag. Med tanke på näringsförbudets syfte att undanröja en skadehärd, kan det vara angeläget att få till stånd ett näringsförbud på grundval av de kanske ostridiga icke-kriminaliserade oegentligheterna redan innan brottsutredningen och lagföringen med anledning av denna har slutförts. Av intresse är i detta sammanhang inte minst sådana otillbörliga förfaranden som riktats mot privata kreditgivare, t. ex. genom att näringsidkaren har laborerat med flera bolag och låtit styra sina skulder till ett bolag och tillgångarna till ett annat för att därefter låta det förra bolaget gå i konkurs. Ett sådant förfarande kan under vissa förutsättningar vara brottsligt, men oavsett hur det förhåller sig därmed bör det finnas möjlighet att med näringsförbud förhindra att näringsidkaren fortsätter med sådan verksamhet. Att det kan finnas behov av att förhindra näringsidkare att missbruka möjligheterna till skuldsättning hos privata borgenärer för att därefter gå i konkurs framgår av att andelen enskilda skulder i konkurs kraftigt överstiger andelen skatteskulder och att skillnaden tenderar att öka (jfr D. Magnusson, Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet. Sthlm 1985 s. 61).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört är jag för närvarande således inte beredd att föreslå att de möjligheter att meddela näringsförbud som gällande reglering i KL erbjuder helt skall upphävas.

Kommittén har riktat viss kritik mot utformningen av reglerna om näringsförbud i 199 b § KL. Sammanfattningsvis går kritiken ut på att uppdelningen på två olika fall – dels det då förbud kan aktualiseras redan efter en enstaka konkurs, dels det då det har varit fråga om upprepade konkurser (jfr avsnitt 4.1 och 4.2.1) – innebär en onödig komplikation som också har vållat tillämpningsproblem. Rekvisiten är också så vagt utformade, att de i praxis ansetts kunna ge utrymme för näringsförbud även i fall när ett sådant enligt kommitténs mening inte hade bort komma i fråga.

En särskild regel om näringsförbud i samband med konkurs bör mot denna bakgrund överensstämma med de två tidigare diskuterade rekvisiten rörande brott och betalningsförsummelse i så måtto, att det även i kon-

kurssituationen bör krävas att näringsidkaren – genom otillbörlighet mot borgenärerna eller på annat sätt – har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet (dvs. som näringsidkare). Detta senare rekvisit bör även i fortsättningen ges den innebörd som angavs i motiven till 199 b § KL (prop. 1979/80:83 s. 30–32 och 55 f samt SOU 1979:13 s. 75–77). Jag hänvisar även till vad jag i det föregående (avsnitt 4.2.2) har anfört om begreppet grovt åsidosättande i näringsverksamhet. Däremot bör den särskilda regeln om näringsförbud vid upprepade konkurser i KL inte ha någon motsvarighet i lagen. Den omständigheten att någon har försatts i konkurs vid flera tillfällen får i stället beaktas inom ramen för prövningen av om det har förekommit ett grovt åsidosättande liksom f.ö. då det skall bedömas om ett förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Jag har alltså kommit fram till att näringsförbud skall kunna komma i fråga i tre alternativa situationer: då en person i egenskap av näringsidkare har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, då han har underlåtit att betala skatt m. m. och underlåtelsen inte är ringa samt då han har försatts i konkurs och förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet. Även i de två första fallen uppställs också som en ytterligare förutsättning att näringsidkaren med hänsyn till de sammantagna oegentligheterna har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet.

Till dessa förutsättningar för näringsförbud bör fogas ännu en, som jag kommer att behandla härnäst.

4.2.6 Att förbud är påkallat från allmän synpunkt som en ytterligare särskild förutsättning för förbud

Mitt förslag: Näringsförbud skall meddelas endast under förutsättning att förbud är påkallat från allmän synpunkt. Hänsyn skall därvid särskilt tas till om åsidosättandet har varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det har medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer praktiskt taget helt med mitt (betänkandet s. 201–204 och 396–402). En majoritet i kommittén anser dock inte att det i lagtexten skall anges att särskild hänsyn skall tas till näringsidkarens vinning. En minoritet stöder mitt förslag (s. 443 f).

Remissinstanserna: Ingen instans har haft någon erinran mot att det skall vara en förutsättning för näringsförbud att sådant är påkallat från allmän synpunkt. Bara ett fåtal instanser har kommenterat förslaget till kriterier som skall särskilt beaktas vid denna prövning (bilaga 6 avsnitt 2).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Ett näringsförbud skall meddelas bara om det vid en helhetsbedömning framstår som motiverat med utgångspunkt i syftet att undanröja en skadehärd eller om det skulle

framstå som stötande att låta en person som har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet att få fortsätta att ägna sig åt sådan, eller av allmänpreventiva skäl.

Skälen för mitt förslag: Enligt kommitténs mening brister den nuvarande lagregleringen i 199b § KL främst däri, att rättstillämpningen lämnas åt egna bedömningar så snart det kunnat konstateras att grova otillbörligheter mot borgenärerna eller andra grova åsidosättanden har förekommit. Det sägs att näringsförbud då "får" åläggas, men inget om vad som skall beaktas vid prövningen. På denna punkt är också motiven sparsamma.

Kommittén anser att lagtexten och motiven bör ge bättre ledning än som i dag är fallet. Vid sidan om det tidigare behandlade kravet på grovt åsidosättande av åligganden bör en ytterligare förutsättning för näringsförbud vara att förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Bara ett fåtal remissinstanser har kommenterat utredningens förslag i denna del. De som har gjort det, bl. a. JK, har tillstyrkt förslaget.

Jag erinrar om vad jag tidigare har uttalat om att en lag om näringsförbud i första hand bör rikta sig mot sådana personer som genom allvarliga åsidosättanden åstadkommer betydande skador för borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller samhället i övrigt. Det är främst personer som ägnat sig åt systematiska illojala förfaranden som bör angripas med näringsförbud. Förbud bör därmed komma i fråga främst för den som vid återkommande tillfällen åsidosätter de normer som gäller för näringsverksamhet. För att särskilt markera detta bör det enligt min mening inte vara tillräckligt för näringsförbud att en näringsidkare – kanske vid något enstaka tillfälle – har grovt åsidosatt sina åligganden. Det bör också krävas att förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Innebörden av att förbud är påkallat från allmän synpunkt bör vara att domstolen mot bakgrund av de oegentligheter som näringsidkaren har gjort sig skyldig till vid en samlad bedömning finner att vederbörande bör avstängas från rätten att driva näring. Därvid bör de tidigare nämnda rättspolitiska syftena beaktas. Behovet att undanröja en skadehärd bör alltså tillmätas stor betydelse. Vid prövningen av om det finns ett sådant behov bör hänsyn tas till om det har funnits andra möjligheter att få vederbörande att ta rättelse. Näringsförbud bör normalt inte tillgripas förrän sådana möjligheter framstår som mer eller mindre uttömda, såvida ej allmänpreventiva skäl talar i motsatt riktning. Näringsförbud kan inte heller anses påkallat från allmän synpunkt om det i ett särskilt fall står alldeles klart att vederbörande inte kommer att ägna sig åt näringsverksamhet på nytt.

Näringsförbudet skall alltså främst vara framåtsyftande. I vissa grova fall kan det dock av allmänpreventiva skäl finnas anledning att ingripa med näringsförbud även om det finns tecken som tyder på att prognosen inte är dålig. Detsamma gäller om det skulle framstå som stötande att låta en person som har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet få fortsätta att ägna sig åt sådan.

Vid prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt skall hänsyn tas till den samlade bilden av näringsidkarens förhållanden i nä-

ringsverksamhet. Därvid får beaktas om han under lång tid har gjort sig skyldig till oegentligheter, hur allvarliga dessa har varit och vilken karaktär de haft i övrigt. Vid denna prövning får hänsyn tas till alla slags åsidosättanden som näringsidkaren har gjort sig skyldig till, oavsett hur gamla de är. Det ligger dock i sakens natur att nyligen begångna oegentligheter oftast är mera graverande än sådana som ligger långt tillbaka i tiden. Jag vill samtidigt betona att det skall vara fråga om en helhetsbedömning vid vilken hänsyn även skall tas till omständigheter som talar till näringsidkarens förmån.

Kommittén föreslår att lagtexten skall innehålla vissa riktlinjer för tolkningen av uttrycket "påkallat från allmän synpunkt", nämligen att det särskilt skall beaktas om näringsidkarens förfarande har varit systematiskt, om det har medfört betydande skada och om det har fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet. En minoritet i kommittén anser att det därutöver skall anges att man särskilt skall beakta om åsidosättandet har syftat till betydande vinning.

Av det fåtal remissinstanser som har kommenterat kommitténs förslag i denna del uttalar Stockholms kommun sitt stöd för minoritetens uppfattning, medan länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län redovisar ett motsatt synsätt och alltså går på majoritetens linje. Stockholms tingsrätt föreslår att särskild hänsyn skall tas inte bara till om åsidosättandet har medfört betydande skada utan även till om det varit ägnat att medföra sådan.

Uttrycket "påkallat från allmän synpunkt" inrymmer åtskilliga tolkningsmöjligheter. Även jag anser därför att det finns anledning att i lagen ge viss vägledning för hur det bör uppfattas. Med de rättspolitiska syftena för ögonen är det enligt min mening naturligt att då särskilt beakta om vederbörande har åstadkommit – eller skulle ha kunnat åstadkomma – betydande *skada* eller om åsidosättandena har skett *systematiskt*. Jag anser vidare att det finns skäl att fästa vikt vid om näringsidkaren med sina förfaranden har syftat till att åstadkomma betydande *vinning*. Ett sådant syfte kan få betydelse vid en bedömning av näringsidkarens tänkbara framtida handlande och av om förbud är påkallat av allmänpreventiva skäl.

Det bör vidare anses särskilt försvårande om personen i fråga fortsätter att åsidosätta sina åligganden även efter det att han har fått den varning som ligger i en *fällande dom för brott i näringsverksamhet* (jfr avsnitt 4.2.2).

Kommittén har övervägt om det borde utdelas en varning i särskild ordning, men avvisat tanken. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser däremot att det bör vara möjligt att utfärda en uttrycklig varning till en näringsidkare som i sådan omfattning har åsidosatt sina skyldigheter att han tangerar gränsen för näringsförbud. Fakultetsnämnden pekar därvid på den möjlighet att utfärda varning som förekommer inom etableringsrätten. Den anser att en varning kan vara särskilt motiverad då en näringsidkares oegentligheter inte är av så allvarlig art att näringsförbud kan meddelas, men en friande dom skulle kunna ge intryck av att vederbörande kan fortsätta den påtalade näringsverksamheten som förut.

Frågan om ett särskilt varningsinstitut inrymmer enligt min mening alltför många praktiska och principiella överväganden för att utan ett närmare utredningsunderlag kunna tas upp till övervägande inom ramen för detta lagstiftningsärende. Det kan också ifrågasättas om det praktiska behovet av ett särskilt varningsinstitut motiverar en uttrycklig reglering. En näringsidkare som döms för brott i näringsverksamhet har, som jag nyss har berört, anledning att ta detta som en varning. En möjlighet att dessutom meddela en uttrycklig varning skulle inte ändra på detta förhållande. Jag vill därför inte nu föreslå en regel om ett sådant institut.

4.3 Personkretsen

I det föregående har jag behandlat förutsättningarna för näringsförbud. Resonemanget har byggt på att förbud skall kunna aktualiseras i vissa fall då det förekommit oegentligheter i näringsverksamhet samt riktas mot den näringsidkare som har gjort sig skyldig till oegentligheterna. Jag övergår nu till att närmare utveckla vilken krets av personer som bör kunna komma i fråga för förbud. Det bör redan nu framhållas att det finns ett nära samband mellan denna fråga och spörsmålet om innebörden av ett näringsförbud, dvs. vilken verksamhet som en person med näringsförbud inte får driva och vilka befattningar hos en näringsidkare han saknar rätt att inneha. Jag kommer därför att redan nu något beröra också detta.

Mina förslag kommer att innebära att näringsförbud skall kunna riktas mot en enskild näringsidkare (4.3.1), mot den som faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet, liksom mot den som innehar en befattning hos en näringsidkare vilken är förenad med s. k. företagaransvar (4.3.2), samt mot vissa befattningshavare hos näringsidkare som är juridisk person (4.3.3).

4.3.1 Enskild näringsidkare

Mitt förslag: Näringsförbud skall kunna meddelas en enskild näringsidkare.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt utom på en punkt. Kommittén föreslår en särskild regel om att den som utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet alltid skall anses som näringsidkare. Också enligt mitt förslag skall näringsförbud kunna riktas mot en sådan person (avsnitt 4.3.2). I sak blir det därför ingen skillnad mellan kommitténs förslag och mitt (betänkandet s. 208–223 och 395 f).

Remissinstanserna: Bara ett fåtal instanser har yttrat sig över kommitténs förslag till personkrets. RÅ liksom Föreningen Sveriges åklagare har tillstyrkt förslaget. Ingen instans har haft någon erinran mot det i sak (bilaga 6 avsnitt 3).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det ligger i sakens natur att ett näringsförbud skall kunna riktas mot den som har gjort sig skyldig till de grova åsidosättanden som motiverar förbudet. Har oegentligheterna begåtts av en enskild näringsidkare, skall förbudet alltså riktas mot denne.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande regler i 199 b § KL kan näringsförbud meddelas en konkursgäldenär som är enskild näringsidkare. Kommittén föreslår att denna ordning skall bestå i så måtto, att näringsförbud också i fortsättningen skall kunna riktas mot en enskild näringsidkare. Jag delar den uppfattningen. Näringsförbud bör alltså kunna meddelas en enskild näringsidkare såväl i som utom konkurs då förutsättningarna för förbud i övrigt är uppfyllda.

Med uttrycket *näringsidkare* brukar i modern lagstiftning förstås fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej. I den betydelsen används begreppet i t. ex. de centrala konsumenträttsliga lagarna (så t. ex. i prop. 1976/77: 123 s. 152), i bokföringslagen (1976: 125) och i konkurrenslagen (prop. 1981/82: 165 s. 163 f). I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste vara av tämligen varaktig karaktär. Det behöver dock inte vara fråga om vederbörandes huvudsysselsättning eller en verksamhet som drivs i stor omfattning. Den regel som jag nu behandlar avser endast enskild näringsidkare. Därmed avses näringsidkare som är fysisk person. Näringsförbud skall alltså inte kunna meddelas en näringsidkare som är juridisk person. En annan sak är att också vissa företrädare för juridiska personer bör omfattas av regleringen, något som jag skall återkomma till (avsnitt 4.3.2 och 4.3.3).

Kommittén diskuterar ingående näringsidkarbegreppets avgränsning i olika hänseenden (betänkandet s. 209–221). En fråga som kan uppkomma gäller *var gränsen går mellan näringsidkare och arbetstagare*. Om denna fråga ställs på sin spets vid tillämpningen av förevarande lagstiftning, är det enligt min mening naturligt att man i första hand söker ledning i den praxis som utvecklats på andra näringsrättsliga områden. Viss ledning bör man vidare kunna ta av den bedömning som har gjorts på andra rättsområden än näringsrätten.

Kommittén – som konstaterar att gränsdragningsfrågan hittills saknat aktualitet i så gott som samtliga mål om näringsförbud – anser att de bedömningsgrunder som utvecklats inom arbetsrätten och socialrätten bör vara vägledande även vid en prövning om näringsförbud. Samtidigt framhåller den att ändamålen bakom bestämmelserna om näringsförbud är helt andra än de som ligger till grund för den arbetsrättsliga och socialrättsliga lagstiftningen och att detta måste leda till en del förskjutningar i gränsdragningen. I vissa fall bör enligt kommittén näringsförbud kunna meddelas en person som i arbetsrättsligt hänseende anses som arbetstagare, nämligen om han i sitt förhållande till andra kontrahenter och till myndigheterna intar en mycket självständig ställning. Även mot en person som arbetar under kollektivavtal bör enligt kommittén näringsförbud kunna riktas.

Av remissinstanserna har endast Göta hovrätt berört vad kommittén har anfört om näringsidkarbegreppet. Hovrätten anser att gränsdragningspro-

blemen här torde likna dem som enligt förslaget till konsumenttjänstlag uppkommer när man skall avgöra om en tjänst utförts av en näringsidkare (jfr prop. 1984/85: 110 s. 142). Skillnaderna mellan det civilrättsliga och det sociala arbetstagarbegreppet bör enligt hovrätten inte överdrivas. Särskilt mot bakgrund av att ett näringsförbud får konsekvenser som står straffet nära anser hovrätten att kommitténs rekommendationer är väl vidlyftiga. Det förhållandet att en person är att anse som arbetstagare enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring bör väl inte hindra att han åläggs näringsförbud, anför hovrätten. Däremot kan det enligt hovrätten knappast vara riktigt att betrakta den som arbetar under kollektivavtal som näringsidkare.

Jag delar kommitténs uppfattning att de principer som utvecklats inom arbets- och socialrätten bör kunna tillmätas viss betydelse för avgränsningen av näringsidkarbegreppet i detta sammanhang. Samtidigt kan man inte bortse från att syftet med en lagstiftning om näringsförbud är ett helt annat än det som bär upp de arbetsrättsliga och socialrättsliga regelsystemen. För gränsdragningen mellan arbetsgivare och arbetstagare spelar på de senare områdena bl. a. sociala hänsynstaganden en roll som kan motivera att arbetsgivarbegreppet ibland ges en förhållandevis vid innebörd (jfr SOU 1981: 31 s. 63). Med tanke på näringsförbudets karaktär ligger det däremot enligt min mening närmare till hands att i det nu aktuella sammanhanget i tveksamma fall ge begreppet en mera snäv innebörd. Här som annars i tillämpningen bör i sådana fall den lösning väljas som är mest i överensstämmelse med kravet på rättssäkerhet.

En särskild fråga är vem som skall anses som näringsidkare *när flera är verksamma i rörelsen*. Särskilt avgränsningen mot handelsbolag kan här tänkas skapa problem. Det kan ibland vara tveksamt om en verksamhet drivs i bolagsform eller ej. Frågan om näringsförbud bör dock inte vara beroende av företagsformen som sådan. Avgörande för om en person skall vara underkastad regleringen måste i stället vara *den ställning han faktiskt har intagit* i företaget, något som jag skall återkomma till (avsnitt 4.3.2). För frågan om lagen i ett visst fall är tillämplig eller ej bör det alltså inte ha någon betydelse om han har varit näringsidkare i en enskild näringsverksamhet eller i stället företrädare för ett handelsbolag.

Det förekommer att en person formellt uppträder som näringsidkare utan att i realiteten ha något med verksamheten att göra, dvs. handlar som *bulvan* för någon annan. Kommittén föreslår en särskild bestämmelse som anger att den som utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet alltid skall anses som näringsidkare. Härigenom kommer bulvanen att omfattas av den regel som jag nu behandlar.

Enligt RÅ kan den föreslagna regeln förväntas underlätta hanteringen av bulvanförhållanden, som idag enligt RÅ medför de kanske största problemen vid tillämpningen av lagstiftningen om näringsförbud. LO anser det viktigt att den som styr ett företag bakom kulisserna liksom bulvanen kan omfattas av näringsförbud.

Jag delar uppfattningen att näringsförbud bör kunna riktas även mot den som utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet, även om han i själva verket bara är en bulvan. Jag föreslår dock en annan lagteknisk

lösning än kommittén. Jag återkommer till mitt förslag i denna del (avsnitt 4.3.2).

Det bör inte möta något hinder att i vissa fall anse att flera personer samtidigt är näringsidkare i en enskild näringsverksamhet. Detta kan vara fallet om en person *utåt ansvarar* för rörelsen och en annan *i realiteten driver* den, dvs. faktiskt beslutar om rörelsens verksamhet. Den som ansvarar utåt bör då kunna betraktas som näringsidkare, oberoende av om han tar aktiv del i rörelsen eller ej. Men också den som inte har det formella ansvaret men i verkligheten står för besluten bör anses som näringsidkare, om han har ett ägarintresse i rörelsen, dvs. helt eller delvis äger företagets tillgångar.

Den som endast förestår en enskild näringsverksamhet genom att sköta den löpande verksamheten bör däremot inte anses som näringsidkare enbart på den grunden. En annan sak är att han ändå kan komma att omfattas av regleringen, något som jag nu kommer att behandla (avsnitt 4.3.2).

4.3.2 Den som faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet, m. m.

Mitt förslag: Näringsförbud skall kunna meddelas den som faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet, oavsett om verksamheten bedrivs under enskild firma eller av en juridisk person. Förbud skall också kunna riktas mot den som utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet. Vidare skall även den kunna meddelas förbud som innehar en befattning hos ett företag, vilken är förenad med s. k. företagaransvar, om han i den befattningen begår brott som inte är ringa.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. I sak avviker det från mitt däri att det inte omfattar befattningshavare som bär ett företagaransvar. Dessutom anser kommittén att förbud också skall kunna riktas mot den som faktiskt utövar ledningen av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen (1976: 125), även om denna inte har bedrivit näringsverksamhet. Kommittén föreslår slutligen en annan lagteknisk lösning i frågan om förbud mot den som utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet (betänkandet s. 221–236 och 404–406).

Remissinstanserna: Ingen instans har någon erinran mot förslaget (bilaga 6 avsnitt 3).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Med tanke på näringsförbudets främsta syfte – att undanröja en skadehärd – måste ett förbud kunna riktas mot den person som faktiskt har utövat ledningen av den verksamhet i vilken oegentligheterna har förekommit. Det bör därvid inte spela någon roll i vilken rättslig form verksamheten har bedrivits.

Skälen för mitt förslag: Enligt de nu gällande reglerna i 19 § andra stycket KL kan näringsförbud riktas mot inte bara en enskild näringsidkare som har gått i konkurs. Om ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller en sådan ideell förening eller stiftelse som har drivit bokföringspliktig näringsverksamhet, har försatts i konkurs, kan förbud också komma i fråga för den som företräder eller senare än två år innan konkursansökningen kom in har företrätt den juridiska personen, antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

I frågan *vilken ställning en person skall ha intagit* i ett företag för att reglerna om näringsförbud skall kunna tillämpas på honom anförde dåvarande chefen för justitiedepartementet, att detta får avgöras med utgångspunkt i de faktiska förhållandena. Regleringen är tillämplig på den som har haft det reella inflytandet och beslutanderätten över verksamheten. Både den som *faktiskt har utövat de befogenheter som tillkommer företagsledningen* – ehuru utan att formellt ha varit ställföreträdare – och den som *utåt haft ansvaret för driften* kan enligt motiven träffas av ett förbud.

Departementschefen tillade att inget hindrar att flera personer meddelas förbud med anledning av en och samma konkurs (prop. 1979/80: 83 s. 56).

Kommittén föreslår att näringsförbud liksom idag skall kunna riktas mot inte bara en enskild näringsidkare utan också vissa befattningshavare hos en juridisk person. Lagtekniskt innebär förslaget att vid tillämpning av förbudsregeln dessa personer "jämställs" med enskild näringsidkare.

Kommittén riktar kritik mot den nu gällande lagstiftningen på den grunden att näringsförbud enligt KL inte kan riktas mot den som företräder – faktiskt handhar ledningen av – en enskild näringsverksamhet, om han inte själv anses som näringsidkare. Enligt kommittén bör den juridiska form i vilken näringsverksamheten bedrivs sakna betydelse för möjligheten att ingripa med näringsförbud. Kommittén föreslår därför att med enskild näringsidkare skall jämställas, vid sidan av den nyss åsyftade kretsen av befattningshavare hos juridisk person (som behandlas i avsnitt 4.3.3), bl. a. den som *eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet*. Med detta förslag avser kommittén att göra det möjligt att ingripa med näringsförbud även mot den som faktiskt utövar ledningen av en enskild näringsverksamhet (jfr betänkandet s. 226 och 405).

Ingen remissinstans har gett någon avvikande uppfattning till känna. Föreningen Sveriges åklagare har understrukit vikten av att det är vederbörandes faktiska ställning i företaget som är avgörande och inte företagsformen. – Ett par remissinstanser – Stockholms och Göteborgs kommuner – har erinrat om att kommunal näringsverksamhet drivs i såväl bolagsform som direkt av kommunen som juridisk person.

Även jag anser att näringsförbud liksom hittills även i fortsättningen bör kunna meddelas den som faktiskt utövar ledningen av en sådan juridisk person som avses i nu gällande reglering i KL. Det ligger enligt min mening i linje med näringsförbudets syfte att man dessutom kan ingripa med näringsförbud även mot den som faktiskt utövar ledningen av en enskild näringsverksamhet. Avgörande för om förbud skall kunna komma i fråga bör alltså vara vilken ställning personen i fråga har intagit i företaget och

vad han har gjort sig skyldig till, alldeles oavsett i vilken juridisk form näringsverksamheten har bedrivits. De principer som redan idag gäller i fråga om företrädare för juridiska personer bör således framdeles tillämpas även på näringsverksamhet som drivs under enskild firma.

Kommittén har visserligen inte närmare berört det, men innebörden av dess förslag är att näringsförbud kommer att kunna meddelas inte bara den som faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet som bedrivs av en sådan juridisk person som anges i nu gällande reglering i KL eller av en rörelse som drivs under enskild firma. Med näringsverksamhet avses även sådan affärsverksamhet som drivs av statliga och kommunala affärsdrivande verk och av andra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förslaget innebär därför att förbud även skall kunna riktas mot den som faktiskt utövar ledningen av sådan verksamhet. Även om det praktiska behovet härav kanske inte är så stort talar enligt min mening principiella skäl för att det finns en sådan möjlighet. Mitt förslag i denna del överensstämmer mot denna bakgrund med kommitténs.

Jag har tidigare uttalat att näringsförbud bör kunna meddelas också en person som *utåt framstår som ansvarig för en enskild näringsverksamhet*, även om han bara är bulvan. Jag föreslår därför en regel om att förbud skall kunna riktas mot även en sådan person. Detta bör gälla även om det visar sig att företaget i fråga i själva verket är ett handelsbolag. I sak överensstämmer detta med kommittéförslaget, som dock har en annan lagteknisk utformning. Jag hänvisar här till min tidigare beskrivning av detta (avsnitt 4.3.1).

Det jag nyss anförde i frågan om näringsförbud mot någon som faktiskt utövar ledningen av en enskild näringsverksamhet innebär att exempelvis den som för ägarens räkning förestår ett företag som drivs under enskild firma och som utövar den faktiska beslutanderätten, skall kunna meddelas näringsförbud. Om flera tillsammans har utövat ledningen, bör alla kunna bli föremål för förbud.

Också en person som inte står i ledningen för ett företag i dess helhet, men som har ett självständigt ansvar för en viss sektor inom företaget, exempelvis för marknadsföringen, den ekonomiska redovisningen eller arbetsmiljön, kan ha möjlighet att orsaka allvarliga missförhållanden. Detta talar för att även en sådan befattningshavare skulle kunna meddelas näringsförbud. Jag anser dock att det skulle uppkomma alltför stora gränsdragningsproblem om man gör det möjligt att ingripa med näringsförbud mot även sådana befattningshavare. I princip bör näringsförbud således kunna komma i fråga endast för den som haft *det övergripande ansvaret* i ett företag. Jag skall dock strax redovisa ett undantag från detta synsätt.

Vid bedömningen av om en person har haft en sådan position i ett företag att han bör kunna komma i fråga för näringsförbud kan viss ledning tas i de straffrättsliga ansvarsreglerna. En person som inte kan hållas straffrättsligt ansvarig för ett brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall inte heller behöva räkna med att brottet kan ligga till grund för näringsförbud mot honom. Däremot bör enligt min mening förbud kunna riktas mot en person som intar en sådan position i ett företag att han kan åläggas s.k. *företagaransvar*, dvs. har en sådan ställning i

företaget att han kan straffas för en handling eller underlåtelse som någon annan i företaget har gjort sig skyldig till (jag kan här hänvisa till kommitténs beskrivning av begreppet i betänkandet på s. 227–231).

Företagaransvaret drabbar normalt företagsledningen – dvs. de personer som faktiskt har handhaft ledningen av företaget – men kan också inom företaget vara delegerat till chefer på en lägre nivå, t. ex. den som har haft ett självständigt ansvar för en viss sektor inom företaget. Som jag nyss anförde bör en person med en sådan befattning i princip inte kunna drabbas av näringsförbud. Jag anser dock att det finns skäl att göra undantag från detta synsätt beträffande sådana befattningshavare som kan hållas ansvariga för brott enligt principerna för företagaransvar. Vid prövningen av om en person som sagts nu har grovt åsidosatt sina åligganden bör emellertid hänsyn då bara få tas till sådana brott och andra oegentligheter som han har gjort sig skyldig till i en befattning som har varit förenad med företagaransvar och alltså inte till sådant handlande som kan ha ägt rum medan han innehade en mera underordnad ställning.

Enligt gällande bestämmelser om näringsförbud i KL kan förbud i vissa fall meddelas en person som inte längre är men som tidigare har varit ställföreträdare, eller som faktiskt har handhaft ledningen eller förvaltningen av en juridisk persons angelägenheter, men som har *lämnat befattningen*. Förbud kan således riktas mot den som vid tidpunkten för konkursansökan inte längre hade en sådan befattning men som haft det inom två år dessförinnan. Eftersom kommittéförslaget innebär att anknytningen till konkurs upphör, finns inte heller någon motsvarighet till denna tvåårsregel i kommitténs förslag. Näringsförbud skall enligt förslaget kunna komma i fråga även om det har gått mer än två år sedan vederbörande lämnade sin befattning.

I mitt förslag finns däremot fortfarande en viss koppling till konkurs. Jag ser dock inget skäl att föreslå någon *tidsgräns* motsvarande den som gäller idag. Det finns enligt min mening inget sakligt skäl att tidsmässigt begränsa möjligheterna att ingripa mot en person som har gjort sig skyldig till oegentligheter i egenskap av ledare för ett företag, bara därför att företaget har försatts i konkurs sedan han lämnat ledningen. Som jag tidigare har anfört (avsnitt 4.2.2 och 4.2.6) bör man däremot vid prövningen av om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden, liksom av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, ta hänsyn till om de åsidosättanden som läggs vederbörande till last ligger långt tillbaka i tiden eller ej.

Enligt kommitténs förslag skall näringsförbud kunna meddelas även den som faktiskt utövar ledningen av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen (1976: 125), *även om den juridiska personen inte bedriver näringsverksamhet*. De juridiska personer det kan vara fråga om är aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Kommittén motiverar sitt förslag med att den gällande regleringen om näringsförbud inte, såsom kommittéförslaget, knyter an förutsättningen för näringförbud såvitt angår ställföreträdare till att näringsverksamhet har förekommit, utan till att gäldenären har varit bokföringspliktig. Genom sitt förslag vill kommittén förhindra att möjligheterna att ingripa mot dem som faktiskt utövar ledningen av juridiska personer av det slag som nämnts blir mindre än idag.

Under remissbehandlingen har inga invändningar riktats mot kommittéförslaget i denna del. Som jag tidigare anfört (avsnitt 4.3.1) har dock bara ett litet antal instanser alls berört frågan om vilken krets av personer som förbud skall kunna riktas mot.

Kommittéförslaget bygger uppenbarligen på uppfattningen att näringsförbud idag kan meddelas en företrädare för en juridisk person av tidigare nämnt slag, även om denna inte drivit näringsverksamhet. Själv ställer jag mig tveksam till en sådan tolkning av KL (199 b §). Syftet med gällande reglering är att komma till rätta med oegentligheter i näringsverksamhet, inte i verksamhet av annat slag (prop. 1979/80:83 s. 23–29). För att näringsförbud skall komma i fråga krävs att företrädaren har åsidosatt åligganden som näringsidkare. Det ter sig dock mindre sannolikt att en ställföreträdare för en juridisk person i denna sin egenskap skall kunna anses ha åsidosatt åligganden som näringsidkare om den juridiska personen inte har ägnat sig åt näringsverksamhet. Jag kan heller inte se att det finns något praktiskt behov av en regel av det slag som kommittén föreslår. Kommittén framhåller visserligen att det förekommer att särskilt aktiebolag används för brottslig verksamhet utan att det idkas någon näring i dem. Som exempel nämner kommittén att någon systematiskt ägnar sig åt att köpa upp aktiebolag med stora skatteskulder enbart för att plundra bolagen på tillgångarna och utan att bry sig om att betala skatteskulderna. Enligt kommittén är en sådan verksamhet knappast att betrakta som näringsverksamhet. Inte desto mindre får den enligt kommittén anses ha en sådan anknytning till näringsverksamhet att den bör beaktas vid en eventuell prövning om näringsförbud.

Jag delar givetvis kommitténs uppfattning att det är önskvärt att kunna ingripa mot personer som ägnar sig åt verksamhet av det slag som kommittén beskriver. Enligt min mening torde dock sådan verksamhet åtminstone ibland uppfylla kraven på näringsverksamhet. I andra fall åter kan den ingå som led i annan verksamhet som är näringsverksamhet, och näringsförbud kan på den grunden komma i fråga för den som faktiskt utövar ledningen av den juridiska personen. Men det kan också tänkas fall då det inte är möjligt att meddela näringsförbud, därför att den juridiska personen inte har bedrivit näringsverksamhet och den som faktiskt utövat ledningen av den inte heller har gjort detta. Vederbörande kan då knappast uppfylla det grundläggande kravet att ha gjort sig skyldig till ett grovt åsidosättande i näringsverksamhet. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag ingen motsvarighet till den av kommittén föreslagna regeln i denna del.

Mitt förslag: När det har förekommit oegentligheter hos en näringsidkare som är juridisk person skall näringsförbud kunna meddelas vissa befattningshavare som redan på grund av sin formella ställning får antas ha haft ett bestämmande inflytande på verksamheten. De befattningshavare som får antas ha haft ett sådant inflytande är följande: bolagsman i ett vanligt handelsbolag, komplementär i ett kommanditbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag och en ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i ett aktiebolag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt (betänkandet s. 233 f och 404–406).

Remissinstanserna: De som har yttrat sig i frågan tillstyrker att näringsförbud skall kunna riktas mot den krets av befattningshavare som förslaget avser. Göta hovrätt och RSV ifrågasätter dock om inte befattningarna kan vara identiska med dem som en person med näringsförbud inte får inneha (bilaga 6 avsnitt 3).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Vissa befattningar hos juridiska personer är företagsledande redan till sin karaktär. Det överensstämmer därför med näringsförbudets syften att förbud kan meddelas dem som innehar sådana befattningar.

Skälen för mitt förslag: Näringsförbud kan idag med stöd av 199 b § KL riktas mot den som antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen företräder (eller senare än två år innan konkursansökan kom in har företrätt) en konkursgäldenär som är ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller en sådan ideell förening eller stiftelse som drivit näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Med ställföreträdare avses inte bara ordinarie styrelseledamot och verkställande och vice verkställande direktör utan även t. ex. suppleant och firmatecknare (jfr prop. 1979/80: 83 s. 57). För att näringsförbud skall komma i fråga för en person som sagts nu skall dock vederbörande själv ha förfarit på ett sådant sätt som utgör förutsättning för förbud då konkursgäldenären är en enskild näringsidkare (prop. 1979/80: 83 s. 55).

Den nu nämnda kretsen av befattningshavare hos en juridisk person som kan få näringsförbud sammanfaller med den krets av befattningar som den som har meddelats näringsförbud inte får inneha (den senare betecknas i det följande som *den förbjudna kretsen*). I 199 c § KL föreskrivs således att den som har meddelats näringsförbud saknar rätt att – förutom att driva näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125), eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av en

sådan juridisk person som avses i 19 b § – såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person.

Kommittéförslaget avviker från den nu gällande regleringen. Enligt förslaget blir det färre befattningar hos en juridisk person än enligt KL som anses vara företagsledande till sin karaktär och vilkas innehavare därför kan komma i fråga för näringsförbud. Vidare kommer den krets av befattningshavare som kan komma i fråga för näringsförbud att bli mindre än den förbjudna kretsen.

Enligt kommittéförslaget skall befattningar som bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i aktiebolag anses vara företagsledande till sin karaktär. Vid tillämpningen av förbudsregeln skall därför befattningshavare av detta slag jämställas med enskild näringsidkare. Det betyder att om det hos en juridisk person har förekommit sådana åsidosättanden som kan medföra näringsförbud, förbud skall kunna komma i fråga för sådana befattningshavare hos den juridiska personen som hör till dessa kategorier.

Till skillnad från vad som gäller idag skall enligt kommittén näringsförbud däremot *inte* kunna riktas mot en annan ställföreträdare hos ett handelsbolag än bolagsman, t.ex. en styrelseledamot som inte också är bolagsman, i denna hans egenskap. Detsamma gäller i fråga om ställföreträdare för en ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig näringsverksamhet. En annan sak är att, som framgår av vad jag tidigare har anfört (avsnitt 4.3.2), också en person som tillhör de nu nämnda kategorierna kan få näringsförbud om det kan visas att han faktiskt har utövat ledningen av verksamheten.

Orsaken till att kommittén har gjort denna avgränsning är att den ansett att ett antagande att någon redan genom sin formella ställning har utövat ett faktiskt ledarskap i ett företag bör avse endast innehavarna av sådana befattningar som är underkastade lagstadgade förpliktelser. Av detta skäl avvisas tanken att låta också t.ex. firmatecknare och aktieägare eller styrelseledamöter i sådana stiftelser eller ideella föreningar som driver näringsverksamhet ingå i kretsen (betänkandet s. 233 f).

Jag delar kommitténs uppfattning att innebörden av ett näringsförbud även i fortsättningen bör vara att vederbörande skall sakna rätt att bedriva näringsverksamhet och att inneha vissa befattningar hos juridiska personer. Jag kommer att behandla denna fråga längre fram och för övrigt då också föreslå en utvidning av förbudets räckvidd i jämförelse med idag (avsnitt 4.4.1–4.4.4). Det finns emellertid anledning att redan här peka på vilka befattningar hos en juridisk person som kommittén för sin del anser bör höra till den förbjudna kretsen.

Enligt kommittéförslaget bör, som jag nyss påpekat, den förbjudna kretsen vara större än den krets av befattningshavare hos en juridisk person mot vilken näringsförbud kan riktas. Den som har meddelats näringsförbud skall således enligt kommitténs mening vara *förbjuden* att vara – förutom bolagsman i ett handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för sådan i ett aktiebolag och en ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i ett aktiebolag – även styrelseledamot

eller suppleant för sådan i ett handelsbolag eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet. Att förbudet bör avse också de senare kategorierna motiverar kommittén bl. a. med att hänvisa till det inflytande som regelmässigt är förknippat med dessa befattningar (s. 260).

Vid remissbehandlingen har kritik från flera håll riktats mot kommitténs avgränsning av den förbjudna kretsen. Så vill t. ex. åtskilliga instanser att också posten som firmatecknare skall ingå i denna. Ingen instans har däremot föreslagit att den nu behandlade regeln om vilka befattningshavare som skall kunna komma i fråga för näringsförbud skall avse andra eller flera befattningshavare än sådana som avses i kommittéförslaget. RÅ – som hör till dem som anser att firmatecknare bör ingå i den förbjudna kretsen – tillstyrker att regeln utformas i enlighet med kommitténs förslag. Även LO liksom Föreningen Sveriges åklagare tillstyrker förslaget.

Två instanser, Göta hovrätt och RSV, har berört *diskrepansen* mellan å ena sidan den krets av befattningshavare som skall kunna komma i fråga för förbud och å den andra den förbjudna kretsen. Enligt hovrätten kan det ifrågasättas om skillnaden är motiverad. Genom att anpassa bestämmelserna till varandra vinns enligt hovrätten systematiska fördelar. RSV:s uppfattning ligger i linje med hovrättens.

För egen del anser jag följande.

Vissa befattningar hos en juridisk person är typiskt sett av företagsledande karaktär. Jag anser liksom kommittén att, när det har förekommit oegentligheter hos den juridiska personen, näringsförbud bör kunna riktas mot innehavaren av en sådan befattning.

Det är enligt min mening en förtjänst hos kommittéförslaget att man klart kan urskilja vilka befattningar hos en juridisk person som avses med regleringen. Samtidigt har jag förståelse för den uppfattning som har uttryckts under remissbehandlingen att regleringen blir något svåröverskådlig om de två befattningskretsarna – den som kan meddelas förbud och den som ett förbud avser – inte helt överensstämmer med varandra. Man kan dock inte bortse från att syftena med de båda regelslagen avviker från varandra, vilket gör att en sådan ordning enligt min mening inte saknar fog. En regel som innebär att en viss kategori av befattningshavare i princip hålls ansvarig för de oegentligheter som begås av den juridiska person de är knutna till, bör av rättssäkerhetsskäl omfatta bara sådana befattningshavare som typiskt sett har den faktiska ledningen och som lagstiftaren ger vissa befogenheter och förpliktelser.

Jag föreslår därför att näringsförbud skall kunna riktas mot den krets av befattningshavare som avses med kommitténs förslag, dvs. bolagsman i ett handelsbolag – i fråga om kommanditbolag bör regeln begränsas till komplementären –, styrelseledamot och suppleant för sådan i ett aktiebolag och en ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Innebörden härav är att, när det hos en juridisk person av angivet slag har förekommit oegentligheter, det kan prövas om näringsförbud bör meddelas innehavaren av en sådan befattning. För att förbud skall meddelas skall dock befattningshavaren själv kunna lastas för det grova åsidosättande som är en förutsättning för förbud, och ett sådant skall också vara påkallat såvitt avser just honom.

Det bör understrykas att även andra befattningshavare hos en juridisk person än de som har nämnts nu senast kan komma i fråga för näringsförbud. Jag erinrar om vad jag tidigare (avsnitt 4.3.2) har anfört om att den som faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet skall kunna få näringsförbud, liksom den befattningshavare i ett företag som ansvarar enligt principerna för s. k. företagaransvar och som gjort sig skyldig till brott i den befattning som är förenad med sådant ansvar.

Den inställning jag nu har gett till känna innebär att en samordning av den krets av befattningshavare hos en juridisk person som kan komma i fråga för näringsförbud och den förbjudna kretsen då skulle kunna genomföras endast genom att den förbjudna kretsen minskas i förhållande till vad kommittén har föreslagit. Jag återkommer senare till denna fråga (avsnitt 4.4.3).

Jag övergår nu till några andra aspekter på frågan mot vem ett näringsförbud skall kunna riktas.

Enligt de gällande reglerna om näringsförbud undantas ingen kategori näringsidkare helt från tillämpningsområdet för reglerna om näringsförbud. Däremot särbehandlas vissa kategorier i den meningen att den verksamhet de utövar aldrig omfattas av ett förbud. Detta gäller verksamhet som innebär utövning av *grundlagsskyddade rättigheter* samt *jordbruk* och *skogsbruk*.

Även personer som är verksamma inom näringar som omfattas av dessa undantag kan ägna sig åt näringsverksamhet av annat slag. Jag anser därför att lagstiftningen om näringsförbud också i fortsättningen bör vara tillämplig på alla kategorier av näringsidkare. Jag kommer senare att behandla frågan vilken verksamhet som bör undantas från det område som omfattas av ett förbud.

Jag anser vidare, som jag tidigare berört, att det inte finns skäl att tillskapa en särskild möjlighet att meddela näringsförbud för *juridiska personer*. Jag vill inte heller föreslå att en person som är *närstående* till den som får förbud i denna sin egenskap också skall drabbas av förbudet.

Det finns skäl att även beröra frågan om näringsförbud mot *rådgivare*. Rådgivare som bedriver yrkesmässig rådgivning kan redan idag meddelas näringsförbud med stöd av bestämmelserna i KL. De kommer också att omfattas av lagen om näringsförbud.

En särskild fråga är hur näringsförbud förhåller sig till ett sådant förbud att utöva juridisk eller ekonomisk rådgivningsverksamhet som numera kan meddelas enligt lagen (1985: 354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. Jag vill här erinra om att chefen för justitiedepartementet i motiven till nämnda lag uttalade att den omständigheten att någon kan ha meddelats näringsförbud enligt de nuvarande reglerna i KL inte utan vidare medför att man bör avstå från att ta upp frågan om förbud enligt lagen om kontroll av rådgivare när det finns skäl till det. Departementschefen påpekade därvid att de båda förbudsinstituten i flera hänseenden är olika till sin räckvidd (prop. 1984/85: 90 s. 38). Motsvarande gäller förhållandet mellan det utvidgade näringsförbud som jag här föreslår och förbud mot yrkesmässig rådgivning. Sistnämnda förbud är så till vida mera begränsat än ett näringsförbud som det bara tar sikte på rådgivning, men

samtidigt mera långtgående i så måtto att det normalt innefattar förbud även mot att medverka i annans rådgivningsverksamhet. Uppenbarligen kan det dock endast undantagsvis finnas tillräckliga skäl för att låta förbud av båda slagen löpa parallellt.

4.4 Näringsförbudets innebörd

Jag kommer i det följande att behandla frågan vad det bör innebära att någon får näringsförbud. Jag kommer att föreslå att den som är underkastad näringsförbud skall sakna rätt att driva näringsverksamhet (4.4.1), faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet m. m. (4.4.2), inneha vissa befattningar hos juridiska personer och äga aktiemajoriteten i aktiebolag (4.4.3) samt vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller som han själv tidigare har bedrivit (4.4.4), allt under den tid då förbudet gäller (4.4.5). Detta innebär att han inte har rätt att ta nya sådana uppdrag och att han även är tvungen att avveckla en förbjuden verksamhet eller befattning m. m. som han redan driver eller innehar (4.4.6). Jag anser att näringsförbudet i princip skall gälla all verksamhet m. m. av omnämnt slag men att dispens skall kunna beviljas (4.4.7). Ett näringsförbud skall dessutom i vissa fall kunna upphävas (4.4.8).

4.4.1 Förbud mot att driva näringsverksamhet

Mitt förslag: Den som är underkastad näringsförbud får inte driva näringsverksamhet. Ett undantag bör dock göras för utövningen av grundlagsskyddade rättigheter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt (betänkandet s. 251–257).

Remissinstanserna: Föreningen Auktoriserade Revisorer, liksom Svenska Metallindustriarbetareförbundet, tillstyrker förslaget att den som meddelas näringsförbud inte skall få idka näringsverksamhet. Sveriges Domareförbund lämnar det utan erinran. LRF anser, liksom överåklagaren i Göteborg, att jordbruk och skogsbruk bör undantas från verkan av näringsförbud. Också Föreningen Sveriges åklagare uttalar sig i den riktningen (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Att den som har näringsförbud inte skall få idka näringsverksamhet får anses närmast självklart. Också sådan näringsverksamhet som utgörs av jordbruk och skogsbruk bör av principiella skäl omfattas av förbudet. De problem som detta kan medföra för den som får förbudet kan lösas genom dispens.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare har anfört bör näringsförbudets väsentligaste syfte vara att undanröja en skadehärd. Man skall alltså med

ett förbud förhindra att en person kan fortsätta att utgöra en skadehärd. Ett förbud kan också vara befogat i ett fall då det skulle framstå som stötande om en person som har begått allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet trots detta skulle få fortsätta att ägna sig åt sådan. Det kan även finnas skäl att ingripa med näringsförbud av allmänpreventiva skäl. Ett förbud måste mot denna bakgrund få en sådan räckvidd att det blir effektivt. Samtidigt får det inte ges en så vid utformning att det i onödan försvårar för den berörde att försörja sig. Det är också av rättssäkerhetsskäl viktigt att den som har näringsförbud kan förutse om ett visst handlande innebär att förbudet överträds.

Innebörden av näringsförbud enligt regleringen i 199 c § KL är bland annat att vederbörande inte får driva näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125).

Det framstår som närmast självklart att en effekt av ett näringsförbud måste vara att vederbörande förbjuds att driva näring. Detta bör alltså gälla även enligt den lag som jag nu föreslår.

Hänvisningen i KL till bokföringslagen medför att *jordbruk och skogsbruk* som drivs av enskilda inte omfattas av förbudet. För sådan verksamhet gäller i stället jordbruksbokföringslagen (1979: 141). Ett näringsförbud medför alltså ingen förlust av rätten att idka dessa näringar. Däremot kan även en jordbrukare i och för sig meddelas näringsförbud enligt gällande regler, men förbudet kommer då att avse annan näringsverksamhet än jordbruk och skogsbruk. Frågan är då om motsvarande undantag bör göras också nu.

Vid tillkomsten av gällande ordning uttalade föredragande departementschefen att det var mest ändamålsenligt att knyta ett näringsförbud till bokföringslagens näringsidkarbegrepp. Han menade att det inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten inom jordbruket och skogsbruket och att dessa områden därför borde kunna lämnas utanför regleringen (prop. 1979/80: 83 s. 35).

Kommittén föreslår ingen motsvarighet till undantaget för jordbruk och skogsbruk. Den konstaterar att jordbrukarna visserligen är en speciell kategori i den meningen att deras näring är särskilt starkt förknippad med deras boende. Denna omständighet bör dock enligt kommittén inte vara utslagsgivande för bedömningen av hur lagen skall utformas. Kommittén framhåller att även andra näringsidkare i praktiken kan bli tvungna att flytta som en följd av ett näringsförbud. Den anför också några ytterligare skäl mot att jordbruk och skogsbruk hålls utanför lagens tillämpningsområde.

Under remissbehandlingen har LRF uttalat att det på sakliga grunder är rimligt att jordbruk och skogsbruk även i fortsättningen undantas från tillämpningsområdet för näringsförbud.

För egen del vill jag inte förneka att näringsförbud i allmänhet torde framstå som en särskilt ingripande åtgärd mot just jordbrukare. En jordbrukares näringsverksamhet är ofta på olika sätt sammanvävd med hans familje- och bostadsförhållanden. Om ett näringsförbud riktas mot honom måste han avveckla verksamheten, vilket medför att han kan bli tvungen att lämna sitt hem. En avveckling av ett jordbruk kan medföra en betydan-

de kapitalförstöring, och det kan bl. a. därför bli svårt för jordbrukaren att återuppta sin verksamhet som jordbrukare sedan tiden för förbudet har gått till ända. Om vederbörande har ägnat sig åt enbart jordbruk eller skogsbruk under sitt yrkesverksamma liv, kan det vara svårt för honom att få ett annat arbete, och näringsförbudet kan då i praktiken ligga nära ett yrkesförbud. Många gånger deltar också flera familjemedlemmar i jordbruket, och om en av dem får näringsförbud kan detta påverka försörjningsmöjligheterna för de övriga. Även en tredje man av annat slag kan komma att drabbas negativt av ett näringsförbud, t. ex. en markägare som arrenderat ut mark till en arrendator som får näringsförbud. Till detta kommer att jordbruk och skogsbruk är underkastade särskild skötsellagstiftning som bl. a. ålägger ägaren eller brukaren att bruka och sköta jordbruks- och skogsmark.

Även om problem av detta slag kan tänkas uppkomma särskilt frekvent inom jordbruket, kan motsvarigheter till dem delvis uppstå på även andra områden, t. ex. då näringsförbud meddelas den som driver en affär i ett hus som också inrymmer hans bostad, eller den som tillsammans med sin familj driver en industri. Likaså torde man också om vissa andra näringar med rätta kunna göra gällande, att det inte just inom dem framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag liksom kommittén att principiella skäl talar för att jordbruk och skogsbruk bör behandlas på samma sätt som andra näringar. Men liksom kommittén tror jag att det blir mycket ovanligt med näringsförbud för jordbrukare. Jag vill dock inte utesluta att ett näringsförbud undantagsvis också kan aktualiseras för en jordbrukare som t. ex. har gjort sig skyldig till systematiska och grova ekonomiska oegentligheter.

Jag vill understryka att de förhållanden som jag nyss har nämnt givetvis måste beaktas vid en prövning rörande näringsförbud. I viss utsträckning bör hänsyn av detta slag kunna tas vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Omständigheter av detta slag måste vidare beaktas då rätten i samband med en prövning om näringsförbud har att ta ställning till om den som meddelas förbud skall få dispens för viss verksamhet. Det ligger i sakens natur – med tanke på syftet med näringsförbud – att dispens för verksamhet inom jordbruk eller skogsbruk främst bör komma i fråga om de oegentligheter som motiverar förbudet har förekommit i annan verksamhet än sådan. Jag vill i sammanhanget tillägga att de åligganden som följer av den nyssnämnda skötsellagstiftningen bör beaktas då rätten tar ställning i frågor rörande avveckling och dispens.

Kommittén diskuterar också om en annan kategori av näringsidkare – *s.k. fria yrkesutövare* (t. ex. konstnärer, privatpraktiserande läkare och advokater) – bör undantas från tillämpningsområdet för näringsförbud. Särskilt för sådana personer som i stort saknar möjlighet att förtjäna sitt uppehälle genom att fortsätta med yrket som anställda kan ett näringsförbud i realiteten fungera som ett förbud mot att utöva yrket. Jag delar dock kommitténs uppfattning – som inte heller har mött någon erinran under remissbehandlingen – att det inte heller här bör göras något undantag. Det

får i stället ankomma på domstolarna att från fall till fall pröva om ett undantag i form av dispens är befogat. Särskilt om ett förbud i realiteten skulle fungera som ett yrkesförbud kan ett undantag vara motiverat.

Från verkan av förbud undantas i KL (199 a §) också sådan *verksamhet som är skyddad av grundlag*. I lagrummet hänvisas till stadganden i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen, vilka föreskriver frihet för varje medborgare att utöva vissa grundläggande rättigheter. De rättigheter som här är av intresse är främst yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och tryckfriheten.

Undantaget innebär att ett näringsförbud aldrig kan medföra att vederbörande fråntas rätten att idka näring som avser utövning av någon av de grundlagsskyddade rättigheterna. Trots ett näringsförbud har man således rätt att t. ex. driva ett tryckeri, skriva och publicera böcker eller artiklar eller anordna teaterföreställningar, även om verksamheten innebär att man idkar näring.

Denna ordning förs vidare i mitt förslag.

Jag har tidigare, i samband med diskussionen om hur kretsen av personer som skall kunna få näringsförbud bör se ut, också berört innebörden av *begreppet näringsidkare* (avsnitt 4.3.1). Gränsdragningsproblem motsvarande dem jag då berörde kan uppkomma även när man skall avgöra om en person med näringsförbud har överträtt förbudet. Vad jag tidigare har anfört om begreppet näringsidkare – som ju står för en sådan person som idkar näringsverksamhet – har tillämplighet också här. Detsamma gäller frågan vem som skall anses ha idkat näringsverksamhet då *flera personer* har varit verksamma i en rörelse som bedrivits under enskild firma (avsnitt 4.3.1).

4.4.2 Förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet m. m.

Mitt förslag: Den som är underkastad näringsförbud får inte faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig, även om den inte driver näring.

Kommitténs förslag: Överensstämmer till sin innebörd med mitt (betänkandet s. 257–264).

Remissinstanserna: Ingen har någon erinran mot förslaget (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Med tanke på näringsförbudets syfte måste förbudet utformas så, att det förhindrar vederbörande från att faktiskt driva näringsverksamhet. Det bör inte spela någon roll i vilken rättslig form näringsverksamheten bedrivs.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande reglering i 199 e § KL saknar den som fått näringsförbud, förutom rätt att driva näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen och att vara ställföreträdare för vissa juridiska personer, också rätt att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av den juridiska personens angelägenheter. Däremot är han inte förbjuden att faktiskt utöva ledningen av en rörelse som drivs under enskild firma, så länge han inte själv är näringsidkare.

Kommittén föreslår att näringsförbud också i fortsättningen skall avse rätten att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet. Enligt kommittén bör detta gälla även i fråga om sådan näringsverksamhet som drivs under enskild firma. Det saknas enligt kommittén skäl att i detta avseende göra en åtskillnad mellan olika företagsformer.

Under remissbehandlingen har Stockholms och Göteborgs kommuner anfört att det bör klargöras om förbudet att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet även skall gälla sådan kommunal affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Kommittén har inte berört denna fråga.

Jag anser att den princip som gäller idag bör gälla också i fortsättningen. Den som är underkastad näringsförbud bör alltså inte ha rätt att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet och inte heller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig, även om den inte driver näring.

Som jag har nämnt tidigare (avsnitt 4.3.1) bör inte företagsformen vara avgörande för om näringsförbud skall kunna komma i fråga. Motsvarande bör gälla i nu förevarande avseende. Ett näringsförbud skall alltså även innebära förbud mot att faktiskt utöva ledningen av en rörelse som drivs under enskild firma.

Den som är underkastad näringsförbud är redan idag förbjuden att faktiskt leda en statlig eller kommunal näringsverksamhet som drivs i bolagsform. Näringsförbudets bakgrund och syfte talar för att denna princip bör gälla oavsett i vilken juridisk form statlig eller kommunal näringsverksamhet bedrivs. Det kan visserligen hävdas att behovet att vidga näringsförbudets innebörd i detta hänseende är litet med tanke på den demokratiska kontroll som kan utövas av medborgarna. Principiella skäl talar dock enligt min mening för att ett näringsförbud bör innebära hinder för vederbörande att också faktiskt leda näringsverksamhet som drivs av stat eller kommun i annan form än genom bolag. Jag vill även erinra om att privat och offentlig näringsverksamhet behandlas lika i sådan konsumenträttslig eller annan civilrättslig lagstiftning som innehåller särskilda regler för näringsverksamhet (se t. ex. prop. 1979/80: 119 s. 187, prop. 1983/84: 92 s. 11 f och prop. 1984/85: 110 s. 141).

I fråga om innebörden av att någon faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet kan jag hänvisa till vad jag tidigare har anfört härom (avsnitt 4.3.2).

4.4.3 Förbud mot att inneha vissa befattningar hos juridiska personer och aktiemajoriteten i aktiebolag

Mitt förslag: Den som är underkastad näringsförbud får inte inneha vissa befattningar som ställföreträdare för juridiska personer. Han får således inte vara bolagsman i ett vanligt handelsbolag eller komplementär i ett kommanditbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag (inkl. kommanditbolag) eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet. Vidare får han inte vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Han får inte heller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som har nämnts. Slutligen får han inte äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén föreslår dock inte någon regel om att den som har fått näringsförbud skall sakna rätt att vara ställföreträdare i annan egenskap än bolagsman, styrelseledamot eller suppleant för sådan eller verkställande eller vice verkställande direktör. Den föreslår heller ingen regel om förbud mot aktieinnehav av viss omfattning (betänkandet s. 260 f och 408 f).

Remissinstanserna: Ingen instans har någon erinran mot att den som har näringsförbud skall vara förbjuden att inneha sådana befattningar som kommittén anger. Flera remissinstanser anser dock att också ställningen som firmatecknare bör vara förbjuden. Det gör RÅ, överåklagaren i Göteborg, länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län, Stockholms tingsrätt, länsstyrelsen i Stockholms län, RSV, Patent- och registeringsverket, kronofogdemyndigheten i Malmö, Föreningen Sveriges åklagare och Sveriges Ackordscentral. RSV anser att även innehav av aktiemajoriteten i ett aktiebolag bör vara förbjudet (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: För att syftet med näringsförbudet skall uppnås bör förbudet avse sådana funktioner hos en juridisk person som till sin karaktär är företagsledande eller som innebär att innehavaren utåt företräder den juridiska personen. Detsamma gäller ett mera omfattande ägande i ett aktiebolag.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande regler i 199 c § KL får den som meddelats näringsförbud inte vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen.

Kommittén föreslår att denna ordning i huvudsak bibehålls. Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot principen som sådan. Däremot

finns det delade meningar om vilka befattningar som skall ingå i den förbjudna kretsen.

Även jag anser att liksom idag vissa poster som ställföreträdare för juridiska personer bör vara förbjudna för en person med näringsförbud. Detta bör gälla även om posten i det enskilda fallet inte medför att vederbörande faktiskt utövar ledningen av företaget. En *verkställande direktör* i ett *aktiebolag* har ett sådant ansvar och sådana möjligheter att påverka skeendet i bolaget att det vid en prövning av om det skett en överträdelse av ett näringsförbud inte skall vara nödvändigt att föra särskild bevisning om vilken faktisk ställning han har haft i det enskilda fallet. Detsamma gäller *styrelseledamöter* i aktiebolag. Liksom i andra sammanhang bör *suppleant* jämställas med ordinarie styrelseledamot och *vice VD* med VD. Förbudet bör vidare gälla även befattningen som *bolagsman i vanliga handelsbolag* och *komplementär i kommanditbolag*. Den som har meddelats näringsförbud skall alltså vara skyldig att avveckla alla uppdrag som sagts nu och förbjuden att ta några nya under den tid då näringsförbudet gäller.

Förbudet mot att vara styrelseledamot eller suppleant bör också, liksom idag, gälla i *ekonomisk förening* och *handelsbolag* samt i sådan *ideell förening* eller *stiftelse* som driver näringsverksamhet.

Jag vill erinra om att de sistnämnda befattningarna *inte* hör till dem mot vilkas innehavare näringsförbud skall kunna riktas på den grunden att de utan vidare anses ha en företagsledande funktion (avsnitt 4.3.3). Bakgrunden var att de inte är underkastade lagstadgade förpliktelser. När det gäller att bestämma vilka befattningar som skall vara förbjudna för den som har fått näringsförbud gör sig dock inte rättssäkerhetsskäl av samma slag gällande som vid utformningen av den tidigare behandlade regeln. Framför allt med hänsyn till det inflytande som ändå i regel är förenat med de nämnda posterna, anser jag att det är motiverat att en person med näringsförbud förbjuds att inneha också dessa.

Enligt gällande bestämmelser är det också förbjudet för den som har näringsförbud att vara *firmatecknare* (prop. 1979/80: 83 s. 57). Kommittén framhåller att ett sådant förbud givetvis många gånger är motiverat, eftersom firmatecknaren ofta har ett sådant inflytande i företaget som inte bör vara tillåtet. Förbudet tjänar också till att underlätta bevisföringen i vissa fall. Emellertid innebär detta förbud enligt kommittén att näringsförbudet utsträcks onödigt långt. Kommittén avvisar därför tanken att låta firmatecknare ingå i den förbjudna kretsen.

För egen del ansluter jag mig till den kritik av kommitténs förslag i denna del som kommit till uttryck under remissbehandlingen. Rätten att teckna firma innebär att vederbörande har behörighet att företräda bolaget såväl vid skriftliga rättshandlingar som i andra fall, t. ex. vid muntliga avtal, och därmed också möjlighet att disponera rörelsens medel. Inte sällan måste denna behörighet anses ge firmatecknaren en faktisk möjlighet att leda företaget. Det förhållandet att en person har anförtrotts rätten att företräda företaget utåt och att disponera rörelsens medel torde dessutom många gånger kunna tas som tecken på att han också har ett inte oväsentligt inflytande på företagets verksamhet i övrigt. Det måste därför normalt

anses olämpligt att en person med näringsförbud kan fortsätta att vara firmatecknare i det företag där han har gjort sig skyldig till oegentligheter eller fungera som sådan i ett annat företag. Till detta kommer att man genom att göra undantag för firmatecknare enligt min mening skapar en möjlighet till kringgående av ett näringsförbud. Jag anser därför att även ställningen som firmatecknare bör vara förbjuden för den som är underkastad näringsförbud. I de med all sannolikhet sällsynta fall då en person med näringsförbud har ett beaktansvärt behov av att vara firmatecknare i en rörelse, bör frågan kunna lösas genom dispens.

Vid tillkomsten av nu gällande bestämmelser om näringsförbud tog dåvarande chefen för justitiedepartementet även upp frågan om ett näringsförbud också skulle innebära ett automatiskt förbud för vederbörande att *inneha aktier o.d.* Departementschefen avvisade dock denna tanke. Som grund för sin inställning anförde han att om en ekonomisk intressegemenskap av sådant slag föreligger när förbud meddelas skulle en avveckling av gemenskapen bli nödvändig. Också under förbudstiden skulle en avveckling kunna komma att aktualiseras inte bara när personen i fråga genom eget handlande har kommit i en sådan ställning att det uppstått en otillåten intressegemenskap, utan också när så inte är fallet, t.ex. om aktier har tillfallit honom genom arv. En reglering av antytt slag skulle framför allt i det senare fallet kunna uppfattas som opåkallad. Vidare skulle en skyldighet att avveckla den ekonomiska gemenskapen kräva komplicerade regler för hur avvecklingen skall ske. Möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av ett sådant förbud torde enligt departementschefen – även om tillgängliga registersystem utvecklas ytterligare – vara begränsade.

Departementschefen tillfogade dock att den som har ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansbolag i många fall även måste antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagets angelägenheter. I bolag med sådana ägarförhållanden är det naturligt att bolagsstämman ofta är en formalitet. Beslutsprocessen torde i många fall likna den som förekommer i ett enmansföretag som inte drivs i form av aktiebolag. Det sagda innebär att ägaren av ett enmansbolag normalt måste sälja aktierna för att inte bryta ett näringsförbud (prop. 1979/80: 83 s. 36; jfr SOU 1979: 13 s. 79).

Kommittén föreslår inte någon ändring i den ordning som gäller nu. Enligt kommittén bör i stället den som äger aktier eller andelar liksom hittills bedömas enligt regeln om förbud mot att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet.

Endast ett fåtal remissinstanser har berört den fråga jag nu behandlar. Föreningen Sveriges åklagare ansluter sig till kommitténs förslag, medan RSV anser att den som är underkastad näringsförbud inte skall ha rätt att äga aktiemajoriteten i ett aktiebolag. På den senare linjen går också kronofogdemyndigheten i Malmö.

För egen del anser jag följande.

Som anfördes i det tidigare lagstiftningsärendet kan en ordning som innebär att en aktieägare på grund av näringsförbud tvingas avveckla aktieinnehavet skapa svårigheter för honom. Den kan också i vissa fall framstå som opåkallad. Enligt min mening kan detta emellertid inte undan-

skymma det förhållandet att ett dominerande ägarinflytande i ett bolag också ger möjlighet till styrning av bolagets verksamhet. Denna kan komma till stånd indirekt genom möjligheten att via bolagsstämman påverka valet av styrelse och via styrelsen valet av verkställande direktör. Den kan också ta sig mera direkta uttryck i form av direktiv till bolagsledningen i frågor som gäller bolagets verksamhet. Jag anser med hänsyn till vad jag har anfört nu att det ter sig naturligt att vid utformningen av en lag om näringsförbud betrakta ett dominerande ägarinflytande i ett aktiebolag som ett faktiskt innehav av ledningen av företaget. Mitt synsätt ligger i linje med vad dåvarande chefen för justitiedepartementet anförde i samband med tillkomsten av nu gällande regler om näringsförbud om hur man bör se på ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansbolag. Att praktiska svårigheter kan uppstå i samband med avvecklingen av ett aktieinnehav eller delar av ett sådant bör inte medföra att man bortser från sakförhållandet. Som har framgått i det föregående förutsätter för övrigt redan nu gällande ordning i KL att en avvecklingssituation kan uppstå. I de fall då det ter sig opåkallat att förhindra att en person med näringsförbud innehar en aktiepost som ger honom ett dominerande inflytande i ett bolag bör frågan, liksom då undantag från näringsförbud eljest är befogat, kunna lösas genom dispens (avsnitt 4.4.7). Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag således att ett aktieinnehav som ger ett dominerande inflytande i ett aktiebolag bör vara förbjudet.

Bedömningen av när någon skall anses ha ett dominerande inflytande i ett aktiebolag kan variera med bolagets storlek. Medan ett sådant inflytande i ett fåmansbolag ofta kan sägas föreligga vid ett röstetal om 50 %, kan det i ett stort aktiebolag med mycket spritt ägande föreligga redan vid ett lägre röstetal. Med tanke på de svåra gränsdragningsproblem som annars kan uppstå, har jag dock stannat för att anse att förbudet att äga aktier skall avse ett aktieinnehav som representerar mer än hälften av det samlade röstetalet för samtliga aktier i ett aktiebolag. Jag är medveten om att ett sådant förbud kan komma att kringgås genom bulvankonstruktioner av olika slag. Om detta sker och den som är underkastad näringsförbud alltså har gjort en skenöverlåtelse men i praktiken behållit det inflytande som en aktiemajoritet ger honom, kan det föreligga en situation då han har brutit mot förbudet att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet.

Jag vill i detta sammanhang också ta upp frågan huruvida ett näringsförbud även bör hindra ett större andelsinnehav i en ekonomisk förening. Enligt min mening är det befogat att bedöma ett sådant andelsinnehav på ett annat sätt än innehav av en större aktiepost. Jag vill här framför allt erinra om att antalet medlemmar i en ekonomisk förening måste vara minst fem (i vissa undantagsfall tre) och att möjligheten till utdelning av överskott i förhållande till medlemmarnas kapitalinsatser är begränsade. Till detta kommer att varje medlem har en röst, om inte något annat har bestämts i stadgarna. De föreningar som tillämpar principen en medlem – en röst uppnår vissa fördelar vid inkomstbeskattningen. Jag vill också framhålla att en ekonomisk förening inte utan särskilda skäl får vägra någon inträde i föreningen.

Vad jag nu har sagt innebär sammantaget att den enskilde föreningsmed-

lemmen har starkt begränsade möjligheter att genom ett dominerande ägarinflygande styra en ekonomisk förening och tillgodogöra sig resultatet av dess verksamhet. Jag anser därför att det saknas tillräckliga skäl att låta ett näringsförbud utgöra hinder mot innehav av större andelsposter i ekonomiska föreningar.

Jag vill avslutningsvis erinra om att några remissinstanser har framfört att de befattningar vilkas innehavare skall kunna meddelas förbud bör vara identiska med de befattningar som bör vara förbjudna (jfr avsnitt 4.3.3). Jag framhöll med anledning av mitt ställningstagande i frågan om avgränsningen av den förstnämnda kategorin att en sådan identitet bara kunde komma till stånd om den krets av befattningar som jag nu har behandlat får ett mindre omfång än kommittén har föreslagit. Det resonemang jag nu senast har fört har dock inte lett fram till en sådan lösning. Det får alltså godtas att de båda befattningskretsarna blir delvis olika.

4.4.4 Förbud mot att arbeta hos närstående och i den tidigare rörelsen

Mitt förslag: Den som är underkastad näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning att han, om det förekommer oegentligheter i näringsverksamheten, själv kan meddelas näringsförbud. Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvågrad i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon. Den som är underkastad näringsförbud får inte heller vara verksam i den rörelse där han har gjort sig skyldig till de åsidosättanden av sina åligganden som legat till grund för förbudet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer såvitt gäller närståendeförbudet i huvudsak med mitt. Kommittén föreslår dock inte att anställningsförbudet skall gälla i svågerförhållanden. Kommittén föreslår vidare inte att förbudet skall gälla rätten att vara verksam i den tidigare rörelsen (betänkandet s. 270–277 och 411–413).

Remissinstanserna: De flesta som har yttrat sig i frågan tillstyrker kommitténs förslag, flera dock med förbehållet att den förbjudna kretsen bör göras vidare. RÅ anför att förslaget att utvidga näringsförbudsreglerna till att avse anställning eller uppdrag hos närstående från åklagarsynpunkt torde vara det mest betydelsefulla i hela lagförslaget (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Den som har fått näringsförbud kan försöka kringgå förbudet framför allt genom att ta anställning eller återkommande uppdrag hos en närstående eller hos den som har övertagit den rörelse som han själv tidigare har drivit. För att förhindra kringgåenden av näringsförbud bör därför sådana anställnings- och uppdragsförhållanden förbjudas.

Skälen för mitt förslag: Kommittén konstaterar att det ofta har funnits anledning att misstänka att meddelade näringsförbud har överträtts. Åtal har dock på grund av bevissvårigheterna väckts i bara mycket få fall. Av särskild betydelse är enligt kommittén de fall där den person som har fått näringsförbud är verksam i en rörelse som – enligt vad som uppges – leds av en *närstående*, t. ex. make, sambo eller barn. De undersökningar kommittén har gjort visar att det är mycket vanligt att den som har meddelats näringsförbud tar anställning hos en närstående. Särskilt vanligt är det att en man med näringsförbud anställs av sin hustru i en verksamhet som i mycket liknar den gamla. Man kan inte undgå misstanken, anför kommittén, att anställningsförhållandet i ett sådant fall ofta är en skenkonstruktion och att mannen, liksom tidigare, leder verksamheten.

Kommittén framhåller att en effektivare tillsyn kan vara ett sätt att komma till rätta med problemen. Ett annat sätt är att införa regler som försvårar eller förhindrar överträdelser.

Kommittén anser att båda metoderna bör användas. Det är enligt kommittén inte realistiskt att räkna med att en bättre tillsyn är tillräcklig för att lösa problemen. Den föreslår därför att en person som har fått näringsförbud inte skall få vara anställd i ett företag som drivs eller leds av make, sambo, barn, förälder eller syskon.

Av remissinstanserna anför RÅ att den angivna kretsen av närstående synes ha avgränsats på ett lämpligt sätt. Andra instanser som uttalar sig i linje med denna uppfattning är konsumentverket, Göteborgs tingsrätt, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, TCO, SACO/SR, Svenska Metallindustriarbetareförbundet och Föreningen Sveriges åklagare.

En utvidgning av kretsen önskar bl. a. RSV, länsåklagaren i Malmöhus län, länsstyrelsen i Jönköpings län, Stockholms kommun samt Föreningen Sveriges kronofogdar. Remissinstansernas förslag avviker från varandra, men sammantaget föreslås att kretsen också skall omfatta tidigare make, den som är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag, vänner eller personer som eljest står vederbörande personligen nära, vissa personer med vilka vederbörande har en ekonomisk intressegemenskap, fosterbarn, styvbarn, styvsyskon, sammanboendes barn samt den person som har övertagit näringsverksamheten.

Svenska Revisorsamfundet anser att den förbjudna kretsen bör avgränsas genom en individuell bedömning i varje enskilt fall. Vissa organisationer inom näringslivet har ingen erinran mot den föreslagna regeln, dock med förbehållet att man bör göra det möjligt för en person med näringsförbud att i underordnad befattning förtjäna sitt levebröd hos närstående. Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, som har en syn i linje med den sistnämnda, anser att det direkt av bestämmelsen bör framgå vilka befattningar i en närståendes verksamhet som inte får innehas av den som har meddelats näringsförbud. LRF, slutligen, hyser tveksamhet inför den föreslagna regeln och anser att man måste respektera rådande arbetsgemenskap inom jord- och skogsbruket.

Jag delar kommitténs uppfattning att man i syfte att effektivisera systemet med näringsförbud bör införa bestämmelser som minskar möjligheterna för en person som fått näringsförbud att överträda eller kringgå förbu-

det. Reglerna bör ta sikte på de fall där den som har näringsförbud är verksam tillsammans med en närstående. Även i andra fall kan dock betydande bevisproblem förekomma. Problemet med bulvaner tilldrar sig här särskilt intresse. Bulvanerna kan givetvis vara andra än närstående. Särskild anledning till misstanke om överträdelse kan man ha när den som har meddelats näringsförbud fortsätter att vara verksam i samma rörelse som tidigare men i en underordnad position. Reglerna om anställningsförbud bör därför ta sikte på även denna situation.

Jag föreslår mot denna bakgrund en lösning som innebär att den som har fått näringsförbud inte skall ha rätt att vara verksam i ett företag som drivs av en närstående eller där en närstående har en sådan ställning att han, om det förekommer oegentligheter i företaget, själv kan meddelas näringsförbud. Han bör vidare vara förbjuden att vara verksam i det eller de företag där han har gjort sig skyldig till de åsidosättanden av åligganden som har legat till grund för förbudet.

För att närståendeförbudet skall fylla sitt syfte bör det innebära att den som har fått förbud i princip är förhindrad till varje slag av mera permanent inblandning i en närståendes företag. Han bör således inte få vara anställd i företaget. Han bör inte heller få tjänstgöra som konsult för företaget eller ta emot återkommande uppdrag av något annat slag. Den som har meddelats näringsförbud bör vidare på motsvarande sätt vara förhindrad att vara verksam i det eller de företag där han har gjort sig skyldig till de åsidosättanden som legat till grund för näringsförbudet.

En regel av det slag som nu är i fråga går längre än att bara gälla näringsförbud i egentlig mening, dvs. avse rätten att driva näringsverksamhet. Den innebär att också anställningar i befattningar som inte innebär att vederbörande utövar ledningen av en näringsverksamhet blir förbjudna. Jag anser den ändå motiverad med hänsyn till de starka misstankar som yppats om att det är just genom anställningar av nu berört slag som meddelade näringsförbud främst kringgås. De överträdelser som sker blir sällan beivrade på grund av bevissvårigheterna, något som kan undergräva respekten för näringsförbudet som instrument mot ekonomisk brottslighet.

Ett närståendeförbud av det slag som jag nu föreslår kan dock i vissa fall tänkas vara onödigt vittgående. Det får ankomma på domstolen att vid en dispensprövning överväga vilka undantag som kan vara befogade med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bl. a. i syfte att förhindra att ett näringsförbud i praktiken kommer att fungera som ett yrkesförbud. Jag återkommer längre fram till hur en dispensregel bör utformas (avsnitt 4.4.7).

Kommittén föreslår att kretsen av närstående begränsas till att avse make, sambo, barn, föräldrar och syskon. Som jag tidigare har anfört har flera remissinstanser föreslagit en vidare krets än så. Vissa av de föreslagna kriterierna för närstående – t. ex. att någon står vederbörande personligen nära – förutsätter en i viss mån skönsmässig bedömning som inte kan göras på förhand. De bör av detta skäl enligt min mening inte tas med i en straffsanktionerad bestämmelse. Denna synpunkt gör sig däremot inte gällande i fråga om de olika former av svågerlag som förekommer som närståendekriterium i KL. Jag anser därför att svågerlag bör tas med som

kriterium på närstående även i detta sammanhang. I fråga om vissa andra släktskapsförhållanden som föreslagits vid remissbehandlingen – såsom f. d. make och styvsyskon – gäller att de inte utgör kriterium på närstående enligt 29 a § KL. Jag finner inte anledning att då ta med dem i detta sammanhang.

4.4.5 Förbudstidens längd

Mitt förslag: Näringsförbud skall meddelas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt (betänkandet s. 311–318).

Remissinstanserna: Bara ett fåtal instanser har yttrat sig i frågan. Malmö kommun, överåklagaren i Göteborg och kronofogdemyndigheten i Malmö tillstyrker förslaget. LO lämnar det utan erinran. RÅ, länsstyrelsen i Malmöhus län, Föreningen Sveriges åklagare och Föreningen Sveriges kronofogdar tillstyrker förslaget om minimitid (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Näringsförbudet skall å ena sidan vara under tillräckligt lång tid för att få avsedd effekt. Å andra sidan bör det inte gälla alltför länge utan att vederbörande får en ny möjlighet att driva näringsverksamhet.

Skälen för mitt förslag: Näringsförbud kan idag meddelas för en tid av längst fem år (199 b § KL). Någon minsta tid för förbud finns inte, utan ett förbud kan i princip göras hur kort som helst. Kommittén konstaterar att i praxis maximitiden fem år bestämts i inemot hälften av fallen. Endast i mycket få fall har tiden varit kortare än tre år.

Kommittén föreslår att maximitiden även i fortsättningen skall vara fem år. Ingen remissinstans har invänt mot detta. Kommittén föreslår också en minimitid för förbud om tre år. De instanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget.

Själv vill jag inledningsvis framhålla att förbudstidens längd i det enskilda fallet givetvis bör fastställas under hänsynstagande till samtliga relevanta omständigheter. Det bör då beaktas dels att samhället har ett intresse av att näringsförbudet inte framstår som ett slag i luften, dels att näringsidkaren har ett intresse av att få en ny möjlighet att driva näring utan att behöva vänta alltför länge. Den som har visat en klar ovilja att bättra sig bör få ett relativt långvarigt förbud. Fem år måste dock anses vara en tillräcklig tid. Jag anser därför att den nuvarande *maximitiden* om fem år skall behållas.

Om ett *tillfälligt förbud* har föregått domen bör, såsom fallet är idag (prop. 1979/80: 83 s. 57), tiden för det förbudet räknas in i den sammanlagda förbudstiden, som alltså inte får överstiga fem år.

Som jag tidigare har anfört bör näringsförbud tillgripas bara i allvarliga fall. När förutsättningarna för förbud är uppfyllda, är omständigheterna

sådana att ett mycket kortvarigt förbud normalt bör framstå som otillräckligt. Jag har övervägt att föreslå att förbud alltid skall gälla för fem år. Man kan dock inte komma ifrån att det kan finnas en så avsevärd spännvidd mellan det allvarligaste och det minst allvarliga av de fall där näringsförbud bör meddelas, att det framstår som önskvärt att kunna göra skillnad mellan dessa. Jag anser mot den bakgrunden att även en *minimitid*, som dock inte är alltför kortvarig, bör införas för ett förbud. Den minsta tiden för näringsförbud bör lämpligen vara tre år.

Kommittén behandlar också frågan huruvida den tid under vilken näringsidkaren avtjänar fängelsestraff skall räknas in i förbudstiden. Jag delar kommitténs uppfattning att detta bör vara fallet.

Om ett näringsförbud aktualiseras samtidigt som näringsidkaren lagförs för brott i näringsverksamhet, kan domstolen vid bestämningen av påföljden i brottmålet i viss mån beakta den olägenhet som näringsförbudet innebär. Det bör dock inte ske någon schablonmässig nedsättning av straffet, utan näringsförbudet får beaktas allt efter omständigheterna i det enskilda fallet. Min uppfattning ligger här i linje med vad högsta domstolen har anfört i domen NJA 1983 s. 163.

Jag anser däremot inte att straffet skall påverka bedömningen av frågan huruvida näringsförbud alls bör meddelas eller under hur lång tid förbudet skall gälla. Det är enligt min mening i stället naturligt att gärningar som leder till ett långvarigt fängelsestraff också medför ett långvarigt näringsförbud. Det bör i detta sammanhang anmärkas att ett näringsförbud kan fylla en betydelsefull funktion även under sådan tid då näringsidkaren avtjänar ett fängelsestraff i anstalt.

4.4.6 Avveckling

Mitt förslag: När domstolen meddelar näringsförbud skall den ta ställning till om den som avses med förbudet behöver tid för att avveckla sådan verksamhet m. m. som är förbjuden för honom. Om detta är fallet kan domstolen förordna att beslutet om näringsförbud inte skall börja gälla genast utan först efter en begränsad avvecklingstid. Avvecklingen skall ombesörjas av näringsidkaren själv. Ett beslut om rätt till avveckling får förenas med föreskrifter om bl. a. vilka åtgärder som får vidtas eller som skall vara förbjudna under avvecklingstiden. Avvecklingstiden bör i vissa fall kunna förlängas.

Kommitténs förslag: Också kommittén föreslår en regel om avveckling. Kommittéförslaget avviker dock delvis från mitt. Enligt kommittéförslaget skall näringsidkaren alltid ha två veckor på sig att avveckla sin verksamhet, räknat från det att förbudet börjar gälla, om inte domstolen bestämt något annat. Kommitténs två experter föreslår dock en bestämmelse som i huvudsak motsvarar min. – Enligt kommittén skall avvecklingstiden inte kunna förlängas (betänkandet s. 294–311, 413–419 och 447–453).

Remissinstanserna: Av de instanser som har yttrat sig i avvecklingsfrågan lämnar två, Malmö kommun och Föreningen Sveriges åklagare, kommitténs förslag utan erinran. MD, Göta hovrätt, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kronofogdemyndigheten i Falun, LRF och Föreningen Auktoriserade revisorer går däremot på experternas linje. RÅ uttalar att förslaget att tillåta en kortare avvecklingstid synes välgrundat men förordar vid tillfälligt näringsförbud en lösning av det slag som experterna föreslår. LO anser att avvecklingstiden bör vara kort och framhåller att detta vid tillämpningen av övrig lagstiftning kan medföra problem som borde ha belysts, t. ex. förhållandet mellan näringsförbud och arbetsrättslig lagstiftning. Enligt LO måste dessa frågor utredas innan ett förslag läggs om näringsförbud. Så bör exempelvis anställningsskyddslagens regler om saklig grund för uppsägning vid ett näringsförbud belysas, liksom vilken möjlighet arbetstagarna har att få uppsägningslön efter avvecklingstiden av en näringsidkare som har fått näringsförbud (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: För att genomföra en avveckling kan näringsidkaren ibland vara tvungen att vidta sådana åtgärder som på grund av näringsförbudet är förbjudna för honom. Om så är fallet skall rätten ge honom tillstånd att vidta åtgärderna, om det kan anses lämpligt med beaktande av näringsförbudets orsaker och syften. För att avvecklingsmöjligheten inte skall missbrukas bör rätten ha möjlighet att i domen särskilt ange vilka åtgärder avvecklingen får avse eller inte avse. Om rätten inte gör detta bör under avvecklingstiden i princip vilka normala affärstransaktioner som helst få vidtas. För att bl. a. underlätta kontrollen av att en avveckling verkligen genomförs bör rätten t. ex. kunna föreskriva att den som får avveckla håller kontakt med tillsynsmyndigheten.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare redovisat min syn på vad som bör vara näringsförbudets verkan. Jag påminner alltså om att den som har fått näringsförbud inte skall ha rätt att idka näringsverksamhet, inneha vissa befattningar hos juridiska personer, vara bolagsman i handelsbolag eller äga aktier som ger honom en majoritet av rösterna i aktiebolag, eller på annat sätt faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet. Han får heller inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller i vilken en närstående har en sådan ställning att denne, om det förekom oegentligheter i näringsverksamheten, skulle kunna komma i fråga för näringsförbud. Vidare är han förbjuden att vara verksam i den rörelse där han åsidosatt sina åligganden. Han får alltså inte längre sätta igång en rörelse eller ta en befattning av det slag som förbudet tar sikte på, osv. Men förbudet innebär också, att han är skyldig att avveckla en sådan verksamhet som han redan driver när förbudet meddelas eller en sådan befattning eller ett sådant aktieinnehav som han har då. Avvecklar han inte sina förbjudna engagemang, gör han sig skyldig till överträdelse av näringsförbudet och skall straffas för detta.

Idag gäller enligt 19 c § tredje stycket KL att domstolen, när den meddelar näringsförbud, får fastställa en senare dag från vilken förbudet skall gälla. Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena att ge näringsidkaren

bl.a. en tid för avveckling av uppdrag som han redan har när förbudet meddelas. Av motiven framgår också att ett beslut om näringsförbud bör kunna utformas så att det träder i kraft omedelbart sedan det vunnit laga kraft, med den reservationen att åtgärder för avveckling av särskild angiven verksamhet får vidtas intill en viss senare dag (prop. 1979/80:83 s. 58). Det bör tilläggas att det inte finns någon möjlighet att genomföra avvecklingen tvångsvis.

Enligt kommittén torde det i realiteten alltid krävas en viss tid för avveckling i de fall då näringsidkaren har en verksamhet som pågår. De anställda måste kunna ges direktiv och vissa kontakter måste kunna tas med avtalskontrahenter, borgenärer och andra. Ges inte möjlighet till en ordnad avveckling, torde risken vara stor för att näringsidkaren bara vidtar några snabba skenåtgärder som i verkligheten inte alls innebär att han avbryter sin inblandning i verksamheten, anför kommittén.

Kommittén diskuterar om det skall krävas ett *särskilt dispensbeslut* för att näringsidkaren skall ha rätt att avveckla pågående verksamhet, eller om han automatiskt skall ha sådan rätt. För det senare talar enligt kommittén att, om vederbörande har att frånträda en viss befattning, man i praktiken måste godta att han trots förbudet har kvar denna under viss kortare tid. Om han i stället har att göra sig av med en näringsverksamhet som han driver, torde det så gott som undantagslöst finnas vissa åtgärder som är akut påkallade.

Om dispens erfordras för avvecklingsåtgärder kan detta också enligt kommittén få olyckliga konsekvenser i ett sådant fall då frågan om dispens inte aktualiseras i målet. Om dispens inte meddelas i ett enskilt fall, gör sig vederbörande skyldig till överträdelse, även om de åtgärder han vidtar är av uppenbart övergående karaktär och bara syftar till att avveckla verksamheten. Kommitténs slutsats blir därför att ett näringsförbud inte bör innebära något hinder för näringsidkaren att avveckla sin verksamhet och att rätten att avveckla inte bör förutsätta dispens.

Kommittén tar också upp frågan i vad mån näringsidkarens rätt under avvecklingstiden bör begränsas till att *avse endast avveckling*, eller om han skall få fortsätta med verksamheten som vanligt.

Den senare tanken har sin bakgrund i att det kan vara svårt att avgöra om en viss åtgärd är ett led i avvecklingen eller inte. Nackdelen med att tillåta att verksamheten drivs som vanligt är enligt kommittén att näringsförbudet i praktiken då får en mycket begränsad verkan under avvecklingstiden. Vidare försvinner meningen med att meddela tillfälligt förbud nästan helt. Det är då också svårare att få kontroll över avvecklingen och av att näringsidkaren alls avvecklar sin verksamhet.

Den lösning kommittén därför föreslår är att endast avvecklingsåtgärder bör få vidtas under avvecklingstiden. Med tanke på att det kan vara svårt att dra en bestämd gräns mellan avvecklingsåtgärder och åtgärder av annat slag, anser kommittén dock att gränsdragningen vid en prövning av om näringsidkaren har gjort sig skyldig till en överträdelse av ett näringsförbud i tveksamma fall måste ske till näringsidkarens förmån.

En ytterligare fråga som kommittén behandlar är om det skall fastställas en *bestämd tid för avvecklingen* eller om denna skall få pågå till dess att

den är avslutad. Om det inte fastställs en fast tid finns risken, anför kommittén, att näringsidkaren försöker dra ut på tiden. Även från rättssäkerhetssynpunkt är det till fördel om det finns en bestämd tid som näringsidkaren har att hålla sig till. Kommittén stannar därför för att det bör fastställas en bestämd tid för avvecklingen. Domstolen skall ha möjlighet att i varje enskilt fall fastställa en längsta tid under vilken avvecklingen skall få pågå. Om domstolen i ett visst fall inte fastställer någon längsta tid för avvecklingen, får denna ske under viss i lagen angiven tid. Kommittén föreslår att den i lagen angivna avvecklingsfristen skall vara två veckor från det att förbudet började gälla.

Kommitténs båda experter har i fråga om avvecklingsregelns utformning en uppfattning som delvis avviker från kommitténs.

Experterna konstaterar att kommittéförslaget, till skillnad från nu gällande reglering, innebär att det skapas ett i lagen angivet generellt undantag från principen att näringsverksamhet är förbjuden för den som har näringsförbud. Detta straffria utrymme skall finnas oavsett om näringsidkaren behöver det eller ej. Enligt gällande regler däremot kan domstol i det enskilda fallet skapa ett straffritt utrymme som möjliggör en avveckling.

Som jag nyss berört kan det vara svårt att avgränsa begreppet avvecklingsåtgärder – som alltså står för sådana åtgärder som kommittén anser bör vara tillåtna – från sådana åtgärder som bör vara förbjudna. Experterna kritiserar kommitténs förslag med utgångspunkt i detta förhållande. De framhåller att det, även när en rörelse lojalt drivs mot en avveckling inom utsatt tid, under en affärsdags förlopp kan förekomma mängder av förfaranden om vilka man kan hysa tvekan huruvida de utgör åtgärder som är led i en avveckling eller ej. Sammanfattningsvis innebär experternas kritik, att den av kommittén valda lagstiftningstekniken skapar oklarhet om var gränserna går för det straffsanktionerade området.

Enligt experterna blir oklarheten om näringsförbudets räckvidd, det vill säga det straffbara områdets gränser, mindre om man i stället använder den lagteknik som idag återspeglas i den tidigare nämnda regeln i 19 c § tredje stycket KL, dvs. ger domstolen en befogenhet att besluta att verksamheten skall få fortsätta under begränsad tid, oavsett om något steg mot avveckling därvid tas eller ej. Då uppkommer inget läge där man måste skilja mellan vad som är tillåtet och vad som är förbjudet – fram till dess att förbudet börjar gälla är alla verksamhetsåtgärder tillåtna. Vidare bör rätten kunna besluta att förbudet skall gälla med reservation för att vissa särskilt angivna åtgärder får vidtas intill en viss senare dag.

Flera av remissinstanserna förordar experternas förslag att rätten i varje enskilt fall skall besluta i frågan om avveckling.

Jag vill för egen del inledningsvis konstatera att utformningen av en avvecklingsregel måste ske med utgångspunkt i näringsförbudets bakgrund och syfte. När frågan om avveckling uppkommer är alltså bakgrunden den att personen i fråga har grovt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare och att ett näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt. Förbudet skall förhindra att han kan fortsätta att uppträda som skadehärd eller har ansetts befogat därför att det skulle framstå som stötande om en person som har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet

trots detta skulle få fortsätta med sådan. Förbudet skall också kunna fungera allmänpreventivt. Det ligger mot denna bakgrund i sakens natur att förbudet bör få verkan så snart som möjligt, helst omedelbart. Ibland torde detta inte medföra något som helst problem. Det är fallet om vederbörande då frågan om näringsförbud kommer upp till prövning redan har t. ex. överlåtit sin rörelse eller lämnat den befattning som ett näringsförbud gör det omöjligt för honom att inneha. I åter andra fall kan förbudet av praktiska skäl inte alltid fullt ut få verkan omedelbart. Idkar vederbörande fortfarande näringsverksamhet måste han ha möjlighet att lägga ned rörelsen eller att sälja den. Driver han verksamhet i juridisk person måste han lämna de poster som omfattas av näringsförbudet eller se till att verksamheten avvecklas, säljs eller lämnas i någon annans händer att leda. Även i sådana fall kan vissa affärshandlingar vara nödvändiga och ta tid. Detsamma kan gälla om han äger aktiemajoriteten i ett aktiebolag och måste överlåta en del av aktieposten. Är han anställd hos en närstående eller i sin tidigare rörelse, måste han lämna anställningen. Men inte heller detta kan kanske alltid ske utan vidare.

Det är inte bara rörelsens eller anställningsförhållandets karaktär som kan vara skäl till att man i ett visst fall bör tillåta att vederbörande också efter lagföringen och domen vidtar åtgärder av affärskaraktär. Ett annat motiv kan vara att en så gott som omedelbar avveckling – som kanske i och för sig vore praktiskt möjlig – kan leda till kapitalförlust med negativa verkningar inte bara för näringsidkaren själv utan kanske för hans borgenärer eller anställda. En omedelbar avveckling, i form av att en rörelse helt läggs ned, i stället för en i tiden framskjuten sådan, genom att rörelsen i stället överlåts, kan få negativa verkningar för de anställda och andra.

Ett näringsförbud kan således göra vissa avvecklingsåtgärder nödvändiga, däribland affärstransaktioner av olika slag. Förhållanden av praktisk karaktär eller lämplighetsskäl kan också motivera att avvecklingen inte sker omedelbart utan successivt under en tid.

Frågan är då till att börja med *vem som skall utföra avvecklingen* – näringsidkaren eller någon annan. Som jag tidigare har anfört ankommer avvecklingen enligt gällande regler i KL på den som meddelas förbudet. Kommittén föreslår ingen ändring i detta hänseende.

Av remissinstanserna anser länsstyrelsen i Stockholms län att rätten skall kunna förordna en god man, om avvecklingen inte synes kunna slutföras inom två veckor. Den som har fått näringsförbud skall under avvecklingen samråda med den gode mannen och denne ha i uppgift att övervaka att avvecklingen utförs på ett korrekt sätt. Avvecklingen skall tillåtas ta den tid som behövs. Ett likartat synsätt ger kronofogdemyndigheten i Stockholm uttryck åt. Länsstyrelsen anser vidare att en utomstående likvidator alltid bör förordnas om näringsförbudet har samband med näringsverksamhet i handelsbolag och den som har meddelats förbud inte har uteslutits ur detta. Svenska Byggnadsentreprenörföreningen föreslår att det på motsvarande sätt som vid konkurs skall vara möjligt att utse en särskild förvaltare som skall tillvarata tredje mans intressen. Göteborgs tingsrätt framhåller å sin sida att en avveckling inte bör ske genom myndighets försorg. Med tanke på de oegentligheter som har förekommit i verk-

samheten skulle en sådan ordning innebära ett orimligt ansvar för myndigheten i fråga.

Jag vill för egen del framhålla att förhållandet då näringsförbud meddelas den som är i konkurs inte är helt jämförbart med det då förbudet meddelas utom konkurs. En konkursgäldenär råder inte över sin egendom. Det är i stället konkursförvaltaren som har ansvaret för att en verksamhet som gäldenären har bedrivit överlåts eller avvecklas. Problemet ställs alltså på sin spets vid det utvidgade näringsförbud som jag nu föreslår. Den ordning som sålunda råder vid konkurs kan onekligen i viss mån sägas tala för de nyss nämnda förslagen om medverkan i avvecklingen av en god man, likvidator eller särskild förvaltare. Häremot talar å andra sidan enligt min mening i första hand att det är principiellt olämpligt att låta ytterligare ett organ, vid sidan om tillsynsmyndigheten, ha till uppgift att övervaka näringsidkarens handlande. Jag vill också tillägga att jag längre fram kommer att informera om att de myndigheter som har att kontrollera att utfärdade näringsförbud efterlevs bör få vissa resursförstärkningar, som sätter dem i stånd att utföra en mera systematisk och intensiv tillsyn än som är möjlig idag. Tillsynsmyndigheterna bör liksom idag också framdeles ha i uppgift att övervaka avvecklingen. Härigenom torde enligt min mening också behovet av sådana lösningar som föreslagits vara begränsat. Med hänvisning till vad jag nu har sagt stannar jag alltså för att näringsidkaren bör ha att själv ombesörja att den för honom förbjudna verksamheten m.m. avvecklas. En annan sak, som jag strax återkommer till, är att det bör kunna uppställas som villkor att näringsidkaren under avvecklingstiden t.ex. håller tillsynsmyndigheten informerad om avvecklingen. Också en sådan ordning bör minska behovet av att engagera ytterligare personer i kontrollen av denna.

Den som har fått näringsförbud bör alltså, åtminstone i vissa fall, trots förbudet ha rätt att under en avvecklingstid vidta åtgärder som annars är förbjudna. Frågan är då *vilka åtgärder* han skall ha rätt att utföra.

Det går inte alltid att dra någon skarp gräns mellan avveckling av en näringsverksamhet och fortsatt drift av den. Den näringsidkare som har fått näringsförbud försöker kanske överlåta verksamheten på annan, och medan detta försök pågår kan det tänkas vara rimligt att verksamheten, om vi nu bortser från de oegentligheter som kan ha begåtts i den, bedrivs på i huvudsak samma sätt som tidigare. Också om han avser att lägga ned verksamheten, kan det tänkas vara befogat att denna under en kortare tid drivs som vanligt, givetvis med samma förbehåll som nyss. En sådan ordning kan motiveras med en strävan att förhindra eller begränsa de skadeverkningar som näringsförbudet kan få för de anställda, för borgenärer och för andra tredje män. I och för sig normala affärshändelser kan därför i ett fall anses som naturliga inom ramen för ett avvecklingsförfarande, medan de i ett annat fall däremot knappast kan uppfattas på det sättet.

En central fråga blir då hur man skall göra det möjligt för näringsidkaren att bedöma vilka åtgärder han har rätt att vidta och vilka inte. Frågan har givetvis också betydelse för tillsynsmyndigheten och den domstol som har att pröva en påstådd överträdelse av ett näringsförbud.

Kommitténs förslag innebär att endast avvecklingsåtgärder får vidtas under avvecklingstiden och att det ankommer på näringsidkaren själv att utan närmare ledning bedöma vilka åtgärder som är att hänföra till sådana. En nackdel med en sådan ordning är de problem från förutsebarhetssynpunkt som den inrymmer. Dessa kvarstår även om en sådan lagteknisk lösning förenas med en rekommendation till tillsynsmyndigheterna och domstolarna att i tveksamma fall göra gränsdragningen till näringsidkarens förmån.

Jag anser mot den bakgrunden att experternas förslag är att föredra framför kommitténs.

Den ordning som jag därför föreslår innebär att rätten i samband med att den meddelar näringsförbud (eller tillfälligt näringsförbud) självmant skall pröva om det finns skäl att fastställa en begränsad tid innan förbudet skall gälla, på den grunden att detta behövs för avveckling av sådan verksamhet eller anställning, eller sådant uppdrag eller aktieinnehav som omfattas av näringsförbudet. Finner rätten att en frist för avveckling behövs, skall den också besluta om en sådan. Under avvecklingstiden skall näringsidkaren ha rätt att i princip vidta vilka åtgärder som helst som annars skulle vara förbjudna för honom på grund av näringsförbudet. Domstolen skall dock, såsom fallet är idag, ha möjlighet att begränsa rätten till avveckling till åtgärder av visst slag. Förbudet skall i så fall alltså gälla i övrigt. Rätten bör enligt min mening också ha möjlighet att, om den finner det lämpligt, närmare ange att vissa åtgärder inte bör vara tillåtna under avvecklingstiden, något som kan tänkas vara att föredra i ett sådant fall då avvecklingen måste inrymma en vid flora av olika slag av affärstransaktioner. Rätten bör även kunna ange en kombination av såväl tillåtna som förbjudna åtgärder. Domstolen bör vidare kunna närmare föreskriva hur avvecklingen skall gå till och även ge föreskrifter i andra hänseenden som har samband med avvecklingen, t. ex. att vederbörande skall hålla tillsynsmyndigheten informerad om sin verksamhet. Jag föreslår att lagen skall innehålla en särskild bestämmelse om detta.

En fördel med den metod som jag nu förordar – och som alltså i huvudsak motsvarar den som gäller idag – är att det strafffria utrymme som näringsidkaren i det enskilda fallet har till sitt förfogande får skarpare konturer. Antingen är i princip alla affärstransaktioner tillåtna eller också de som avgränsas genom domstolens beslut.

Jag vill tillägga att den ordning som jag nu föreslår, förutom att tillgodose önskemålet om förutsebarhet och underlätta rättstillämpningen även inrymmer en viss möjlighet till hänsynstagande till tredje man. Domstolen bör alltså i vissa fall kunna medge en frist för åtgärder som förhindrar t. ex. en kapitalförstöring genom att en verksamhet läggs ned i stället för att överlåtas, när en nedläggning i sista hand skulle gå ut över företagets borgenärer eller de anställda. Jag vill dock samtidigt på nytt betona att näringsförbudets bakgrund och syfte skall vara utgångspunkter då rätten tar ställning i avvecklingsfrågan. Behovet av en särskild frist för avvecklingsåtgärder bör noggrant prövas i varje enskilt fall. Vid denna prövning bör även beaktas att intresset av att vederbörande genast avlägsnas ur näringslivet kan vara större än att han får en tid för avveckling.

Jag vill här också beröra en annan aspekt på frågan om avveckling.

En skyldighet att på kort tid avveckla en rörelse kan uppenbarligen komma att påverka de lag- och avtalsreglerade förpliktelser som normalt följer av näringsverksamhet. LO har i sitt remissyttrande pekat på vissa problem som kan sammanhänga härmed på det arbetsrättsliga fältet, bl. a. skyldigheten att utge uppsägningslön i samband med att ett anställningsförhållande avvecklas på grund av arbetsbrist. Jag kan hålla med LO om att dessa frågor med fördel hade kunna bli mera belysta under utredningsarbetet. I flertalet fall torde emellertid de antydda problemen kunna lösas genom att de beaktas vid prövningen av frågan om avvecklingstid och vad som enligt domstolens bestämmande skall iakttas under denna tid. I andra fall bör de kunna lösas inom ramen för ett dispensförfarande (avsnitt 4.4.7). Jag vill också tillägga att frågor av det slag det här gäller kan uppkomma redan idag, nämligen i sådana fall då frågan om näringsförbud aktualiseras först efter en avslutad konkurs och näringsidkaren – inte konkursförvaltaren – har att ombesörja avvecklingen. Skulle emellertid problemen inte kunna klaras av i rättstillämpningen bör givetvis frågan om särskilda regler på området tas upp till övervägande.

Kommittén berör frågan om *förlängning* av den tid som har medgetts för avveckling. Enligt kommittén skall tiden inte kunna förlängas. En remissinstans, Göta hovrätt, anser att förlängning bör kunna ske av synnerliga skäl.

Rätten att vidta avvecklingsåtgärder innebär ett undantag från näringsförbudets verkan. Frågan när ett sådant undantag skall medges bör, som jag nyss har berört, prövas med utgångspunkt i ett ganska restriktivt synsätt. Ett sådant bör anläggas även då det gäller avvecklingstidens längd. Detta talar mot att avvecklingstiden skall kunna förlängas. Man kan å andra sidan inte bortse från att det kan uppstå situationer då en förlängning ter sig mycket angelägen, t. ex. därför att det skulle vara till fördel för de anställda. Jag anser därför att en förlängning skall kunna ske om det finns mycket starka skäl för en sådan. Jag föreslår således en särskild bestämmelse om förlängning av avvecklingstiden.

4.4.7 Möjlighet att ge dispens från näringsförbudet för viss verksamhet, m. m.

Mitt förslag: Näringsförbudet skall gälla generellt och inte begränsas till viss verksamhet m. m. Om det finns särskilda skäl, skall den som har näringsförbud däremot kunna få dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning, visst uppdrag, visst delägarskap i handelsbolag eller visst aktieinnehav. En dispens skall kunna förenas med villkor. En dispens skall också kunna återkallas. För förfarandet rörande prövning av frågor om medgivande och återkallelse av dispens skall samma regler gälla som för meddelande av näringsförbud.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med mitt utom på en punkt.

Kommittén anser inte att en dispens skall kunna förenas med villkor (betänkandet s. 277–281, 287–293 och 425–431).

Remissinstanserna: Bara juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att ett näringsförbud bör kunna begränsas till visst verksamhetsområde eller viss verksamhetstyp. Ingen annan instans har erinrat mot att näringsförbudet alltid är generellt. Av de instanser som har berört frågan om dispens tillstyrks förslaget av RÅ, Göteborgs tingsrätt och Föreningen auktoriserade revisorer. Föreningen Sveriges åklagare anser att en dispens inte skall kunna förenas med villkor (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Den som har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet så att ett näringsförbud är påkallat får anses ha visat sig vara generellt olämplig att verka som näringsidkare. Det hindrar inte att han i vissa fall bör kunna beviljas dispens om han exempelvis annars får svårigheter att försörja sig. Det bör också vara möjligt att genom särskilda föreskrifter i viss mån styra och skapa möjlighet att följa den verksamhet som vederbörande driver på grund av dispens. Näringsförbudets bakgrund och syfte talar för att en dispens skall kunna återkallas om vederbörande missbrukar det förtroende som dispensen innebär. Det är lämpligt att samma regler gäller för förfarandet vid prövningen av en fråga om dispens som för meddelande av näringsförbud.

Skälen för mitt förslag: Det näringsförbud som kan meddelas idag med stöd av bestämmelserna i KL är i princip *generellt*, dvs. det gäller – med de tidigare berörda undantagen för grundlagsskyddad verksamhet samt jordbruk och skogsbruk (avsnitt 4.4.1) – alla former av näringsverksamhet (prop. 1979/80: 83 s. 37). Kommittén föreslår att ett näringsförbud också i fortsättningen skall vara generellt.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har en avvikande uppfattning. Fakultetsnämnden anför att det inte torde föreligga tillräckliga skäl att exempelvis hindra en person som har fått näringsförbud på grund av att han varit verkställande direktör för ett aktiebolag och som sådan gjort sig skyldig till allvarliga brott mot miljöskyddslagstiftningen från att som enskild näringsidkare verka som ekonomisk konsult.

Jag anser för egen del att näringsförbudet också i fortsättningen bör vara generellt. För detta talar till att börja med att de oegentligheter som förbudet är avsett att stävja ofta torde kunna förekomma i vilket slag av näringsverksamhet som helst. Det skulle därför stämma illa med näringsförbudets syfte att begränsa dess giltighet i ett enskilt fall till vissa typer av näringar. Man kan naturligtvis hysa tvekan i den situationen då de oegentligheter som ligger till grund för näringsförbudet bara kan förekomma i näringsverksamhet av visst slag. Jag vill emellertid erinra om att näringsförbud bara skall meddelas om en näringsidkare har grovt åsidosatt sina åligganden. Det skall i princip vara fråga om systematiska illojala förfaranden. Även om oegentligheterna i fråga bara kan förekomma i viss verksamhet – t.ex. sådan där man kan bryta mot miljöskyddslagstiftningen – måste de normalt därför anses vara tecken på att vederbörande kan kom-

ma att missköta sig också i annan näringsverksamhet som är förknippad med åligganden av annat slag. Även allmänpreventiva skäl talar för att i ett sådant fall näringsförbudet utformas generellt.

Det finns enligt de gällande bestämmelserna (199 c § andra stycket KL) en möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, undanta viss bestämd näringsverksamhet från förbudet, alltså att ge *dispens* för verksamheten i fråga (ordet dispens används dock inte i KL). Däremot kan man inte förordna om en så vidsträckt dispens att allt utom viss angiven verksamhet undantas. Näringsförbud som gäller enbart för en bestämd typ av rörelse kan alltså inte meddelas. En likartad reglering gäller enligt rådgivarlagen (3 § andra stycket).

Som skäl för ett dispensinstitut anförde departementschefen i samband med lagstiftningsärendet rörande näringsförbudsregleringen i KL att, om man kan undanta en viss typ av verksamhet från förbudet, den situationen inte behöver uppstå att man i gränsfallen avstår helt från att meddela i och för sig befogade förbud. Inte heller behöver ett näringsförbud få alltför drastiska återverkningar för den enskildes möjligheter att försörja sig (prop. 1979/80: 83 s. 37).

Kommittén föreslår att det också i fortsättningen skall finnas en möjlighet att meddela dispens om det föreligger särskilda skäl för en sådan.

Av remissinstanserna har endast Malmö kommun uttalat tveksamhet mot möjligheten att bevilja dispens. Kronofogdemyndigheten i Malmö anser att dispensinstitutet skall behandlas restriktivt.

Jag har i olika sammanhang i det föregående berört situationer då en dispens kan framstå som befogad. Jag kan här erinra om vad jag tidigare har uttalat om personer som utövar jordbruk och skogsbruk, om s. k. fria yrkesutövare (avsnitt 4.4.1), om möjligheten till dispens för anställning i en underordnad befattning i ett företag i vilken en närstående tillhör ledningen (avsnitt 4.4.4) och om möjligheten att genom dispens lösa vissa problem som kan uppstå på den grunden att den som har fått näringsförbud är tvungen att avveckla den näringsverksamhet som han driver (avsnitt 4.4.6). Ett näringsförbud som inte vid behov kan förenas med dispens i situationer av det slag jag nu har nämnt kan i praktiken ligga nära ett yrkesförbud och bör således undvikas.

Enligt min mening talar övervägande skäl därför för att det också framdeles skall finnas en möjlighet att meddela dispens från ett näringsförbud.

Jag vill samtidigt betona att bakgrunden till näringsförbudet (de grova åsidosättandena) liksom förbudets syften (i första hand att undanröja en skadehärd) måste bilda utgångspunkt för bedömningen av om dispens alls skall beviljas och hur dispensen skall avgränsas. Frågan huruvida i ett visst fall dispens skall ges och vilken omfattning dispensen skall ha har ett nära samband med den tidigare (avsnitt 4.2.6) diskuterade förutsättningen för näringsförbud, nämligen att ett sådant är påkallat från allmän synpunkt. Dispens skall således inte alls beviljas om det finns skäl att befara att vederbörande kommer att göra sig skyldig till oegentligheter i den verksamhet som dispensen skall avse. Det senare leder till att det därför knappast bör kunna bli aktuellt att undanta den verksamhet i vilken merparten av de oegentligheter har förekommit som legat till grund för förbu-

det. Dispens skall heller inte ges om vederbörande har möjlighet att försörja sig även utan dispens och starka allmänpreventiva skäl talar mot en sådan. Om dispens bedöms kunna komma i fråga, kan det ofta, mot bakgrund av vad jag nyss har sagt, finnas skäl att göra denna förhållandevis snäv och preciserad.

Som förutsättning för dispens bör i lagtexten anges att det skall föreligga särskilda skäl. Jag kommer att i specialmotiveringen ytterligare beröra förutsättningarna för att dispens skall kunna medges.

Kommittén diskuterar vilka regler som bör gälla för *förfarandet* vid och *forum* för dispensprövningen. Av intresse är därvid närmast vad som skall gälla om dispensfrågan anhängiggörs inte i det mål som avser prövningen av frågan om näringsförbud utan vid ett senare tillfälle, då prövningen alltså får ske i ett särskilt mål. Kommittén föreslår här en reglering som motsvarar den som idag gäller för hävande av näringsförbud enligt 199 f § andra stycket KL. Jag ansluter mig till förslaget. Innebörden av detta är sammanfattningsvis att de regler för förfarandet som gäller för prövningen av en fråga om näringsförbud också skall gälla vid prövningen av en fråga om dispens. Jag återkommer längre fram till förfarandet för prövningen av frågor om meddelande av näringsförbud (avsnitt 4.5).

I 199 f § KL andra stycket finns också en *forumregel*. Mål om hävande skall tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om näringsförbud eller av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt. Motsvarande bör gälla för mål om dispens.

Ett par remissinstanser – RSV och Stockholms tingsrätt – anser att tillsynsmyndigheten skall höras innan dispens meddelas.

För näringsförbud enligt KL gäller att tillsynsmyndigheten i konkurs (TSM) skall vaka över efterlevnaden av förbud. Som jag senare skall återkomma till förordar jag att den ordningen behålls även vid ett utvidgat näringsförbud.

Då dispensfrågan aktualiseras i samma mål som det i vilket frågan om näringsförbud handläggs, torde TSM många gånger – särskilt förstås då rekvisitet om betalningsunderlåtelse åberopas – även bidra till underlaget för prövningen av det ifrågasatta näringsförbudet och då också för prövningen av frågan om dispens. Det är uppenbart att TSM ofta bör kunna bidra också till belysning av om det finns skäl som talar för eller mot dispens även då denna fråga prövas vid en senare tidpunkt. Enligt min mening är det därför naturligt att domstolen i ett sådant fall normalt inhämtar yttrande från TSM. Jag anser dock inte att någon särskild bestämmelse om detta är nödvändig.

Kommittén föreslår att en dispens under vissa förhållanden skall kunna *återkallas*. KL innehåller ingen motsvarighet till förslaget.

Kommittén anser att återkallelse skall kunna komma i fråga i två situationer. Dispensen skall för det första kunna återkallas om den som har fått näringsförbud överträder detta. En återkallelse av denna anledning skall enligt kommittén kunna aktualiseras vid en överträdelse av såväl förbudet att idka eller faktiskt leda näringsverksamhet som av närståendeförbudet. För det andra skall enligt kommittén dispensen kunna återkallas, om

vederbörande åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som han på grund av dispensen har rätt att bedriva.

Ingen remissinstans har anfört någon erinran mot kommitténs förslag i denna del.

En dispens bygger på att man, trots bakgrunden till näringsförbudet, visar vederbörande ett förtroende. Som jag tidigare har anfört bör dispensen grundas på antagandet att vederbörande kommer att avhålla sig från oegentligheter i den verksamhet som dispensen avser. Jag delar kommitténs uppfattning att en dispens bör kunna återkallas om vederbörande överträder förbudet.

Jag anser också att en dispens bör kunna återkallas om den som har näringsförbud åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som han tack vare dispensen har rätt att driva. Jag delar kommitténs uppfattning att man måste ha en låg toleransnivå när det gäller sådana oegentligheter. Självfallet bör återkallelse dock inte ske vid minsta förseelse.

Om *förfarandet för* prövningen av en fråga om *återkallelse av dispens* anför kommittén följande. Om frågan om återkallelse uppkommer i samband med att vederbörande åtalas för brott mot näringsförbudet, måste samma förfaranderegler gälla som för målet i övrigt. Om den däremot skall prövas i ett särskilt mål, får talan om återkallelse väckas av åklagaren och vanliga brottmålsregler gälla i tillämpliga delar. Frågan bör tas upp av den domstol som medgav dispensen eller av den domstol där näringsidkaren har sitt hemvist, om detta är lämpligare. Någon möjlighet att återkalla dispens utan huvudförhandling bör inte finnas.

Kronofogdemyndigheten i Malmö anser att frågan om återkallelse av dispens alltid bör avgöras av den domstol som har meddelat beslutet om dispens. Myndigheten anser också att kronofogdemyndighet skall ha samma rätt som åklagare att föra talan om återkallelse av dispens.

För egen del finner jag inte skäl att, vad gäller forumregeln, avvika från kommitténs förslag. Detsamma gäller i frågan om vem som skall föra talan i mål om återkallelse av dispens. Jag får anledning att senare återkomma till mitt ställningstagande generellt till talerätten i frågor om näringsförbud, liksom till angränsande frågor, då jag diskuterar vad som bör gälla om förfarandet i mål om näringsförbud (avsnitt 4.5).

Kommittén har övervägt om det borde finnas en möjlighet för domstolen att förena dispensen med *villkor*. Ett sådant villkor kunde vara att den som har beviljats dispens blir skyldig att tillåta viss insyn i sin verksamhet. Om villkoret inte uppfylldes, skulle dispensen kunna återkallas.

Kommittén avvisar tanken på i huvudsak följande grunder.

Ett system med villkor framstår som väldigt detaljreglerat. Det kan dessutom bli komplicerat. Även andra personer än den som har fått förbud kan behöva blandas in. För att ett villkor knutet till dispens från närståendeförbudet skall bli effektivt, torde det således ofta fordras visst samarbete från arbetsgivaren, vilket kan bli till en påtaglig belastning i anställningsförhållandet. Ett villkor kan upplevas som mycket ingripande. Kontrollaspekten blir dominerande.

Stockholms tingsrätt anser till skillnad från kommittén att det i vissa fall kan vara lämpligt att förena ett dispensbeslut med villkor, exempelvis beträffande revision.

Jag tycker för min del att kommittén överdriver de olägenheter som är förbundna med att man gör det möjligt att föreskriva att den som får dispens skall uppfylla vissa villkor. Det kan för det första sägas att ett dispensbeslut som sådant innefattar vissa villkor. Beslutet innebär ju att bara viss närmare angiven verksamhet får bedrivas, att vederbörande bara får ha en anställning av visst slag i ett företag som drivs av annan, att han får ta emot vissa uppdrag eller inneha aktiemajoriteten i tidigare nämnd mening i ett aktiebolag. Att förena ett sådant beslut med villkor som innebär att man ytterligare preciserar förutsättningarna för näringsverksamheten, anställnings- eller uppdragsförhållandet eller aktieinnehavet, ligger i linje med vad jag tidigare har berört om att en dispens i princip bör vara så avgränsad och preciserad som möjligt. Det torde i själva verket vara svårt att helt skilja villkor av detta slag från dispensbeslutet i övrigt. Detta torde i viss mån gälla också sådana villkor som föreskriver att vederbörande skall vidta vissa åtgärder för att underlätta kontrollen av att han inte överträder förbudet, t. ex. förete bokföringshandlingar för TSM. Det ter sig enligt min mening också ganska naturligt att förena en dispens med villkor av sådant slag. Som jag tidigare har berört innefattar en dispens ett förtroende från samhällets sida mot den som har näringsförbud, och det är då också rimligt att samhället söker säkerställa att det finns fortsatt grund för förtroendet.

Jag anser alltså till skillnad från kommittén att ett dispensbeslut bör kunna innehålla att vederbörande har att iaktta ett visst beteende, t. ex. tillhandahålla visst material eller fortlöpande lämna uppgifter om den verksamhet m. m. som avses med dispensen. Givetvis skall inte föreskrifter av sådant eller annat slag sättas upp slentrianmässigt, utan behovet får prövas från fall till fall. Likaså får föreskrifterna inte utformas på ett sätt som kan vara överdrivet besvärande för den som har fått näringsförbud.

Om vederbörande inte handlar i överensstämmelse med ett villkor som rätten har satt upp skall dispensen kunna återkallas.

Mitt förslag: Den som efter överklagande frikänns för sådant brott som har utgjort en förutsättning för ett näringsförbud, skall få näringsförbudet upphävt, om inte domen grundas även på en sådan betalningsunderlåtelse avseende skatt m. m. som kan utgöra en alternativ förutsättning för näringsförbud. Om brottet bedöms mildare, skall förbudet i vissa fall upphävas eller ändras. Om ett konkursbeslut som har varit förutsättning för näringsförbud upphävs, skall näringsförbudet också upphävas. – Även den som har fått näringsförbud på grund av att han har låtit bli att betala skatter m. m. skall i vissa fall efter särskild ansökan kunna få förbudet upphävt, om betalningsskyldigheten upphävs eller sätts ned. Detsamma gäller när det, efter det att beslutet om näringsförbud meddelades, framkommit att näringsidkaren i själva verket inte var ansvarig helt eller delvis för de oegentligheter som låg till grund för bedömningen att han hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. – Då frågan om upphävande av förbud prövas på ansökan av den som har fått näringsförbud bör i fråga om förfarandet samma regler gälla som för talan om förbud.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår ingen motsvarighet till den nu gällande regeln i konkurslagen om att ett beslut om näringsförbud i vissa fall kan hävas helt (betänkandet s. 318–320).

Remissinstanserna: LRF ifrågasätter om inte möjligheterna att häva ett näringsförbud på grund av ändrade förhållanden bör kvarstå. Överåklagaren i Göteborg anser att nuvarande regler om hävande av förbud bör bibehållas. Remissinstanserna i övrigt har inte haft någon erinran mot kommitténs förslag (bilaga 6 avsnitt 4).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Om de formella förutsättningarna för förbud faller bort måste förbudet kunna upphävas helt.

Skälen för mitt förslag: I 199 f § första stycket KL föreskrivs att ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud, på begäran av den som det avser, kan hävas helt eller delvis, när ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det.

I motiven till de gällande reglerna uttalades att hävande t. ex. borde kunna komma i fråga, om den som meddelats förbud ärver en mindre rörelse i slutet av förbudstiden och det inte finns anledning att befara att han ger sig in i några otillbörliga transaktioner. Vidare ansågs särskilda skäl till hävande kunna föreligga, om vederbörande åberopar andra väsentliga omständigheter eller bevis som inte förebragts tidigare (prop. 1979/80: 83 s. 61 samt SOU 1979: 13 s. 90 och s. 106).

Kommittén föreslår ingen motsvarighet till den nu berörda regeln om att ett beslut om näringsförbud i vissa fall kan hävas helt. Däremot föreslår

den att partiell hävning skall kunna ske genom beslut om dispens från ett förbud. Utformningen av ett dispensinstitut har jag behandlat i det föregående (avsnitt 4.4.7).

Som grund för sin inställning anför kommittén följande. För att ett näringsförbud skall kunna ändras sedan det vunnit laga kraft bör det naturligtvis krävas att särskilda omständigheter av något slag föreligger. Sådana omständigheter bör ibland kunna göra att dispens för viss verksamhet med delas. Däremot är det svårt att tänka sig sådana omständigheter som kan göra det motiverat att helt häva förbudet. Redan ett partiellt hävande innebär ju en inskränkning i principen om domens rättskraft. En möjlighet till fullständigt hävande strider naturligtvis i än högre grad mot denna princip. Oinskränkta möjligheter att föra talan om hävande är för övrigt processekonomiskt oförsvarbara. En eventuell regel om hävande torde därför behöva kompletteras med en avvisningsmöjlighet, exempelvis för det fall att inga nya omständigheter tillkommit. En sådan regel kan i sig medföra komplikationer.

I det fall som även nämndes i motiven till nu gällande reglering – att den som har fått förbud ärver en mindre rörelse – bör det vara tillräckligt att medge dispens för just den verksamheten. Kommittén tillägger att de gällande reglerna om hävande synes ha tillämpats i mycket liten utsträckning.

Bara ett par remissinstanser har haft någon erinran mot vad kommittén anfört i denna del.

Jag kan för egen del i huvudsak ansluta mig till kommitténs synsätt. Det överensstämmer enligt min mening bäst med näringsförbudets syfte att ett meddelat näringsförbud skall gälla under den ursprungligen fastställda tiden. De undantag från denna princip som i praktiken kan visa sig befogade bör ofta kunna göras inom ramen för ett dispensinstitut. Fördelen med en dispensmöjlighet i förhållande till en hävningsregel är att ett dispensbeslut kan preciseras till att avse viss verksamhet. Det jag nu har anfört hindrar emellertid inte att jag anser att ett beslut om näringsförbud bör kunna upphävas i vissa undantagsfall, nämligen då grunden för näringsförbudet har fallit bort.

Som jag tidigare har framhållit är näringsförbud en ingripande åtgärd och förutsättningarna för förbud bör därför vara restriktiva. Det ligger i linje med en sådan inställning att en person som har fått näringsförbud med hänvisning till olika oegentligheter inte skall behöva lyda under ett sådant om förutsättningarna för förbudet ändras. En sådan ändring kan ske genom att han frikänns för den brottslighet som utgjort en nödvändig förutsättning för förbudet. En annan möjlighet är att det konkursbeslut som varit förutsättning för förbud upphävs av högre rätt. En ytterligare ändring är att den som har fått näringsförbud förklaras vara icke betalningsskyldig för de skatteskulder som har varit en nödvändig förutsättning för förbudet. Även den situationen kan inträffa att näringsidkaren efter det att förbudet meddelades visas vara utan ansvar för andra slags oegentligheter som har legat till grund för bedömningen att han grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Även i ett sådant fall kan det finnas skäl att upphäva näringsförbudet, nämligen om näringsidkaren därigenom inte längre kan anses ha kvalificerat sig för en sådan bedömning.

I fall som de nämnda bör det enligt min mening finnas en möjlighet att upphäva förbudet. Den regel om hävning som idag finns i KL har i princip en sådan innebörd. Den dispensregel som jag tidigare föreslagit har däremot en annan karaktär. Dispensinstitutet är avsett för sådana fall då förutsättningarna för förbud är uppfyllda men det finns skäl att på visst sätt begränsa förbudets verkan.

Det finns här också skäl att anmärka att den nyligen införda lagen (1985: 354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. innehåller en särskild bestämmelse för det fall då den brottmålsdom som har legat till grund för ett förbud att utöva rådgivningsverksamhet ändras helt eller delvis sedan den har överklagats. Innebörden av denna bestämmelse är att om den tilltalade frikänns i högre rätt för brott som ligger till grund för en lagakraftvunnen dom om förbud, rätten samtidigt skall upphäva förbudet. Frikänns den tilltalade endast beträffande viss del av den förbudsgrundande brottsligheten, eller hänför den högre rätten denna under en mildare straffbestämmelse än den som har tillämpats, skall rätten besluta i vilken utsträckning förbudet fortfarande skall gälla. Den högre rätten får också upphäva eller ändra ett i samband med domen om förbud meddelat beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader. Verkan av att ett förbud upphävs eller ändras inträder utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft.

Som anfördes i det lagärendet kan ett förbud i de situationer som här avses undanröjas genom resning. På förslag av lagrådet, som framhöll att en ordning, enligt vilken ett beslut om förbud kan meddelas med stöd av en brottmålsdom som ännu ej vunnit laga kraft, inte är utan vidare fri från invändningar, infördes dock den nyssnämnda bestämmelsen. Chefen för justitiedepartementet pekade i samband därmed på den möjlighet att häva ett förbud som lagen i fråga erbjuder redan genom en däri intagen särskild hävningsregel motsvarande den nu gällande i 199 f § första stycket KL (prop. 1984/85: 90 s. 49 ff).

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att även en lag om näringsförbud bör ge utrymme för att upphäva ett näringsförbud i sådana situationer som nu är i fråga. Den reglering jag föreslår bör enligt min mening ge möjlighet att upphäva ett förbud såväl i det fall då den brottmålsdom som ligger till grund för förbudet ändras till den tilltalades förmån som då ett skattebeslut eller ett konkursbeslut av motvarande betydelse upphävs. Den bör också möjliggöra upphävande i vissa fall då den som har fått näringsförbud inte längre kan anses ha grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet, även om någon av de nyss nämnda nödvändiga förutsättningarna för förbud fortfarande är uppfylld.

Den lagtekniska lösningen måste dock bli delvis olika för dessa fall. Brottmålsdomen och konkursbeslutet överprövas av samma slags domstol som den som har att ta ställning till ett överklagande av en dom eller ett beslut om näringsförbud. Dessa två fall bör därför i princip kunna behandlas lagtekniskt på samma sätt. Jag föreslår här en lösning motsvarande den i rådgivarlagen.

Ett näringsförbud som grundas på det särskilda brottsrekvisitet eller på konkursrekvisitet bör i vissa fall upphävas ex officio. Ett förbud som

grundas på brottsrekvisitet bör i andra fall kunna ändras att löpa under kortare tid än den som ursprungligen är beslutad.

Ett ändrat beslut i ett skattemål, vilket gör att förutsättningarna enligt det särskilda skatterekvisitet inte längre är uppfyllda, kan däremot inte på motsvarande sätt beaktas ex officio. Här får i stället krävas att den som har fått näringsförbud själv tar initiativ till att få detta upphävt. Jag föreslår därför en särskild regel om upphävande efter framställning från den som avses med beslutet vid sidan om den nyss nämnda. Denna regel bör även kunna tillämpas i sådana fall då det kan slås fast att näringsidkaren i själva verket inte hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet.

Ett näringsförbud skall givetvis upphävas endast om t.ex. en frikännande eller mildrande brottmålsdom medför att de nyss nämnda grundläggande rekvisiten inte längre är uppfyllda. Det får alltså ankomma på den rätt som har att pröva betydelsen av de förändrade förutsättningarna att bedöma om de kvarvarande oegentligheter som kan läggas vederbörande till last uppfyller kraven på brott eller betalningsunderlåtelse som inte är ringa och på ett grovt åsidosättande. Är såväl det senare rekvisitet som något av de förstnämnda uppfyllt skall förbudet inte upphävas.

Jag vill om skatterekvisitet påminna om vad jag tidigare har anfört (avsnitt 4.2.4), nämligen att betalningsskyldighet för en skatt, tull eller avgift normalt föreligger även om det beslut som ligger till grund för ett skattekrav har överklagats. Detta innebär att även om vederbörande i och för sig vid en slutlig rättslig prövning befrias helt eller delvis från de anspråk som riktats mot honom, hans underlåtelse att betala har utgjort en oegentlighet som måste beaktas i sammanhanget.

Ett näringsförbud som grundats på det nu diskuterade rekvisitet bör alltså inte utan vidare upphävas bara därför att skattebeslutet ändras. Man får i stället försöka göra en samlad bedömning av om betalningsunderlåtelsen fortfarande skall anses uppfylla rekvisitet och, om så är fallet, mot bakgrund av vederbörandes beteende i stort pröva om det längre kan vara fråga om ett grovt åsidosättande. Att skattebeslutet ändrats bör dock därvid vara en faktor som talar till vederbörandes förmån.

Jag vill tillägga att grunden för ett näringsförbud givetvis inte har fallit bort därför att näringsidkaren visserligen har betalat sin skuld men detta skett först sedan han kommit i dröjsmål med betalningen.

Kommittén har, som jag tidigare anfört, pekat på en del olägenheter som kan vara förknippade med ett hävningsinstitut, bl. a. risken för en processekonomisk belastning. Jag vill då för min del erinra om att den hävningsregel som finns idag inte synes ha medfört negativa verkningar av detta slag. Givetvis kan risken för obefogade mål om hävning inte uteslutas. Jag anser dock att hänsynen till rättssäkerheten bör väga tyngre i detta sammanhang.

Då frågan om upphävande av förbud prövas på ansökan av den som har fått näringsförbud bör för målet i tillämpliga delar gälla vad som föreskrivs om talan om förbud. Ett sådant mål bör tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om näringsförbud. Om rätten finner det lämpligt, bör målet dock i stället få tas upp av rätten i den ort där den som har fått näringsförbud har sitt hemvist.

Närmast kommer jag nu att behandla frågan vilka organ som skall ha ansvaret för att näringsförbud meddelas, liksom de principer som skall gälla för själva förfarandet (4.5.1). Därefter tar jag upp frågan om s. k. tillfälligt näringsförbud (4.5.2).

4.5.1 Ansvariga myndigheter och det rättsliga förfarandet

Mitt förslag: De nuvarande principerna för förfarandet tillämpas i huvudsak också i fortsättningen. Frågor om näringsförbud skall alltså prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Åklagaren ansvarar tillsammans med polisen för den utredning som ligger till grund för talan om näringsförbud. Kronofogdemyndigheterna skall dock ha till uppgift att särskilt uppmärksamma när det finns skäl att meddela näringsförbud på grund av underlåtelse att betala skatt m. m. och anmäla till åklagare när de anser att det finns skäl för förbud. De får härmed också ett visst utredningsansvar. Konkursförvaltarna och tillsynsmyndigherna i konkurs skall liksom hittills anmäla till åklagare då de anser att det finns skäl att meddela näringsförbud. Det rättsliga förfarandet tillgår på samma sätt som idag. Dock skall talan om näringsförbud mot annan än den som har försatts i konkurs tas upp inte vid konkursforum utan enligt reglerna om forum i brottmål. – I samband med att ett näringsförbud meddelas skall domstolen till den som avses med förbudet överlämna en särskild handling som beskriver innebörden av förbudet. Domstolen skall också sända domen eller beslutet till tillsynsmyndigheten. Om förbudet meddelas någon som driver näring för vilken krävs särskilt tillstånd, skall rätten sända domen eller beslutet till den myndighet som beviljar sådant tillstånd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer huvudsakligen med mitt (betänkandet s. 323–346, 363 och 419–425). Kommitténs förslag har dock ingen motsvarighet till mitt om en särskild övervakningsuppgift för kronofogdemyndigheterna vid underlåtelse att betala skatt m. m. Inte heller föreslår den att domen eller beslutet skall sändas till tillståndsgivande myndighet.

Remissinstanserna: Av de instanser som yttrat sig har de flesta ingen erinran mot att frågan om meddelande av näringsförbud även i fortsättningen prövas av allmän domstol på talan av åklagare, eller att utredningen ombesörjs av åklagare och polis. Dit hör RÅ, konsumentverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, TCO, SACO/SR, Sveriges Domareförbund, Sveriges Advokatsamfund och Föreningen Sveriges åklagare. Kronofogdemyndigheten i Göteborg anser däremot att uppgiften att utreda frågor om meddelande av näringsförbud skall överföras från åklagare till kronofogde och att kronofogdemyndigheten också skall föra talan om förbud i domstol. Kronofogdemyndigheten i Malmö anser att talan om

näringsförbud skall kunna föras vid konkursforum liksom att tillsynsmyndigheten (TSM) bör ha rätt att föra talan om näringsförbud, i vart fall tillfälligt sådant. Kronofogdemyndigheten i Stockholm anser däremot att nuvarande ordning bör bibehållas. RSV anser att det i vissa fall kan vara rationellt med en ordning som innebär att TSM får föra talan om förbud. Först bör dock prövas om förbättringar med de långa handläggningstiderna kan uppnås inom ramen för det nuvarande systemet. Om så inte är fallet bör frågan tas upp till ny prövning. – Ingen instans har någon erinran mot förslagen att en särskild handling om förbudets innebörd skall överlämnas till den som får näringsförbud och att domen eller beslutet skall sändas till tillsynsmyndigheten (bilaga 6 avsnitt 5).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: De nuvarande principerna rörande ansvaret för utredning och domstolstalan i fråga om näringsförbud är lämpliga. Det saknas därför anledning att nu ändra på dem. Kronofogdemyndigheterna bör dock få ett särskilt ansvar då det gäller att aktualisera näringsförbud på den grunden att en näringsidkare underlåter att betala skatt m. m. – Det är lämpligt att den som får näringsförbud ges särskild information om förbudets innebörd. En tillsynsmyndighet har vidare intresse av att informeras närmare om näringsförbud som faller under dess tillsynsansvar och bör därför ha tillgång till domen eller beslutet. En myndighet som tidigare har beviljat den som fått näringsförbud tillstånd att ägna sig åt viss verksamhet måste få kännedom om förbudet för att kunna ompröva tillståndet.

Skälen för mitt förslag: Om utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud gäller idag vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år (19 d § KL). Reglerna gäller i tillämpliga delar och i den mån inte annat föreskrivs i bestämmelserna om näringsförbud. Detta betyder bl. a. att utredningar om näringsförbud handhas av polis och åklagare och att reglerna i 23 kap. rättegångsbalken (RB) om förundersökning i brottmål är tillämpliga.

Enligt gällande ordning beslutar allmän domstol om näringsförbud på talan av allmän åklagare. Konkursförvaltarna och tillsynsmyndigheterna i konkurs (TSM) har vidare att anmäla för åklagare när, enligt deras uppfattning, anledning förekommer att meddela näringsförbud. I regel handläggs frågor om näringsförbud i samband med ansvarstalan mot näringsidkaren. Dom på näringsförbud meddelas oftast i samband med att vederbörande döms för brott i näringsverksamhet.

Kommittén anför att den rådande ordningen i huvudsak synes ha fungerat väl. En brist är dock att det ofta går lång tid innan ett näringsförbud meddelas. Detta torde enligt kommittén främst bero på en viss eftersläpning hos polis och åklagare, vilket i sin tur delvis har sin grund i otillräckliga resurser hos dessa myndigheter. I fråga om den processuella handläggningen i domstolarna har inga påtagliga brister eller komplikationer kommit i dagen.

En första fråga att ta ställning till rörande förfarandet gäller huruvida de allmänna domstolarna även i fortsättningen bör handha uppgiften att *beslu-*

ta om näringsförbud. Kommittén har inte föreslagit någon ändring i nuvarande ordning. Ingen remissinstans har heller gjort detta. Även jag anser att de allmänna domstolarna liksom idag skall pröva frågor om näringsförbud. Jag anser också att *talan om näringsförbud* skall föras av åklagare. Jag hänvisar här till vad som anfördes i samband med tillkomsten av nu gällande reglering (prop. 1979/80: 83 s. 43).

Beträffande frågan vem som skall *ombesörja utredningen* inför en talan om näringsförbud uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet att, om åklagaren är ansvarig för talans utförande, det saknas anledning att inte låta honom svara även för den föregående utredningen. Har förundersökning enligt RB i ett brottmål inletts, torde det dock enligt departementschefen ibland vara obehövligt med en särskild utredning i förbudsfrågan. I varje fall behöver denna utredning inte bli så omfattande. Liksom vid utredning av brott bör åklagaren kunna anlita biträde av polismyndighet. Departementschefen betonade vidare att, även om tillsynsmyndigheten inte för talan och svarar för utredningen i förbudsfrågor, det är angeläget att myndigheten medverkar i utredningsarbetet (prop. 1979/80: 83 s. 43 f).

En remissinstans har föreslagit att ansvaret för utredningsarbetet bör flyttas över till kronofogdemyndighet (se ovan). Det bör nämnas att justitiekombudsmannen (JO) i ett särskilt ärende rörande kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen (1983 E: 1) har uttalat sig i samma riktning.

Jag har nyss anfört att uppgiften att väcka talan även fortsättningsvis bör handhas av åklagare. Enligt mitt förslag skall brott som inte är ringa utgöra en särskild förutsättning för näringsförbud. Det finns också enligt min mening skäl att räkna med att brott mycket ofta ensamt eller i förening med andra slag av åsidosättanden kommer att utgöra grunden för näringsförbud. Det är mot nu angiven bakgrund naturligt att åklagaren för sin utredning också i fortsättningen biträds av polismyndighet och att bestämmelserna i 23 kap. RB i princip tillämpas även i övrigt.

Jag vill dock samtidigt anföra att jag anser att kronofogdemyndigheterna – och då inte bara de som är tillsynsmyndigheter i konkurs – bör spela en mera betydelsefull roll då det gäller att med hjälp av näringsförbud bemästra oseriös näringsverksamhet. Det står således klart att kronofogdemyndigherna har de bästa möjligheterna att få fram material som kan ligga till grund för näringsförbud mot personer som systematiskt låter bli att betala skatter o. d. Kronofogdemyndigheterna har normalt bättre möjligheter än polisen att göra de utredningar som krävs vid tillämpningen av det särskilda rekvisit för näringsförbud som utgörs av underlåtenhet att betala skatt, tull eller avgift. Jag föreslår därför en särskild regel som innebär att kronofogdemyndigheterna skall ha i uppgift att särskilt uppmärksamma när det finns skäl att meddela förbud på grund av underlåtelse att betala skatt m. m. och att de skall anmäla till åklagare då de anser att det finns skäl att överväga förbud. I detta ligger också att jag förutsätter att det sker ett nära samarbete mellan åklagare och kronofogde i de fall då näringsförbud aktualiseras med hänvisning till det nyss nämnda skatterekvisitet. Det ligger i sakens natur att ett nära samarbete också måste äga rum då konkursrekvisitet åberopas. Det jag har sagt nu bör även gälla då det särskilda brottsrekvisitet åberopas och vid sidan om brott även underlå-

telse att betala skatt m. m. anförs som ytterligare fall av åsidosättanden av åligganden.

Givetvis kan det många gånger vara värdefullt om även andra myndigheter, t. ex. skattemyndigheter, konsumentombudsmannen (KO) och andra fackmyndigheter biträder polis och åklagare i utredningsarbetet. Det är angeläget att man tar till vara de möjligheter till effektivitetsvinster som kan uppnås genom ett sådant samarbete. Detta förekommer för övrigt redan idag på flera håll. Jag avser att senare något utveckla min syn i denna fråga (avsnitt 4.7).

Enligt 55 § och 185 b § KL skall konkursförvaltaren *anmäla* till åklagaren om det finns skälig anledning att anta att näringsförbud kan meddelas, liksom grunden för misstanken. Om inte förvaltaren har gjort anmälan, skall enligt 199 e § KL TSM göra detta, så snart det finns anledning till det. Till anmälan skall TSM foga sin utredning.

Om anknytningen till konkurs släpps, något som ju delvis sker i mitt förslag, kunde det ifrågasättas om den nämnda skyldigheten för konkursförvaltaren och TSM borde upphävas. Jag anser dock inte att detta bör ske. Även om konkurs inte längre kommer att bli en ovillkorlig förutsättning för näringsförbud, torde förbud inte sällan även i framtiden aktualiseras i samband med konkursutredningar. Jag anser därför att anmälningsskyldigheten bör finnas kvar.

Det kunde även sättas i fråga om anmälningsskyldigheten nu borde utvidgas till att gälla också andra organ än de nämnda. Kommittén anser inte att detta är nödvändigt och anför att det får anses vara en naturlig del av dessa myndigheters skyldigheter att fästa åklagarens uppmärksamhet på förhållanden som kan föranleda näringsförbud. Ett par remissinstanser – länsstyrelserna i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län – anser däremot att en lag om näringsförbud bör uppta en regel som ålägger alla berörda myndigheter att anmäla till åklagare förhållanden som kan medföra näringsförbud.

För egen del vill jag betona att var och en som anser att det finns anledning att meddela näringsförbud i ett visst fall har möjlighet att anmäla förhållandet till polis, åklagare eller TSM. Det är också naturligt om sådana myndigheter som bevakar skeendena på marknaden gör anmälan då de finner välgrundad anledning till det. Jag finner dock inte skäl att nu föreslå någon utvidgning av skyldigheten att göra en sådan anmälan utöver vad jag i det föregående anfört om anmälan av kronofogdemyndighet i vissa fall.

Kommittén diskuterar vilka *tvångsmedel* som bör kunna användas mot dem som är föremål för utredning om näringsförbud. Genom den allmänna hänvisningen till brottmålsförfarandet gäller idag, i tillämpliga delar, reglerna om beslag (27 kap RB) och om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. RB). Genom ett särskilt undantag i 199 d § andra stycket KL gäller däremot inte reglerna om häktning, anhållande och gripande (24 kap.) eller om reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap.). I det tidigare lagstiftningsärendet uttalade departementschefen att det inte borde ges möjligheter att använda sådana personella tvångsmedel innan närmare erfarenheter hade vunnits av tillämpningen av reglerna om nä-

ringsförbud (prop. 1979/80: 83 s. 44). Bestämmelserna om kvarstad (26 kap.) saknar relevans när det gäller näringsförbud. Också i 23 kap. RB finns regler som har karaktär av tvångsmedel, nämligen i 7 §, angående hämtning till förhör, och i 8 §, angående medtagande till förhör. Dessa regler är i princip tillämpliga i utredningar om näringsförbud (jfr nyss nämnda prop. s. 44).

Jag anser att de idag tillgängliga tvångsmedlen bör kunna användas också i fortsättningen. Även i fråga om de personella tvångsmedlen bör nu gällande princip bestå. Häktning och reseförbud skall alltså inte kunna tillgripas i fråga om näringsförbud, inte heller anhållande och gripande.

Det hittills sagda har huvudsakligen avsett förfarandet under utredningsstadiet. Också beträffande *förfarandet i domstolen* gäller, som jag tidigare har nämnt, samma regler som i mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år. Jag finner inte anledning att föreslå någon ändring i denna ordning. Angående innebörden av att brottmålsreglerna är tillämpliga kan jag hänvisa till departementschefens uttalanden i det tidigare lagstiftningsärendet (nyss nämnda prop. s. 58 ff).

Jag vill här påminna om att en skillnad mellan mitt förslag och nu gällande ordning är att jag inte föreslår någon regel om att talan om näringsförbud måste föras inom viss tid. Jag vill dock understryka att också enligt gällande rätt oegentligheter kan åberopas oavsett ålder. I detta senare hänseende sker alltså ingen förändring.

Enligt gällande regler i 19 d § första och andra styckena KL får talan om näringsförbud tas upp såväl av den tingsrätt som är behörig enligt de vanliga reglerna om forum i brottmål som av tingsrätten i den ort där konkursen är eller har varit anhängig (jfr prop. 1979/80: 83 s. 59). Kommittéförslaget har ingen motsvarighet till den senare forumregeln mot bakgrund av att det inte innehåller någon anknytning mellan näringsförbud och konkurs. Jag föreslår däremot för min del att lagen skall innehålla ett särskilt konkursrekvisit. Enligt min mening bör därför, liksom idag, talan om näringsförbud mot den som är försatt i konkurs få tas upp såväl vid brottmålsforum som vid det forum jag nyss nämnde.

Rättens slutliga avgörande i mål om näringsförbud sker genom dom. I de fall då talan handläggs i samband med åtal kommer avgörandet att ingå i brottmålsdomen. Också när frågan om näringsförbud handläggs särskilt sker det som ett brottmål och avgörandet sker genom dom.

Kommittén anför att den domstol som har meddelat näringsförbud i allmänhet i domen har angett innebörden av näringsförbudet genom att återge lagtextens ord i domslutet. Enligt kommittén är det lämpligt att förbudets innebörd anges, eftersom det är av vikt att den dömde åtminstone i huvudsak får klart för sig vad han i fortsättningen har att rätta sig efter. Av praktiska skäl synes det enligt kommittén dock lämpligast – för att inte domslutet onödigtvis skall tyngas – att meddelandet om näringsförbudets innebörd lämnas i en *särskild handling*. Kommittén anser att en sådan handling, i likhet med vad som idag sker vid exempelvis villkorlig dom och skyddstillsyn, bör kunna överlämnas i samband med huvudförhandlingen, om dom avkunnas då, eller sändas tillsammans med domen, om denna meddelas senare. Kommittén framhåller också att man, om man använder

en förtryckt handling, undviker risken att näringsförbudets innebörd anges på ett sätt som avviker från lagen. I handlingen bör enligt kommittén anges sådana inskränkningar i förbudet som gjorts genom dispens.

Jag delar kommittens uppfattning att det kan vara lämpligt att den som meddelas näringsförbud får en särskild handling där förbudets innebörd anges. Till skillnad från kommittén anser jag dock att handlingen endast skall återge vad lagen uttalar härom. Handlingen bör däremot inte innehålla uppgift om vad som skall gälla särskilt för förbudet i det enskilda fallet. Den skall alltså inte ersätta domen (beslutet) i detta hänseende. En sådan ordning skulle kunna skapa oklarhet om vad vederbörande har att rätta sig efter bl. a. i ett sådant fall då domen eller beslutet å ena sidan och handlingen i fråga å den andra har delvis olika innehåll. Det ankommer på domstolsverket att svara för den närmare utformningen av en sådan handling.

En särskild handling av det slag jag nu har angett bör även överlämnas då tillfälligt näringsförbud meddelas (detta institut behandlas i avsnitt 4.5.2).

Kommittén föreslår en särskild regel om att domstolen vidare skall sända domen eller beslutet till den TSM som skall ha hand om tillsynen över den som fått förbud. Det är givetvis viktigt att vederbörande TSM blir underrättad om näringsförbud som faller under dess tillsynsansvar och därvid även om beslut i fråga om avveckling och dispens. Jag delar således kommitténs uppfattning att domstolen bör underrätta TSM på angivet sätt.

Ytterligare en fråga rörande förfarandet bör beröras. Näringsförbud kan komma att meddelas någon som driver näring för vilken krävs särskilt *tillstånd*. Detta är fallet med t. ex. restaurang- och åkerirörelse, skrothandel och fastighetsmäkleri. Som datainspektionen har framhållit under remissbehandlingen är det angeläget att den myndighet som har beviljat en näringsidkare sådant tillstånd i det fallet då näringsidkaren sedan får näringsförbud blir underrättad om detta så att den kan pröva om tillståndet skall återkallas. Jag anser därför att den domstol som meddelar förbudet skall underrätta den berörda myndigheten om förhållandet och föreslår en bestämmelse med detta syfte.

4.5.2 Tillfälligt näringsförbud

Mitt förslag: Den nuvarande möjligheten att meddela ett tillfälligt näringsförbud till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts skall finnas kvar. Bestämmelserna härom överförs i huvudsak oförändrade till den nya lagen utom i ett avseende. I stället för att som idag kunna meddelas om särskilda skäl föranleder det bör tillfälligt förbud kunna ges då det är uppenbart att näringsförbud är befogat. De principer som idag gäller för förfarandet rörande tillfälligt näringsförbud skall tillämpas också i fortsättningen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 338–346 och 421–424).

Remissinstanserna: Av de instanser som har uttalat sig i frågan lämnar RÅ, Föreningen Sveriges åklagare och Malmö kommun förslaget utan erinran. Några instanser anser att förutsättningen för tillfälligt näringsförbud – att det är uppenbart att näringsförbud är befogat – är för restriktiv. Det anser således Stockholms tingsrätt, länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län, kronofogdemyndigheterna i Malmö och i Sundsvall, SACO/SR, Föreningen Sveriges kronofogdar samt Svenska Metallindustriarbetareförbundet. Dessa vill i allmänhet att förbud skall kunna meddelas om det är sannolikt att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden (bilaga 6 avsnitt 5).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Det bör liksom idag vara möjligt att i vissa fall meddela ett förbud som får verkan omedelbart. Med tanke på den menliga inverkan ett näringsförbud kan få bör ett tillfälligt förbud dock meddelas bara då det står klart att talan om näringsförbud kommer att bifallas. Den ordning för prövningen av frågor om tillfälligt förbud som gäller idag bör lämpligen bestå.

Skälen för mitt förslag: Enligt den nuvarande bestämmelsen i 19 g § första stycket KL får, om det finns särskilda skäl, rätten meddela näringsförbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts. Sådant förbud kallas tillfälligt förbud. Det får meddelas redan innan talan om slutligt förbud har väckts men får också meddelas i samband med dom på slutligt förbud. Det gäller då, om det inte upphävs av högre rätt, för tiden till dess att det slutliga förbudet vinner laga kraft eller upphävs.

Enligt vad dåvarande chefen för justitiedepartementet uttalade i samband med tillkomsten av gällande bestämmelser får vid prövningen av om kravet på särskilda skäl är uppfyllt beaktas å ena sidan vilka följder en fortsatt näringsverksamhet kan få för det allmänna och för borgenärerna och å den andra vilka ekonomiska och andra konsekvenser som ett förbud skulle medföra för den som får det. Han tillade att det naturligtvis skall vara sannolikt att ett tillfälligt förbud kommer att följas av en dom på förbud. Är frågan om näringsförbud svårbedömd, skall tillfälligt förbud inte meddelas (prop. 1979/80: 83 s. 61).

Kommittén anser att tillfälligt förbud skall kunna meddelas också enligt den nya lagen.

Ingen remissinstans har haft något att erinra mot förslaget att tillfälligt näringsförbud skall kunna meddelas i vissa fall.

Jag vill för min del påminna om departementschefens uttalande i det tidigare lagstiftningsärendet att snabbhet i förfarandet är av stor betydelse för effektiviteten hos näringsförbudet och att det i en del fall tidigt torde stå klart att näringsförbud bör meddelas, t. ex. vid uppenbart kriminella förfaranden där kanske straffprocessuella tvångsmedel tillgrips. Samtidigt kan handläggningen av målet inför tingsrätten fördröjas av olika skäl. Genom ett överklagande kan det vidare dröja innan ett lagakraftvunnet avgörande föreligger (nyss nämnda prop. s. 41 f).

Ett viktigt skäl för tillfälligt förbud kan vara att man så fort som möjligt bör kunna avbryta en verksamhet som orsakar stora skador. Kan det antas

att näringsidkaren även fortsättningsvis kommer att begå brottslig verksamhet eller ignorera exempelvis regler om inbetalning av skatter och avgifter, är det angeläget att rörelsen kan bringas att upphöra utan avsevärt dröjsmål.

Ett annat skäl för tillfälligt förbud är att det kan framstå som stötande om en person får fortsätta med sin verksamhet under lång tid, trots att han har gjort sig skyldig till kanske omfattande oegentligheter. När det framstår som helt klart att näringsförbud kommer att åläggas, bör det också normalt ligga i sakens natur att han så fort som möjligt fråntas rätten att driva rörelse.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört anser jag att det bör vara möjligt att även framdeles meddela tillfälligt näringsförbud.

Jag vill i sammanhanget erinra om att det enligt rådgivarlagen inte finns någon möjlighet att meddela ett tillfälligt rådgivningsförbud. Detta hänger samman med att det för att förbud skall kunna meddelas alltid krävs att rådgivaren har gjort sig skyldig till brott. I den frågan anförde chefen för justitiedepartementet att det, med hänsyn till de ingripande verkningarna av ett förbud och till att förbudet utgör ett slags särskild rättsverkan av brott, skulle vara alltför drastiskt att medge möjlighet till interimistiskt förbud innan ansvarsfrågan prövats i första instans. Däremot bör domstolen, när frågorna om ansvar och förbud prövas samtidigt, i domen kunna förordna att ett rådgivningsförbud skall gälla med omedelbar verkan, dvs. innan domen har vunnit laga kraft. För den situationen att ansvarsfrågan redan har avgjorts då talan om förbud blir aktuell, ansåg departementschefen att det inte i princip möter något hinder mot att domstolen förordnar om förbud innan den tagit slutlig ställning. Något påtagligt behov av en möjlighet till interimistiskt ingripande ansågs emellertid inte föreligga, eftersom utredningen då kunde förutsättas vara så fullständig som behövs för ett ställningstagande (prop. 1984/85: 90 s. 25 f).

Jag har övervägt om inte på motsvarande sätt undantag från möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud bör göras i den situationen då förbudet grundas på att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Tillräckliga skäl att göra ett sådant undantag föreligger dock inte enligt min mening. Naturligtvis måste stor försiktighet iakttas när det gäller att meddela ett tillfälligt förbud som har sin grund i brottslighet från näringsidkarens sida, om frågan om ansvar ännu inte har prövats av domstol. Något hinder att meddela ett sådant förbud bör dock inte möta t. ex. om näringsidkaren har erkänt under förundersökningen om brottet. Den nödvändiga restriktiviteten blir enligt min mening fullt tillgodosedd genom de allmänna begränsningar i fråga om möjligheten att meddela tillfälligt förbud som jag föreslår i det följande.

Jag övergår då till frågan *när* ett sådant förbud skall kunna komma i fråga, något som jag också har berört i det föregående.

Kommittén anför att utgångspunkten måste vara att tillfälligt förbud bör meddelas så snabbt som möjligt i de fall då det framstår som i hög grad sannolikt att slutligt förbud kommer att följa. En annan utgångspunkt måste dock vara att tillfälligt förbud inte får meddelas i de fall då frågan om slutligt förbud bedöms som tveksam. Detta gäller både om frågan huruvida

näringsförbud skall meddelas i avgörande delar är oklar och om denna fråga visserligen är klar med det är tveksamt om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att tillfälligt förbud skall få meddelas endast då det är uppenbart att näringsförbud kommer att meddelas.

Några remissinstanser anser att förutsättningarna för tillfälligt förbud är alldeles för restriktiva enligt kommitténs förslag (se ovan).

Näringsförbud är en mycket ingripande åtgärd, något som jag flera gånger i det föregående har betonat. En näringsidkare som tvingas avveckla sin verksamhet på grund av ett näringsförbud kan lida stor ekonomisk skada. Det är därför viktigt att förutsättningarna för näringsförbud ges en restriktiv utformning, vilket jag också har framhållit då jag behandlat de grundläggande förutsättningarna för näringsförbud. Kravet på restriktivitet måste i än högre grad gälla i fråga om tillfälligt förbud. Om ett sådant upphävs i högre instans kan stor skada redan ha hunnit uppstå. En grundläggande förutsättning måste därför vara att, innan frågan om näringsförbud har slutligt avgjorts av domstolen, ett tillfälligt förbud bara skall få meddelas om det står klart att talan om näringsförbud skall bifallas. Råder det någon tvekan skall tillfälligt förbud inte meddelas.

Enligt kommitténs mening bör högre rätt alltid ha en möjlighet att *inhibera* ett beslut om tillfälligt förbud som meddelats i samband med domen. Kommittén föreslår därför en uttrycklig bestämmelse med denna innebörd.

Av i huvudsak samma skäl som jag nyss anförde biträder jag förslaget. Jag anser dock inte att det finns anledning att begränsa möjligheten för högre rätt att inhibera till den situation som förslaget avser. Enligt min mening talar lika starka skäl för att inhibition kan ske även då ett beslut om tillfälligt näringsförbud har meddelats under rättegången.

Kommittén föreslår att den ordning för *förfarandet* rörande tillfälligt näringsförbud som gäller idag (199 g och h §§ KL) skall bestå. Ingen remissinstans har haft något att erinra mot förslaget. Även jag ansluter mig till detta (jfr. betänkandet s. 343 ff. och prop. 1979/809: 83 s. 61 ff.).

Jag har tidigare framhållit den roll som kronofogdemyndigheterna bör ha vid utarbetande av underlag för talan om näringsförbud som grundas på det särskilda rekvisitet om underlåtenhet att betala skatter, tullar och avgifter. Jag vill betona att de givetvis har ett utredningsansvar även i samband med en talan om tillfälligt förbud.

Jag skall nu behandla frågan vilka organ som skall ansvara för kontrollen av att näringförbuden efterlevs (4.6.1) och hur tillsynen bör gå till (4.6.2).

4.6.1 Ansvariga myndigheter

Mitt förslag: De nuvarande principerna för tillsynen tilllämpas också i fortsättningen. De kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs (TSM) skall vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs och anmäla överträdelser till åklagaren.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt. En minoritet i kommittén vill dock flytta över ansvaret för tillsynen från kronofogdemyndighet till polis (betänkandet s. 347 ff och 444 f).

Remissinstanserna: Den fråga som de flesta remissinstanser som yttrat sig över de föreslagna tillsynsreglerna har kommenterat rör valet mellan kronofogdemyndighet och polis som tillsynsmyndighet. En överväldigande majoritet av dessa instanser anser att TSM även i fortsättningen skall vara tillsynsmyndighet. Det gör således bl. a. RÅ, RSV, Malmö och Göteborgs tingsrätter, länsstyrelserna i Malmö och Norrbottens län, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, TCO, SACO/SR, Sveriges Domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare och Föreningen Sveriges kronofogdar. Tre instanser anser däremot att polisen skall ha ansvaret för tillsynen, nämligen länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Föreningen Auktoriserade revisorer. Länsstyrelsen i Stockholms län anser slutligen att RSV bör vara tillsynsmyndighet (bilaga 6 avsnitt 6).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Kronofogdemyndigheterna har goda förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn. De brister som hittills visat sig i kontrollförfarandet har sin viktigaste orsak i bristande resurser.

Skälen för mitt förslag: Enligt nuvarande ordning åligger det TSM – som i princip utgörs av en kronofogdemyndighet i varje län – att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs (199 j § KL). Överträdelser skall av myndigheten anmälas till åklagare.

Som jag i olika sammanhang i det föregående har nämnt har kommittén vid sin granskning funnit att tillsynen på sina håll har fungerat dåligt, i vart fall såtillvida att den inte synes ha i avsevärd grad bidragit till att stävja överträdelser. Det har i åtskilliga fall funnits misstanke om att förbud har överträtts. Inom vissa tillsynsmyndigheters områden har enligt kommittén i stort sett ingen övervakning alls ägt rum.

Vid tillkomsten av nu gällande regler om näringsförbud framhöll departementschefen att TSM har väsentligen två uppgifter. Den ena innebär att vid behov aktualisera en förlängning av ett näringsförbud, den andra att

övervaka att den som har meddelats förbud avvecklar sin näringsverksamhet. Samtidigt uttalade departementschefen att det var för tidigt att ta ställning till frågan om att ge någon annan myndighet än polis och åklagare en generell skyldighet att utöva tillsyn över dem som är underkastade förbud (prop. 1979/80: 83 s. 49).

Att TSM har ett tillsynsansvar enligt nu gällande reglering om näringsförbud ter sig naturligt redan med hänsyn till att näringsförbud idag kan riktas bara mot den som är eller har varit konkursgäldenär. Situationen blir en delvis annan om anknytningen till konkurs upphävs.

En majoritet i kommittén anser med viss tvekan att TSM även i fortsättningen bör ha ansvar för kontrollen av meddelade näringsförbud.

En minoritet inom kommittén – den som, enligt vad jag tidigare har anfört, också anser att brott alltid skall vara en förutsättning för näringsförbud (avsnitt 4.2.3) – menar att polismyndighet bör ha hand om tillsynen. Som skäl anförs sammanfattningsvis att, om anknytningen till konkurs upphör, det framstår som mindre motiverat att TSM är tillsynsmyndighet. Om näringsförbudet skall ha avsedd effekt och verka i förebyggande syfte, är det vidare av vikt att övervakningen av gällande förbud är effektiv. Polisen har den primära uppgiften att upptäcka och beivra brottslighet och därmed erforderlig spanings- och förhörsvana. Det finns anledning anta att respekten för näringsförbudet som förebyggande instrument mot ekonomisk brottslighet ökar om polisen är övervakande myndighet. När brott förekommer i samband med näringsförbud – något som ju enligt minoritetens förslag alltid skall vara fallet – kopplas polisen ändå förr eller senare in. Också då ett förbud överträds skall ärendet överlämnas till polisen. Därmed kommer en stor del av den personalintensiva tillsynen att ligga hos polisen även med TSM som tillsynsmyndighet. Det är vidare viktigt att tillsynsarbetet bedrivs på ett över hela landet enhetligt sätt. Polisens arbete har den enhetligheten.

Som jag nämnt tidigare har de flesta remissinstanserna gått på majoritetens linje. De anför inbördes likartade argument för sina ställningstaganden. Tillsynsuppgiften anses inte vara en polisiär uppgift i sig. Man anser att TSM i den exekutiva verksamheten och vid tillsynen av konkurser har större möjligheter än polisen att upptäcka överträdelser av meddelade näringsförbud. TSM har i de flesta fall god kännedom om de personer som har fått näringsförbud och information om restföringar och andra skuldförhållanden. RSV anser att TSM allmänt också kan antas ha ett större intresse än polisen att kontrollera efterlevnaden av näringsförbuden. Remissinstanserna framhåller att en stor del av den information som är intressant för tillsynen dessutom torde komma fram genom registerspaning och vid skatterevisioner.

De instanser som delar minoritetens uppfattning lägger huvudsakligen betoningen på samma sätt som minoriteten.

För egen del vill jag inledningvis framhålla att frågan huruvida näringsförbudet faktiskt kan spela den viktiga roll i kampen mot den ekonomiska brottsligheten som är avsett ytterst är beroende av att det sker en effektiv tillsyn. Detta är av största vikt både då det gäller att i ett enskilt fall förhindra att en oseriös näringsidkare fortsätter att åstadkomma skador på

marknaden och för att näringsförbudet som instrument skall ha tillräcklig preventiv verkan.

Jag vill inte förneka att det kan anföras skäl som talar för att polisen får ansvara för tillsynen. Övervakningen av att straffsanktionerade regler efterlevs är en polisiär uppgift. Polisen har bättre vana och bättre resurser för spaning på fältet. Vidare har polisen stor rutin att hålla förhör vid brottsmisstanke. Polisen har också tillgång till tvångsmedel. Även RB:s regler i övrigt om förundersökning i brottmål är avpassade för polisens verksamhet. Ofta torde polisen ändå förr eller senare kopplas in för att utreda en brottsmisstanke inför ett eventuellt åtal, och det kan då innebära en resursbesparing att låta polisen sköta även övervakningen. Ytterligare kan man peka på att polisen på senare tid har fått förstärkta resurser i syfte att effektivisera bekämpandet av ekonomisk brottslighet. Det har bl.a. inrättats s.k. eko-rotlar vid polismyndigheter över hela landet. Till det sagda kommer att anknytningen till konkurs ju föreslås bli upphävd i vissa fall, varför det kan bli så att TSM är helt obekant med en person som fått förbud. Att övervaka vederbörande kan då te sig som en mindre naturlig uppgift för TSM.

Det har framkommit att tillsynen hittills inte i alla avseenden har fungerat så väl som varit önskvärt. Orsaken till detta förhållande är dock enligt min mening inte att finna i att tillsynsansvaret har legat på TSM. En effektiv tillsyn är resurskrävande och det går inte att bestrida att de resurser som stått TSM till buds har varit begränsade. En ytterligare omständighet att ta hänsyn till är att lagstiftningen om näringsförbud är förhållandevis ny och att det tar tid att bygga upp rutiner för ett tillsynsarbete.

Det står därför enligt min mening klart att de brister i tillsynen som kunnat konstateras inte i sig motiverar att man nu flyttar över det särskilda ansvaret för tillsynen från TSM till polismyndighet eller annan myndighet. Jag anser tvärtom att TSM bör ha goda förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn i framtiden. Jag vill här kortfattat peka på några faktorer som bör tillmätas vikt i sammanhanget.

En är att det övervägande antalet näringsförbud även i framtiden torde komma att meddelas i samband med konkurs. Det är vidare av central betydelse att avvecklingen av befintlig verksamhet övervakas på ett effektivt sätt. Det är utan tvekan mest ändamålsenligt att låta TSM sköta den övervakningen. Med sin vana vid konkurstillsyn och de kunskaper som följer med denna tillsyn är TSM väl lämpad för denna uppgift. Det är vidare värdefullt att någon myndighet känner ett särskilt ansvar för kontrollen. Om uppgiften bara blir en bland många av polisens övervakningsuppgifter, kan det finnas risk för att den inte kan prioriteras på det sätt som torde vara nödvändigt. Av betydelse är vidare att myndigheterna nu har fått viss vana vid uppgiften. TSM har också bättre resurser för registerspaning. I en nära framtid kommer alla TSM att ha tillgång till exekutionsväsendets ADB-system, REX-systemet.

Jag anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att tillsynen även i fortsättningen bör ligga på TSM. Jag vill dock betona att det är angeläget att andra myndigheter biträder TSM i dess övervakningsarbete.

Det bör tilläggas att vid sidan om TSM:s särskilda ansvar polisen naturligtvis inom ramen för sina allmänna uppgifter även har ett ansvar för att uppdaga överträdelser av näringsförbud, eftersom sådana liksom idag bör vara kriminaliserade. Samtidigt vill jag också ge till känna att det enligt min uppfattning bör finnas goda möjligheter att nu åstadkomma en mera systematisk och intensiv övervakning av dem som har meddelats näringsförbud. För detta talar redan att många TSM bör ha kunnat successivt skaffa sig rutiner och större erfarenheter av detta arbete. Jag bygger också min bedömning på den omständigheten att det bör gå att bygga ut samarbetet ytterligare mellan TSM och andra myndigheter, liksom även andra intressenter, något som jag senare återkommer till.

4.6.2 Tillsynens omfattning och inriktning

Mitt förslag: Tillsynen skall utövas under hela den tid då näringsförbudet gäller. Den skall avse kontroll av att pågående verksamhet m.m. avvecklas och att nyetablering inte kommer till stånd. Tillsynsmyndigheten skall ha rätt att begära upplysningar av den som omfattas av tillsynen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt utom på en punkt. Enligt kommittén skall TSM ha rätt att inhämta upplysningar genom att hålla förhör med den som är underkastad näringsförbud (betänkandet s. 353–367 och 431–433).

Remissinstanserna: Ingen har någon erinran mot kommitténs förslag utom i frågan om TSM skall ha rätt att hålla förhör. Från åklagarhåll riktas kritik mot förslaget i denna del (bilaga 6 avsnitt 6).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: För att näringsförbudet skall ha avsedd verkan krävs att tillsynen är effektiv. Tillsynsmyndigheterna skall lägga tonvikten på registerspaning men givetvis också utnyttja den information de får på annat sätt, bl.a. på fältet samt genom att ställa frågor till dem som omfattas av tillsynen.

Skälen för mitt förslag: Kommittén konstaterar att det idag inte finns några bestämda regler för hur TSM:s tillsyn skall gå till. Det kan enligt kommittén inte heller komma i fråga att i detalj bestämma detta. Enligt kommittén bör närmare instruktioner för tillsynen ges av regeringen eller RSV. Det ankommer på regeringen att besluta om detta.

Enligt min mening bör TSM ha en övervakningsskyldighet som omfattar *hela den tid under vilken näringsförbudet gäller*. Tillsynen bör alltså avse såväl att den som har fått näringsförbud avvecklar förbjuden verksamhet m.m. som att han därefter, under den tid då förbudet gäller, inte sätter igång en ny näringsverksamhet, tar en förbjuden anställning eller förbjudna uppdrag, blir delägare i ett handelsbolag eller förvärvar en för honom förbjuden aktiemajoritet i ett aktiebolag. Enligt kommittén uppfattar f.ö.

också de allra flesta TSM idag sin uppgift så och är det också så de flesta bedriver tillsynen.

Hur *aktiv* bör då tillsynen vara? Jag har redan tidigare uttalat att tillsynen måste effektiviseras. Jag anser det ytterst väsentligt att alla som får näringsförbud utsätts för en övervakning som innebär att TSM i vart fall håller sig underrättad om vad vederbörande har för sysselsättning. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheten bara väntar på att det skall komma signaler om att det har skett en överträdelse. Ett sådant förhållningssätt från TSM:s sida kan inverka negativt på allmänhetens förtroende för näringsförbudsregleringens effektivitet. Det kan även medföra att näringsförbudet inte framstår som något reellt hot för berörda näringsidkare. Rent faktiskt kan det förstås också medföra risker för att de personer som har meddelats näringsförbud fortsätter att orsaka skador.

Samtidigt får tillsynen inte bli onödigt ingripande eller kränkande för den enskilde. Han måste ha möjlighet att ta en ny anställning utan att känna sig utsatt för konstant övervakning. Även kostnadsskäl talar givetvis mot en alltför intensiv tillsyn. Så länge inga särskilda misstankar föreligger, bör det normalt vara tillräckligt att TSM håller sig underrättad om vad personen i fråga sysselsätter sig med. Det kan inte anses lämpligt att TSM ägnar sig åt sådan närgången spaningsverksamhet som är av utpräglat polisiärt slag. TSM bör således inte ha tillgång till polisiära tvångsmedel av typ husrannsakan och beslag. Om saken kommer i det läget att sådana åtgärder bedöms nödvändiga, bör anmälan ske till åklagare, som i så fall får ta över utredningen.

Kommittén anser att den som har näringsförbud skall kunna kallas till *förhör* av TSM. RSV har, liksom SACO/SR och Föreningen Sveriges kronofogdar, anslutit sig till tanken. RSV anser att TSM skall kunna kalla till förhör vid äventyr av vite eller hämtning och även ha rätt att göra en kontrollerande förrättning på den plats där vederbörande verkar. Föreningen Sveriges kronofogdar anser också att det i fråga om förhör bör finnas sanktioner och föreslår en koppling i denna del till dem som utsökningsbalken tillhandahåller.

Från åklagarhåll har invändningar riktats mot förslaget. En negativ inställning till förslaget att TSM skall kunna kalla till förhör har således RÅ, länsåklagarna i Stockholms, Gotlands och Norrbottens län, liksom överåklagaren i Göteborg. Samma uppfattning har föreningen Sveriges åklagare. Invändningarna grundas främst på att, eftersom kommittén inte har föreslagit någon reglering av förhörsinstitutet, syftet med förhör framstår som oklart. Ett förhör kan dessutom tänkas vara till men för en framtida brottsutredning.

Jag har för egen del förståelse för dessa senare synpunkter och känner därför tvekan inför kommitténs förslag på denna punkt.

Jag vill starkt betona vikten av att TSM och polis har ett nära samarbete i frågor rörande näringsförbud – både då det gäller att aktualisera ett förbud och när det finns skäl att misstänka en överträdelse av ett förbud. Jag är emellertid inte beredd att föreslå någon annan förändring i fråga om dessa myndigheters respektive ansvarsområden än den som möjligen kan anses ligga i att TSM skall utöva tillsyn också över att den som är under-

kastad näringsförbud inte överträder förbudet genom att engagera sig i förbjuden ny verksamhet m. m. Jag anser å andra sidan att det är ett naturligt inslag att en tillsynsmyndighet håller sig informerad om den som avses med tillsynen genom att begära upplysningar av honom. Jag anser därför att TSM skall ha *rätt att begära upplysningar* av dem som har näringsförbud. Det kan t. ex. gälla förfrågningar om vad vederbörande har för sysselsättning eller hur en avveckling fortskrider. Den som avses med tillsynen bör visserligen inte kunna åläggas att svara på en förfrågan vid risken att annars drabbas av någon särskild påföljd. Rätten att inhämta upplysningar kan därför framstå som mindre betydelsefull. Jag anser likväl att den bör kunna göra viss nytta i tillsynsarbetet. Den omständigheten att TSM inte får svar på en förfrågan kan vara ett tecken på att allt inte står rätt till och därmed ge anledning till vidare efterforskningar rörande vederbörandes verksamhet. Rätten att begära upplysningar bör redan på det viset kunna tjäna ett syfte i tillsynsarbetet.

Enligt min uppfattning bör TSM:s övervakning i första hand ske genom *tillgängliga register*. Även iakttagelser som kronofogdepersonalen gör i sin fältverksamhet bör utnyttjas. Detsamma gäller givetvis de slutsatser som kan dras då den nyss berörda rätten att infordra upplysningar utnyttjas. När det uppkommer en misstanke om att ett näringsförbud har överträtts bör myndigheten anmäla detta till polis eller åklagare. Jag vill i detta sammanhang betona vikten av att kronofogdemyndigheten dokumenterar alla uppgifter, iakttagelser och övriga åtgärder som föregått anmälan och att denna dokumentation bifogas anmälan. Därigenom underlättas brottsutredningen och minskar risken för att onödiga bevisproblem skall uppstå.

Några remissinstanser har föreslagit att den som har näringsförbud skall ha viss *anmälningsskyldighet*. Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår således att den som är underkastad näringsförbud skall ha skyldighet att anmäla sig hos TSM förslagsvis två gånger om året. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att den som har meddelats näringsförbud skall vara skyldig att anmäla till TSM om han flyttar till annan ort. Likaså bör man enligt fakultetsnämnden överväga att ålägga vederbörande att hålla regelbunden kontakt med TSM, t. ex. så att han vid vissa tidpunkter skall anmäla sin sysselsättning. Svenska Revisorssamfundet anser att den som har meddelats näringsförbud skall vara skyldig att anmäla om en anställning upphör.

Jag vill erinra om att jag tidigare har föreslagit att domstolen skall kunna förena ett förordnande om avvecklingstid med villkor. Detsamma gäller då en domstol beviljar dispens från förbudet för viss verksamhet c. d. (avsnitt 4.4.6 och 4.4.7). Domstolen kan i fall som de nämnda föreskriva att vederbörande till TSM skall anmäla sådana förhållanden som nu har nämnts. Jag anser dock att en generell anmälningsskyldighet av det slag som har förordats är för långtgående och är därför inte beredd att föreslå någon regel med sådant innehåll.

Det ligger i linje med vad jag nyss har anfört att ett villkor om t. ex. anmälningsskyldighet knutet exempelvis till en dispens inte får medföra att TSM vidtar åtgärder, t. ex. i form av ett mer eller mindre regelrätt förhör, som kan få negativ effekt på en kommande polisutredning rörande en

ifrågasatt överträdelse av förbudet. Om det i samband med att anmälningsskyldigheten fullgörs – eller på den grund att vederbörande inte fullgör denna – uppkommer misstanke om en överträdelse, bör TSM anmäla förhållandet till polis eller åklagare.

Som jag nyss berörde bör *registerspaningen* också i fortsättningen vara ett viktigt inslag i tillsynen. TSM bör, i den utsträckning det är praktiskt möjligt och informationen är tillgänglig för TSM, i olika register bevaka om personerna i fråga förekommer på ett sätt som ger anledning att misstänka att förbudet överträds. Om en registeruppgift tyder på att någon med näringsförbud bryter mot förbudet, finns det således skäl för myndigheten att göra en närmare undersökning.

Jag vill i detta sammanhang beröra ett förslag som kommittén framställer rörande *skatteregistren*. Enligt kommittén står det klart att det är av stor vikt för TSM att bevaka dessa. Sekretesslagstiftningen medför dock att uppgifterna i registren inte är utan vidare åtkomliga för TSM i tillsynen. Kommitténs bedömning är emellertid att det redan idag bör finnas goda möjligheter att få tillgång till sådana uppgifter. För att underlätta tillgången rent praktiskt föreslår kommittén dock en ändring i skatteregisterlagen (1980: 343) av innebörd, att TSM skall få direkt tillgång via terminal till uppgifterna i det centrala skatteregistret för tillsynen över personer med näringsförbud.

Jag är f. n. inte beredd att föreslå en lagändring med detta syfte mot bakgrund av att vissa andra frågor som berör skatteregisterlagen nu övervägs inom finansdepartementet. Ett slutligt ställningstagande till kommitténs förslag bör därför enligt min mening anstå i avvaktan på resultatet av dessa överväganden.

Datainspektionen har väckt en annan registerfråga, som inte har behandlats av kommittén. Inspektionen framhåller att den har gett tillstånd till att uppgifter om meddelade näringsförbud får insamlas och lagras av kreditupplysningsföretagen. Det förekommer också att dessa sprider uppgifterna vidare. Om brott görs till förutsättning för näringsförbud – något som en minoritet i kommittén har föreslagit – kommer det av offentliga uppgifter om näringsförbud att framgå att vederbörande har blivit dömd för brott, vilken senare uppgift i t. ex. allmänt kriminalregister är sekretessbelagd. Gällande rätt medför då, uttalar inspektionen, att den nuvarande spridningen av uppgifter om näringsförbud i kreditupplysning normalt inte kan ske. Enligt 6 § kreditupplysningslagen (1973: 1173) får nämligen uppgift om att någon misstänkts eller dömts för brott inte insamlas, lagras eller utlämnas i kreditupplysning utan datainspektionens medgivande. Datainspektionen anför att det likväl är angeläget att uppgifter om näringsförbud kan lämnas i kreditupplysningar. Enligt inspektionen synes det erforderligt att, om minoritetsförslaget läggs till grund för lagstiftningen i denna del, kreditupplysningslagen kompletteras med ett undantag för uppgift om näringsförbud.

Den synpunkt som datainspektionen har uttryckt gör sig gällande även med den utformning som jag vill ge lagen. Det bör emellertid enligt min mening inte vara något hinder mot att uppgifter om näringsförbud insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Jag anser

att det därför behövs en ändring i 6 § kreditupplysningslagen med denna innebörd. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet föreslår jag därför en sådan ändring.

Jag vill i detta sammanhang även beröra en fråga rörande det s. k. *näringsförbudsregistret*, som är ett hjälpmedel för tillsynen. I detta register, som skall föras av RSV (199 i § KL), antecknas de personer som fått näringsförbud. Anteckningarna i registret, som är manuellt, sker på grundval av underrättelser som domstolarna skall sända in då en dom om näringsförbud har vunnit laga kraft eller då ett tillfälligt förbud har meddelats. Registret är offentligt. Utdrag ur registret skall fortlöpande sändas till aktiebolagsregistret, handelsregistren och de föreningsregister som avses i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar.

Kommittén konstaterar att registreringen av näringsförbud synes ha fungerat i stort utan störningar. Den anser också att det tills vidare finns ett behov av att ha kvar ett manuellt näringsförbudsregister. Enligt kommitténs mening bör RSV få fortsätta att ansvara för detta.

Kommittén anser inte att det synes erforderligt att nu vidta några större ändringar i reglerna om näringsförbudsregister. Den föreslår dock att det av författningstexten bör framgå att utdrag ur registret skall sändas till TSM. Utdrag bör enligt kommittén sändas till alla TSM, inte bara till den inom vars område personen i fråga är bosatt. Eftersom den närmast berörda TSM alltid torde ha ett intresse av att inhämta närmare upplysningar från domen eller beslutet om näringsförbud, bör dessutom föreskrivas en skyldighet för domstolen att sända ett exemplar av domen eller beslutet till den TSM som skall ha hand om övervakningen.

Endast en remissinstans, patent- och registreringsverket, har kommenterat vad kommittén anfört i denna del. Patentverket föreslår att näringsförbudsregistret skall föras vid patentverkets bolagsbyrå.

Jag delar kommitténs uppfattning att utdrag ur näringsförbudsregistret bör sändas till TSM. Det ankommer dock på regeringen att besluta i frågan.

Jag anser inte att det finns skäl att föreslå en överföring av registerföringen från RSV till patentverket. Jag vill här slutligen påminna om, att jag i det föregående (avsnitt 4.5.1) har anslutit mig till kommitténs förslag att TSM skall få domen eller beslutet om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud.

4.7 Samarbete mellan myndigheter m. m.

Frågor om näringsförbud berör många myndigheter. Vid remissbehandlingen och vid kontakter med företrädare för de närmast berörda myndigheterna under beredningen i regeringskansliet har framhållits att ett nära samarbete mellan olika myndigheter är väl så viktigt som ny lagstiftning då det gäller att komma åt de oseriösa näringsidkarna. På de flesta håll i landet finns lokala samarbetsorgan mellan bl. a. polis, åklagare, kronofogde samt skatte- och tullmyndigheter. I propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. betonades det betydelsefulla i detta samarbete (prop. 1984/85: 32 s. 19, 33 och 41 f).

För egen del vill jag starkt understryka att ett väl fungerande samarbete mellan olika myndigheter är av största betydelse för effektiviteten i näringsförbudssystemet. Jag skall här något utveckla min syn på detta.

För det första vill jag erinra om att uppgifter om oegentligheter som kan ligga till grund för näringsförbud finns hos en rad olika myndigheter och även på annat håll. Näringsidkare som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet överträder inte sällan normer som det främst ankommer på andra myndigheter än de rättsvårdande att kontrollera efterlevnaden av. Många fackmyndigheter får sålunda i sin ordinarie verksamhet information om såväl sådana näringsidkare som har näringsförbud som andra som kan vara aktuella för förbud.

Jag kan som exempel nämna de myndigheter som arbetar inom skatte- och indrivningsväsendet, dem som har att övervaka import- och exportverksamheten, penningmarknaden och bank- och försäkringsområdena, dem som har att främja konsumentskydd, arbetarskydd och den yttre miljön, liksom givetvis dem som för olika slag av register med information av bl.a. ekonomisk karaktär. Också konkursförvaltare, kommuner, banker och andra kreditgivare, konkurrenter, branschorganisationer och fackförbund kan många gånger ha betydelsefull information om näringsidkare som har näringsförbud eller för vilka det finns anledning att aktualisera ett sådant.

Ett utökat samarbete mellan såväl åklagarna som TSM å ena sidan och organ av det slag jag nu har nämnt bör kunna leda till ökad effektivitet. Detta innebär också att enligt min mening även andra organ än åklagare, polis och TSM kan spela en viktig roll när det gäller att ta initiativ till näringsförbud eller till att överträdelser av sådana beivras. Jag vill påminna om att jag i det föregående (avsnitt 4.5.1) har föreslagit en direkt skyldighet för kronofogdemyndigheterna att i vissa lägen anmäla underlåtelse att betala skatter, tullar och avgifter till åklagare för prövning av om näringsförbud bör meddelas. Av betydelse är vidare att det i konkursfallen sker ett nära och aktivt samarbete mellan konkursförvaltaren och TSM.

Jag vill här också nämna den roll som länsstyrelserna bör kunna spela. De får in en mängd uppgifter på vitt skilda områden av intresse i detta sammanhang. Vid taxerings- och skatterevisioner kan således förhållanden uppdagas som kan motivera näringsförbud vid en tidpunkt då t.ex. TSM, polis och åklagare saknar information som ger dem anledning att reagera. Bokföringsbrott och skattebrott kan kanske tidigt uppdagas av skatteförvaltningen och dess revisionsverksamhet, långt innan någon konkurssituation har uppstått eller innan man annars har haft anledning att överväga ett näringsförbud med anledning av att vederbörande har gjort sig skyldig till underlåtelse att betala skatter, tullar och avgifter.

Eftersom det samlade beteendet hos en näringsidkare ofta kommer att spela en avgörande roll för om näringsförbud skall aktualiseras, är det alltså nödvändigt att de berörda myndigheterna samarbetar redan när det gäller att *upptäcka* dem som kan vara aktuella för näringsförbud.

Nästa steg är att besluta om vilket *utredningsarbete* som bör göras och hur *ingripandet* mot de misstänkta näringsidkarna bör ske. Också där bör samarbetet mellan berörda myndigheter kunna spela en viktig roll. Myn-

digheterna kan jämföra sina iakttagelser av misstänkta personer och även komma överens om sådana konkreta ting som vem som bör göra vad i det fortsatta utredningsarbetet i ett visst ärende. Exempelvis kan kronofogdemyndigheten ha intresse av att polisen i samband med husrannsakan vid brottmisstanke säkrar bevismaterial för att styrka att det skett en överträdelse av ett näringsförbud. Omvänt kan polisen i vissa lägen ha intresse av att kronofogden inte t. ex. ställer frågor till en gäldenär, som då kan bli varnad och undanröja bevismaterial som polisen behöver säkra för sina ändamål. Samarbetet mellan myndigheterna kan tillgodose sådana önskemål och många gånger leda till gemensamma aktiviteter.

Samarbetet bör emellertid inte begränsas till de enskilda ärendena. För att det skall bli så effektivt som möjligt kan det ofta vara motiverat att samordna mera allmänna utredningsinsatser, t. ex. vid revision av särskilda branscher i vilka ekonomisk brottslighet antas vara särskilt vanligt förekommande. Anvisningar för sådana insatser, bl. a. i fråga om val av branscher, kan behöva utfärdas. Det ankommer på regeringen att besluta detta.

Också vid *tillsynen* av att meddelade näringsförbud efterlevs är samarbete viktigt. Jag har i det föregående angett hur jag menar att TSM bör utföra denna tillsyn. Därav framgår också att TSM kan behöva information från flera håll som kan belysa i vad mån det har förekommit en överträdelse av ett meddelat förbud.

Jag anser det inte möjligt och inte heller lämpligt att i detalj ange hur *formerna för myndighetsarbetet* bör se ut. Detta bör avgöras lokalt av berörda myndigheter själva. Uppenbarligen kommer dock de samarbetsgrupper som redan har bildats att spela en viktig roll. Sammansättningen av och arbetsformerna för dessa grupper skiftar helt naturligt mellan olika delar av landet. Vad jag vill framhålla särskilt är att arbetet bör läggas upp så att det kan avkasta så konkreta resultat som möjligt. Dels gäller detta prioritering och planering av mera övergripande insatser, för vilket arbete personer i ledande ställning behöver komma samman. Dels gäller det de enskilda ärendena, där handläggare hos berörda myndigheter behöver samarbeta. En vanlig modell är att en större grupp med bl. a. chefer representerande de olika delarna av den lokala och regionala skatteförvaltningen, kronofogdemyndigheterna, åklagarna, olika delar av polisväsendet, tullmyndigheterna och kommunen träffas några gånger om året. Dessemellan sker ett fortlöpande samarbete mera informellt genom kontaktpersoner hos myndigheterna.

För att det lokala samarbetet skall bli så effektivt som möjligt bör också ett erfarenhetsutbyte komma till stånd mellan dem som på olika håll i landet arbetar med frågor rörande näringsförbud. Det kan ske genom t. ex. regionala konferenser, där också de berörda centrala myndigheterna deltar. I ett inledningsskede är jag beredd att förorda särskilda medel för ett sådant erfarenhetsutbyte. Jag återkommer till detta i samband med behandlingen av resursfrågorna (avsnitt 7).

Avslutningsvis vill jag i detta sammanhang också betona, att en ytterligare faktor som kan bidra till att öka effektiviteten i tillsynen – och även möjliggöra en större vakenhet för ingripanden mot oseriösa näringsidkare i

syfte att åstadkomma näringsförbud – är *utbildning* av den personal som arbetar med dessa frågor. I den tidigare nämnda propositionen om riktlinjer för arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. angavs att åtgärder skall vidtas för att förbättra utbildningen och kompetensen hos de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet (prop. 1984/85: 32 s. 34 f och 41 f). Justitieutskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av propositionen att den ekonomiska brottsligheten ofta gäller förfaranden som är svåra att utreda. Utredningsarbetet ställer därför, enligt utskottet, stora krav på kunnande bl. a. i ekonomiska och rättsliga frågor (JuU 1984/85: 28 s. 21).

Jag vill påminna om att särskilda insatser har gjorts och även fortsättningsvis bör göras för att utbilda de befattningshavare inom rättsväsendet som handlägger frågor om ekonomisk brottslighet.

I anslutning till att en lagstiftning om utvidgat näringsförbud införs anser jag det angeläget med särskilda utbildningsinsatser i syfte att förbättra kompetensen hos de befattningshavare som handlägger hithörande frågor. Dessa insatser bör inte begränsas till rättsväsendet utan över huvud omfatta de myndigheter som har att i något avseende arbeta med frågor om näringsförbud. Jag tänker då i första hand på kronofogde-, polis- och åklagarmyndigheter, domstolar, länsstyrelser, lokala skattemyndigheter och tullmyndigheter. De särskilda utbildningsinsatserna bör göras under en begränsad tid, något som jag kommer att utveckla i det följande i samband med behandlingen av vissa resursfrågor (avsnitt 7).

4.8 Överträdelse av näringsförbud

Mitt förslag: De nuvarande sanktionerna vid överträdelse av ett näringsförbud, straff och förlängning av förbudstiden, bibehålls. Bestämmelserna härom överförs till den nya lagen. Vidare får domstol möjlighet att återkalla en dispens om denna överträds. Slutligen skall ett gammalt förbud upphävas när ett nytt meddelas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt (betänkandet s. 369–380 och 433–436).

Remissinstanserna: RÅ, kronofogdemyndigheten Stockholm samt Sveriges domareförbund har uttalat sig positivt om förslaget. Ingen remissinstans har haft någon erinran mot det (bilaga 6 avsnitt 7).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: De nuvarande bestämmelserna om straff och om förlängning av förbudstiden framstår som välavvägda. Det saknas därför anledning att nu förändra sanktionssystemet. Om den som har fått dispens missbrukar det förtroende som dispensen ger uttryck för är det befogat att dispensen återkallas. Det är också befogat att upphäva ett tidigare förbud om ett nytt meddelas.

Skälen för mitt förslag: Enligt den nuvarande bestämmelsen i 212 § andra stycket KL gör den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt sådant sig skyldig till ett brott, som kan bestraffas med fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, får straffet bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare får enligt samma paragraf förbudstiden förlängas med högst fem år. Om det sker flera sådana förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år.

Kommittén anser sammanfattningsvis att de nuvarande reglerna om straff och om förlängning av näringsförbud bör finnas kvar. Enligt min mening är reglerna välavvägda och jag delar därför kommitténs uppfattning.

I 6 och 7 §§ i mitt förslag beskrivs vilken verkan ett näringsförbud har, alltså vad som är förbjudet för den som har meddelats näringsförbud. En överträdelse sker när vederbörande handlar på ett sätt som strider mot dessa bestämmelser. Någon särskild *beskrivning av brottet* behövs därför inte. Mitt förslag motsvarar här kommitténs. Länsåklagaren i Malmö har föreslagit att lagtexten skall kompletteras med en uttrycklig hänvisning till överträdelse av förbud enligt 7 § första stycket (närståendeförbudet). Enligt min mening är detta dock inte nödvändigt. Som kommittén har uttalat innefattas även sådana fall i begreppet överträdelse av näringsförbud.

Kommittén har pekat på vissa problem som kan uppkomma i tillämpningen, bl. a. rättsliga problem och bevisproblem. Några särskilda regler härom föreslås dock inte. Beträffande bevisproblemen påpekar kommittén sålunda att åklagaren, liksom tidigare, har att styrka att överträdelse skett.

Kommittén behandlar vidare *det subjektiva rekvisitet* och anför därvid att det enligt gällande lag för straffansvar fordras att ett näringsförbud har överträtts uppsåtligen. Härefter diskuteras innebörden av uppsåtskravet. Kommittén anför att man givetvis måste tillämpa samma principer när det gäller överträdelse av näringsförbud som i övriga liknande fall och att bedömningen måste överlämnas åt rättstillämpningen.

Göteborgs tingsrätt har anfört att det inte helt klart framgår om kommittén anser att ett annat uppsåtsbegrepp än inom straffrätten i övrigt bör gälla i fråga om överträdelse av näringsförbud. Tingsrätten ifrågasätter om det finns anledning att göra någon avvikelse i detta hänseende.

För egen del vill jag framhålla att allmänna regler om både uppsåts- och bevisfrågor bör gälla vid bedömningen av om en överträdelse av ett näringsförbud har ägt rum. Det är alltså inte fråga om att nu införa några nya sådana principer. De problem som kan uppkomma i dessa hänseenden och i övriga frågor som kommittén har pekat på i detta sammanhang får överlåtas åt rättstillämpningen. Också beträffande medhjälp till överträdelse bör på samma sätt som hittills allmänna regler om ansvar för medverkan gälla.

Som framgått av det tidigare anförda anser kommittén att möjligheten att vid överträdelse *förlänga* ett näringsförbud bör finnas kvar. I anslutning härtill påpekar kommittén att det är möjligt att meddela en person ett *nytt* näringsförbud om han har gjort sig skyldig till sådana oegentligheter i sin rörelse, att rekvisiten för näringsförbud är uppfyllda. Kommittén behandlar härefter frågan hur domstolen skall förfara om förutsättningar föreligger

både för att förlänga förbudet och för att meddela ett nytt förbud. Vilketdera som bör göras måste enligt kommittén bero på omständigheterna i det enskilda fallet, bl. a. på hur mycket som återstår av det gamla förbudet och hur grova de nya oegentligheterna är. Domstolen bör, sägs det, i fråga om valet mellan förlängning och nytt förbud vara bunden av åklagarens yrkande.

Det sistnämnda har kritiserats av kronofogdemyndigheten i Göteborg, som anser att en sådan bundenhet inte bör uttalas. Om åklagaren således yrkar att ett nytt förbud skall meddelas vid överträdelse, något som innefattar en minimigräns på tre år, borde domstolen kunna i stället föreskriva förlängning och underskrida treårsgränsen.

Jag har ingen erinran mot kommitténs uttalanden i den nu aktuella delen. Jag delar kommitténs uppfattning att domstolen, i valet mellan att förlänga ett förbud eller meddela ett nytt sådant, bör vara bunden av åklagarens yrkande.

Vid överträdelse av ett näringsförbud kan vidare en eventuellt meddelad *dispens återkallas*. Detta bör enligt kommittén vara det normala. Denna återkallelsemöjlighet har berörts i det föregående (avsnitt 4.4.7). I likhet med kommittén anser jag att en särskild bestämmelse om återkallelse bör tas in i överträdelseparagrafen.

Kommittén har också föreslagit att det i en särskild lagbestämmelse anges att, om domstolen meddelar ett nytt näringsförbud medan ett gammalt ännu gäller, det tidigare meddelade förbudet skall upphävas. Jag delar kommitténs uppfattning i denna fråga.

Beträffande *förfarandet* vid överträdelse av förbudet föreslås ingen förändring jämfört med nuvarande ordning. Det innebär att vanligt brottmålsförfarande skall tillämpas även i fortsättningen.

Jag vill här avslutningsvis erinra om det förslag som utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen i betänkandet (SOU 1983: 23) Lag om skatteansvar har lagt fram om att den som har meddelats näringsförbud i konkursfallet och som i strid mot förbudet företräder en juridisk person, skall vara personligen betalningsansvarig för den juridiska personens skatteskulder. Jag avser inte att behandla denna fråga i förevarande lagstiftningsärende utan kommer att senare ta den under övervägande.

4.9 Ikraftträdande m. m.

Mitt förslag: Den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 juli 1986. Bestämmelserna om upphävande av förbud, dispens, tillsyn och överträdelse tillämpas också på näringsförbud som meddelats dessförinnan. Vid bedömningen av om någon har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet får hänsyn bara tas till åsidosättanden efter ikraftträdandet, när talan grundas på brott eller betalningsunderlåtelse. En motsvarande prövning vid en talan enligt det särskilda konkursrekvisitet får däremot avse också äldre åsidosättanden. Om sådana åsidosättanden ligger till grund för förbudet skall dock nu gällande regler om verkan av näringsförbud tillämpas.

Kommitténs förslag: Detta behandlar i ett sammanhang ikraftträdandet av den nya lagen om näringsförbud och ändringarna i KL. Förslaget överensstämmer med mitt däri att vid prövningen av om det har förekommit grova åsidosättanden hänsyn bara får tas till förfaranden efter ikraftträdandet. Det skiljer sig från mitt i fråga om vad som skall gälla i konkurssituationen. Om den nyssnämnda principen skulle innebära att ett förbud inte kan meddelas i ett fall då talan har väckts efter ikraftträdandet, skall under en övergångstid om ett år nu gällande bestämmelser tillämpas. En annan skillnad är att enligt kommittén bestämmelserna om dispens och tillsyn i den nya lagen inte skall gälla när talan om näringsförbud har väckts före ikraftträdandet av den nya lagen (betänkandet s. 385–387 och 436 f).

Remissinstanserna: RÅ har inte haft någon erinran mot de föreslagna övergångsbestämmelserna och överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt har tillstyrkt dem. Länsåklagaren i Malmöhus län har tillstyrkt att den nya lagen inte görs retroaktiv. RSV har funnit den föreslagna ettåriga övergångstiden för kort för att utredning skall hinna ske och talan väckas i alla de ärenden som ligger i balans (bilaga 6 avsnitt 7).

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Den allmänna straffrättsliga principen att en straffbestämmelse inte får ges tillbakaverkande kraft bör tillämpas även på bestämmelserna om näringsförbud. En näringsidkare skall alltså inte genom de nya reglerna drabbas hårdare än han kunnat förutse när han gjorde sig skyldig till de oegentligheter som lagts honom till last vid prövningen av om han grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Däremot skall de bestämmelser i den nya lagen som riktar sig till den som har fått eller kan komma i fråga för förbud och som är mera fördelaktiga för honom tillämpas också när förbud har meddelats eller talan om förbud har väckts före ikraftträdandet.

Skälen för mitt förslag: Jag föreslår att den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 juli 1986.

Principen att en straffbestämmelse inte får ges tillbakaverkande kraft kommer till uttryck i 2 kap. 10 § första stycket RF, som föreskriver att straff eller annan brottspåföljd inte får åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Det tilläggs att det som sägs om brottspåföljd även gäller förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Vid sidan härom gäller på straffrättens område även en annan princip, dock inte utan undantag, nämligen att om det efter brottets begående stiftas ny lag som föreskriver ett lindrigare straff, denna skall tillämpas även på en gärning som begicks före lagändringen (jfr 5 § lagen /1964: 163/ om införande av brottsbalken och prop. 1971: 125 s.36). Näringsförbud är visserligen, som kommittén uttalat, formellt sett inte att anse som vare sig straff eller särskild rättsverkan av brott. Påföljden är ändå av sådan art att de principer som grundlagsregeln ger uttryck för enligt kommitténs mening bör följas.

Jag delar den uppfattningen. De nu angivna rättssäkerhetsprinciperna bör enligt min mening tillämpas enligt följande.

I vissa avseenden är bestämmelserna i den föreslagna lagen mera fördelaktiga för den som har fått eller kan komma i fråga för näringsförbud. Det får i viss mån sägas vara fallet med bestämmelserna om upphävande av och dispens från förbud. Bestämmelserna härom bör i enlighet med de principer jag nyss angett tillämpas även på förbud som har meddelats före ikraftträdandet eller som meddelas senare på grundval av en talan som väckts före ikraftträdandet. Även de nya bestämmelserna om tillsyn – som ju inte riktar sig till dem som har näringsförbud – bör tillämpas på förbud som meddelats enligt den nu gällande regleringen. Bestämmelserna om överträdelse av förbud innebär ingen skärpning i förhållande till vad som gäller nu. Den nya lagstiftningen bör därför få genomslagskraft även i denna del.

Den nya lagen innebär i andra avseenden en skärpning för den som kommer i fråga för näringsförbud i jämförelse med läget idag. Förutsättningarna för näringsförbud har således utvidgats genom att det ovillkorliga kravet på konkurs har slopats. Vidare har en utvidgning skett beträffande verkan av ett förbud genom de nya reglerna om förbud mot anställning hos vissa närstående liksom i den tidigare rörelsen. Även förbudet att faktiskt leda en enskild näringsverksamhet eller en näringsverksamhet som drivs av stat eller kommun i förvaltningsform innebär en utvidgning. Också förbudet mot visst aktieinnehav är en nyhet.

Det ligger i linje med det tidigare nämnda grundlagsstadgandet att de nya reglerna om näringsförbud utom konkurs tillämpas endast om de oegentligheter som läggs till grund för prövningen av om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet har inträffat efter den nya lagens ikraftträdande.

Däremot bör det inte vara uteslutet att vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt beakta också äldre oegentligheter, t. ex. att näringsidkaren före den nya lagens ikraftträdande har dömts för brott i näringsverksamhet.

I några avseenden är förutsättningarna för näringsförbud snävare utformade i mitt förslag än enligt nu gällande regler. Detta gäller i fråga om tillfälligt förbud. Sådant kan idag meddelas om särskilda skäl föranleder det. Något särskilt krav i bevishänseende uppställs inte i lagen. Jag föreslår däremot att det skall vara uppenbart att näringsförbud skall meddelas. Den av mig föreslagna regeln är därför i fråga om beviskravet mera restriktivt utformad än den nu gällande. Jag anser därför att, även om talan om tillfälligt näringsförbud har väckts före ikraftträdandet men då ännu inte prövats, den av mig föreslagna bevisregeln skall tillämpas vid prövningen.

Förutsättningarna för att meddela näringsförbud i konkurssituationen har också blivit något mera restriktivt utformade i den nya lagen är enligt nu gällande ordning. Sålunda har den särskilda bestämmelsen i KL om näringsförbud vid upprepade konkurser ingen motsvarighet i mitt förslag. Vidare krävs enligt detta att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt. De tidigare nämnda principerna uppställer därför inget hinder att här tillämpa de nya reglerna om förutsättningarna för förbud och att därvid låta också oegentligheter från tiden före ikraftträdandet ligga till grund för prövningen av om vederbörande har grovt åsidosatt sina åliggan-

den i näringsverksamhet. Å andra sidan är verkan av näringsförbudet, som jag nyss anfört, mera omfattande enligt den nya lagen. De äldre bestämmelserna om verkan av förbud bör därför gälla, om de oegentligheter som ligger till grund för bedömningen att näringsidkaren har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Reglerna om ikraftträdande m. m. kommer alltså att medföra att det övergångsvis kommer att förekomma näringsförbud av delvis olika slag. Det är givetvis lämpligt att skillnaden kommer till uttryck i näringsförbudsregistret. När domstolen meddelar näringsförbud enligt det särskilda konkursrekvisitet men verkan av förbudet skall följa de äldre bestämmelserna bör den i domen eller beslutet särskilt ange innebörden av detta.

5 Utökad vandelsprövning

5.1 Principiella utgångspunkter

Jag har tidigare redovisat min principiella inställning till näringsförbud och näringstillstånd (avsnitt 3). De åtgärder som nu bör vidtas mot oseriösa näringsidkare bör väsentligen bygga på ett utvidgat system med näringsförbud. Jag har också funnit det lämpligt att en utökad vandelsprövning i två redan tillståndspliktiga branscher blir föremål för praktisk utvärdering.

Eko-kommissionen har utpekat de branscher som anses särskilt drabbade av oseriöst företagande. Dessa är restaurangbranschen, bilbranschen, delar av transportbranschen, byggbranschen, städbranschen och fastighetsförmedlingsbranschen. När jag nu är beredd att praktiskt utvärdera näringstillståndssystemet har jag som nämnts funnit det rationellt att genomföra försök inom problembranscher, som redan har någon form av tillståndsprövning. Genom att ett administrativt system är uppbyggt för prövning av ärenden och för tillsyn kan en sådan försöksverksamhet genomföras utan att särskilda resurser behöver avdelas. Som framgått av min redovisning har jag valt restaurang- och transportbranscherna för de försök som nu skall genomföras. För yrkestrafiken finns en huvudsakligen trafikpolitiskt betingad lagstiftning om tillståndsplikt för att få driva näring. För restaurangbranschen finns alkoholpolitiskt betingad lagstiftning om tillståndsplikt för servering av alkoholdrycker. Inom branscherna finns en tämligen långtgående personlig lämplighetsbedömning av näringsidkare, och lagarna används även som ett instrument i kampen mot ekonomisk brottslighet. Trots detta är de båda branscherna drabbade av oseriöst företagande. Ytterligare åtgärder är befogade. Jag vill därför efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet och med statsrådet Sigurdsen anföra följande.

5.2.1 Problem m. m.

Inom transportbranschen bedrivs olika typer av yrkesmässig trafik. Där finns lastbilsåkerier, taxirörelser och busstrafik.

Yrkesmässig lastbilstrafik med trafiktillstånd utövades vid årsskiftet 1984–85 av ca 17 700 tillståndshavare. I genomsnitt fanns 2.3 bilar per åkeri. Åkeribranschen är en småföretagarnäring. Ca 93 % av företagen har en till fem bilar. En stor del av småföretagen inom branschen uppträder inom ramen för kollektivt ägda transportföretag och genom transportförmedlingsföretag. När det gäller enbart tillståndsbelagda fordon uppgick fraktintäkterna år 1984 till närmare 11 miljarder kr. Antalet anställda inom näringen har uppskattats till ca 40 000.

Det dominerande antalet företag inom taxinäringen är s. k. enbilsföretag som drivs som enskild firma. Den 1 juli 1984 fanns ca 9 500 taxitillstånd. År 1983 beräknades omsättningen inom taxinäringen till ca 3 miljarder kr. Samma år beräknades konsumenternas erlagda avgifter m. m. inom kollektivtrafiken till drygt 6 miljarder kr., varav taxis andel utgjorde ca 1,5 miljarder kr.

Det har i skilda sammanhang kunnat konstateras att det inom vägtransportbranschen förekommer problem med olika slag av överträdelser. Iakttagelser har kunnat göras av ett flertal myndigheter, bl. a. transportrådet (TPR), trafiksäkerhetsverket, yrkesinspektionen, RSV, länsstyrelserna och polisen. Svenska åkeriförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet har också påtalat missförhållandena i branschen. De beskrivningar av problemen som har getts är tämligen samstämmiga. Regelöverträdelserna har avsett inte enbart brott mot den särskilda yrkestrafiklagstiftningen eller mot trafik- och fordonslagstiftningen i övrigt utan även mot de regler som gäller för all näringsverksamhet.

De överträdelser som har uppmärksammats har gällt bl. a. olaga yrkesmässig trafik, s. k. svartåkning. Det innebär att någon utför transporter utan tillstånd eller överträder de ramar som tillståndet ger. Brott mot mer trafiksäkerhetsinriktade regler såsom arbetstids-, fordons- och vägtrafikbestämmelser förekommer. Inom transportnäringen liksom inom många andra branscher finns det vidare företagare som inte rätteligen redovisar sin rörelse, inte deklarerar sina inkomster och inte betalar arbetsgivaravgifter, källskatt för sina anställda eller andra skatter.

Det är självklart att regelöverträdelser av den art jag nu har beskrivit medför betydande problem för samhälle, anställda och konkurrenter. Mycket har därför redan gjorts för att motverka de missförhållanden som har konstaterats inom vägtransportsektorn. Det finns tecken på att de åtgärder som har vidtagits nu börjar ge resultat. Arbetet mot missförhållanden inom yrkestrafiken har dock inte mist sin aktualitet. Problem finns fortfarande och kampen mot regelöverträdelser och den illojala konkurrensen måste fullföljas på ett kraftfullt sätt. I propositionen om vissa yrkestrafikfrågor m. m. (prop. 1983/84: 65, TU 11, rskr. 140) uttalas bl. a. att det torde vara möjligt att pröva ytterligare metoder för att motverka missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken.

Villkoren för yrkestrafiken regleras i yrkestrafiklagen (1979:559; YTL) och yrkestrafikförordningen (1979:871; YTF). Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd. Tillstånd till trafiken meddelas av länsstyrelsen i samtliga fall utom när det gäller linjetrafik som avser mer än ett län. Tillstånd meddelas då av TPR. Tillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten.

Ett trafiktillstånd kan i vissa fall återkallas, nämligen om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten.

Reglerna har successivt anpassats till ändrade krav. Tidigare gjordes vid samtliga tillståndsprövningar en behovsprövning av de sökta rörelserna. Denna prövning togs bort år 1979 när det gäller godstransporter i beställningstrafik. För den övriga yrkestrafiken kvarstår prövningen. År 1982 behandlade riksdagen vissa yrkestrafikfrågor (prop. 1981/82:78, TU 30, rskr 302). Riksdagens beslut innebar bl. a. att den ekonomiska lämplighetsprövningen av den som söker tillstånd till beställningstrafik för godstransporter ändrades. Härvid slopades en strikt formaliserad och för myndigheterna arbetskrävande ekonomisk lämplighetsprövning – vilken hade visat sig ha ringa praktiskt värde. I stället förordades uppföljningar av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet. Detta skulle kunna ske genom exempelvis ett regelbundet samarbete mellan tillståndsmyndigheterna och kronofogdemyndigheterna och genom ett utökat samarbete mellan den enhet inom länsstyrelserna, som beviljar trafiktillstånd, och länsstyrelsernas skatteavdelningar. Genom förenklade rutiner frigjordes vidare resurser för bättre uppföljning.

Åtgärder vidtogs också för att stävja fusket med taxametrar. Vidare uttalade sig riksdagen för en skärpning av kravet på yrkeskunnande hos dem som vill etablera sig inom transportbranschen. I propositionen framhölls bl. a. att kravet på viss körkortsbehörighet för att erhålla tillstånd till beställningstrafik för godstransporter inte garanterar att den sökande har de allsidiga kunskaper som idag bör krävas av en företagare i transportbranschen. Förutom kännedom om hur tunga fordon och skilda slags laster skall hanteras från bl. a. trafiksäkerhetssynpunkt krävs också enligt propositionen kunskaper av ekonomisk och administrativ art för att rörelsen skall kunna bedrivas på ett riktigt sätt. Genom att ställa höga krav på yrkeskunnande borde risken minska för att den som söker trafiktillstånd inte är medveten om de ekonomiska och rättsliga villkor som gäller för den planerade rörelsen. I propositionen hänvisades också till att Svenska åkeriförbundet lämnat förslag till företagarutbildning. En sådan utbildning kunde enligt propositionen väl ligga till grund för länsstyrelsernas bedömning av den sökandes yrkeskunnande.

När det gäller taxitrafiken hade frågan om yrkeskunnande tidigare behandlats i en proposition om vissa taxifrågor som riksdagen antog år 1980

(prop. 1979/80: 142, TU 27, rskr 403). I propositionen uttalades bl. a. att man i fråga om sökande av tillstånd till s. k. taxitrafik bör ta fasta på den utbildningsverksamhet som Svenska Taxiförbundet bedriver. Som villkor för att erhålla tillstånd borde därför enligt propositionen krävas att en sökande, som inte på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper, har genomgått eller kommer att genomgå en kurs som förbundet har godkänt.

Mot bakgrund av statsmakternas beslut har TPR fastställt vissa regler som på försök började tillämpas den 1 januari 1983.

Erfarenheterna har varit goda. F. n. erfordras enligt TPR: s kungörelse (TRPFS 1985: 2) om kravet på yrkeskunnande enligt yrkestrafiklagen att den som söker tillstånd i princip skall ha genomgått en särskild utbildning – omfattande bl. a. ekonomisk planering och finansiering, bokförings- och skattefrågor, lagstiftning om transporter och fordon, kostnads- och priskalkylering samt försäkringsfrågor – eller att vederbörande på annat sätt har förvärvat ett motsvarande yrkeskunnande.

Reglerna för återkallelse har skärpts tämligen nyligen. I YTL (3 kap. 1 §) föreskrevs tidigare att tillståndet skall återkallas, om det i den yrkesmässiga trafiken har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Efter förslag i propositionen 1983/84: 65 om vissa yrkestrafikfrågor m. m. (s. 13 ff) ändrades den aktuella bestämmelsen så att återkallelse numera kan ske, om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Av propositionen framgår att de missförhållanden som där åsyftas exempelvis kan bestå i sådana restföringar av skatter och avgifter, vilka inte kan antas bero på tillfälliga affärsmässiga betingelser, utan snarare på bristande vilja eller förmåga att rätt sköta rörelsens förpliktelser gentemot det allmänna. Det kan också röra sig om att tillståndshavaren mera systematiskt åsidosätter andra regler för ett företags drift, t. ex. bestämmelserna om bokföring och redovisning.

Frågor om samarbete mellan myndigheter har ägnats stor uppmärksamhet inom ramen för regleringen på yrkestrafikområdet.

Enligt 10 kap. 3 § YTF skall domstol som funnit någon skyldig till de brott som anges i paragrafen sända en avskrift av domen till den länsstyrelse som meddelat tillståndet. Denna skyldighet åligger också åklagare och polismyndigheter när det gäller strafföreläggande och ordningsbot. Rör domen eller beslutet någon som inte har tillstånd sänds domen eller beslutet till länsstyrelsen i det län där vederbörande är kyrkobokförd eller, i fråga om juridisk person, till länsstyrelsen i det län där företagets ledning finns. Länsstyrelsen har skyldighet att också viss tid bevara uppgifter om sådana förseelser.

Som framgår av 10 kap. 2 § första stycket YTF föreligger numera skyldighet att anmäla missförhållanden till länsstyrelsen inte endast för polismyndighet utan också för varje annan myndighet som på ett eller annat sätt i sin verksamhet kommer i beröring med tillståndshavare eller yrkesmässig trafik. Detta innebär att bl. a. kronofogdemyndigheten och yrkesinspektionen skall anmäla sådana förhållanden till länsstyrelsen.

Det är viktigt att notera att också länsstyrelserna har skyldighet att för

polis- och åklagarmyndigheter påtala förhållanden som bör föranleda ingripanden (10 kap. 2 § andra stycket YTF).

Det är väsentligt att länsstyrelserna regelbundet samarbetar med andra myndigheter och organisationer som berörs av yrkestrafikfrågor. Det är också viktigt att former skapas för samarbete inom länsstyrelserna. De enheter som närmast torde vara berörda är den enhet där yrkestrafikfrågor handläggs, uppbörds-, mervärdeskatte- och revisionsenheterna samt bil- och yrkestrafikregistren.

TPR utfärdar de föreskrifter som behövs för tillämpningen av lagstiftningen om yrkesmässig trafik. Detta innebär bl. a. att rådet skall verka för att den yrkesmässiga trafiken bedrivs i från samhällets synpunkt godtagbara former. TPR har också att sörja för att lagstiftningen tillämpas på ett enhetligt sätt. TPR verkar härvid för att samarbete etableras mellan tillståndsmyndigheterna och de övriga myndigheter och organisationer som berörs av yrkestrafikfrågor. Bland de centrala myndigheter som är engagerade i detta samarbete kan nämnas arbetarskyddsstyrelsen, generaltullstyrelsen, RSV, RPS och RÅ.

Regelbundet erfarenhetsutbyte i olika former mellan länsstyrelser, polismyndigheter, kronofogdemyndigheter och lokala bransch- och arbetstagarorganisationer förekommer också. Arbetet är i hög grad inriktat på att stävja s. k. svartåkning samt att hindra att personer som underlåter att betala skatter och avgifter till det allmänna innehar trafiktillstånd. Här kan noteras att antalet återkallade trafiktillstånd har ökat under senare tid.

5.2.3 Utökad vandelsprövning inom yrkestrafikområdet

Mitt förslag: Yrkestrafiklagens bestämmelser om prövning av den sökandes personliga lämplighet ändras så att det uttryckligen framgår att den som skall kunna få trafiktillstånd skall vara lämplig med avseende på laglydnad och på benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Eko-kommissionens förslag: Åkerierna inordnas i det system för näringstillstånd som kommissionen föreslår. Lämplighetsprövningen enligt YTL föreslås ersatt av den vandelsprövning som skall äga rum inom ramen för den allmänna lag om näringstillstånd som kommissionen föreslår. Grunderna för vandelsprövningen sammanfaller med mina.

Remissinstanserna: Remissinstansernas allmänna inställning till ett system med näringstillstånd för vissa branscher har redan redovisats (avsnitt 3.3). När det gäller yrkestrafiken förs vissa specifika synpunkter fram som bör återges här. Svenska Transportarbetareförbundet tillstyrker krav på näringstillstånd för åkerier och taxi. Flera remissinstanser anser det olämpligt att införa näringstillstånd för åkerierna. Bl. a. TPR, några länsstyrelser, Svenska åkeriförbundet och Intresseföreningen för enhetscheferna vid länsstyrelsernas juridiska enheter är av denna uppfattning. Skälen för

deras ställningstagande kan sammanfattas på följande sätt. Eftersom det redan idag finns ett väl utvecklat och effektivt system för lämplighetsprövning av personer som vill etablera sig inom åkeribranschen, saknas det skäl att låta branschen omfattas av ett eventuellt system med näringstillstånd. Prövningen av den yrkesmässiga trafiken enligt YTL innehåller redan en vandelsprövning som i stort överensstämmer med den som skall ske enligt eko-kommissionens förslag. Om man inför näringstillstånd i branschen får man vidare två parallella regleringar som kan ge problem. Näringstillstånd för vissa grenar av yrkestrafiken kan vidare lätt leda till att den helhet som lagregleringen om den yrkesmässiga trafiken utgör bryts sönder utan att man kan överblicka konsekvenserna härav. Enligt eko-kommissionen skall näringstillstånd gälla för en viss begränsad tid i en bransch. Enligt remissinstanserna är det oklart i vad mån tanken varit att vandelsprövningen inom åkerinäringen helt skall utgå den dag kravet på näringstillstånd avvecklas eller om den då skall återföras till YTL.

Den väg som de nämnda remissinstanserna i stället anvisar för att förbättra förhållandena inom bl. a. åkerinäringen är en komplettering av YTL, bl. a. när det gäller vandelsprövningen. Enligt TPR bör man vidare överväga ytterligare åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som finns i branschen. Som exempel på frågor som kan övervägas nämner rådet ett förbättrat och utvidgat utnyttjande av olika register, förbättringar av administrativ art och ett utökat samarbete mellan myndigheter.

Skälen för mitt förslag: Det har i skilda sammanhang, som jag har redovisat, kunnat konstateras att det inom yrkestrafiksektorn förekommer problem med olika slag av regelöverträdelser. Detta gäller inte enbart brott mot de särskilda trafikförfattningarna utan även överträdelser av de regler som gäller för all näringsverksamhet. Överträdelserna medför en allvarlig illojal konkurrens för de seriösa företagen och de innebär även betydande nackdelar för samhälle och anställda.

För att råda bot på missförhållandena inom den yrkesmässiga trafiken har olika åtgärder vidtagits under senare år. Detta gäller bl. a. prövningen av tillståndshavarnas lämplighet och reglerna om återkallelse av trafiktillstånd.

Jag vill här erinra om den reformering av reglerna som genomfördes år 1982 (prop. 1981/82: 78), som bl. a. innebar skärpta krav på yrkeskunnande för dem som vill etablera sig inom transportbranschen, effektivare system för utmärkning av fordon och effektivare uppföljning, bl. a. genom användning av tillgängliga register och genom utökat samarbete mellan tillståndsmyndigheterna och andra berörda myndigheter. Vidare infördes år 1984 som jag har redovisat utökade möjligheter att återkalla trafiktillstånd.

TPR har vidare initierat åtgärder mot missförhållanden i branschen, utformat rutiner för bl. a. samarbete mellan myndigheter och preciserat vad kravet på yrkeskunnande skall innebära i praktiken.

Trots att yrkestrafiken är en reglerad bransch som är mer kartlagd än många andra branscher och trots att kraftfulla åtgärder vidtagits under senare år i avsikt att minska problemen, kan missförhållanden fortfarande noteras.

Min slutsats av den redovisning av problemen som jag har lämnat är att ett system med tillståndsgivning avseende den yrkesmässiga trafiken i sig inte innebär att man kan undvika alla missförhållanden inom branschen. Systemet måste följas upp och förändras om omständigheterna påkallar det. Också eko-kommissionen kom i sitt arbete fram till att problemen inom framförallt åkerinäringen var sådana att ytterligare åtgärder borde vidtas. Kommissionens lösning var att åkerinäringen skulle vara en av de branscher för vilka krav på näringstillstånd för dem som ville bedriva verksamhet ställdes.

Som jag tidigare har anfört bör en utökad vandelsprövning i huvudsak efter eko-kommissionens grunder på försök införas inom transportbranschen. Detta bör ske genom att kraven för tillstånd enligt YTL skärps. Flera remissinstanser har förordat en sådan lösning av skäl som jag har redovisat.

Som tidigare har framgått får trafiktillstånd ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Denna lämplighetsprövning är naturligtvis av central betydelse för hela branschens funktion. Den prövning som i dag innefattas i den personliga lämpligheten kan sägas utgöra ett slags vandelsprövning för att utröna om sökanden kan förväntas efterleva de bestämmelser som gäller för trafikutövningen. Enligt 2 kap. 16 § YTF skall därvid särskild vikt läggas vid om sökanden tidigare gjort sig skyldig till upprepade eller allvarligare överträdelser av någon särskild yrkestrafikbestämmelse eller av de bestämmelser som avser förarnas arbets- och vilotid, fordonens eller vägarnas belastning, fordonens hastighet eller andra bestämmelser som är väsentliga för säkerheten eller om han i övrigt har brustit i allmän laglydnad i sådan utsträckning att han kan antas vara olämplig som trafikutövare.

Prövningen av den personliga lämpligheten innefattar således i praktiken närmast en kontroll av den sökandes laglydnad i sådana avseenden som har betydelse för bedömningen av lämpligheten som just trafikutövare. Likaväl som då det gäller grunderna för återkallelse av trafiktillstånd kan det naturligtvis då ett tillstånd skall meddelas finnas skäl att beakta även andra förhållanden. Genom att just vid själva ansökningstillfället i högre grad beakta den sökandes benägenhet att fullgöra sina skyldigheter gentemot det allmänna, ökar möjligheterna att förebygga att personer som från allmän synpunkt är olämpliga som företagare över huvud taget etablerar sig i branschen. Härigenom kan såväl förluster för stat och kommun som illojal konkurrens undvikas. Genom att ändra YTL:s bestämmelser om prövning av den sökandes personliga lämplighet till en föreskrift om prövning av dels laglydnad, dels benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna skulle lämplighetsprövningen således kunna effektiviseras och ges ökad tyngd.

Den prövning som jag här åsyftar bör alltså inte begränsas till vad som kan vara motiverat från trafikpolitisk synpunkt i snäv mening. I fortsättningen skall alltså dessutom hänsyn tas till brottslighet och misskötsamhet som påverkar lämpligheten att driva näringsverksamhet över huvud taget. Det innebär att även brister när det gäller att följa t. ex. lagstiftning till

skydd för anställda skall beaktas. Den som utnyttjar s.k. grå arbetskraft skall alltså inte kunna få trafiktillstånd. Det skall inte heller den som på annat sätt systematiskt åsidosätter det allmännas föreskrifter till skydd för arbetskraften.

Genom den föreslagna ändringen uppnås den utökade vandelsprövning i transportbranschen, som jag har föreslagit skall införas på försök (avsnitt 3.3).

Kontrollen av den sökandes benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna kan bl.a. ske genom samarbete mellan tillståndsmyndigheten och kronofogdemyndigheten. Ett sådant samarbete förekommer på många håll i dag. Enligt YTF finns f.n. ingen föreskrift om obligatorisk remiss till kronofogdemyndigheterna. Jag har övervägt om en sådan regel bör införas. Mot en sådan ordning talar dock flera förhållanden och jag är inte beredd att föreslå någon ytterligare formalisering av utredningsförfarandet. Jag förutsätter att länsstyrelserna samarbetar med kronofogdemyndigheterna i den utsträckning som erfordras för att en allsidig bedömning skall kunna göras av sökandens vandel. Jag vill i detta sammanhang också påpeka att det många gånger kan vara värdefullt för länsstyrelserna att höra lokala näringslivsorganisationer och fackliga organisationer i tillståndsärenden. Det bör befrämja systemets effektivitet. Väsentligt är givetvis att tillståndsmyndigheten noga beaktar att inte ovidkommande hänsyn får göra sig gällande vid prövningen, exempelvis då konkurrenter eller potentiella konkurrenter hörs. Jag vill stryka under att de prövningsmoment som jag föreslår skall tillföras systemet inte heller ger något ökat utrymme för behovsprövning än som redan finns i det nuvarande.

Den ändrade lydelse av 2 kap. 3 § YTL som jag nu förordar innebär således en viss utökning av vandelsprövningen, betingad av behovet att ingripa mot ekonomisk brottslighet. I övrigt sker ingen förändring av lagens innehåll. Den som enligt gällande regler bedöms vara olämplig som trafikutövare, blir det också i fortsättningen.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft samtidigt som den föreslagna lagen om näringsförbud, dvs. den 1 juli 1986.

Jag har i det föregående (avsnitt 3.3) uttalat att den slutliga utvärderingen av försöksverksamheten bör göras efter förslagsvis en treårsperiod.

5.3 Restaurangbranschen

5.3.1 Problem m.m.

Inom restaurangbranschen räknar man med att det finns 15 000–20 000 s.k. matställen. Gatuköken är då inte inräknade. Enligt socialstyrelsens register fanns i april 1985 närmare 9 900 serveringstillstånd för försäljning av alkoholdrycker. Övervägande delen av denna försäljning riktar sig till allmänheten och endast en mindre del till klubbar och slutna sällskap. Nettoökningen av antalet meddelade serveringstillstånd var under år 1984 ca 360. Omsättningen för de ca 3 000 restauranger, som har tillstånd att servera starkare drycker än öl klass II, beräknades år 1984 till 8,75 miljarder kr. Restaurangbranschen sysselsätter enligt vissa uppskattningar ca

60 000 personer. Ägarbyten är vanliga. Siffror har redovisats som innebär att 10 % av företagen skiftar ägare under ett år.

De problem som finns inom restaurangbranschen har dokumenterats i olika sammanhang. Hotell- och restaurangutredningen (H 1974: 01) gjorde vissa undersökningar som redovisades i betänkandet (SOU 1978: 37) Hotell- och restaurangbranschen. Hotell- och restauranganställdas förbund lät år 1981 genomföra en utredning om ekonomisk brottslighet m. m. inom restaurangbranschen. En arbetsgrupp som har verkat för samordning av Göteborgs, Malmö och Stockholms kommunala insatser mot ekonomisk brottslighet har beskrivit brottsligheten inom branschen. Vidare har BRÅ publicerat en utredning om ekonomisk och organiserad brottslighet och dess anknytning till restaurangbranschen (kansli-PM 1983: 1). Också polisens allmänna utredningsarbete om organiserad och ekonomisk brottslighet har gett intressanta uppgifter om restaurangbranschen. De studier som sålunda genomförts ger följande bild av förhållandena inom branschen.

Strukturen inom restaurangbranschen är sådan att det torde finnas stora möjligheter att begå brott i näringsverksamheten. Brotten är också svåra att upptäcka. Brottslighetens omfattning är svår att uppskatta och det är tveksamt om generella slutsatser kan dras från de studier som har gjorts. I mycket stor utsträckning rör det sig om storstadsproblem. I BRÅ: s utredning kunde brott beläggas i över hälften av de företag som hade studerats. Detta ger en antydan om problemen med brottslighet i branschen. Vidare har eko-kommissionen strukit under att restaurangbranschen är mycket drabbad av oseriöst företagande.

I många fall består brotten inom restaurangbranschen av en kombination av ekonomisk och organiserad brottslighet. Flera utredningar har visat att personer som figurerar i samband med organiserad brottslighet i olika former ofta har sin huvudsakliga sysselsättning inom restaurangbranschen. En restaurang kan användas som täckmantel för häleriverksamhet, narkotikahandel, koppleri m. m.

När det gäller ekonomiska brott inom branschen är det vanligt att de syftar till att undandra inkomster från beskattning, exempelvis genom att intäkter från viss verksamhet inte redovisas. Andra illojala förfaringssätt är kringgående av reglerna om skatteuppbörd, underlåtenhet att betala arbetsgivaravgifter och konkursmissbruk. Vid skattekevisioner inom restaurangbranschen har en tämligen hög frekvens av oegentligheter upptäckts. Oredovisade skatter har därvid uppgått till högre belopp än vad som gäller för många andra branscher. Många restaurangföretag är restförda för stora belopp. Förekomsten av s. k. svart arbetskraft och kringgående av arbetstagarbegreppet utgör problem inom branschen.

Eko-kommissionens slutsats är att den kontroll som idag sker i samband med prövningen av serveringstillstånd och den sanerande verksamhet som bedrivits i branschens regi inte varit tillräckliga åtgärder för att komma åt problemen.

För servering av alkoholdrycker krävs tillstånd enligt lagen (1977: 293) om handel med drycker (LHD). Med alkoholdrycker avses spritdrycker, vin, starköl och öl klass II (1 § LHD). Tillstånd meddelas av länsstyrelsen. Är det fråga om tillstånd till servering som inte är av tillfällig art skall yttrande inhämtas från polismyndigheten och kommunen, innan beslut fattas. Kommunen har vetorätt, när nytt tillstånd skall meddelas (58–61 §§ LHD). Talan mot länsstyrelsens beslut förs genom besvär hos socialstyrelsen. Mot socialstyrelsens beslut får talan inte föras (68 § LHD).

Vid tillståndsgivningen skall särskilt beaktas bl. a. sökandens lämplighet (40 § LHD). Ett meddelat tillstånd kan återkallas om serveringen föranleder olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller om serveringsbestämmelserna inte iakttas (64 § första stycket LHD). Detta gäller också i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva servering av alkoholdrycker eller då de förutsättningar i övrigt som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger (64 § andra stycket LHD). I stället för återkallelse får tillståndshavaren meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

I propositionen 1976/77: 108 om alkoholpolitiken, som låg till grund för LHD, anförde föredraganden, att en noggrann tillståndsprövning innefattande bl. a. en prövning av sökandens personliga lämplighet borde ske i syfte att undanröja riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i samband med serveringen.

Socialstyrelsen har i allmänna råd beträffande LHD uttalat att lämplighetskravet får anses innebära, att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering med alkoholdrycker och att tyngdpunkten i lämplighetsprövningen bör ligga i en allmän bedömning av sökanden. Vid denna bedömning krävs bl. a. kännedom om alkohollagstiftningen. Också sökandens ekonomiska förutsättningar att driva rörelsen prövas. Vidare måste enligt socialstyrelsen ett ansenligt krav ställas på sökandens sociala anpassning. Härvid skall hänsyn tas bl. a. till brottslighet och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva alkoholservering. Det som sägs om sökanden bör enligt socialstyrelsen gälla såväl enskild person som juridisk person, styrelseledamöter och annan person i ledande ställning inom företaget, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen bör gälla den eller dem som kommer att ha det verkliga inflytandet i rörelsen.

Möjligheten att ingripa mot tillståndshavare som inte längre kan anses lämpliga att bedriva servering av alkoholdrycker följer, som tidigare har nämnts, av 64 § andra stycket LHD. Lagrummet erhöll sin nuvarande utformning enligt förslag i propositionen 1981/82: 143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket. Ingripande med återkallelse, varning eller särskild föreskrift skall ske mot en tillståndshavare, som brister i personlig lämplighet sedan han fått serveringstillstånd även om själva serveringen sköts i enlighet med alkohollagstiftningen och utfärdade föreskrifter. Sådan bristande lämplighet kan visas genom ekonomisk misskötsamhet.

Regeln ansågs alkoholpolitiskt motiverad. I den nyssnämnda propositionen anfördes att den som söker serveringstillstånd och som tidigare visat ekonomisk misskötsamhet genom att t. ex. ha begått skattebrott eller genom att ha haft återkommande restföringar av skatter eller avgifter får räkna med att han inte bedöms lämplig att driva serveringsrörelse. Detsamma borde gälla den som redan har tillstånd. I propositionen anfördes att en sådan restaurangidkare på ett otillbörligt sätt skaffar sig konkurrensfördelar inom näringen. Det framhölls att snedvridna konkurrensförhållanden innebär att den seriösa verksamheten utsätts för en press som medför stora risker för att alkoholserveringsreglerna åsidosätts inom hela branschen.

Härutöver pekades på att den oseriösa verksamheten kunde gå ut över de anställda och medföra att staten gick miste om skatteintäkter.

När det gäller lämplighetsprövningen i fall där en juridisk person driver restaurangrörelse uttalades i propositionen att prövningen naturligtvis skulle innefatta lämpligheten hos den eller de personer som har det verkliga inflytandet i rörelsen, exempelvis en verkställande direktör eller en styrelseledamot. Det pekades även på att en omprövning av tillståndet kunde vara befogad när betydande aktieposter byter ägare.

För att ge tillståndsmyndigheten underlag för bedömningen infördes samtidigt en regel om uppgiftslämnande (69 § fjärde stycket LHD). Kronofogdemyndigheten skall underrätta länsstyrelsen när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlägga skatter eller sociala avgifter. På begäran av länsstyrelsen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt LHD. Lämplighetsprövningen enligt LHD ligger dock alltid på tillståndsmyndigheten. Det förutsätts alltså inte något yttrande med ställningstagande i denna fråga från kronofogdemyndigheten eller annan myndighet.

Alkoholhandelsutredningen har i det nyligen avlämnade betänkandet (SOU 1985: 15) Handel med alkoholdrycker föreslagit bl. a. att detaljhandeln med öl klass II och servering av sådant öl inte längre skall kräva tillstånd.

5.3.3 Utökad vandelsprövning inom restaurangbranschen

Mitt förslag: Lämplighetskravet vid tillståndsprövningen för servering av alkoholdrycker enligt lagen om handel med drycker kompletteras. I lagen anges uttryckligen att vid prövningen särskild hänsyn skall tas till lämpligheten med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Lämplighetskravet skall gälla även för redan meddelat tillstånd.

Eko-kommissionens förslag: Restaurangbranschen inordnas i det system för näringstillstånd som kommissionen föreslår. Lämplighetsprövningen enligt LHD föreslås ersatt av den vandelsprövning som skall äga rum inom

ramen för den allmänna lag om näringstillstånd som kommissionen föreslår. Grunderna för vandelsprövningen sammanfaller med mina. Den prövning som skall företas från rent alkoholpolitisk synpunkt skall även i fortsättningen ske enligt LHD.

Remissinstanserna: När det gäller remissinstansernas allmänna inställning till ett system med näringstillstånd hänvisas till tidigare redovisning (avsnitt 3.3). Specifika synpunkter rörande restaurangbranschen redovisas i det följande.

Socialstyrelsen, några länsstyrelser och Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare anser det olämpligt att låta krav på näringstillstånd ersätta den vandelsprövning som sker enligt LHD. Bland argumenten kan nämnas att man menar att nuvarande lagstiftning fungerar väl i nu angivet avseende och att den föreslagna lagen inte underlättar prövningen utan snarare försvårar den. Gränsdragningen mellan vad som är specifikt alkoholpolitiskt och vad som är allmänna lämplighetsfrågor är inte enkel att göra. Två parallella system för tillstånd inom restaurangbranschen anses leda till krångel och byråkrati. Eftersom man anser att nuvarande regler enligt LHD ger lika goda möjligheter att bekämpa ekonomisk brottslighet som näringstillståndssystemet och att det finns fördelar med att den rent alkoholpolitiska tillsynen kombineras med en granskning av skötseln från ekonomisk synpunkt, förordar man att vandelsprövningen bibehålls inom ramen för LHD och att det görs kompletteringar i denna lagstiftning om så erfordras. Hotell- och Restauranganställdas Förbund anser att ett genomförande av eko-kommissionens förslag skulle positivt bidra till en sanering av branschen men att denna sanering skulle kunna göras betydligt effektivare om den samtidigt omfattade en behovsprövning.

Skälen för mitt förslag: Det grundläggande syftet med tillståndsprövningen enligt LHD är som framgått alkoholpolitiskt. Genom bl. a. krav på lämplighet hos den som driver eller skall driva alkoholservering vill man förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter inom restaurangnäringen. Detta syfte kan naturligtvis till viss del sägas sammanfalla med strävandena att komma till rätta med näringsverksamhet, som måste anses oseriös genom att den drivs kortsiktigt i spekulationssyfte och inte uppfyller samhällets krav på bl. a. redovisning av skatter och avgifter.

Genom lagändringen år 1982 klargjordes att serveringstillstånd skall återkallas, då ekonomisk misskötsamhet föreligger och tillståndshavaren därmed inte kan anses lämplig att driva rörelse med försäljning av alkoholdrycker.

Härigenom försvåras naturligtvis för icke seriösa näringsidkare att bedriva verksamhet inom restaurangnäringen. Denna näring är som jag tidigare har redovisat en av de s. k. riskbranscher för vilka eko-kommissionen har föreslagit nya regler om näringstillstånd. När jag nu efter remissbehandling stannat vid att inte föreslå mera generella regler om näringstillstånd, är det naturligtvis angeläget att pröva andra medel som finns för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Lämplighetsprövningen enligt LHD är ett sådant medel när det gäller restaurangnäringen och den bör alltså nu på

försök användas även i detta syfte. Jag anser därför att det av LHD uttryckligen bör framgå att den som söker eller har serveringstillstånd skall vara lämplig med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Denna lämplighetsprövning bör inte begränsas till en sådan prövning som redan motiveras från alkoholpolitiska utgångspunkter.

Genom den föreslagna ändringen uppnås den utökade vandelsprövning i restaurangbranschen, som jag har föreslagit skall införas på försök (avsnitt 3.3).

Det nu föreslagna uttryckliga kravet på laglydnad och benägenhet att fullgöra skyldigheter mot det allmänna bör framgå av ett nytt andra stycke i 40 § LHD. Av lagrummets första stycke bör det alltjämt framgå att lämpligheten att driva alkoholservering särskilt skall beaktas. Här gäller andra krav än de som nu särskilt behandlats, exempelvis kunskap om alkohollagstiftningen och branschkännedom. Men hit hör liksom f. n. att ekonomisk misskötsamhet i allmänhet – alltså även gentemot t. ex. borgenärer – kan utgöra grund för en alkoholpolitiskt betingad bedömning att serveringstillstånd bör vägras eller återkallas.

I fråga om innebörden av lämplighetsbedömningen enligt det nya andra stycket vill jag i första hand hänvisa till vad som enligt LHD: s förarbeten gäller för den nuvarande lämplighetsprövningen såvitt avser brottslighet och ekonomisk misskötsamhet. Den som enligt den hittillsvarande alkoholpolitiskt betingade prövningen inte kan bedömas lämplig att inneha serveringstillstånd skall naturligtvis inte heller i fortsättningen anförtros servering av alkoholdrycker.

Den nya regeln innebär ett förtydligande men även en viss skärpning av kraven på en tillståndshavare. Även i fortsättningen bör det som anförts om ekonomisk misskötsamhet i prop. 1981/82: 143 ligga till grund för tillämpningen (s. 82–83, 87–88). I fortsättningen skall dessutom hänsyn tas till brottslighet och misskötsamhet som påverkar lämpligheten att driva näringsverksamhet över huvud taget. Det innebär att även brister när det gäller att följa t. ex. lagstiftning till skydd för anställda skall beaktas. Den som utnyttjar s. k. grå arbetskraft skall alltså inte få inneha serveringstillstånd och inte heller den som på annat sätt systematiskt åsidosätter det allmännas föreskrifter till skydd för arbetskraften.

Lämplighetsprövningen skall göras av de hittillsvarande tillståndsmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna samt efter besvär i andra och sista instans av socialstyrelsen. Alkoholhandelsutredningens förslag (SOU 1985: 15), som jag tidigare har nämnt, kan dock efter remissbehandling leda fram till nya överväganden om instansordningen.

Enligt gällande regler ankommer det på länsstyrelsen att införskaffa den utredning som behövs i ett ärende om serveringstillstånd. Som framgått är skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller socialavgifter, däribland kronofogdemyndigheterna, skyldiga att på begäran lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver.

I praktiken och som följer av det nu angivna föreligger regelmässigt i tillståndsärenden uppgifter från i första hand kronofogdemyndigheten om den ekonomiska skötsamheten hos dem som söker tillstånd. Däremot

förutsätts inte något yttrande med bedömning i lämplighetsfrågan från kronofogdemyndigheten och det finns inte någon särskild föreskrift i LHD om obligatorisk remiss till kronofogdemyndigheterna motsvarande regeln i 60 § LHD om remiss till kommunen och polismyndigheten i fråga om nya serveringstillstånd.

Jag har tidigare beskrivit frågor om remiss till kronofogdemyndigheterna när det gäller vandelsprövningen enligt YTL och då kommit fram till att någon formell skyldighet om sådan remiss inte bör införas. Jag gör samma bedömning här. Kvar står ändå frågan om kronofogdemyndigheterna borde avlåta en bedömning av lämpligheten. Mot en sådan ordning talar dock flera förhållanden. I ett tillståndsärende kan det vara fråga om att bedöma lämpligheten hos flera personer. Det skulle kunna innebära att utlåtande behövs från flera kronofogdemyndigheter. För att en kronofogdemyndighet skall kunna göra en bedömning krävs att den i sin tur gör en utredning och kanske kompletterar sina föreliggande uppgifter. Bedömningen skulle ändå få begränsas till sökandens allmänna lämplighet att driva restaurangrörelse, eftersom det knappast kan vara lämpligt att låta kronofogdemyndigheten ta mera alkoholpolitiskt betingade hänsyn. Inte heller borde ett utlåtande från kronofogdemyndigheten göras bindande för länsstyrelsen. Jag har med hänsyn till det angivna stannat för att inte föreslå någon ytterligare formalisering av utredningsförfarandet hos länsstyrelsen.

Jag vill i sammanhanget erinra om vad jag tidigare har uttalat om bl. a. remiss av yrkestrafikärenden till lokala näringslivsorganisationer och fackliga organisationer (avsnitt 5.2.3). Ett sådant samarbete är naturligtvis lika aktuellt på förevarande område och motsvarande aspekter som jag då nämnde skall beaktas även här.

Liksom beträffande ändringen i YTL förordar jag att ändringen i LHD träder i kraft den 1 juli 1986. Vid prövningen av fråga om återkallelse av tillstånd enligt äldre bestämmelser bör, såvitt gäller de nya kraven på laglydnad och benägenhet att fullgöra skyldigheterna mot det allmänna, beaktas endast förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

Också här bör den slutliga utvärderingen göras efter förslagsvis en treårsperiod.

5.3.4 Vissa utbildningsfrågor m. m.

Jag övergår nu till att behandla vissa utbildningsfrågor m. m. avseende restaurangbranschen. Den första frågan jag vill ta upp gäller kompetensen hos de företagare som etablerar sig i branschen. Oseriöst företagande kan många gånger ha sin grund i ren okunnighet. *Grundläggande utbildning* i företagsskötsel bör därför vara ett medel som kan motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Behovet av utbildning av företagare har uppmärksammats på olika sätt. Från bl. a. fackligt håll har krav på utbildning rests.

Också eko-kommissionen har – som jag tidigare närmare har redovisat (avsnitt 3.4) – behandlat frågan om sådan grundläggande utbildning och föreslagit att samhället skall ges möjlighet att ställa vissa utbildningskrav

på företagare. Vissa insatser har gjorts för bättre utbildning av företagare. Det finns bl. a. kurser som det allmänna initierat. Här kan nämnas kurser som Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling (SIFU) och utvecklingsfonderna tagit fram. Givetvis har näringslivet självt ett ansvar för att kompetensen bland företagarna är god. Näringslivets organisationer har också i vissa branscher kurser för nya företagare. Jag vill här särskilt erinra om de kurser som Svenska åkeriförbundet och Svenska Taxiförbundet anordnar och som jag redan har beskrivit. Resultaten av verksamheten har ansetts så goda att genomgången, godkänd kurs numera ställs som krav för trafiktillstånd.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bedömer jag det som mycket värdefullt om företagare inom restaurangbranschen kunde erbjudas någon form av grundläggande företagarutbildning. En sådan utbildning kan exempelvis omfatta ekonomisk planering och finansiering, bokförings- och skattefrågor, kostnads- och priskalkylering samt lagstiftning som berör restaurangbranschen. En tilltalande lösning är att utbildningen ges i branschorganisationernas egen regi efter bl. a. den modell som tillämpas på transportområdet. Vid kontakter med företrädare för företagar- och arbetstagarorganisationer på området har jag erfarit att en sådan utbildning inom kort kan väntas komma till stånd också på restaurangområdet. Om erfarenheterna av denna blir goda bör det – såsom har skett på transportområdet – kunna bli aktuellt att kräva genomgången, godkänd kurs som förutsättning för meddelande av serveringstillstånd.

Den andra frågan jag här vill ta upp gäller *samarbetet mellan berörda myndigheter*. Ett sätt att minska antalet oseriösa näringsidkare inom restaurangbranschen är förutom skärpningen av LHD och höjd kunskapsnivå hos företagarna att effektivisera tillstånds- och kontrollmyndigheternas arbete. Jag bedömer bl. a. att ökade möjligheter till samordning och erfarenhetsutbyte finns mellan de myndigheter som är berörda i arbetet med prövning av serveringstillstånd. Ett sådant utökat samarbete bör syfta till att dels öka medvetenheten om vilken information olika myndigheter har om företagares vandel, dels undvika dubbelarbete mellan myndigheter. Bland de berörda myndigheterna vill jag här särskilt nämna skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Vidare bör samarbetet inom länsstyrelserna i här aktuella frågor kunna förbättras. Det gäller bl. a. samarbetet mellan allmänna, revisions-, mervärdeskatte-, skatte-, uppbörds- och juridiska enheterna. Insatser bör också göras för utbildning av den personal som arbetar med serveringstillstånden. Jag vill här stryka under att förutsättningarna för att tillstånd snabbt skall kunna återkallas om en företagare missköter sig torde öka om samarbetet mellan berörda myndigheter och inom länsstyrelserna effektiviseras. Det ankommer på berörda myndigheter att själva fatta beslut om detta samarbete. Jag återkommer (avsnitt 7) till frågan om särskilda resurser för ändamålet.

6 Forskning och utvärdering

I propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet betonas vikten av att forskningen om den ekonomiska brottslighetens former, omfattning och skadeverkningar främjas och att olika åtgärder som satts in eller sätts in i kampen mot den ekonomiska brottsligheten blir föremål för en fristående och seriös utvärdering.

BRÅ har till uppgift att främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten samt att verka för en samordning av samhällets och enskildas insatser mot brott. BRÅ har ett särskilt anslag för kostnader för utrednings- och utvecklingsarbete samt för information.

I den nyss nämnda propositionen aviserades att regeringen hade för avsikt att ge BRÅ ett uppdrag att ansvara för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet. Arbetet beräknades bli av den omfattningen att en särskild tvärvetenskaplig grupp borde knytas till BRÅ. Ett uppdrag av aktuellt slag har numera också lämnats till BRÅ.

De konkreta förslag om näringsförbud och näringstillstånd som jag tidigare här har redovisat aktualiserar också behov av forskning och utvärdering.

Till en början bör den försöksverksamhet med utökad vandelsprövning i brottsförebyggande syfte som jag föreslår beträffande restaurangbranschen och yrkestrafiken utvärderas. Utvärderingen av restaurangbranschen bör även innehålla en jämförelse mellan förhållandena i den del av branschen där tillstånd krävs för verksamheten och den del som kan drivas utan tillstånd. Näringsförbudssystemets effekter bör också bedömas i detta sammanhang. Den slutliga utvärderingen av försöksverksamheten bör, som jag tidigare har nämnt, ske efter förslagsvis en treårsperiod och bör ge underlag för ställningstagande till fortsatta åtgärder mot oseriösa näringsidkare.

Som jag tidigare har redovisat har eko-kommissionen angett vissa branscher som kommissionen ansett vara särskilt belastade i fråga om ekonomisk brottslighet. Som också har redovisats i det föregående har vid remissbehandlingen ifrågasatts om brottsligheten i dessa branscher och effekten av olika motåtgärder har tillräckligt dokumenterats för att en så långtgående reglering som näringstillstånd skall övervägas. Det är angeläget att ytterligare forskningsarbete kommer till stånd på detta område. I anslutning till den försöksverksamhet med utökad vandelsprövning som jag har förordat anser jag det därför angeläget att också forskning om den ekonomiska brottslighetens utbredning och utveckling i andra branscher bedrivs. Särskilt intressanta branscher är enligt min mening måleri-, bil- och byggbranscherna. Utöver dessa har eko-kommissionen utpekat också bl.a. städbranschen, som dock för några år sedan blev föremål för en särskild kartläggning (SOU 1979:88). Detta utesluter inte att ytterligare undersökningar av denna bransch kan bli aktuella i ett senare skede.

Måleri- och bilbranscherna består i hög grad av småföretag. Det är branscher där förutsättningarna ofta är sådana, att ekonomisk brottslighet lätt kan finna grogrund och där den också anses vara betydande. Inom dessa båda områden har också såväl branschorganisationerna som de

fackliga organisationerna haft tämligen samstämmiga uppfattningar om behovet av åtgärder.

När det gäller byggbranschen är det enligt min mening önskvärt att göra studier kring genomförandet av statsmakternas program för att förnya vårt bostadsbestånd. Jag har samrått med chefen för bostadsdepartementet i denna fråga. Staten lämnar omfattande subventioner till fastighetsägare inom ramen för detta program, vilka främst syftar till att begränsa kostnadsökningarna för de boende. En första samlad utvärdering av programmet föreligger. Med hänsyn till att byggsektorn är ett av de områden som eko-kommissionen pekat ut bör, som ett komplement till denna utvärdering, den näringsverksamhet som bedrivs kring bostadsförbättringsprogrammet bli föremål för sådana branschstudier som jag nu förordar.

BRÅ bör ges ansvaret för det forsknings- och utvärderingsarbete som skall komma till stånd. Det förefaller naturligt att BRÅ samarbetar med bl. a. berörda bransch- och fackliga organisationer i detta arbete. Jag har inhämtat att chefen för justitiedepartementet senare kommer att återkomma till regeringen med närmare förslag i denna del.

7 Resursfrågor

7.1 Inledning

Den nya lagstiftningen om näringsförbud och utökad vandelsprövning, som föreslås träda i kraft den 1 juli 1986, aktualiserar vissa resursfrågor. Dessa avser, som jag nu kommer att utveckla, främst tillsynen av att meddelade beslut efterlevs och aktualiseras därmed väsentligen först efter en tid. Resursfrågorna bör därför anmälas i 1986 års budgetproposition. För information bör dock redan nu en översiktlig redovisning lämnas av på vilka områden resursförstärkningar är aktuella. Finansieringsfrågorna avser jag att ta upp i budgetpropositionen.

7.2 Näringsförbud

Näringsförbudskommittén föreslår inga omedelbara utgiftsökningar. Kommittén uttalar dock vissa rekommendationer om resursförstärkningar. Tillskott eller omdisponeringar erfordras hos polis och åklagare för att möjliggöra ett snabbare förfarande i ärenden om näringsförbud. Resursproblemet är emellertid inte något specifikt för näringsförbudsfrågorna utan gäller ärenden om ekonomisk brottslighet över huvud taget. Enligt en grov uppskattning krävs en halv till en årsarbetskraft enbart för näringsförbudstillsynen hos en TSM av genomsnittlig storlek. Den erforderliga förstärkningen borde delvis kunna täckas med effektiviseringar och omdisponeringar.

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat resursfrågorna. Bl. a. följande anförs. RÅ framhåller att effektiviteten av näringsförbudsinstitutet i hög grad är avhängig av vilka resurser som myndigheterna kan förfoga över. Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att kommitténs förslag innebär

en inte oväsentlig utökning av arbetsuppgifterna hos såväl polis och åklagare som hos kronofogdemyndigheten. Det lagda förslaget måste därför enligt länsstyrelsen följas upp med en resursförstärkning. Länsåklagaren i Malmö anser att effektiviteten i tillsynen är helt beroende av vilka resurser som ställs till förfogande. Föreningen Sveriges kronofogdar stryker under vikten av snabbhet i handläggningen och anser det angeläget att de myndigheter som skall föra talan om näringsförbud och övervaka dess efterlevnad tilldelas resurser eller disponerar sin verksamhet så att detta mål nås. Också TCO pekar på detta problem och menar att en allvarlig brist i dagens förfarande med näringsförbud är tidsfördröjningen innan förbud utfärdas. TCO anser mot denna bakgrund att polis- och åklagare bör tillföras ytterligare resurser för dessa arbetsuppgifter. Detta bedöms till viss del kunna ske genom omfördelning av befintliga arbetsuppgifter inom de båda områdena.

LO och Hotell- och Restauranganställdas Förbund menar att det är ytterst viktigt att meddelade näringsförbud också får avsedd verkan. Instanserna anser därför att det måste ställas stora krav på kontrollen av efterlevnaden och att denna måste effektiviseras i jämförelse med dagsläget. Deras slutsats är att TSM måste få ökade resurser.

För egen del vill jag anföra följande. Det förfarande vid handläggning av näringsförbudsärenden som jag föreslår skall gälla (jfr avsnitt 4) innebär att allmän domstol beslutar om näringsförbud på talan av allmän åklagare. Konkursförvaltarna och TSM har att anmäla för åklagare när anledning förekommer att meddela näringsförbud. Kronofogdarna i allmänhet åläggs att göra motsvarande anmälan när någon underlåtit att betala skatt m. m. i sådan utsträckning att näringsförbud kan bli aktuellt. Åklagaren anlitar polis myndighets biträde för utredning av ärenden där näringsförbud ifrågasatts. Det åligger de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs att vaka över att näringsförbud efterlevs. Överträdelse skall anmälas till åklagaren. Också polisen övervakar i viss utsträckning efterlevnaden av näringsförbud som en del av det normala brottsbeivrande arbetet.

Behovet av resurser vid de myndigheter som har att arbeta med näringsförbudsfrågor är beroende bl. a. av de krav som ställs på systemets effektivitet, det förväntade antalet ärenden, den nuvarande tillgången på resurser och möjligheterna att omfördela dessa, de ekonomiska satsningar som allmänt kommer att göras inom berörda områden samt möjligheterna att underlätta arbetet genom exempelvis utökat samarbete och förbättrad tillgång till uppgifter i dataregister.

Avsevärda resurser har tillförts olika myndigheter för kampen mot ekonomisk brottslighet, något som framgått av min redogörelse i det föregående (avsnitt 2). Forskningen på området har prioriterats och BRÅ har fått medel för särskilda forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet.

Näringsförbudskommittén har bedömt att ca 300 näringsförbud löpande kommer att finnas om kommitténs lagförslag genomförs. Många menar dock att detta är en underskattning och att det finns betydligt fler oseriösa näringsidkare som borde kunna meddelas näringsförbud. Också jag räknar

med att frågor om näringsförbud bör föras fram till prövning i större omfattning än som kommittén förefaller ha antagit. Om detta skall vara möjligt krävs sannolikt en höjd ambition när det gäller spaning och utredning.

Om näringsförbudet skall bli ett effektivt och trovärdigt medel mot ekonomisk brottslighet måste goda möjligheter finnas till spaning och utredning för att upptäcka de näringsidkare för vilka näringsförbud kan bli aktuellt. Självfallet blir det regelmässigt så att frågan om näringsförbud väcks i samband med annan utredning som berör näringsidkaren. Vidare måste prövningen vara snabb. Tillsyn och kontroll när det gäller efterlevnaden av meddelade beslut måste vara aktiv.

Vissa brister har påtalats av bl. a. näringsförbudskommittén och remissinstanserna när det gäller polisens, åklagarnas och domstolarnas handläggning av näringsförbudsfrågor. Det mest framträdande problemet torde vara att det i många fall går lång tid innan näringsförbud meddelas. Tillsynen av efterlevnaden av näringsförbuden anses också ha fungerat dåligt på sina håll. Dessa problem kan ha sin grund i otillräckliga resurser hos berörda myndigheter. Det kan också finnas andra förklaringar. Bestämmelserna i KL om näringsförbud har endast funnits under en begränsad tid och långa utredningstider, bristande kontroll etc. kan bero på en ovana hos personalen att hantera näringsförbudsfrågor. Oklarheten hittills när det gäller lagstiftningens innebörd kan också ha haft viss betydelse.

Som jag redan har påpekat har avsevärda resurser tillförts polis- och åklagarväsendet under senare tid för åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Dessa satsningar är avsedda att också gälla de ärenden som jag nu behandlar. Som redan berörts gäller att frågan om näringsförbud oftast kommer att behandlas i samband med utredning om annan brottslighet som näringsidkaren är misstänkt för eller i samband med ett konkursförfarande. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet bedömer jag mot denna bakgrund att inga ytterligare tjänster behöver tillföras för handläggningen inom rättsväsendet.

Nuvarande bestämmelser om näringsförbud i KL trädde i kraft den 1 juli 1980. Bland landets 81 kronofogdemyndigheter utsågs 25 att vara tillsynsmyndigheter i konkurs. Dessa myndigheter tillfördes då 16 kronofogdetjänster och fyra assistenttjänster för tillsynsuppgifterna enligt konkurslagen. Vissa utbildningsinsatser gjordes också. Tillsynsuppgifterna kan allmänt sägas omfatta en övervakning av det sätt på vilket ett konkursbo förvaltas och avvecklas. Det arbetet består i en löpande kontroll och tillsyn av förvaltningen. Frågor som därvid prövas är bl. a. om det är möjligt att återvinna något i konkursboet, om det finns anledning att misstänka att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott m. m. Tillsynsmyndigheten är också remissinstans åt konkursdomaren i dennes olika beslut under konkursens gång. Tillsynsmyndigheten skall också granska förvaltarens berättelse och redovisning, utdelningsförslag och inventering av boets tillgångar. Uppgiften att anmäla till åklagare om misstanke föreligger att näringsförbud bör meddelas samt tillsynen av att meddelade näringsförbud efterlevs utgör sålunda endast en mindre del av tillsynsuppgiften.

Näringsförbudskommittén har bett TSM att söka beräkna de resurser

som används för just tillsynen över personer som ålagts näringsförbud. De mest frekventa svaren har varit att nästan inga (mycket små, inga mätbara, inga nämnvärda eller obetydliga) resurser hittills gått åt enbart för denna kontroll. På kommitténs fråga om tillsynen fungerar tillfredsställande har de flesta svarat att så inte är fallet. Många konkreta förslag på förbättringar har framförts, bl. a. krav på resursförstärkningar. Kommittén har därför bett TSM försöka beräkna vilka ytterligare resursbehov som finns om tillsynen skall kunna göras helt tillfredsställande. Många har helt naturligt svarat att detta till stor del beror på hur många näringsförbud som meddelas och den ambitionsnivå som skall gälla för kontrollen. Kommitténs slutsats är att en TSM av normal storlek bör disponera 1/2–1 årsarbetskraft för näringsförbudstillsynen.

En höjd ambitionsnivå när det gäller näringsförbud borde kunna medföra en viss positiv effekt på kronofogdemyndigheternas arbetsbelastning. Några av de gäldenärer som ger myndigheten mest arbete kan förväntas försvinna från verksamheten under den tid de har näringsförbud. Ändå bedömer jag att den önskade höjda ambitionsnivån när det gäller tillsynen enligt nuvarande ordning är otillfredsställande och att den f. n. torde vara obefintlig inom vissa delar av landet. Mot denna bakgrund och i ett läge då man får räkna med att fler näringsförbud kommer att meddelas måste vissa resurser tillföras kronofogdeorganisationen.

Jag har redan berört frågorna om utökat samarbete mellan de myndigheter som har en roll i näringsförbudssystemet samt utbildning och utveckling av kompetensen hos vederbörande personal (bl. a. avsnitt 4.7). För att den nya lagen skall ge bästa effekt bedömer jag att ytterligare resurser måste avdelas också för det informations- och erfarenhetsutbyte mellan ansvariga myndigheter som jag har förordat och för utbildning av berörd personal.

Frågan om det närmare resursbehovet för nu nämnda ändamål liksom anslagstekniska frågor får som jag tidigare nämnt behandlas i 1986 års budgetproposition.

7.3 Utökad vandelsprövning i vissa branscher

Jag har i det föregående angett att näringstillståndssystemet bör bli föremål för en praktisk utvärdering och därför föreslagit att en utökad vandelsprövning inom restaurang- och åkeribranscherna införs på försök.

Jag har när det gäller den utökade vandelsprövningen också (jfr avsnitt 5) redovisat min syn på behovet av samordning och erfarenhetsutbyte mellan de myndigheter som är involverade i arbetet med prövning av serveringstillstånd. Det utökade samarbete, som jag anser önskvärt, skulle dels syfta till att öka medvetenheten om vilken information olika myndigheter har om företagens vandel, vilket måste vara av stort värde när det är aktuellt att meddela eller återkalla tillstånd enligt lagen om handel med drycker, dels till att undvika dubbelarbete mellan myndigheter. Bland de berörda myndigheterna vill jag särskilt nämna skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Också kommunerna bör nämnas. Vidare kan samarbetet inom länsstyrelserna när det gäller här aktuella frågor förbättras. Det

gäller samarbetet mellan allmänna, revisions-, mervärdeskatte-, skatte-, uppbörds- och juridiska enheterna. Insatser bör också göras för utbildning av den personal som arbetar med serveringstillstånden. Medel bör anvisas för bl. a. dessa ändamål.

När det gäller den utökade vandelsprövningen i övrigt har jag redan aviserat att några särskilda resurser inte skall behöva avdelas för ändamålet. De branscher som försöket kommer att bedrivas inom är sålunda redan föremål för etableringskontroll. Det innebär att administrativa system finns för hanteringen av tillståndsärendena. De kompletteringar jag har föreslagit när det gäller lagen om handel med drycker och yrkestrafiklagen kommer enligt min bedömning att leda till så begränsade arbetsuppgifter vid berörda myndigheter, i jämförelse med det arbete som idag läggs ner, att nya tjänster eller ytterligare medel inte behöver tillföras.

Avgifter tas f. n. ut för tillstånd enligt de lagar som jag behandlar här. Det är enligt min mening naturligt att det finns ett klart samband mellan avgiften för ett tillstånd och kostnaderna för berörda myndigheters arbete med prövning av ärenden och för tillsynen. Det kan finnas skäl att, mot bakgrund av att tillämpade avgifter när det gäller tillstånd enligt lagen om handel med drycker och yrkestrafiklagen torde vara låga samt att nya uppgifter tillförs myndigheterna, se över avgifternas storlek. Stämpelskatteutredningen (B 1977: 06) arbetar f. n. bl. a. med frågan om kostnadstäckande avgifter. Översynen av avgifter bör därför anstå i avvaktan på resultatet av det utredningsarbetet.

8 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om näringsförbud,
2. lag om ändring i konkurslagen (1921: 225),
3. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173),
4. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559),
5. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Lagförslagen under 2 och 3 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet, förslaget under 4 i samråd med chefen för kommunikationsdepartementet och förslaget under 5 i samråd med statsrådet Sigurdsen.

Lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 7*.

9 Specialmotivering

9.1 Förslaget till lag om näringsförbud

Bestämmelserna om näringsförbud har upptagits i en särskild lag om näringsförbud. KL kommer dock fortfarande att innehålla en bestämmelse om s. k. konkurskarantän (199 a §), liksom bestämmelser om att förval-

taren eller, i andra hand, tillsynsmyndigheten i konkurs (TSM) skall vara skyldig att till åklagare göra anmälan om näringsförbud i vissa fall (55, 185 b och 199 e §§).

Kommitténs förslag till lag om näringsförbud upptar 15 paragrafer. Mitt förslag innehåller 27. Skillnaden beror på att mitt förslag innehåller vissa bestämmelser som saknar motsvarighet i kommittéförslaget (2, 9, 16 och 17 §§) och på att vissa av de bestämmelser som kommittén har föreslagit har delats upp på flera paragrafer i mitt förslag.

Lagen om näringsförbud består av åtta olika avsnitt. I ett första avsnitt om *meddelande av förbud* anges bl. a. förutsättningarna för att näringsförbud skall kunna meddelas, mot vilka personer förbud skall kunna riktas och under hur lång tid ett förbud skall kunna gälla (1–5 §§). Näringsförbudets innebörd preciseras i ett andra avsnitt med rubriken *verkan av förbud* (6 och 7 §§). Därefter följer ett tredje avsnitt om *förfarandet vid prövningen av frågor om förbud* (8–14 §§), ett fjärde om *upphävande av förbud* (15–17 §§), ett femte om *tid för avveckling av förbjuden verksamhet m.m.* (18 §) och ett sjätte om *dispens från förbud* (19–22 §§). I ett sjunde avsnitt finns bestämmelser om *tillsynen av meddelade förbud m.m.* (23 och 24 §§). I det avslutande avsnittet regleras *överträdelse av förbud m.m* (25–27 §§). Utöver de nu nämnda avsnitten finns också övergångsbestämmelser.

9.1.1 Meddelande av förbud

Detta avsnitt av lagen omfattar 1–5 §§. Avsnittet inleds med två bestämmelser som anger förutsättningarna för näringsförbud (1 och 2 §§). I den därpå följande bestämmelsen preciseras förutsättningarna i visst hänseende (3 §). Härefter följer en kompletterande regel rörande den personkrets mot vilken förbud kan riktas (4 §). Avsnittet avslutas med en bestämmelse om kortaste och längsta tillåtna tid för ett näringsförbud (5 §).

1 §
Näringsförbud får meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare
1. gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, eller
2. underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978: 880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om underlåtelsen inte är ringa.

Näringsförbudet får meddelas endast om näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och förbudet är påkallat från allmän synpunkt. Vid bedömningen av om så är fallet får hänsyn tas till även andra åsidosättanden av näringsidkaren än som avses i första stycket.

Paragrafens första stycke saknar motsvarighet i kommitténs förslag. Det andra styckets första mening motsvarar i huvudsak 1 § första stycket i kommittéförslaget.

Paragrafen anger förutsättningarna för att näringsförbud skall kunna meddelas utan samband med konkurs. Frågan härom har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 4.1–4.2.4 och 4.2.6.

Näringsförbud kan enligt denna paragraf bara riktas mot den som har handlat i egenskap av enskild näringsidkare. I 4 § görs dock reglerna tillämpliga på vissa företrädare för juridiska personer.

Bestämmelserna bygger på den grundläggande inställningen att näringsförbud är en mycket ingripande sanktion, som skall tillgripas endast mot personer som uppträtt på ett kvalificerat illojalt sätt. Regleringen riktar sig mot sådana personer som missbrukar näringsfriheten genom att grovt åsidosätta sina åligganden och på så sätt åstadkommer betydande skador för sina borgenärer eller anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter eller samhället i övrigt.

Första stycket

I första stycket uppställs som en första förutsättning för näringsförbud att någon i egenskap av enskild näringsidkare har gjort sig skyldig till antingen brott som inte är ringa eller underlåtelse att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringslagen), om underlåtelsen inte är ringa.

Uttrycket *näringsidkare* har här i princip samma innebörd som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis i 1 § bokföringslagen. Därmed avses således var och en som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller ej. Lagens tillämpningsområde är dock begränsat till enskild näringsidkare, dvs. fysisk person som är näringsidkare (jfr prop 1979/80:83 s.187). Utanför faller alltså juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Däremot gäller lagen vissa ställföreträdare för en juridisk person, se 4 §.

För att man vid prövningen av en fråga om näringsförbud skall kunna konstatera att näringsidkaren har *gjort sig skyldig till brott* får i praktiken krävas att domstol har fällt honom till ansvar för brott. Rekvisitet kan åberopas både då talan om ansvar och förbud förs samtidigt och då vederbörande har fällts till ansvar för brott i en tidigare rättegång. Det bör inte krävas att avgörandet i ansvarsdelen har vunnit laga kraft. En annan sak är att förbudet inte skall börja tillämpas förrän det vunnit laga kraft, om inte domstolen förordnar om tillfälligt näringsförbud med stöd av 10 § första eller fjärde stycket.

Att brott skall ha begåtts av någon *i dennes egenskap av enskild näringsidkare* innebär att brottet eller brotten skall ha begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Innebörden av att ett brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet är densamma enligt denna lag som i annan lagstiftning där uttrycket används. Jag syftar här närmast på 36 kap. 3 a § brottsbalken (jfr dock även 55 och 185 b §§ KL) och kan hänvisa till vad som sades i förarbetena till detta lagrum (prop. 1981/82:142 s. 26 f).

Dåvarande chefen för justitiedepartementet uttalade när den bestämmelsen infördes, att brott skall anses begånget i näringsverksamhet, om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans egenskap av näringsidkare eller av företrädare eller anställd hos den som bedriver näring. Han uttalade vidare att såväl ett brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse – både sådana som innehåller bestämmelser för näringslivet i dess helhet och sådana som innehåller särskilda regler för vissa slag av näringsverksamhet – och ett brott mot centrala straffbestämmelser kan vara att anse som

brott i näringsverksamhet. Av avgörande betydelse är i det senare fallet bl. a. brottets anknytning till en näringsidkare. Jag kan här också hänvisa till en remiss till lagrådet om företagsbot som chefen för justitiedepartementet har anmält förut i år.

Med brott som någon begått i egenskap av näringsidkare avses således inte bara åsidosättanden av sådana straffbestämmelser som riktar sig till endast näringsidkare. En näringsidkare kan i denna sin egenskap givetvis överträda även straffstadganden som riktar sig till en vidare krets av människor, kanske envar. Åtskilliga av de stadganden i brottsbalken som inte särskilt tar sikte på näringsidkares förehavanden kan således i och för sig få betydelse i detta sammanhang.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen kan anknytningen mellan ett brott och en näringsidkares verksamhet ta sig olika uttryck. Jag har där pekat på tre faktorer som man enligt min mening bör kunna fästa vikt vid då man skall bedöma om det finns en anknytning i ett visst fall. En situation är då näringsverksamheten *utövas* på ett brottsligt sätt. En annan är då näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt men används för att *genomföra* eller *dölja* brott. Ytterligare en situation är då brottets syfte har varit att *främja* gärningsmannens *näringsverksamhet* i ekonomiskt eller annat hänseende. Jag vill för tydlighetens skull markera att jag ingalunda vill utesluta fall då det finns samband mellan brott och näringsverksamhet utan att något av dessa kriterier passar in.

Jag vill nu närmast helt kort illustrera innebörden av dessa kriterier mot bakgrund av några starkt förenklade typfall. De fall som jag därvid kommer att nämna är inte sådana som i första hand står i blickpunkten när det gäller den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde, utan de har valts ut för att illustrera förekommande gränsdragningsfrågor.

Vi kan anta att en person är införd i handelsregistret som enskild näringsidkare. Han har en anställd och driver sin näringsverksamhet i och från det hus där han också har sin bostad. Personen i fråga gör sig skyldig till olika brott. Frågan är nu inte om brotten är allvarliga nog för att kvalificera för näringsförbud, utan i vad mån de över huvud bör kunna beaktas vid en prövning. Brotten är dessa:

Misshandel av en uppdragsgivare och olaga hot mot en anställd. Om brotten har sin orsak i sådant som rör uppdrags- och anställningsförhållandena finns det skäl att anse att det är fråga om brott i näringsverksamhet. Verksamheten kan då sägas ha bedrivits på ett brottsligt sätt.

Stöld av egendom hos en uppdragsgivare. Om stölden begicks i syfte att tillföra näringsverksamheten egendom, kan det finnas skäl att anse den som brott i näringsverksamhet. I detta fall kan verksamheten tänkas ha utövats på ett brottsligt sätt. Mitt antagande bygger också på att syftet varit att främja näringsverksamheten. En annan sak är att ett sådant syfte kan vara svårt att bevisa, inte minst om stölden avsåg t. ex. pengar.

Mordbrand och försäkringsbedrägeri i syfte att få försäkringsersättning för förstört lager och skadade inventarier. Rörelsen har i detta fall använts för att genomföra brott, och detta skall kunna anses som brott i näringsverksamhet.

Köp av stulna maskiner och bildäck, alltså häleri. Om maskinen är avsedd för rörelsen – något som kan framgå av dess beskaffenhet – bör brottet i den delen kunna anses utövat i näringsverksamhet, på samma sätt som stölden ovan. Om bildäcken är avsedda för en bil som ingår i eller används i rörelsen, bör också det brottet kunna betraktas som brott i näringsverksamhet.

Olaga sprittillverkning i husets källare och spritförsäljning på kontoret. Om näringsverksamheten används för att dölja tillverkningen och försäljningen, finns en tillräcklig anknytning mellan brottet och näringsverksamheten. Beroende på näringsverksamhetens art och bl. a. omfattningen av tillverkningen och försäljningen kan det också tänkas att det är fråga om ett brottsligt utövande av näringsverksamhet.

Frågan om det finns ett samband mellan ett brott och en persons näringsverksamhet bör avgöras på rent objektiva grunder. Avgörande skall alltså vara de faktiska omständigheter som grundlägger ett samband.

Endast sådana brott får ligga till grund för näringsförbud som vederbörande har gjort sig skyldig till medan han var näringsidkare. Det krävs däremot inte att han är näringsidkare då talan om näringsförbud väcks.

Uttrycket *brott* täcker såväl ett som flera brott. Att brottet *inte är ringa* betyder i detta sammanhang att rekvisitet inte bör anses uppfyllt om bara böter ingår i straffskalan. Även om fängelse ingår i straffskalan, bör ett enstaka brott i allmänhet inte anses uppfylla rekvisitet om den faktiska påföljden är böter. Ett motsatt synsätt kan dock vara befogat om det är fråga om ett högt bötesstraff som gäller brott mot en central straffbestämmelse, t. ex. ocker eller trolöshet mot huvudman.

Vid upprepad brottslighet kommer saken delvis i ett annat läge. Då bör även brott mot straffstadganden som bara är sanktionerade med böter kunna sammantagna innebära brott som inte är ringa. Detsamma gäller om någon flera gånger dömts till böter för brott för vilka fängelse ingår i straffskalan.

Enligt punkt 2 kan näringsförbud vidare komma i fråga i vissa fall då någon i egenskap av enskild näringsidkare har *underlåtit att betala* sådan *skatt, tull eller avgift* som omfattas av betalningssäkringslagen.

Hänvisningen till betalningssäkringslagen innebär att en underlåtelse att betala andra medelsslag än sådana som omfattas av den lagen inte kan ligga till grund för näringsförbud enligt denna punkt. En underlåtelse att betala föreligger vid den tidpunkt då förfallotiden för skatten, tullen eller avgiften har överskridits. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen råder det i allmänhet ingen tvekan om tidpunkten för betalningsskyldighetens inträde. Betalningsskyldigheten föreligger normalt även om det beslut som ligger till grund för ett skattekrav har överklagats. Om anstånd har beviljats kommer saken i ett annat läge. Då har inte någon betalningsskyldighet underlåtits.

Att någon har underlåtit att betala skatt m. m. i egenskap av enskild näringsidkare innebär, liksom vid brott, att det skall finnas en anknytning mellan underlåtelsen och vederbörandes näringsverksamhet. Det blir därför i första hand betalningen av de s. k. företagarskatterna som får praktisk betydelse. Till företagarskatterna brukar räknas arbetsgivaravgifter, mer-

värdeskatt, källskatter som innehållits för anställda och punktskatter. Preliminär B-skatt hör också till denna kategori, även om B-skatten delvis kan omfatta inkomster från annat än näringsverksamhet. På samma sätt kan t. ex. vägtrafikskatten avse både privata fordon och sådana som används i näringsverksamhet. Ett annat exempel är att det i kvarstående skatt kan ingå skatt på både rörelseinkomst och inkomst av annat slag. Begreppet företagarskatter låter sig därför inte entydigt avgränsas bara genom en bestämning till vissa medelsslag, som typiskt sett kan förekomma i samband med näringsverksamhet. Dessutom kan det i vissa fall vara motiverat att ta hänsyn till andra skatte- och avgiftsskulder än sådana som har ett omedelbart samband med den löpande driften av ett företag. Av en seriös näringsidkare bör man t. ex. också kunna kräva att han betalar skatteskulder som uppkommer i samband med att ett företag byter ägare. Av detta följer att t. ex. skatt på realisationsvinst samt gåva skall kunna beaktas. Katalogen över de skatter och avgifter som skall kunna tillmätas betydelse i sammanhanget är således ganska omfattande. Detta innebär emellertid inte att varje skuld avseende ett i betalningssäkringslagen upptaget medelslag skall anses ha det nödvändiga sambandet med en näringsverksamhet. Huruvida gäldenären har underlåtit att betala en viss skatt, tull eller avgift i näringsverksamhet får därför bedömas mot bakgrund av omständigheterna i varje särskilt fall.

Vid den bedömningen får beaktas att en näringsidkare inte alla gånger själv kan bestämma i vilken ordning hans skulder till det allmänna betalas. Enligt lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter kan t. ex. en restitutionsfordran på mervärdeskatt tas i anspråk av kronofogdemyndigheten för avräkning mot en privat arvsskatteskuld, vilket kan få till följd att rörelseanknutna skulder inte kan betalas. Å andra sidan kan en näringsidkare själv ha möjlighet att disponera betalningsströmmarna på ett sådant sätt att den skuld som är direkt hänförlig till näringsverksamheten hålls nere. Detta kan t. ex. vara fallet om privat egenom säljs för att ge ett tillskott av rörelsekapital och detta tillskott ökas genom att skatt på försäljningsvinsten inte betalas. Dessa exempel visar att skuldbilden inte alltid ger ett direkt besked om huruvida betalningsunderlåtelsen bör läggas gäldenären till last i hans egenskap av näringsidkare. I vissa fall måste därför en helhetsbedömning göras av näringsidkarens olika mellanhavanden med det allmänna.

Näringsförbud kan komma i fråga bara om betalningsunderlåtelsen inte är ringa. Även om de flesta medelsslag som jag nyss har anfört skall kunna beaktas, måste betalningsunderlåtelsen således vara kvalificerad för att utgöra självständig grund för näringsförbud. Hänsyn får då tas till både skuldens absoluta storlek och dess relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten. För att underlåtelsen inte skall anses ringa i den mening som avses här måste krävas att den inte uppgår till ett oansenligt belopp. Man bör också ta hänsyn till om det är en mera definitiv betalningsunderlåtelse eller bara en kortvarig försening. I det senare fallet kan det finnas skäl att ibland anse en underlåtelse som ringa, även om beloppet inte var oansenligt. Är det fråga om definitiva betalningsunderlåtelser eller långvariga förseningar ter sig ett motsatt synsätt naturligt.

Andra stycket

I andra stycket anges de två ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att näringsförbud skall få meddelas. Den första av dessa är att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Vid prövningen av om så skett får hänsyn tas inte bara till brottsligheten eller betalningsunderlåtelsen utan även till åsidosättanden av andra slag. Om väl domstolen kommer fram till att vederbörande grovt åsidosatt sina åligganden, har den att därefter pröva om förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Uttrycket att vederbörande skall ha *grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet* avviker något från det som används i KL (199b § första stycket) och i kommitténs förslag (1 § första stycket). Där sägs i stället att vederbörande skall ha "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". Någon saklig skillnad är dock inte avsedd. Det uttryck som används här har dock ansetts passa bättre samman med den konstruktion som bestämmelsen om näringsförbud mot vissa företrädare för juridiska personer m.fl. i 4 § har fått. Rörande innebörden av uttrycket hänvisas till vad som tidigare anförts om när det bör anses finnas ett samband mellan ett brott och utövarens näringsverksamhet.

Allvarlig ekonomisk brottslighet i verksamheten innebär ett grovt åsidosättande av vad som har ålegat näringsidkaren. En sådan brottslighet i verksamheten som föranleder frihetsberövande påföljd bör, om denna inte är helt kortvarig, normalt bedömas som ett så kvalificerat åsidosättande. Även brottslighet som traditionellt har uppfattats som något mindre allvarlig – exempelvis vissa bokföringsbrott och uppbördsbrott – bör kvalificeras som ett grovt åsidosättande, om den upprepats under lång tid eller vid ett flertal tillfällen.

Ofta torde den brottslighet som näringsidkaren fällts till ansvar för ensam innebära att han grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Detsamma kan gälla då näringsidkaren i stället för brott gjort sig skyldig till underlåtelse att betala skatter m.m. Detta får typiskt sett ofta anses vara fallet om hans samlade skulder rörande skatter, tullar och avgifter av det slag som här är i fråga uppgår till 100 000 kr. eller mer. Hänsyn måste dock självfallet tas till vad som utgör skälet till skulden, liksom till omständigheterna i övrigt. Har näringsidkaren hamnat i betalningssvårigheter av skäl som han inte kunnat råda över eller som eljest varit försvarliga, bör detta spela in vid bedömningen av om han grovt åsidosatt sina åligganden. Att ett förbud i ett sådant fall f.ö. inte heller borde anses påkallat från allmän synpunkt står också klart.

Det kan å andra sidan vara fråga om ett grovt åsidosättande även i vissa fall då skulden understiger 100 000 kr. Detta kan vara förhållandet om vederbörande har gjort sig skyldig till upprepad betalningsunderlåtelse under en längre tid eller det har förekommit andra tecken på illojalitet.

Som exempel på detta kan nämnas att en näringsidkare år efter år undandrar sig sin deklarationsskyldighet och sedan inte heller betalar de skatter som påförs på grund av skönstaxeringar. Utredningssvårigheterna medför att dessa fall många gånger får passera utan åtal för skattebedrägeri, och någon konstaterad skattebrottslighet som kan läggas till grund för

ett näringsförbud finns det följaktligen inte. I sådana fall bör därför kravet på skuldbeloppets storlek inte ställas alltför högt.

Vid bedömningen av om näringsidkaren grovt åsidosatt sina skyldigheter får enligt andra meningen i andra stycket hänsyn tas också till *andra omständigheter* än dem som nämns i första stycket. Hit hör bl. a. brott som har preskriberats, förutsatt givetvis att det i botten ligger ett icke preskriberat brott som inte är ringa eller en konstaterad betalningsunderlåtelse.

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.2) gett exempel på åsidosättanden som kan beaktas. Hänsyn får i princip tas till varje slag av åsidosättande som vederbörande har gjort sig skyldig till som näringsidkare. Om vederbörande har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, men som likväl inte anses ensamt innebära att han har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet, är det naturligt att en eventuell skuld avseende sådana skatter m. m. som omfattas av betalningssäkringslagen tillmäts särskild tyngd vid den samlade bedömningen vid sidan om brottsligheten. På motsvarande sätt kan det finnas skäl att tillmäta brott särskild betydelse då talan om näringsförbud i första hand bygger på att vederbörande har underlåtit att betala skatter m. m. Man bör vidare se särskilt allvarligt på systematiska åsidosättanden av åligganden. Det bör således i princip alltid anses som ett grovt åsidosättande om näringsidkaren, vid sidan om brottsligheten eller betalningsförsummelsen, har systematiskt nonchalerat t. ex. förelägganden och förbud från myndigheter, arbetsrättsliga förpliktelser eller sådana som gäller arbetsmiljön, liksom klara åsidosättanden av civilrättsliga åligganden. Detta bör gälla även om man inte kan konstatera ett systematiskt åsidosättande av åligganden av enbart visst slag, utan oegentligheterna fördelar sig på sinsemellan skiftande slag av åligganden.

Om domstolen finner att vederbörande har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet, har den att pröva om näringsförbud är *påkallat från allmän synpunkt*. Vid denna prövning är omfattningen av oegentligheterna givetvis av största betydelse, liksom hur allvarliga dessa är. Härigenom kommer prövningen av om förbud är påkallat att i viss utsträckning flyta samman med bedömningen av om personen i fråga har gjort sig skyldig till ett grovt åsidosättande. Till grund för prövningen av om förbud är påkallat bör dock ligga en bredare bedömning, varvid bl. a. hänsyn skall tas även till omständigheter som talar till näringsidkarens förmån.

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

Vid prövningen bör domstolen försöka göra en helhetsbedömning av vederbörandes förhållanden i näringsverksamhet. Av betydelse är bl. a. den verksamhet som näringsidkaren har bedrivit och arten och omfattningen av de oegentligheter som har förekommit, liksom under hur lång tid de har pågått. Hänsyn får därvid – som framgår av andra meningen i andra stycket – tas till alla slags åsidosättanden som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i denna sin egenskap. Det bör också beaktas vilken tilltro man kan fästa till vederbörandes vilja och möjligheter att i fortsättningen driva näringsverksamhet på ett seriöst sätt. Hänsyn skall tas inte bara till de åsidosättanden som han har gjort sig skyldig till, utan också till sådant som kan tänkas göra bilden av hans hittillsvarande förhållanden ljusare. Från allmän synpunkt sett måste näringsförbud normalt bedömas som mindre påkallat om personen i fråga under lång tid har bedrivit en seriös rörelse och därefter kommit att ägna sig åt oegentligheter, än om han inte har ägnat sig åt annat än oseriös verksamhet. Man skall också beakta om det finns andra tillgängliga medel än näringsförbud med vilka man kan komma till rätta med näringsidkaren. Näringsförbud är en mycket ingripande åtgärd och bör därför normalt tillgripas först om näringsidkaren har visat sig mer eller mindre immun mot andra sanktioner och påtryckningsmedel.

Då skatterekvisitet åberopas är det av särskilt intresse vid prövningen att söka fastställa i vad mån betalningsunderlåtelsen tyder på en allmän benägenhet hos näringsidkaren att sätta sig över skyldigheten att betala skatter och avgifter. Detta innebär att hänsyn kan tas till såväl anledningen till skulden som den beredvillighet gäldenären har visat för att nå en betalningsuppgörelse med kronofogdemyndigheten. En näringsidkare som har hamnat i oförutsedda betalningssvårigheter på grund av omständigheter som ligger utanför hans kontroll bör således inte betraktas på samma sätt som den som planmässigt utnyttjar självtagna skattekrediter som ett led i sin näringsverksamhet. Hur det förhåller sig med detta torde man många gånger kunna bedöma redan genom att jämföra beloppet av restförda skatter och avgifter med storleken på andra skulder.

När det gäller indrivningsskedet får man på liknande sätt göra en skillnad mellan å ena sidan den som t. ex. beviljas en avbetalningsplan och sköter denna och å andra sidan den som på olika sätt försöker undandra sig indrivningsåtgärder. Om gäldenären tidigare har visat sig obenägen att sköta sina betalningar bör också detta kunna beaktas i sammanhanget.

Om de grova åsidosättandena har berott på okunnighet, oskicklighet eller slarv bör de normalt inte leda till näringsförbud. Undantag från denna princip kan vara befogat om okunnigheten, oskickligheten eller slarvet har satts i system och det finns anledning att tro att vederbörande därför också i fortsättningen kommer att utgöra en skadehärd.

I 3 § anges några omständigheter som bör tilläggas särskild betydelse vid prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt.

2 §

Näringsförbud får också meddelas den som försatts i konkurs och då var enskild näringsidkare, om han förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och förbudet är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen motsvarar, med några väsentliga avvikelser som har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.5), 199 b § första och tredje styckena KL. Den har ingen motsvarighet i kommitténs förslag.

Paragrafen anger förutsättningarna för näringsförbud i samband med konkurs. Förbud skall alltså, förutom vid brott eller viss betalningsunderlåtelse som inte är ringa, kunna meddelas en enskild näringsidkare som har försatts i konkurs. Ytterligare förutsättningar för förbud är enligt denna paragraf liksom enligt 1 § att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet – genom att ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt – samt att förbudet är påkallat från allmän synpunkt.

I fråga om begreppet näringsidkare kan jag hänvisa till vad som sagts i allmänmotiveringen (avsnitt 4.3.1) och i specialmotiveringen till 1 §.

Innebörden av att konkursgäldenären har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer utvecklas närmare i förarbetena till nu gällande regler, vartill hänvisas (prop. 1979/80: 83 s. 31 f och SOU 1979: 13 s. 75 f). Detsamma gäller innebörden av att det har skett ett åsidosättande av annat slag (nyssnämnda prop. s. 32 f och betänkande s. 76 ff). Jag kan också hänvisa till vad som i förevarande lagstiftningsärende har anförts i fråga om det senare uttrycket i allmänmotiveringen (avsnitt 4.2.2) liksom i specialmotiveringen till 1 §.

Till skillnad från nu gällande reglering upptar lagen om näringsförbud ingen särskild bestämmelse om näringsförbud vid upprepade konkurser. Att en person upprepade gånger har misslyckats som affärsman och åsamkat sina kreditgivare stora förluster leder således inte till att lägre krav skall ställas på graden av oegentligheter som skall kunna medföra näringsförbud. En annan sak är att ett medvetet otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet i sig kan innebära att vederbörande får anses ha grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Det torde därför ofta finnas anledning att överväga förbud just för sådana personer som har varit inblandade i flera konkurser.

Vad jag har anfört i specialmotiveringen till 1 § om att det skall finnas en anknytning mellan de förfaranden som skall kunna föranleda näringsförbud och näringsidkarens verksamhet gäller även här. Vid bedömningen av om konkursgäldenären har handlat grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet får, liksom idag, hänsyn endast tas till sådana oegentligheter som förekommit i den näringsverksamhet som har avslutats med konkurs (jfr prop. 1979/80: 83 s. 55). Detta innebär att ett färre antal oegentligheter kan komma att få beaktas om konkursrekvisitet i ett visst fall åberopas i stället för något av rekvisiten brott eller betalningsunderlåtelse som inte är ringa. Åklagaren kan därför ibland ha anledning att i första hand grunda en talan på något av dessa senare rekvisit men åberopa konkursrekvisitet alternativt om han tvekar om i vad mån det första rekvisitet är uppfyllt.

Att ett förbud skall vara påkallat från allmän synpunkt innebär, att det skall göras en helhetsbedömning av det slag som jag har anfört i specialmotiveringen till föregående paragraf. Kravet innebär en förändring i förhållande till vad som gäller idag. Vid bedömningen av om förbud är påkallat

från allmän synpunkt får hänsyn tas till även andra oegentligheter i näringsverksamhet än sådana som har förekommit i den rörelse som avslutats med konkurs.

3 §
Vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet.

Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande reglering. Den motsvarar i huvudsak 1 § andra stycket i kommittéförslaget.

Paragrafen anger några omständigheter som bör tilläggas särskild betydelse vid prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt. Frågan har behandlats i avsnitt 4.2.6 i den allmänna motiveringen.

Domstolen skall särskilt beakta om förfarandet skett systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet. Tanken med att ange den senare omständigheten är att vederbörande borde ha tagit varning av domen. De nämnda omständigheterna är att uppfatta som vägledning för domstolarnas prövning. Avsikten är att bl. a. härigenom främja en enhetlig rättstillämpning.

Det skall alltså särskilt beaktas om missbruket har skett *systematiskt*. I detta ligger att det varit fråga om upprepade förfaranden som genomförts efter viss beräkning. Det senare förhållandet utmärker också kriteriet att åsidosättandet har *syftat till betydande vinning*. Ett förbud kan således vara mera påkallat för den näringsidkare som t. ex. under en längre tid inte betalar in några skatter eller avgifter med beräkningen att själv få vinning än för den som oförskyllt hamnar i ett trängt ekonomiskt läge.

Vidare skall särskild hänsyn tas till om åsidosättandet har medfört eller varit ägnat att medföra *betydande skada*. I första hand syftas här på ekonomiska skador som kan förorsakas vederbörandes borgenärer eller anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter och andra. Men även personskador och sakskador, som har eller kunde ha uppkommit på grund av exempelvis bristfälligt arbetarskydd eller miljöbrott, skall beaktas.

Slutligen skall det särskilt beaktas om näringsidkaren tidigare har fått någon varning i form av att han *dömts för brott i näringsverksamhet*. Har han trots en sådan dom fortsatt med oegentligheter, är det i princip mera befogat att meddela ett förbud än om han lagförs för första gången.

Domstolen måste i varje enskilt fall bedöma vilken betydelse som bör tilläggas en tidigare dom och den betydelse dess ålder bör ha. Det torde ofta få anses särskilt graverande om näringsidkaren har fortsatt med sådana oegentligheter som domen avsåg. Om vederbörande har dömts flera gånger men ändå fortsatt att åsidosätta sina åligganden, får han normalt anses kvalificerad för förbud. Likaså bör i allmänhet den få förbud som tidigare har varit underkastad näringsförbud och som ertappas med nya allvarliga åsidosättanden.

Det kan också finnas skäl att anse att vederbörande borde ha tagit varning av någon annan myndighetsåtgärd, exempelvis förbud utfärdade av miljövårdsmyndigheter.

Innebörden av förevarande bestämmelse är att domstolen, då den prövar om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, skall ta särskild hänsyn till sådana omständigheter som anges i paragrafen. Det bör betonas att det dock inte är nödvändigt att någon av dem föreligger för att näringsförbud skall kunna meddelas. Det bör också framhållas att det i det enskilda fallet kan finnas anledning att fästa vikt vid andra omständigheter än de angivna.

Av vikt bör således ofta vara bl. a. om åsidosättandena har pågått länge. Hänsyn bör också tas till hur verksamheten i övrigt har bedrivits. Som anförts i specialmotiveringen till 1 § skall även sådana omständigheter beaktas som tjänar till att skapa en positiv bild av vederbörande.

För att konkretisera sin uppfattning om när näringsförbud bör meddelas för kommittén en diskussion i anknytning till fem typfall (s. 400 ff). Jag återger fallen och kommitténs kommentarer i det följande.

1. En näringsidkare har under ett flertal år försummat sin bokföringsplikt. – Detta torde inte i sig böra föranleda näringsförbud, även om det får anses röra sig om ett grovt åsidosättande. Om näringsidkaren döms för bokföringsbrott och därefter fortsätter att nonchalera sin skyldighet att sköta bokföringen, bör dock näringsförbud åläggas.

2. En person har gått i konkurs eller fått egna bolag försatta i konkurs fem gånger under de senaste tio åren. Han har då och då försummat sin skyldighet att deklarera för inkomstskatt och mervärdeskatt liksom sin skyldighet att betala in skatter och avgifter till staten. Han har vid tre tillfällen i samband med konkurserna dömts för brott mot uppbördslagen, en av dessa gånger dessutom för bokföringsbrott. Nu väcks på nytt åtal för brott mot uppbördslagen. Samtidigt förs talan om näringsförbud. – Även om inte näringsidkaren agerat för att skaffa sig själv vinning och även om det rört sig om ganska blygsamma belopp, får här näringsförbud anses motiverat. Grunden för förbudet är främst de tre domarna och de upprepade åsidosättandena, som i huvudsak är av samma art. Konkurserna bör inte i sig ha någon betydelse för bedömningen. De framstår visserligen som naturligt förbundna med åsidosättandena, men även om – teoretiskt sett – inga konkurser förekommit hade näringsförbud varit motiverat.

3. En näringsidkare, som drivit näring i aktiebolagsform, har under en följd av år helt åsidosatt bolagens skyldighet att betala skatter och avgifter till staten. Flera av hans bolag har till följd härav försatts i konkurs. – Näringsförbud får normalt anses motiverat, eftersom det synes ha rört sig om ett systematiskt beteende under mycket lång tid. De upprepade konkurserna bör inte betraktas som i och för sig försvårande, även om de utgjort ett naturligt led i missförhållandena.

4. En företagare med ca 20 anställda fortsätter verksamheten i sitt aktiebolag under två till tre år trots att bolaget är insolvent. Han förvärrar härigenom bolagets ekonomiska ställning avsevärt och gör sig skyldig till vårdslöshet mot borgenärer. Han underlåter under denna tid att sända in redovisningshandlingar till patent- och registreringsverket. När bolaget går

i konkurs är underskottet ca två miljoner kronor. – Även om skadorna här är stora bör näringsförbud inte komma i fråga i detta fall, om det inte kan visas att näringsidkaren planerat hela förfarandet för att skaffa sig eller sina närstående personlig vinning. Skulle han tidigare ha dömts för likartad brottslighet, kommer saken i ett annat läge. Det förhållandet att han efter konkursen men före målets avgörande kan ha hunnit komma i gång med ett nytt företag, som går bra och där flera personer är anställda, bör inte i sig få betydelse för näringsförbudsprövningen.

5. En rörelseidkare tar inför en hotande konkurs ut alla medel – ca en halv miljon kronor – från företagets bankkonton och ger sig iväg med pengarna till utlandet. I övrigt har han skött sig klanderfritt. – I detta fall är, enligt kommitténs uppfattning, näringsförbud inte någon adekvat sanktion.

Jag kan i stort instämma i kommitténs bedömningar, utom i fråga om fallen 4 och 5. Till skillnad från kommittén anser jag att ett näringsförbud ligger nära till hands i fall som dessa, om det inte finns några omständigheter som talar i motsatt riktning. När det gäller fall 5 kan det visserligen hävdas att ett näringsförbud skulle vara ett slag i luften, eftersom rörelseidkaren i fråga sannolikt inte kommer att ägna sig åt näringsverksamhet i Sverige under överskådlig tid. Det kan å andra sidan inte uteslutas att han från utlandet kan komma att utöva ett faktiskt inflytande på företagsamhet här i landet, t. ex. genom att äga aktiemajoriteten i ett svenskt aktiebolag. Enligt min mening bör man därför även i ett fall som detta göra en noggrann prövning av alla omständigheter och således inte utgå från att en utlandsflyttning alltid är ett avgörande skäl mot näringsförbud.

4 §

Näringsförbud får vidare meddelas den som varit bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag under tid då bolaget underlåtit att betala skatt, tull eller avgift i sådant hänseende som avses i 1 § första stycket 2, om förutsättningarna för förbud enligt 1 § andra stycket är uppfyllda. Detsamma gäller om han själv i bolagets verksamhet gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Han får även meddelas näringsförbud om bolaget försatts i konkurs och förutsättningarna i övrigt för förbud enligt 2 § är uppfyllda.

Vad som sägs i första stycket om bolagsman i ett handelsbolag gäller även styrelseledamot och suppleant för sådan i ett aktiebolag och en ekonomisk förening, verkställande och vice verkställande direktör i ett aktiebolag samt den som i annan egenskap faktiskt utövat ledningen av en näringsverksamhet. Detsamma gäller den som utåt framstått som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

Näringsförbud får dessutom meddelas annan befattningshavare än som anges i första och andra styckena, om han haft befogenhet att fullgöra en näringsidkares skyldigheter i särskilt avseende och i den egenskapen gjort sig skyldig till brott som inte är ringa samt förutsättningarna för förbud enligt 1 § andra stycket är uppfyllda.

Paragrafens två första stycken motsvarar, med vissa avvikelser, 199 b § andra stycket KL. Tredje stycket saknar motsvarighet i gällande reglering. Paragrafen motsvarar – med vissa avvikelser som har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.2 och 4.3.3) – 2 § i kommitténs förslag.

Genom denna paragraf blir regleringen tillämplig även då oegentligheter har begåtts i verksamhet som har bedrivits av ett handelsbolag (kommanditbolag), ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Näringsförbud kan då enligt bestämmelserna i 4 § meddelas vissa ställföreträdare för den juridiska personen. Förbud kan vidare, enligt andra stycket första meningen, riktas mot den som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet, oavsett om denna har drivits under enskild firma eller av en juridisk person. Andra meningen i andra stycket innehåller en regel som främst riktar sig mot den som handlar som bulvan i näringsverksamhet som bedrivs under enskild firma. Enligt tredje stycket kan förbud vidare meddelas en person i ett företag som, utan att ha faktiskt utövat ledningen av verksamheten, dock haft en sådan ställning att han kan fällas till ansvar för brott enligt principerna för s. k. företagaransvar.

Första stycket

Bestämmelsen innebär att näringsförbud kan meddelas den som är bolagsman i ett handelsbolag i denna hans egenskap. Är handelsbolaget ett kommanditbolag, skall förbud enligt denna regel dock kunna meddelas bara sådan bolagsman som är komplementär. För att undvika missförstånd har detta ansetts böra framgå av lagtexten.

Förutsättningarna för förbud är desamma som enligt 1 och 2 §§. Bestämmelsen tar sikte på det fallet att det i den verksamhet som bolaget bedrivit har förekommit sådana oegentligheter som kan kvalificera för näringsförbud. Den bygger på tanken att bolagsmannen intar en sådan ställning, att han är ansvarig för oegentligheterna. För att näringsförbud skall meddelas skall dock bolagsmannen själv i bolagets verksamhet ha gjort sig skyldig till brott enligt 1 § första stycket 1 eller själv kunna lastas för betalningsunderlåtelse av det slag som anges i 1 § första stycket 2 vilken bolaget gjort sig skyldigt till. Det är också han som skall ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet, och förbud skall vara påkallat från allmän synpunkt såvitt avser just honom. Om handelsbolaget (kommanditbolaget) har försatts i konkurs kan bolagsmannen vidare meddelas näringsförbud endast om de förutsättningar för näringsförbud vid sidan om konkurskravet som anges i 2 § är tillämpliga på honom själv. Har en bolagsman i ett handelsbolag t. ex. genom avtal uteslutits från förvaltningsrätten och därför inte haft möjlighet att påverka det handlande som inrymt bolagets oegentligheter, skall näringsförbud således inte komma i fråga för hans del.

Andra stycket

Genom denna bestämmelse blir regleringen tillämplig även på styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar, liksom på suppleanter till dessa. Också verkställande och vice verkställande direktörer i aktiebolag omfattas av lagen och kan åläggas näringsförbud. Däremot gäller reglerna inte styrelseledamöter i handelsbolag eller i ideella föreningar eller stiftelser som driver rörelse, i denna deras egenskap. Inte heller träffar reglerna dem som i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening kallar sig verkställande direktör. Även firmatecknare faller utanför de kategorier som automatiskt omfattas av regleringen i 1 och 2 §§.

De senast nämnda personerna kan ändå träffas av reglerna om de i det enskilda fallet passar in på beskrivningen i första meningens senare led. Näringsförbud kan meddelas den som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet. Avsikten är bl. a. att träffa de personer som inte utåt framträder som företrädare utan handlar genom bulvan.

Innebörden av att bestämmelsen är tillämplig på den som har utövat ledningen av en *näringsverksamhet* är att näringsförbud kan komma i fråga för såväl den som är verksam i en enskild näringsverksamhet som den som utövar den faktiska ledningen i en näringsverksamhet som bedrivs av en juridisk person, t. ex. ett aktiebolag eller staten eller en kommun.

Uttrycket *faktiskt utövat ledningen* skall förstås så, att den som i realiteten utövar bestämmanderätten i företaget skall träffas av reglerna. Det är således inte tillräckligt att han har den formella bestämmanderätten om han inte utövar denna i praktiken. Det är å andra sidan inte heller nödvändigt att han, för att kunna omfattas av bestämmelsen, har någon formell beslutanderätt i företaget. Det avgörande är, om han är den som fattar beslut angående företagets angelägenheter.

Aktieägare träffas således inte automatiskt av reglerna. I många fall måste dock den som har ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansföretag antas ha faktiskt utövat ledningen av företaget (jfr prop. 1979/80: 83 s. 36).

Den andra meningen tar sikte på den som *utåt framstått som ansvarig för en enskild näringsverksamhet*. Därmed avses i första hand den som har varit registrerad som innehavare av en rörelse som drivits under enskild firma. Om rörelsen inte har varit registrerad blir bestämmelsen tillämplig på den som utåt har uppträtt som innehavare av denna. Bestämmelsen tar sikte på både det fallet då det rättsligt sett varit fråga om en enskild näringsverksamhet och det då verksamheten i själva verket har utövats av t. ex. ett handelsbolag men utåt framträtt som en enskild näringsverksamhet.

Tredje stycket

Det finns anställda som, utan att ha haft ett så övergripande ansvar för en näringsverksamhet som ligger i att de kan sägas ha utövat den faktiska ledningen av denna, ändå har haft en så självständig eller ansvarsfull ställning i ett företag att de enligt principerna för s. k. företagaransvar kan straffas för brott som har begåtts i verksamheten (i betänkandet s. 228 ff beskrivs begreppets innebörd närmare). Bestämmelsen i tredje stycket innebär att näringsförbud kan meddelas en person som hör till denna krets av befattningshavare, om han i den befattningen har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Därutöver krävs att han har grovt åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet och att förbud befinns påkallat från allmän synpunkt.

Om brottet har bedömts enligt principerna för företagaransvar är därmed också fastslaget att vederbörande hör till den krets av befattningshavare som bestämmelsen riktar sig mot. Det kan dock även tänkas att en person som hör till denna krets i stället begår brott som inte är ringa av annat slag än som faller under principerna för företagaransvar, t. ex. förskingring

eller annat brott enligt brottsbalken. Näringsförbud kan meddelas också på grund av sådan brottslighet under förutsättning att brottet utfördes i den befattning som var förenad med företagaransvar. I detta senare fall får alltså i ett mål om näringsförbud särskilt prövas om vederbörande har haft en ställning som är förenad med sådant ansvar.

Den tidpunkt vid vilken någon skall ha innehaft en sådan ställning eller befattning som anges i 4 § är den då oegentligheterna inträffade. Den som har tillträtt en sådan ställning eller befattning i ett företag efter det att de åsidosättanden skedde som ligger till grund för en talan om näringsförbud skall inte kunna få förbud på grund av dessa, och inte heller den som har hunnit lämna rörelsen innan de inträffade. Detta betyder också att näringsförbud inte skall kunna meddelas någon på grund av sådana brott eller andra oegentligheter som han gjorde sig skyldig till medan han ännu var underlydande i rörelsen. Sådana oegentligheter skall över huvud inte beaktas vid prövningen. Det förhållandet att vederbörande då oegentligheterna ägde rum hade en befattning som avses i denna paragraf men hunnit lämna posten när talan väcks saknar däremot betydelse. I detta senare fall får oegentligheterna alltså åberopas mot honom.

5 §

Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre och högst fem år.

Paragrafens motsvarighet i KL finns i 199 b § första stycket. Den gällande regeln föreskriver dock ingen minsta tid för förbud. Paragrafen överensstämmer med 1 § tredje stycket i kommittéförslaget.

När domstolen bestämmer tiden för förbudet måste den beakta ändamålen med bestämmelserna. Det främsta syftet är att hindra en person som orsakat stora skador i sin näringsverksamhet att fortsätta med detta. Man skall också kunna ingripa med förbud i ett fall då det skulle framstå som stötande om en person som har begått allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet trots detta skulle få fortsätta att ägna sig åt sådan. Även allmänpreventiva hänsyn måste tas.

För att näringsförbudet skall uppfylla dessa syften måste det gälla under en inte obetydlig tid. Domstolen får vid bestämmande av förbudstiden använda liknande kriterier som vid straffmätning. Oegentligheternas omfattning och karaktär måste tillmätas stor betydelse, liksom den skada som näringsidkarens borgenärer eller anställda, konkurrenterna, konsumenterna, avtalsparter eller andra åsamkats eller kunnat åsamkas. Av stor vikt är också vilken inställning näringsidkaren har visat. En omständighet som bör verka i skärpande riktning är om näringsidkaren har visat sig helt likgiltig för de regler som gäller för näringsverksamhet. Har näringsidkaren tidigare varit underkastad förbud men vägrat att ta rättelse av detta, kan ett långvarigt näringsförbud också vara motiverat. Samma synsätt ter sig befogat om de oegentligheter som leder till näringsförbud är sådana att de även medför ett långvarigt fängelsestraff.

Tiden för förbudet räknas från den dag då domen vinner laga kraft, om domstolen inte har förordnat om omedelbart ikraftträdande enligt reglerna om tillfälligt förbud. Om ett sådant förbud har löpt före domen, kan rätten

bestämma att det skall fortsätta att gälla i väntan på att domen vinner laga kraft (10 §). Jag kan här i övrigt hänvisa till den diskussion som kommittén för om hur förbudstiden bör anges (s. 316 f).

Om en dom på slutligt näringsförbud har föregåtts av ett tillfälligt förbud, måste det beaktas att den sammanlagda tiden för förbuden inte får överstiga fem år. Även då minimigränsen för förbudet, tre år, skall beräknas skall den tid räknas in under vilken ett tillfälligt förbud har gällt.

Den utmätta förbudstiden kan förlängas om förbudet överträds. Detta framgår av 26 §.

9.1.2 Verkan av förbud

Detta avsnitt av lagen omfattar 6 och 7 §§ och innehåller regler om näringsförbudets innebörd. Den första bestämmelsen beskriver bl. a. de olika befattningar hos en juridisk person som den som har näringsförbud inte får inneha (6 §). Den andra uppställer ett förbud mot anställning m. m. hos närstående och i den tidigare rörelsen (7 §).

6 §

Den som är underkastad näringsförbud har inte rätt att driva näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, samt ej heller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som har angetts nu. Inte heller får han på annat sätt faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring. Dessutom gäller att han inte får äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget kommer att överstiga femtio procent.

Näringsförbud utgör inget hinder mot att sådan verksamhet bedrivs som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

Paragrafens närmaste motsvarighet i KL är 199 c § första stycket. Paragrafen motsvarar – med viss avvikelse, som har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.3) – 3 § i kommitténs förslag.

Paragrafen anger tillsammans med 7 § den verkan ett näringsförbud har. De frågor som regleras av paragrafen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 4.4.1–4.4.3.

Första stycket

Den som har näringsförbud får inte *driva näringsverksamhet*. Han får alltså inte vara näringsidkare. Innebörden härav har berörts under 1 § samt i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.1 med hänvisningar).

Förbudet är generellt i den meningen att det i princip avser all näringsverksamhet. Ett näringsförbud kan inte begränsas till att avse enbart en viss bransch eller viss verksamhet.

Däremot kan viss verksamhet undantas från det generella förbudet genom dispens (19 §).

Vidare är det förbjudet för den som är underkastad näringsförbud att vara *bolagsman i ett vanligt handelsbolag eller komplementär i ett kommanditbolag*. Förbudet avser däremot inte ställningen som kommanditdelägare, eftersom en sådan normalt inte har del i bolagets förvaltning. Om det däremot finns ett avtal om att en kommanditdelägare skall ha samma befogenheter som vanliga handelsbolagsmän, kan en sådan ställning vara i strid med förbudet att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet.

Det är också förbjudet för en person med näringsförbud att vara *styrelseledamot* eller *suppleant* för styrelseledamot i ett aktiebolag eller handelsbolag – däri inbegripet kommanditbolag – eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, samt att vara *verkställande eller vice verkställande direktör* i ett aktiebolag eller *i annan egenskap vara ställföreträdare* för en sådan juridisk person som har nämnts tidigare. Det sistnämnda tar främst sikte på firmatecknare. Förbudet grundas i fråga om aktiebolag och ekonomisk förening på de befogenheter som enligt särskild lagstiftning är knutna till de nämnda befattningarna. Motsvarande reglering gäller visserligen inte för de övriga slagen av juridiska personer, men när t. ex. bolagsmännen i ett handelsbolag har anförtrott förvaltningen åt en styrelse, torde ledamöterna av denna ofta få befogenheter motsvarande dem som tillkommer styrelsens ledamöter i ett aktiebolag. Det har därför ansetts att förbudet bör gälla också vissa befattningar hos även andra juridiska personer än aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Det är vidare förbjudet för den som är underkastad ett näringsförbud att *faktiskt utöva ledningen* av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring. Den senare kategorien utgörs av aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Förbudet att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet gäller oavsett företagsform, alltså oberoende av om verksamheten drivs under enskild firma eller av ett aktiebolag eller någon annan juridisk person. Det avser också sådan näringsverksamhet som drivs av statliga och kommunala affärsdrivande verk liksom av andra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Frågan om innebörden av att någon faktiskt utövar ledningen av en näringsverksamhet har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.2) och i specialmotiveringen till 4 §. Den som har fått näringsförbud bryter mot förbudet om han är den som i realiteten bestämmer över en näringsverksamhet och avgör hur den skall drivas. Att han har en *formell* bestämmanderätt – av annat slag än som anges i 6 § – innebär inget brott så länge han inte utövar den.

En person kan å andra sidan bryta mot ett näringsförbud, även om han inte har någon som helst formell beslutanderätt över verksamheten. Företår han en näringsverksamhet, och fattar han på eget ansvar avgörande beslut angående företagets ledning, bryter han mot förbudet, även om han i och för sig är anställd. Detta gäller även om han delar företagets ledning med någon annan. Annorlunda förhåller det sig om han handlar på ägarens

direktiv. Det är alltså tillåtet att förestå en verksamhet så länge man inte fattar självständiga beslut angående företagets ledning.

Den som har ansvaret för enbart en viss del av företagets verksamhet, exempelvis marknadsföringen eller redovisningen, kan inte anses utöva ledningen. Avgörande är här att vederbörande har någon över sig som i sista hand kan bestämma över företagets handlande.

Att idka *rådgivning* till ett företag är i princip inte förbjudet för den som har näringsförbud. Ofta kan emellertid konsultverksamhet anses som näringsverksamhet, och i så fall är den givetvis förbjuden. Rådgivning kan vidare, oavsett om den utgör näringsverksamhet eller ej, tänkas utgöra brott mot lagen (1985: 354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. I vissa lägen kan naturligtvis det som av de berörda rubriceras som rådgivning i själva verket innebära ledning av en näringsverksamhet.

Den som har näringsförbud får vidare inte *äga* så många *aktier* i ett aktiebolag att han har en majoritet av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Ett aktieinnehav som representerar hälften av rösterna eller mindre är inte förbjudet enligt denna punkt. Även ett sådant innehav kan dock vara straffbart, nämligen om det ger den som har fått näringsförbud en möjlighet att faktiskt utöva ledningen av bolaget och han också utnyttjar denna möjlighet. Hans handlande i kombination med aktieinnehavet strider då mot regeln i tredje meningen.

Kommittén har i betänkandet (s. 263 f) gett några exempel för att konkretisera var gränserna går för näringsförbudets räckvidd i det hänseende som nu är i fråga. Jag ansluter mig – med visst tillägg, som särskilt redovisas – till den bedömningen som kommittén redovisar i anknytning till exemplen. Dessa återges i det följande.

Exempel 1. B äger enskilda firman X. A föreståt den och sköter allt i den enligt en generalfullmakt från B som bor på annat håll och bara bryr sig om företaget såtillvida att han uppbär viss vinst. A får här anses ha brutit mot sitt näringsförbud, även om han inte är att betrakta som näringsidkare.

Exempel 2. B äger enskilda firman X. A är anställd däri men sköter bara bokföring, deklarationer, utbetalningar o. d. Detta gör han dock helt på eget ansvar utan att B lägger sig i det. B är i övrigt verksam i rörelsen med inköp, försäljning m. m. A:s inblandning är här inte sådan att han kan anses ha överträtt sitt förbud. Om det visas att han också deltagit i företagets ledning på jämställd fot med B, blir bedömningen en annan.

Exempel 3. A och B är verksamma i ett aktiebolag. B äger alla aktier och är ordförande i styrelsen, där för övrigt hans två barn sitter. B är också VD. A, som är B:s kamrat, delar dock det faktiska ansvaret för bolaget med B. Det misstänks att A bidragit med hälften av aktiekapitalet genom att låna pengarna till B. A har överträtt sitt förbud om det kan visas att han delat företagsledningen med B och inte varit underställd denne. Att det misstänks att A lånat ut pengar kan inte tillmätas någon betydelse. Om detta kan visas, kan det dock få betydelse för bedömningen av B:s inblandning.

Exempel 4. A och B äger en rörelse tillsammans. B sköter om alla praktiska göromål och har allt slutligt ansvar både i teori och praktik genom ett särskilt avtal som träffats. Han samråder dock med A angående

investeringar, skatteplanering, bokföring, verksamhetsinriktning m. m. – Här synes ett handelsbolag föreligga, och A bryter mot näringsförbudet genom att vara bolagsman. Om det i stället är ett aktiebolag, kan han inte sägas bryta mot förbudet, om han inte är styrelseledamot, VD eller suppleant eller (som följer av mitt tillägg till kommitténs förslag om näringsförbudets verkan) äger så stor del av aktierna att hans andel i röstetalet överstiger 50 %. Hans inblandning innebär knappast att han "faktiskt utövat ledningen".

Exempel 5. A är anställd som juridisk och ekonomisk expert i ett aktiebolag. Han har inga formella befogenheter men spelar en viktig roll när det gäller bolagets skatteplanering och utformningen av bolagets avtal med leverantörer och kunder. Denna A:s verksamhet omfattas inte av näringsförbudet, och han skall således inte dömas för överträdelse.

Exempel 6. A är dömd för allvarliga arbetsmiljöbrott i en av honom tidigare driven verksamhet, vilken han avslutat på grund av ett honom ålagt näringsförbud. Han är anställd av B för att ansvara för personalfrågor. Han har bestämmande inflytande över de anställdas löner och övriga anställningsvillkor, bl. a. arbetstider och arbetsmiljö. B lägger sig inte alls i dessa frågor. A har inget inflytande på rörelsen i övrigt. Denna A:s verksamhet bör vara tillåten.

Andra stycket

Ett näringsförbud innebär inte något hinder mot sådan verksamhet som är skyddad av grundlag. Utövning av exempelvis yttrandefriheten, mötesfriheten eller tryckfriheten hindras således inte av ett näringsförbud. Även den som har fått ett sådant förbud får därmed driva exempelvis ett tryckeri, en butik för försäljning av tidningar och böcker eller en teater. Han får också arbeta som t. ex. författare. Grundlagsskyddet medför dock inte att den som är underkastad ett näringsförbud har rätt att vara ställföreträdare för en juridisk person som driver verksamhet av ifrågavarande slag. I praktiken innebär därför undantaget i andra stycket en inskränkning i näringsförbudet endast såvitt avser enskild näringsverksamhet.

Om en person som får näringsförbud tidigare ägnat sig åt sådan verksamhet som skyddas av grundlag, kan det vara lämpligt att rätten i domen anmärker att verksamheten i fråga inte omfattas av förbudet.

7 §

Den som är underkastad näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 4 §. Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvågrad i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

Inte heller får den som är underkastad näringsförbud vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han åsidosatt sina åligganden.

Paragrafen har ingen motsvarighet i KL. Den motsvarar däremot – med viss avvikelse, som har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.4) – 4 § i kommitténs förslag.

Första stycket

Enligt 7 § första meningen får den som har meddelats näringsförbud över huvud inte vara *anställd* hos en person som är närstående till honom. Han får inte heller motta *återkommande uppdrag* av en närstående.

Förbudet omfattar sådan näringsverksamhet som drivs av en närstående, men också sådan i vilken *en närstående har en* sådan *ställning* att han, om det förekommer oegentligheter i näringsverksamheten, själv skulle kunna meddelas näringsförbud enligt 4 §. Detta betyder att den som har meddelats förbud inte får vara anställd exempelvis i ett aktiebolag där en närstående sitter i styrelsen, eller i ett handelsbolag där en närstående är en av flera bolagsmän. Ibland torde ett sådant förbud framstå som alltför strängt, exempelvis om det rör sig om en underordnad ställning i ett stort börsnoterat aktiebolag. Det har dock inte ansetts möjligt att i lagen skilja ut företag som generellt kan undantas från närståendeförbudet från andra. I ett fall som det nämnda kan dock en dispens te sig befogad.

Förbudet mot att ta emot *återkommande uppdrag* innebär att den som har fått näringsförbud inte kan tjänstgöra som konsult åt en närstående i dennes verksamhet eller som exempelvis agent, reparatör eller revisor åt företaget. Att ge enstaka råd eller utföra någon enstaka tjänst är dock inte förbjudet. I ordet *återkommande* ligger att det skall röra sig om flera uppdrag, som inte ligger alltför lång tid efter varandra.

Vid tillämpningen av 7 § måste beaktas att regeln har kommit till för att effektivisera och understödja näringsförbudet i 6 § och att det i övrigt inte finns något skäl att förbjuda anställning och uppdrag hos närstående. Detta bör uppmärksammas framför allt då frågan om att ge dispens för viss anställning kommer upp, men även vid bedömningen av hur allvarlig en överträdelse av närståendeförbudet bör anses ha varit.

I andra meningen preciseras vilka som i detta sammanhang skall anses som *närstående*. Kretsen är begränsad till makar, sambor, föräldrar, barn, syskon samt dem som är besvågrade i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon. Genom att överträdelse av närståendeförbudet är ett brott, måste personkretsen vara så begränsad och klart avskiljbar som möjligt. Det betyder också att regeln får tolkas restriktivt. Som *barn* skall därför inte räknas fosterbarn eller styvbarn, däremot adoptivbarn. Motsvarande gäller för betydelsen av *förälder*. Som *syskon* bör räknas halvsyskon men inte styvsyskon.

Andra stycket

Den som är underkastad näringsförbud får inte heller vara anställd i eller ta emot återkommande uppdrag i samma näringsverksamhet som den i vilken han har åsidosatt sina åligganden. Vid bedömningen av om en viss näringsverksamhet är densamma som den i vilken en person med näringsförbud tidigare har varit verksam får hänsyn tas till flera faktorer. Att företagets firma ändrats kan knappast spela någon självständig roll. Detsamma gäller om företaget byter lokaler eller flyttar till annan ort. Även om företaget genomför vissa ändringar i sin verksamhet, men såväl huvudinriktningen av denna som företagets ledning är densamma som tidigare, torde det ändå finnas skäl att anse att det är fråga om samma företag som tidigare.

Detsamma är fallet om företaget fått ny ägare eller ny ledning men i stort bedriver samma verksamhet som tidigare. Med hänsyn till att det här rör sig om en straffsanktionerad bestämmelse ligger det i sakens natur att gränsdragningen i tveksamma fall bör ske till förmån för den som har fått näringsförbud. Uppkommer frågan huruvida denne i ett sådant fall har överträtt förbudet bör han alltså hellre frias än fällas.

9.1.3 Förfarandet vid prövningen av frågor om förbud

Detta avsnitt av lagen, som omfattar 8–14 §§, innehåller regler om förfarandet då frågan om att meddela näringsförbud har uppkommit.

Avsnittet inleds med en bestämmelse om rättegången i mål om näringsförbud (8 §). Därefter följer en bestämmelse som lägger viss skyldighet rörande näringsförbud på kronofogdemyndighet (9 §). Vidare ges bestämmelser om s. k. tillfälligt näringsförbud (10–13 §§) och om att viss underrättelse skall lämnas när ett förbud meddelas (14 §).

8 §

Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om inte annat föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får dock inte tillgripas i fråga om näringsförbud.

Talan om näringsförbud mot någon som försatts i konkurs får tas upp av samma tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen.

Paragrafen motsvarar, med viss ändring, 199 d § KL. Skillnaden består i att mitt förslag inte har någon motsvarighet till regeln i 199 d § tredje stycket KL om att talan om förbud måste väckas inom viss tid. Paragrafens första stycke motsvarar 6 § i kommittéförslaget.

Första stycket

Enligt förslaget skall talan om näringsförbud även i fortsättningen föras av allmän åklagare i tingsrätt. Då frågan om förbud kommer upp i samband med ansvarstalan rörande ekonomisk brottslighet kan den komma att prövas av särskild eko-tingsrätt (SFS 1985:415). Vanliga brottmålsregler skall gälla för förfarandet, närmare bestämt reglerna om mål som rör brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år. Detta betyder bl. a. att bestämmelserna om forum i brottmål normalt skall tillämpas och att tingsrätten är domför med tre nämndemän, givetvis dock under den förutsättningen att talan om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år inte samtidigt prövas. Rättens avgörande sker genom dom. I övrigt kan i huvudsak hänvisas till specialmotiveringen i det förra lagstiftningsärendet (prop. 1979/80: 83 s. 58 ff). Det bör dock observeras, att förutsättningarna för att offentlig försvarare skall förordnas är delvis förändrade (21 kap. 3 a § RB).

Liksom tidigare skall reglerna om häktning, anhållande och gripande inte vara tillämpliga i fråga om näringsförbud. Detsamma gäller bestäm-

melserna om reseförbud och anmälningsskyldighet. Givetvis kan det ändå bli aktuellt att tillgripa dessa tvångsmedel som en följd av att vederbörande samtidigt misstänks för brott. Övriga tvångsmedel kan användas i fråga om näringsförbud, i den mån reglerna över huvud är tillämpbara.

Den regel i KL som föreskriver att talan om näringsförbud måste väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet – talan får dock alltid väckas så länge konkurs pågår – saknar motsvarighet i den nya lagen. Talan behöver alltså inte väckas inom viss tid från det att de oegentligheter begicks som ligger till grund för den. För att uppfylla den särskilda förutsättning för näringsförbud som anges i 1 § första stycket 1 gäller dock att den oegentlighet som avses där – brott – inte får vara preskriberad. Jag kan här hänvisa till vad jag i allmänmotiveringen har anfört i denna fråga (avsnitt 4.2.2, 4.2.3 och 4.2.6).

Andra stycket

Liksom enligt nu gällande bestämmelser (199 d § andra stycket första meningen KL) får mål om näringsförbud som rör någon som har försatts i konkurs även – dvs. vid sidan om de fora som framgår av de allmänna brottmålsreglerna – tas upp av den tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen.

9 §

Varje kronofogdemyndighet skall särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud i fall som anges i 1 § första stycket 2. Så snart myndigheten finner anledning till det, skall den göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i KL. Enligt 199 e § skall dock TSM, om inte konkursförvaltaren gjort någon anmälan om näringsförbud till åklagaren enligt 55 § eller 185 b §, göra en sådan anmälan, så snart det finns anledning till det. Paragrafen innebär alltså en viss påbyggnad av vad som redan idag åligger vissa kronofogdemyndigheter.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.1) skall kronofogdemyndigheterna ha ett särskilt ansvar för att aktualisera näringsförbud enligt skatterekvisitet, när ett sådant är befogat. Kronofogdemyndigheterna har på detta område en särskild sakkunskap och erfarenhet som måste utnyttjas. Innebörden av bestämmelsen är att kronofogdemyndigheterna fortlöpande skall bevaka utvecklingen av – och alltså hålla sig underrättade om – sådana gäldenärsförhållanden som kan ge anledning till näringsförbud samt anmäla till åklagare då de anser ett näringsförbud påkallat. Bevakningen skall kunna innebära både registerspaning och visst fältarbete, liksom fallbeskrivningar och analyser av skatteförhållanden som är av intresse i sammanhanget. Då kronofogdemyndigheten gör en anmälan till åklagaren bör den bifoga den utredning som finns i ärendet.

10 §

Är det uppenbart att näringsförbud skall meddelas, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

En fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren, om inte annat följer av fjärde stycket. Ett sådant yrkande kan prövas såväl innan talan enligt 8 § har väckts som därefter. Innan ett tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig, om det inte finns anledning att anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han upplysas om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Bifalls en talan om näringsförbud, får rätten i domen självmant förordna om tillfälligt förbud.

Paragrafens första stycke motsvarar, med viss avvikelse som har behandlats i avsnitt 4.5.2 i den allmänna motiveringen, 199 g § första stycket KL. Dess andra och tredje stycken motsvarar 199 g § tredje stycket KL. Paragrafens fjärde stycke motsvarar 199 h § tredje stycket KL. Paragrafen överensstämmer i sak med 7 § första och andra styckena samt 8 § tredje stycket i kommittéförslaget. I andra stycket finns dock ett tillägg som berörs nedan.

I 10 § stadgas om tillfälligt näringsförbud, som kan meddelas i avvaktan på lagakraftägande avgörande. Tillfälligt förbud kan ges redan innan talan enligt 8 § har väckts. Har sådan talan väckts skall domstolen också kunna meddela tillfälligt förbud under hela förfarandet fram till dom i målet. Tillfälligt förbud kan också meddelas i samband med domen. I det senare fallet innebär det tillfälliga förbudet detsamma som ett förordnande om att näringsförbudet skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. Såväl de materiella förutsättningarna som vissa förfaranderegler tas upp i denna paragraf. I 11–13 §§ finns ytterligare regler om förfarandet.

Första stycket

För att tillfälligt näringsförbud skall få meddelas fordras att det är uppenbart att förbud skall meddelas. Detta betyder att bevisläget måste vara helt klart. Dessutom måste omständigheterna vara så graverande att det inte råder någon tvekan om att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åliggande och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Regeln är fakultativ och rätten behöver alltså inte meddela ett tillfälligt näringsförbud även om förutsättningarna för ett sådant är uppfyllda. Väcker åklagaren talan om tillfälligt förbud, och finner domstolen att näringsförbud uppenbart skall meddelas, bör dock också tillfälligt näringsförbud normalt meddelas.

Bakgrunden till det stränga beviskravet är att ett tillfälligt förbud kan ge mycket besvärande effekter för den som drabbas, vilka kanske inte kan repareras om det vid den slutliga prövningen skulle anses att förbud trots allt inte bör meddelas. Det kan tilläggas att om i ett sådant fall vederbörande näringsidkare vänder sig mot staten med anspråk på ersättning för den skada han lidit, statens eventuella ansvar är begränsat till vad som följer av 3 kap. skadeståndslagen (1972: 207).

Andra, tredje och fjärde styckena

I andra, tredje och fjärde styckena finns vissa förfaranderegler. De överensstämmer med dem som gäller idag. I andra stycket andra meningen har dock för klarhetens skull införts en bestämmelse om att ett yrkande om tillfälligt näringsförbud kan prövas såväl innan talan om näringsförbud har väckts som därefter. I övrigt hänvisas till prop. 1979/80: 83 s. 62 f.

11 §

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

Paragrafen motsvarar i sak 199 g § fjärde stycket KL. Den överensstämmer, med viss redaktionell förändring, med 7 § tredje stycket i kommittéförslaget.

Av paragrafen framgår att ett beslut om tillfälligt näringsförbud skall gälla omedelbart, om inte annat förordnas. Vid tillämpningen av regeln skall hänsyn givetvis tas till om det finns behov av ett uppskov med ikraftträdandet för avveckling (jfr 18 §). Ett beslut om tillfälligt näringsförbud skall alltid delges den som avses med förbudet.

12 §

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, överklagas särskilt.

Överklagas ett beslut om tillfälligt förbud, får högre rätt omedelbart förordna att förbudet inte skall gälla.

Första stycket motsvarar i sak 199 g § femte stycket KL och 7 § fjärde stycket i kommittéförslaget. Andra stycket har ingen motsvarighet i KL. Det motsvarar med viss avvikelse – som har berörts i avsnitt 4.5.2 i den allmänna motiveringen – 7 § femte stycket kommitténs förslag.

Första stycket

Genom bestämmelsen jämställs beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, med vissa liknande beslut som avses i 49 kap. 4 § RB. Även ett beslut om tillfälligt näringsförbud som har meddelats innan talan om näringsförbud har väckts är att anse som beslut under rättegången. Har ett beslut om tillfälligt näringsförbud meddelats i samband med dom, gäller för fullföljden mot beslutet 49 kap. 8 § första stycket RB. Särskild talan får då inte föras mot beslutet.

Andra stycket

Innebörden av bestämmelsen är att högre rätt kan förordna om inhibition av ett beslut om tillfälligt näringsförbud, dvs. besluta att förbudet tills vidare inte skall gälla. Beslut om inhibition kan meddelas såväl då det tillfälliga förbudet har meddelats i samband med dom som då det har meddelats under rättegången.

Ett yrkande om inhibition får anses vara ett sådant yrkande som påkallar omedelbar prövning (jfr 51 kap. 5 § andra stycket och 55 kap. 5 § andra stycket RB). Vadeinlagan eller revisionsinlagan skall alltså sändas in genast.

13 §
Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud, skall den utsätta en tid inom vilken talan om näringsförbud skall väckas, om inte en sådan talan redan har väckts. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms absolut nödvändigt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten medge förlängning om åklagaren före tidens utgång gjort framställning om sådan.

Paragrafen motsvarar i sak 199 h § första stycket KL liksom 8 § andra stycket i kommitténs förslag.

I denna paragraf finns ytterligare regler om förfarandet vid meddelande av tillfälligt näringsförbud. Någon saklig ändring är inte avsedd med de redaktionella ändringar som har gjorts i förhållande till 199 h § KL. Här hänvisas därför till specialmotiveringen i prop. 1979/80: 83 s. 62 f.

14 §
I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas, skall rätten till den som avses med förbudet överlämna en särskild underrättelse, där innebörden av förbudet beskrivs.

Rätten skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som enligt 24 § skall svara för tillsynen.

Har den som fått näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud tillstånd av myndighet att driva näring inom särskilt reglerat näringsområde, skall rätten sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndigheten.

Paragrafen har ingen motsvarighet i KL. Första och andra stycket motsvarar, med undantag av några mindre redaktionella ändringar, 9 § i kommitténs förslag, medan tredje stycket saknar motsvarighet där.

Första stycket
Här föreskrivs att rätten när näringsförbud meddelas skall lämna en underrättelse med redogörelse för förbudets innebörd.

I underrättelsen bör innehållet i 6 och 7 §§ eller, i förekommande fall, 4 p. övergångsbestämmelserna till lagen återges på ett så enkelt och överskådligt sätt som möjligt. Också undantaget för grundlagsskyddad verksamhet bör noteras. Underrättelsen bör även innehålla en erinran om vad som gäller vid överträdelse av förbud. Underrättelsen bör däremot inte innehålla någon information som är individuellt anpassad till mottagaren. Uppgifterna om detta skall i stället finnas i domen. Bakgrunden härtill är redovisad i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.1).

En underrättelse enligt denna paragraf skall lämnas både vid dom i målet och när tillfälligt förbud meddelas under rättegången.

Andra stycket
Här finns en föreskrift om att domstolen skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till vederbörande TSM.

Tredje stycket
Domstolen skall också i förekommande fall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som är tillståndsmyndighet för särskilt reglerade näringar, t. ex. länsstyrelse i fråga om fastighetsmäkleri, yrkes-

trafik och servering av alkoholdrycker och polismyndighet i fråga om skrothandel.

9.1.4 Upphävande av förbud

Detta avsnitt av lagen, som omfattar 15–17 §§, innehåller regler om upphävande av näringsförbud. Den första bestämmelsen behandlar upphävande av tillfälligt förbud (15 §). Den följs av en bestämmelse om att högre rätt i vissa fall skall upphäva ett näringsförbud (16 §). I en ytterligare bestämmelse regleras möjligheten för den som har fått näringsförbud att på ansökan få detta upphävt (17 §).

15 §
Har talan om näringsförbud inte väckts inom utsatt tid, och har en framställning om förlängning av tiden inte heller inkommit, skall ett beslut om tillfälligt näringsförbud omedelbart upphävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

Paragrafen motsvarar i sak 199 h § andra stycket KL liksom 8 § andra stycket i kommitténs förslag. Regeln i den första meningen korresponderar med 13 §, enligt vilken rätten, om den meddelar ett tillfälligt näringsförbud, skall utsätta en tid inom vilken talan om näringsförbud skall väckas, om inte talan redan har väckts. Är den utsatta tiden inte tillräcklig kan den förlängas. Jag hänvisar till specialmotiveringen till 13 §.

16 §
Frikänns den som genom en lagakraftvunnen dom fått näringsförbud för brott som utgjort förutsättning för förbudet enligt 1 § första stycket 1, skall rätten samtidigt upphäva förbudet. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller hänförs denna under mildare straffbestämmelser, skall rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande skall gälla. I fall som avses nu får den högre rätten också upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

Upphäver rätten det konkursbeslut som utgjort förutsättning för ett näringsförbud enligt 2 §, skall rätten samtidigt upphäva näringsförbudet.

Rättens beslut om att upphäva eller ändra ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

Paragrafen saknar motsvarighet i såväl KL som kommittéförslaget. Däremot finns en motsvarighet till första och tredje styckena i 5 § tredje stycket lagen (1985: 354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. Bestämmelsen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 4.4.8.

Paragrafen har sin bakgrund i att ett näringsförbud kan meddelas med stöd av bestämmelsen i 1 § första stycket 1 om brott som inte är ringa, även om avgörandet i ansvarsdelen inte har vunnit laga kraft. På motsvarande sätt kan en dom meddelas om näringsförbud med hänvisning till konkursrekvisitet i 2 § utan att konkursbeslutet har vunnit laga kraft.

Första stycket

För att näringsförbud skall kunna meddelas med hänvisning till det särskilda brottsrekvisitet i 1 § första stycket 1 krävs inte att brottmålsdomen har vunnit laga kraft. Detta gäller såväl då talan om ansvar och förbud förs samtidigt som då förbudstalan förs separat. En annan sak är att det för tillämpningen av ett förbud krävs att den dom varigenom förbudet har meddelats har vunnit laga kraft, såvida domstolen inte förordnar om tillfälligt förbud med stöd av 10 § första eller fjärde stycket.

Bestämmelsen i första meningen tar sikte på det fallet då näringsförbudet grundats på det särskilda brottsrekvisitet i 1 § första stycket 1. Den innebär att om högre instans meddelar en frikännande dom i fråga om det brott som således har varit förutsättning för näringsförbudet, domstolen skall upphäva detta även om avgörandet i förbudsfrågan har vunnit laga kraft. Att brottet i fråga skall ha utgjort förutsättning för förbudet innebär att näringsförbudet inte skall upphävas om det också grundats på sådan betalningsunderlåtelse som avses i 1 § första stycket 2 eller på det särskilda konkursrekvisitet i 2 §.

Om vederbörande frikänns endast delvis, har överinstansen enligt andra meningen att pröva om den brottslighet som han fortfarande görs ansvarig för kan betecknas som ringa eller ej. Detsamma gäller om brottsligheten hänförs under mildare straffbestämmelser. Om brottsligheten anses ringa, skall förbudet upphävas. Om den inte anses ringa är förutsättningarna för förbud fortfarande uppfyllda. I detta fall skall rätten pröva om det finns anledning att ändra på förbudstidens längd. En ändring i mildrande riktning kan te sig befogad särskilt om brottsligheten till alldeles övervägande del utgjort det grova åsidosättande som varit en ytterligare förutsättning för förbudet. Om den som är underkastad förbud vid sidan om brott har gjort sig skyldig till andra allvarliga åsidosättanden, bör inställningen till en ändring däremot vara mera restriktiv.

Ett förbud som har vunnit laga kraft bör stå fast, om överinstansen gör samma bedömning i fråga om det förbudsgrundande brottets svårhetsgrad som underinstansen eller ser allvarligare på det brottet än underinstansen har gjort.

Upphävs ett förbud kan överinstansen ompröva den tidigare domen även i fråga om skyldigheten att svara för rättegångskostnader. Till följd av hänvisningen i 8 § första stycket till brottmålsförfarandet blir 31 kap. RB tillämpligt.

Andra stycket

Bestämmelsen innebär att, om ett konkursbeslut som utgjort förutsättning för näringsförbud enligt 2 § upphävs, näringsförbudet samtidigt också skall upphävas. Detta gäller givetvis inte om förbudet också har grundats på något av de två alternativa rekvisiten i 1 § första stycket 1 och 2.

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.8) kan ett näringsförbud också upphävas om förbudet grundas på underlåten skattebetalning och skattskyldigheten senare faller bort. I den situationen krävs emellertid att vederbörande själv ansöker om att få förbudet upphävt enligt 17 §.

Tredje stycket

Upphävs eller ändras ett förbud, inträder verkan härav omedelbart, dvs. utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft.

17 §

Ett lagakraftvunnet beslut om förbud enligt 1 eller 2 § får upphävas på ansökan av den som förbudet avser, om det senare kommer fram att den som fått förbudet inte hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet.

Beträffande mål om upphävande av förbud gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om talan om förbud. Ett sådant mål tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får i stället tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om upphävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att detta inte behövs.

Rättens beslut om att upphäva ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

Paragrafen motsvarar, med vissa avvikelser, 199 f § KL. Den har ingen motsvarighet i kommitténs förslag.

Första stycket

Den bakomliggande tanken för bestämmelsen är att om de grundläggande förutsättningarna för näringsförbud har fallit bort, det i vissa fall skall vara möjligt att häva förbudet. Bestämmelsen utgör därför ett komplement till hävningsregeln i 16 §. Ett fall som den tar sikte på är då ett näringsförbud har meddelats med hänvisning till betalningsrekvisitet i 1 § första stycket 2 och, efter det att förbudet meddelades, det skattebeslut som utgjort grunden för betalningsanspråket har ändrats eller upphävts.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen skall det inte komma i fråga att domstolen utan vidare häver ett näringsförbud i den situation som jag nu har nämnt. Omständigheten att vederbörande har gjort sig skyldig till en betalningsunderlåtelse är ofta att anse som en oegentlighet i sig. Att skattebeslutet ändras kan dock ibland tänkas göra underlåtelsen ursäktlig. Bestämmelsen tar bl. a. sikte på dessa fall.

Bestämmelsen kan också åberopas då brottsrekvisitet eller betalningsrekvisitet varit uppfyllt men det grova åsidosättandet utgjorts av också andra oegentligheter än brott eller betalningsunderlåtelse som inte är ringa, och det när näringsförbudet vunnit laga kraft visar sig att den som är underkastad förbud inte skall lastas för dessa senare oegentligheter. Det ligger i sakens natur att ett upphävande av förbudet kan vara särskilt motiverat om i ett sådant fall de nu åsyftade oegentligheterna utgjort ett väsentligt inslag i det grova åsidosättandet.

Bestämmelsen ger, till skillnad från nu gällande hävningsregel i KL, inte utrymme för ett upphävande av ett beslut bara till viss del. Ett sådant beslut är närmast av dispenskaraktär, och de situationer då en hävning av sådant slag kan vara aktuella regleras av dispensregeln i 19 §.

Jag kan här ytterligare hänvisa till vad som anförts i avsnitt 4.4.8 i den allmänna motiveringen.

Andra stycket

I andra stycket hänvisas i fråga om förfarandet till vad som gäller i fråga om mål om näringsförbud. Regeln motsvarar vad som idag gäller för mål om hävande av förbud enligt 199 f § andra stycket första meningen KL (prop. 1979/80: 83 s. 61). Att åklagaren har ställning som motpart till den som ansöker om hävande av förbud har inte ansetts behöva utsägas i lagtexten.

Bestämmelsen innehåller vidare regler om forum för mål om upphävande av förbud vilka motsvarar 199 f § andra stycket andra meningen KL.

Tredje stycket

Första meningen motsvarar i stort 199 f § andra stycket sista meningen KL. I mitt lagförslag anges dock som förutsättning för avgörande på handlingarna att saken kan utredas tillfredsställande utan huvudförhandling, medan det i KL anges att saken skall vara uppenbar. Jag har därvid främst tänkt på fall där handlingarna i målet ger tillräckligt stöd för att näringsförbudet skall kunna upphävas och ansökningen härom kanske även medges av åklagaren, utan att det därför kan sägas att saken är uppenbar.

Fjärde stycket

Upphävs ett förbud, inträder verkan utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft.

9.1.5 Tid för avveckling av förbjuden näringsverksamhet m. m.

18 §

En domstol som meddelar beslut om näringsförbud eller om tillfälligt näringsförbud skall fastställa en begränsad tid innan förbudet skall gälla, om det behövs för avvecklingen av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 6 och 7 §§. Rätten får föreskriva vilka åtgärder som får vidtas eller som skall vara förbjudna under denna tid och vad den som fått näringsförbud i övrigt då har att iaktta.

Om det föreligger synnerliga skäl, får tiden för avveckling förlängas på ansökan av den som fått förbudet.

Beträffande mål om förlängning av tiden för avveckling gäller vad som sägs om upphävande av förbud i 17 § andra och tredje styckena.

Första stycket första meningen i paragrafen motsvarar närmast 199 c § tredje stycket KL. Stycket motsvarar, med viss avvikelse, 5 § i kommitténs förslaget. Paragrafen har i övrigt ingen motsvarighet i KL eller i kommitténs förslaget.

Första stycket

Näringsförbudets innebörd är att den som är underkastad detta under förbudets löptid skall vara förhindrad att driva näringsverksamhet, liksom

att ha vissa ledande befattningar hos juridiska personer eller faktiskt leda en näringsverksamhet. Han har heller inte rätt att vara bolagsman i ett vanligt handelsbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller äga så många aktier i ett aktiebolag att han har en majoritet av rösterna i bolaget. Han saknar vidare rätt att vara anställd hos en närstående eller i den näringsverksamhet där han har åsidosatt sina åligganden. Den verksamhet som är förbjuden för honom anges i 6 och 7 §§.

Förbudet tar sikte på såväl framtida engagemang av nyssnämnt slag som sådana som vederbörande redan har då förbudet träder i kraft. Detta innebär att den som är underkastad förbud är skyldig att avveckla en sådan verksamhet eller befattning m. m. i vilken han redan är verksam. Gör han inte detta överträder han förbudet och kan straffas enligt 25 §. Förbudet kan då också förlängas med stöd av 26 §.

Förevarande bestämmelse har sin bakgrund i att en näringsidkare kan behöva viss tid för att avveckla sådana engagemang som blir förbjudna för honom.

Bestämmelsen i 18 § första stycket första meningen innebär att den domstol som meddelar beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har att ta ställning till om det behövs en viss tid för avvecklingen av sådan näringsverksamhet eller befattning eller ett sådant uppdrag eller aktieinnehav som är förbjudet för den som meddelas näringsförbud. Rätten skall alltså självmant i samband med att den förordnar om näringsförbud pröva om det skall fastställas en tid för avveckling eller ej. Om den finner att det finns behov av en viss frist för avveckling, skall den besluta att näringsförbudet skall träda i kraft först då fristen gått till ända.

Avvecklingen skall ombesörjas av den som har fått näringsförbud. Någon avveckling genom myndighets försorg avses alltså inte med bestämmelsen.

Vid prövningen av om tid behöver beviljas för avveckling liksom av fristens längd har rätten att ta hänsyn till arten och omfattningen av näringsidkarens engagemang. Att frånträda en anställning bör normalt vara enklare – och kunna ske på kortare tid – än att t. ex. överlåta en rörelse. Av betydelse vid prövningen bör också vara vilka avvecklingsalternativ som står till buds. Vid prövningen kan rätten även ha att ta hänsyn till vilket intresse tredje man, såsom företagets anställda och borgenärer, har av att en mer eller mindre lång avvecklingsfrist beviljas. Vidare måste givetvis bakgrunden till näringsförbudet och förbudets syfte beaktas. Domstolen måste därför fästa vikt vid om det finns risk för att vederbörande under avvecklingstiden begår nya oegentligheter. Med tanke på att näringsförbud bara skall tillgripas vid grova åsidosättanden och beslutet att meddela förbud ofta torde bygga på en negativ prognos, ligger det i sakens natur att tillämpningen av avvecklingsregeln ofta bör vara förhållandevis restriktiv.

De engagemang som den som har fått näringsförbud är skyldig att avveckla kan vara av mycket skiftande omfattning. Det får ankomma på näringsidkaren själv att redovisa sin verksamhet, sina befattningar m. m. som underlag för domstolens prövning av om det skall fastställas tid för avveckling och av hur lång avvecklingsfristen i förekommande fall bör vara.

Om näringsidkaren medges en tidsfrist för avveckling har han under denna tid rätt att fortsätta den verksamhet eller innehа den befattning eller den aktiepost som annars är förbjuden för honom. Detta är innebörden av paragrafens första mening. Rätten har emellertid möjlighet att begränsa näringsidkarens handlingsfrihet under avvecklingstiden, något som framgår av den andra meningen. I domen eller beslutet kan således anges att näringsidkaren bara får vidta åtgärder av närmare angivet slag intill en viss senare dag men förbudet i övrigt gälla redan tidgare. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt KL (prop. 1979/80: 83 s. 58). Rätten kan också omvänt besluta att han under avvecklingstiden inte har rätt att vidta en viss typ av handlingar. Om domstolen anser att det finns skäl att på detta sätt begränsa näringsidkarens handlingsfrihet under avvecklingstiden bör den bl. a. av rättssäkerhetsskäl så konkret som möjligt ange vilka åtgärder som vederbörande har rätt att vidta eller som skall vara förbjudna för honom.

Av andra meningen framgår vidare att domstolen kan koppla också andra villkor till ett avvecklingsbeslut än sådana som rör tiden för avvecklingen och tillåten eller förbjuden verksamhet. Som exempel kan nämnas att en detaljhandlare som handlat oseriöst mot sina kunder förbjuds att mot ersättning överlåta innevarande lager till annan än en näringsidkare. Ett annat exempel är att vederbörande under avvecklingstiden skall hålla tillsynsmyndigheten underrättad om viktigare avvecklingsåtgärder. Om ett villkor som avgränsar den tillåtna verksamheten (eller motsvarande) överträds, handlar vederbörande i strid mot förbudet och kan då straffas med stöd av 25 §. Underlåter den som har fått näringsförbud att iaktta ett villkor av annat slag, kan även detta beivras med stöd av samma bestämmelse.

Även när ett villkor av det senare slaget inte har uppställts, ankommer det på tillsynsmyndigheten att kontrollera att näringsidkaren avvecklar sina engagemang i enlighet med domstolens beslut.

Det torde många gånger framstå som ändamålsenligt att domstolen, innan den meddelar beslut om näringsförbud, inhämtar yttrande från tillsynsmyndigheten i frågan om avveckling.

Andra stycket

Enligt bestämmelsen kan avvecklingstiden i undantagsfall förlängas. För att en förlängning skall komma i fråga måste det föreligga mycket starka skäl. Ett exempel är att det uppstått hinder för avvecklingen, dvs. denna kan inte genomföras inom den fastställda tiden. En förlängning kan också tänkas befogad i vissa fall då tredje man skulle lida allvarlig skada om avvecklingen genomfördes inom den fastställda tiden och skadan skulle undvikas om tiden förlängdes. Så kan vara fallet om det visat sig omöjligt att genomföra en planerad överlåtelse av en rörelse inom den ursprungligen fastställda tiden och det andra avvecklingsalternativet då är att lägga ner verksamheten och därvid bl. a. avskeda anställda. Om rätten finner att rörelsen bör kunna överlåtas om avvecklingstiden förlängs, kan detta vara ett skäl till att medge förlängning.

Tredje stycket
Här hänvisas i fråga om förfarandet till vissa regler som behandlats i specialmotiveringen till 17 §.

9.1.6 Dispens från förbud

Detta avsnitt av lagen omfattar 19–22 §§ och innehåller regler om dispens från näringsförbud. Avsnittet inleds med bestämmelser om möjligheten till dispens och om återkallelse av en sådan (19 §). Därefter följer bestämmelser om förfarandet för prövningen av frågor om dispens (20–22 §§).

19 §[1]
Om det finns särskilda skäl, får den som är underkastad näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning, visst uppdrag, visst delägarskap i handelsbolag eller visst aktieinnehav. Rätten får föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då dispensen utnyttjas.

En dispens från ett förbud att driva näringsverksamhet eller inneha anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktier enligt vad som sägs i 6 § får återkallas, om den som är underkastad förbudet åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen. En dispens får också återkallas om den som är underkastad förbudet åsidosätter en föreskrift som rätten meddelat med stöd av första stycket.

I 26 § tredje stycket föreskrivs att en dispens kan återkallas om näringsförbudet överträds.

Paragrafens närmaste motsvarighet i KL är 199 f §, som ger domstol möjlighet att helt eller delvis häva ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud. Paragrafen motsvarar, med en avvikelse i sak som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4.7), 10 § i kommitténs förslag.

Paragrafen innebär att domstol skall ha möjlighet att medge undantag från näringsförbudet genom beslut om dispens. Undantaget kan bara avse viss preciserad näringsverksamhet. Det får således inte göras så vidsträckt att näringsförbudet bara kommer att gälla en viss bransch eller verksamhet. Ett förbud skall i princip vara generellt, dvs. omfatta all näringsverksamhet.

Domstolen kan också medge dispens från närståendeförbudet i 7 § liksom från förbudet för anställning m. m. i den tidigare rörelsen och således tillåta en viss bestämd anställning – eller vissa bestämda uppdrag – hos en närstående eller i den rörelse där den som har fått näringsförbud har gjort sig skyldig till de åsidosättanden som legat till grund för förbudet.

Första stycket
I första stycket anges förutsättningen för att dispens skall medges. Dispens kan medges från förbudet i 6 § att driva näringsverksamhet eller inneha en företagsledande befattning hos en juridisk person eller att vara bolagsman i ett vanligt handelsbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller inneha aktiemajoriteten i ett aktiebolag. Dispens kan också beviljas från

[1] Första stycket motsvarar 19 § i propositionens lagförslag. Andra stycket motsvarar delvis 20 § i propositionens lagförslag.

förbudet i 7 § att vara anställd hos en närstående eller i den rörelse där den som är underkastad näringsförbud har åsidosatt sina åligganden. Bestämmelsen uppställer inget hinder mot att en dispens från förbudet i 7 § förenas med en dispens från förbudet i 6 §.

För att dispens skall få beviljas fordras att det finns särskilda skäl. Med detta avses i första hand dels att det föreligger någon omständighet som gör det motiverat att inskränka näringsförbudets verkan i visst hänseende, dels även att det föreligger sådana omständigheter i det individuella fallet som gör att risken för oegentligheter eller överträdelse av näringsförbudet är liten. Särskilda skäl kan också föreligga om ett undantagslöst förbud på grund av speciella omständigheter skulle framstå som orimligt.

När någon söker dispens för att få driva viss näringsverksamhet, eller för att få ha en sådan ställning eller ett sådant aktieinnehav som förbjuds enligt 6 §, bör det normalt krävas att det är fråga om en rörelse där riskerna för nya åsidosättanden är mycket små. Detta kan vara fallet om de tidigare oegentligheterna har förekommit i en helt annan verksamhet och den rörelse för vilken dispens söks inte alls har varit berörd. Det bör däremot knappast komma i fråga att ge någon dispens från förbudet i 6 § kombinerad med en dispens från förbudet i 7 § för verksamhet i en rörelse där vederbörande tidigare har gjort sig skyldig till betydande oegentligheter.

Det som sagts nu har i huvudsak tillämplighet också på frågan om dispens från förbudet mot delägarskap i handelsbolag eller mot visst aktieinnehav. Har de oegentligheter som lagts vederbörande till last haft anknytning till det eller de handelsbolag där han är delägare eller aktiebolag där han har en majoritet av rösterna, bör det normalt knappast komma i fråga att ge dispens. Ett motsatt synsätt ter sig däremot befogat i fråga om andelsinnehav i bolag där inga oegentligheter har förekommit. Det bör i fråga om aktieinnehav tilläggas att dispensbeslutet här bara behöver avse den del av innehavet som ger innehavaren mer än hälften av rösterna i bolaget.

Ibland kan det å andra sidan vara särskilt motiverat med dispens, nämligen om ett näringsförbud annars i praktiken skulle komma att innebära ett yrkesförbud. Detta blir effekten om den som är underkastad näringsförbud inte har någon möjlighet att fortsätta att utöva sitt yrke som anställd. En sådan risk kan föreligga bl. a. när det gäller jordbrukare liksom vissa av de s. k. fria yrkesutövarna (musiker, konstnärer, tandläkare m. fl.).

Om någon söker dispens enbart från närståendeförbudet eller från förbudet att vara verksam i den tidigare rörelsen i 7 § får bedömningen bli en delvis annan, eftersom en sådan dispens inte i sig ger vederbörande rätt att driva näringsverksamhet eller inneha en sådan befattning m. m. som anges i 6 §. Av intresse vid prövningen bör därför inte i första hand bli i vad mån man kan befara åsidosättanden av sådant slag som anges i 1 och 2 §§, utan i stället om man kan befara att förbudet kommer att överträdas eller ej, alltså om det kan antas att den som har näringsförbud faktiskt kommer att leda den verksamhet där han vill bli anställd.

När dispens beviljas från förbudet att ta anställning hos närstående eller i den tidigare rörelsen, kan det vara lämpligt att den verksamhet för vilken dispensen gäller preciseras närmare. Någon generell dispens från förbudet

enligt 7 § bör inte komma i fråga. Om en dispens bara avser närståendeförbudet eller förbudet att vara verksam i den tidigare rörelsen, synes det också lämpligt att det i domen anges att dispensen inte innebär något undantag från förbudet att leda näringsverksamhet.

Också en dispens från förbudet mot viss verksamhet eller anställning m. m. enligt 6 § måste preciseras, så att det klart framgår såväl vilket företag som vilket slags verksamhet, befattning m. m. som dispensen avser. Det ligger i sakens natur att en dispens från förbudet mot visst aktieinnehav enligt 6 § anges gälla aktieinnehav i visst aktiebolag.

I princip bör det åligga den som avses med näringsförbudet att ange gränserna för den dispens han önskar. Domstolen bör inte meddela dispens utan att det har gjorts en framställning om det. Däremot kan domstolen ta initiativ till en dispens i sådana fall då en sådan framstår som berättigad.

En dispens skall inte kunna begränsas till viss tid utan gälla hela förbudstiden, givetvis under förutsättning att den inte återkallas.

Enligt andra meningen i första stycket får rätten föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då dispensen utnyttjas. En sådan föreskrift kan innebära t. ex. att vederbörande, om han har fått tillstånd att inneha en viss befattning i ett angivet företag, i den befattningen inte skall ägna sig åt verksamhet av visst slag. En föreskrift kan också ange att personen i fråga skall hålla tillsynsmyndigheten underrättad om sin verksamhet. En föreskrift kan knytas an till såväl sådan verkan av förbud som anges i 6 § som sådan som anges i 7 §.

Andra stycket

Enligt denna bestämmelse får en dispens från förbud enligt 6 § att driva näringsverksamhet eller inneha anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktier återkallas som en följd av att den som är underkastad ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som dispensen avser. Som framhållits i specialmotiveringen till första stycket bör rätten, då den beviljar dispens från sådan verkan av förbud som anges i 6 §, precisera för vilken verksamhet dispensen skall gälla. Åsidosätter vederbörande sina skyldigheter i en annan näringsverksamhet, som han driver utan dispens, gör han sig ju samtidigt skyldig till överträdelse av förbudet. Också detta kan ligga till grund för återkallelse av dispensen (26 § tredje stycket).

Att inget anges om återkallelse av dispens från närståendeförbudet eller förbudet att vara anställd i den tidigare rörelsen sammanhänger med att den som har fått endast en sådan dispens inte har rätt att idka någon egen näringsverksamhet. Om han ändå gör det överträder han näringsförbudet. Dispensen kan då återkallas enligt 26 § tredje stycket.

En dispens kan också återkallas om den som är underkastad näringsförbud åsidosätter en föreskrift som meddelats i anslutning till dispensen.

Lagtexten förutsätter inte att det åsidosättande som den som är underkastad näringsförbud har gjort sig skyldig till måste vara kvalificerat för att en dispens skall återkallas. Det ligger dock i sakens natur att domstolen i det enskilda fallet måste bedöma om åsidosättandet har sådan vikt att det motiverar en återkallelse. En sådan bör främst komma i fråga vid grova

åsidosättanden eller om näringsidkaren på annat sätt visat likgiltighet eller nonchalans inför de regler som gäller i näringsverksamhet. Man måste vid prövningen också beakta att en återkallelse av en dispens kan vara en ingripande åtgärd.

Tredje stycket
Här finns en hänvisning till 26 § tredje stycket, som föreskriver att en dispens kan återkallas om ett näringsförbud överträds. Om förbudet överträds bör dispensen normalt dras in.

20 §[1]
En fråga om dispens får prövas i samband med dom om näringsförbud, i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud eller efter en senare gjord ansökan.

Paragrafen, som motsvarar 11 § första meningen i kommitténs förslag, innehåller en regel om när en dispensfråga kan prövas. Här sägs att dispensfrågan kan tas upp antingen i samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas eller på ett senare stadium.

21 §[2]
När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud. Om behörig domstol gäller vad som sägs i 17 § andra stycket.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att detta inte behövs.

Paragrafen innehåller regler om förfarandet i mål om dispens.

Första stycket motsvarar i sak 11 § första stycket andra meningen och andra stycket i kommitténs förslag. Andra stycket motsvarar, med vissa smärre ändringar, 11 § tredje stycket i kommitténs förslag.

Första stycket
Då frågan om dispens prövas i samband med att näringsförbudet meddelas, tillämpas samma regler för förfarandet i denna fråga som för målet i övrigt. Detta har inte ansetts behöva utsägas i lagtexten.

I första stycket hänvisas i fråga om förfarandet, när en fråga om dispens prövas särskilt, till vad som gäller i fråga om mål om näringsförbud. Jag kan här hänvisa till vad som anförts om motsvarande regel i specialmotiveringen till 17 §.

Åklagaren har, liksom då frågan gäller hävande av förbud, ställning som motpart till sökanden i mål om dispens, men detta har inte ansetts behöva uttalas i lagtexten.

Andra stycket
Även här hänvisas till specialmotiveringen under 17 §.

[1] Paragrafen motsvarar 21 § första stycket i propositionens lagförslag.
[2] Paragrafen motsvarar 21 § andra stycket i propositionens lagförslag.

22 §
Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud. Om behörig domstol gäller vad som sägs i 17 § andra stycket.

Paragrafen, som i sak motsvarar 11 § fjärde stycket i kommitténs förslag, innehåller förfaranderegler för mål om återkallelse av dispens. Om frågan kommer upp i samband med ett brottmål gäller vanliga brottmålsregler.

9.1.7 Tillsynen av meddelade förbud m. m.

Detta avsnitt av lagen omfattar bestämmelser om det s. k. näringsförbudsregistret (23 §) och om tillsynen av meddelade näringsförbud (24 §).

23 §
Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

Paragrafen är i oförändrat skick överförd från 199 i § KL. Den motsvarar 12 § i kommittéförslaget.

Bestämmelsen ålägger RSV att föra det s. k. näringsförbudsregistret. Utförligare regler om registret ges i förordningen (1980: 420) om näringsförbudsregister.

24 §
Tillsynsmyndighet är den tillsynsmyndighet i konkurs inom vars område den som är underkastad näringsförbud är bosatt.

Det åligger tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs. Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds eller att den som fått dispens enligt 19 § åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen, eller vad som rätten föreskrivit i samband med att den beviljade dispens, skall tillsynsmyndigheten göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

Tillsynsmyndigheten har rätt att av den som är underkastad näringsförbud begära sådana upplysningar som behövs för tillsynen.

Första stycket motsvarar i sak 13 § tredje stycket första meningen i kommitténs förslag. Andra stycket motsvarar, med vissa avvikelser, 199 j § KL och 13 § första stycket i kommittéförslaget.

Första stycket
Enligt 24 § skall, liksom tidigare, TSM ha hand om tillsynen över de personer som meddelats näringsförbud. I första stycket anges vilken TSM som skall sköta övervakningen av den som är underkastad näringsförbud. Avgörande är var denne är bosatt. En TSM har ansvar för tillsynen inom ett geografiskt område som motsvarar domkretsen för de tingsrätter vid vilka TSM verkar i samband med konkurs enligt uppräkningen i förordningen (1979: 755) om tillsynsmyndighet i konkurs.

Någon generell skyldighet att exempelvis anmäla flyttning gäller inte för den som har näringsförbud. Givetvis bör den TSM som sköter övervak-

ningen, om den får kännedom om att vederbörande flyttar till ett annat tillsynsområde, underrätta den TSM som i fortsättningen får ansvaret för tillsynen.

Andra stycket

TSM har att övervaka såväl att avveckling sker av befintlig näringsverksamhet m. m., som är förbjuden enligt 6 och 7 §§, som att vederbörande inte startar något nytt företag eller på annat sätt engagerar sig i näringsverksamhet på ett sätt som är otillåtet för den som har näringsförbud. Även efterlevnaden av närståendeförbudet (7 §) har TSM att kontrollera, liksom att den som har fått dispens inte åsidosätter vad som åligger honom i sådan verksamhet för vilken han fått dispens. TSM skall också tillse att den som har beviljats dispens iakttar en sådan föreskrift som rätten kan ha meddelat i samband med dispensen (jfr. 19 § första stycket andra meningen). I avsnitt 4.6 och 4.7 i den allmänna motiveringen har jag berört frågan rörande tillsynen.

Om TSM misstänker att överträdelser eller åsidosättanden sker, skall den anmäla detta till åklagare. TSM bör inte själv genomföra sådant aktivt spaningsarbete som är av närmast polisiär art. Om de indikationer som TSM får ger vid handen att det finns skäl att påbörja spaning av detta slag, bör uppgiften överlämnas till polisen. TSM har inte tillgång till några tvångsmedel i egentlig mening för sitt övervakningsarbete. Skulle det anses påkallat med husrannsakan, beslag e. d. bör alltså TSM koppla in polisen i arbetet.

En viktig uppgift för TSM bör vara att kontrollera relevanta register, såsom aktiebolagsregistret, handelsregistren och utsökningsregistret. Om TSM:s kontroll visar att en person med näringsförbud är registrerad för en näringsverksamhet, bör man undersöka om verkligheten stämmer med registeruppgiften. Detta kan tänkas ske genom att viss spaning utförs av kronofogdemyndighetens fältpersonal.

Om en registerförande myndighet upptäcker att en person som är underkastad näringsförbud är eller önskar bli registrerad för ett företag, är det naturligt att myndigheten underrättar TSM, polis eller åklagare. En kontakt med polis eller åklagare bör närmast tas om det finns en välgrundad misstanke om att förbudet överträds. Även andra myndigheter som lägger märke till att ett näringsförbud kan ha överträtts bör finna det naturligt att underrätta TSM, polis eller åklagare.

Tredje stycket

TSM har enligt denna bestämmelse rätt att av den som har näringsförbud begära sådana upplysningar som behövs för tillsynen. Det kan gälla sådant som var vederbörande är bosatt eller vad slags verksamhet han ägnar sig åt, hur en avveckling fortlöper eller en dispens utnyttjas. Begäran kan framställas i muntlig eller skriftlig form. Som anförts i den allmänna motiveringen har TSM däremot inte rätt att kalla vederbörande till förhör. Det ligger i sakens natur att TSM, om det visar sig finnas skäl att misstänka att ett förbud överträds, iakttar försiktighet av hänsyn till en kommande förundersökning rörande överträdelsen.

9.1.8 Överträdelse av förbud m. m.

Detta avsnitt av lagen omfattar 25–27 §§ och innehåller regler om straff vid överträdelse av förbud (25 §), om möjligheten att förlänga ett förbud (26 §) och om upphävande av förbud i visst fall (27 §).

25 §
Den som överträder ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud skall dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 212 § andra stycket KL och 14 § första stycket i kommitténs förslag.

Genom att det i paragrafen talas om överträdelse av *beslut* om näringsförbud blir paragrafen tillämplig även då den som är underkastad näringsförbud gör sig skyldig till överträdelse av en föreskrift som har meddelats med stöd av 18 § första stycket andra meningen.

I övrigt hänvisas till avsnitt 4.8 den allmänna motiveringen.

26 §[1]
Ett näringsförbud som överträds får förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

När en fråga om förlängning prövas särskilt, gäller i tilllämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud.

Vid överträdelse får en dispens som meddelats med stöd av 19 § återkallas.

Första stycket
Bestämmelsen har med vissa redaktionella jämkningar förts över från 212 § tredje stycket KL, som motsvaras av 14 § andra stycket i kommitténs förslag.

Andra stycket
Bestämmelsen saknar motsvarighet i KL liksom i kommittéförslaget. I fråga om dess innebörd hänvisas till specialmotiveringen till 8 §.

Tredje stycket
Bestämmelsen saknar motsvarighet i KL. Den motsvarar 14 § tredje stycket i kommitténs förslag.

Enligt bestämmelsen får en beviljad dispens återkallas om ett näringsförbud överträds. Om en dispens har meddelats från närståendeförbudet eller förbudet att vara verksam i den tidigare rörelsen och det visar sig att vederbörande utövar ledningen av verksamheten, torde det i allmänhet finnas skäl att återkalla dispensen. Bryter den som är underkastad ett näringsförbud mot detta genom att utöva ledningen av en annan rörelse än den för vilken dispensen gäller, eller genom att vara anställd hos en närstående i en annan verksamhet än den dispensen avser, kan ett mindre

[1] Tredje stycket motsvarar delvis 20 § första meningen i propositionens lagförslag.

strängt synsätt te sig befogat. Det som sagts nu gäller dock inte vid upprepade överträdelser.

Om en dispens ger den som har näringsförbud rätt att driva viss näringsverksamhet, torde dispensen i regel böra återkallas om vederbörande också har drivit någon annan – förbjuden – verksamhet. Han får då anses ha förverkat det förtroende som har visats honom. Om sidoverksamheten är mycket begränsad, eller om överträdelsen eljest är ringa, kan det dock finnas skäl att överväga att ge vederbörande ytterligare någon möjlighet att utnyttja dispensen. Vid upprepade överträdelser bör en beviljad dispens alltid återkallas.

I 19 § andra stycket föreskrivs om återkallelse av dispens när den som har beviljats dispens gör sig skyldig till åsidosättanden i den rörelse som dispensen avser. Har det förekommit både sådana åsidosättanden och överträdelse av förbudet, bör dispensen normalt återkallas.

27 §
Om den som är underkastad ett näringsförbud får ett nytt förbud skall rätten undanröja det tidigare meddelade förbudet.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i KL. Den motsvarar 15 § i kommittéförslaget.

Det kan ibland finnas skäl att, om förutsättningarna för näringsförbud i 1 eller 2 § är uppfyllda, meddela ett nytt näringsförbud medan det gamla ännu gäller. Att en överträdelse av det gällande förbudet har skett kan beaktas som en försvårande omständighet vid den samlade prövningen. Enbart överträdelsen såsom sådan kan dock inte utgöra tillräckligt skäl för ett nytt förbud.

För att inte två förbud skall gälla samtidigt skall rätten undanröja det förbud som redan löper. Lämpligen bör då tiden när detta skall upphöra bestämmas så, att det inte uppstår något glapp mellan de två förbuden. Detta kan ske genom att domstolen förordnar om omedelbart ikraftträdande av det nya förbudet eller genom att den anger att det gamla skall sluta gälla när det nya förbudet vinner laga kraft, i det senare fallet givetvis med reservation för det fallet att det gamla förbudet löper ut före lagakrafttidpunkten.

Av regeln i denna paragraf följer att domstolen inte kan förordna både om förlängning av det förbud som redan löper och om ett nytt förbud. Frågan om i ett enskilt fall ett förbud bör förlängas eller i stället ett nytt förbud bör meddelas har diskuterats i avsnitt 4.8 i den allmänna motiveringen.

9.1.9 Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Innebörden av att lagen träder i kraft den 1 juli 1986 är att bara en sådan talan om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud som väcks efter denna dag skall prövas enligt de nya bestämmelserna. För förbud som har meddelats tidigare eller visserligen meddelas senare men på grundval av en talan

som väckts före lagens ikraftträdande, skall äldre bestämmelser gälla. Från denna princip görs dock vissa undantag.

2. Bestämmelserna i 15 §, 16 § andra och tredje stycket, 17 § samt 19–27 §§ tillämpas även i fråga om sådant näringsförbud och tillfälligt näringsförbud som har meddelats enligt äldre bestämmelser.

Även ett näringsförbud som, enligt vad som anförts under punkt 1, faller under äldre bestämmelser skall hävas med stöd av 16 § andra stycket, om konkursbeslutet upphävs efter ikraftträdandet av denna lag. Bestämmelsen i 15 § om upphävande av ett tillfälligt näringsförbud är också tillämplig på ett äldre förbud. Vidare har den som lyder under ett näringsförbud som meddelats före ikraftträdandet möjlighet att åberopa 17 § som grund för upphävande av förbudet och 19 § som grund för dispens. Hänvisningarna till den nya lagen innebär vidare att förfaranderegleria i denna rörande upphävande av förbud och dispens, liksom bestämmelserna om tillsyn och överträdelse av förbud skall tillämpas på alla näringsförbud, oavsett när talan har väckts eller förbuden har meddelats.

3. Vid en prövning av om en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott eller underlåtelse att betala skatt, tull eller avgift som kan medföra förbud enligt 1 § första stycket 1 och 2 liksom av om han grovt åsidosatt sina åligganden får hänsyn tas till endast sådana förfaranden som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Det som sagts nu gäller även talan om ett tillfälligt förbud.

För att ett näringsförbud skall kunna meddelas med tillämpning av 1 § krävs att den brottslighet eller betalningsunderlåtelse som enligt 1 § första stycket 1 eller 2 är en nödvändig förutsättning för ett sådant förbud hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Detsamma gäller de övriga omständigheter som får beaktas vid prövningen av om vederbörande har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Vid prövningen av om förbud är påkallat från allmän synpunkt får hänsyn däremot tas till även äldre förfaranden. Detta framgår motsatsvis av övergångsbestämmelsen.

4. Meddelas ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud med anledning av konkurs och grundas bedömningen att näringsidkaren förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt sina åligganden på förfaranden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, gäller i stället för 6 § första stycket och 7 § att den som är underkastad förbudet inte får driva verksamhet med vilken följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Han får inte heller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig verksamhet. Inte heller får han faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av verksamhetens angelägenheter. Rätten skall i sitt beslut erinra om näringsförbudets verkan enligt denna punkt. Vad som i 5 § föreskrivs om att näringsförbud skall meddelas för lägst tre år gäller ej i ett sådant fall som sagts nu.

Vid prövningen av om någon har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet får, då 2 § tillämpas, hänsyn tas även till förfaranden som ligger i tiden före ikraftträdandet.

Om näringsförbudet grundas på sådana förfaranden skall äldre bestämmelser gälla om verkan av förbudet. Det betyder att den som har fått näringsförbud inte är förbjuden att faktiskt utöva ledningen av en enskild näringsverksamhet, eller av en näringsverksamhet som drivs av stat eller kommun i förvaltningsform, eller att äga en majoritet av rösterna i ett aktiebolag (6 §). Någon motsvarighet till denna verkan av näringsförbud finns nämligen inte i KL. Den som är underkastad näringsförbud är då inte heller förbjuden att vara anställd hos eller ta emot uppdrag av en närstående eller att vara anställd i den tidigare rörelsen (7 §), eftersom också bestämmelserna härom innebär en nyhet.

Att rätten enligt 18 eller 19 § kan medge tid för avveckling m. m. av eller dispens från sådan verksamhet som är förbjuden enligt denna punkt, får anses följa utan någon uttrycklig bestämmelse.

9.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen

9.2.1 Bestämmelser som upphör

Ändringarna i KL innebär att de nu gällande bestämmelserna om näringsförbud i 199 b–d och f–j §§ upphävs. Även 212 § andra och tredje styckena, dvs. reglerna om sanktioner vid överträdelse av ett näringsförbud enligt 199 b §, upphävs.

9.2.2 Kvarvarande regler om näringsförbud

Bestämmelsen i 199 e § om skyldighet för TSM att anmäla fråga om näringsförbud till åklagare kvarstår oförändrad. Vissa ändringar i 55 § och 185 b § görs som innebär att hänvisning sker till lagen om näringsförbud i stället för till de nu gällande paragraferna i KL.

Reglerna i 199 a § och 212 § första stycket om s. k. konkurskarantän och överträdelse av sådan kvarstår vidare oförändrade.

Som ett andra stycke i 199 a § införs en hänvisningsregel, som upplyser om att det i 2 § lagen om näringsförbud föreskrivs om möjlighet för domstol att meddela en enskild näringsidkare som försatts i konkurs näringsförbud i vissa fall.

9.2.3 Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelats enligt äldre bestämmelser, gäller dock 199 c § i fråga om verkan av förbudet.

Jag hänvisar till vad som har anförts under punkt 1 i specialmotiveringen till övergångsbestämmelserna till lagen om näringsförbud.

2. Har talan om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud väckts före ikraftträdandet prövas frågan enligt äldre bestämmelser. Beslut om tillfälligt näringsförbud får dock meddelas endast om sådan omständighet föreligger som sägs i 10 § första stycket lagen (1985: 000) om näringsförbud.

En talan om näringsförbud som väckts före den 1 juli 1986 skall prövas enligt äldre bestämmelser. Någon prövning enligt den nya lagen kan alltså inte ske av en talan som väcks före denna tidpunkt och där bestämmelserna i denna åberopas. Ett undantag gäller dock delvis i fråga om tillfälligt näringsförbud. Om en talan om ett sådant förbud väckts före ikraftträdandet, men prövas först efter detta, krävs för bifall att det är uppenbart att näringsförbud skall meddelas. Det är innebörden av hänvisningen till 10 § näringsförbudslagen. Huruvida övriga förutsättningar för förbud föreligger skall däremot prövas enligt äldre bestämmelser.

3. I fråga om upphävande av förbud, dispens från förbud, tillsynen av meddelade förbud samt överträdelse av förbud som meddelats enligt äldre bestämmelser gäller vad som sägs i punkt 2 övergångsbestämmelserna till lagen (1985: 000) om näringsförbud.

Om ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har meddelats enligt äldre bestämmelser skall dessa också tillämpas i fråga om verkan av förbud. Till denna kategori av förbud hör dels sådant förbud som meddelats före ikraftträdandet, dels sådant som meddelats därefter, men där talan väckts före ikraftträdandet. I fråga om innebörden av att de äldre bestämmelserna skall gälla hänvisas till vad som anförts i punkt 4 övergångsbestämmelserna till näringsförbudslagen.

Trots att ett näringsförbud har meddelats enligt äldre bestämmelser, skall vissa regler i den nya näringsförbudslagen tillämpas på detta. Jag hänvisar till vad som anförts under punkt 2 övergångsbestämmelserna till den lagen.

10 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om näringsförbud,
2. lag om ändring i konkurslagen (1921: 225),
3. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173),
4. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559),
5. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

11 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-12-19

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 26 juli 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om näringsförbud,
2. lag om ändring i konkurslagen (1921:225),
3. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173),
4. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979:559),
5. lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av t.f. departementsrådet Thomas Utterström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Förslaget till lag om näringsförbud

De första bestämmelserna om näringsförbud infördes i konkurslagen år 1980. Redan följande år aktualiserades i riksdagen frågan om att göra näringsförbud till en mera allmän sanktion mot ekonomisk brottslighet, oberoende av konkurs. Denna fråga har sedan år 1981 varit föremål för omsorgsfull utredning och omfattande remissförfaranden. Genom förevarande remiss har nu framlagts förslag till en ny lag om näringsförbud som bl. a. avses ersätta merparten av konkurslagens nuvarande bestämmelser i ämnet.

Lagrådet finner att bärande skäl av både praktisk och principiell natur talar för att näringsförbud inte bör förutsätta konkurs. Det förekommer även andra situationer, där en sådan åtgärd kan vara motiverad. Som framgår av remissen räknar man dock inte med att något stort antal nya näringsförbud skall bli följden av den nya lagstiftningen.

Utformningen av ett generellt system för näringsförbud är emellertid förenad med avsevärda tekniska problem. Dessa sammanhänger i grunden med själva arten av de företeelser man vill komma åt, i första hand kvalificerade fall av ekonomisk brottslighet. Ett effektivt system förutsätter regler som är så pass vida och täckande att de inte kan kringgås utan får en verklig genomslagskraft. Rättssäkerheten kräver å andra sidan att reglerna är tillräckligt strama och precisa för att deras verkningar skall kunna förutses i rimlig utsträckning och tillämpningen inte drabba andra än dem som verkligen avses. I sista hand blir det nödvändigt att sätta sin lit till de allmänna domstolarna.

Dessa motstående synpunkter har mycket klart iakttagits i lagstiftningsärendet. Remissen präglas av en erkännansvärd strävan att förena dem. De

olika sakfrågorna analyseras ingående och allsidigt, och remissyttrandena har beaktats på ett tillfredsställande sätt. I stort sett kan lagrådet ansluta sig till det synsätt som kommer till uttryck i motiveringen. Även de lagtekniska lösningarna har befunnits i huvudsak godtagbara. Det finns emellertid ett utrymme för förbättringar i lagtexten. Allmänt vill lagrådet inledningsvis anföra följande härom.

Vid bedömningen av de enskilda stadgandena måste det noga beaktas att lagen enligt sitt syfte endast skall drabba särskilt kvalificerade fall av oseriös näringsverksamhet, i vilka eljest gällande rättsregler inte ger möjlighet till tillräckligt kraftiga ingripanden. Enligt lagrådets mening är denna utgångspunkt både riktig och väsentlig. Den medför bl.a. att befogade invändningar inte kan resas utifrån den grundläggande principen om näringsfrihet. Tvärtom är det just med hänsyn till denna av särskild betydelse, att effektiva ingripanden kan ske mot uppenbara missbruk.

Den inledande paragrafen om förutsättningar för näringsförbud har givetvis grundläggande betydelse. Det innebär en värdefull förstärkning i förhållande till kommittéförslaget, att den nu framlagda lagtexten inte upptar endast de båda allmänna rekvisiten att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. För rättssäkerheten är det betydelsefullt att även vissa speciella rekvisit anges, framför allt genom att förutsebarheten ökar.

Som ett första fall upptas att näringsidkaren i denna sin egenskap har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Mot detta eller mot motiven har lagrådet ingen erinran. Man kan rentav, som flera remissinstanser gjort, ifrågasätta om inte lagstiftningen åtminstone tills vidare kunde begränsas till att avse endast detta fall. Med hänsyn till konkurslagens nuvarande bestämmelser synes det emellertid svårt att invända mot att även den nya lagen innehåller ett konkursrekvisit, särskilt som detta har inskränkts i förhållande till de gällande reglerna.

Vad som däremot föranleder berättigad tvekan är att lagförslaget även tar sikte på fall av icke kriminaliserad underlåtenhet att betala skatt, tull eller avgift som omfattas av 1978 års betalningssäkringslag. Som begränsningsregel anges att underlåtelsen inte är ringa. Flera av de problem i samband med lagförslaget, som lagrådet har särskilt övervägt, har ytterst berott på denna punkt. Det vore därför till fördel om man kunde avstå från den, i vart fall för närvarande. Redan sambandet med kampen mot ekonomisk brottslighet talar emot att på detta sätt anknyta till icke kriminaliserade handlingar. Härtill kommer att det föreligger förslag om att ytterligare vidga straffansvaret för underlåtenhet att betala skatt och avgifter. Om de genomförs, minskar behovet av den nu diskuterade punkten.

Å andra sidan har otvivelaktigt vissa skäl anförts i remissen för den ifrågavarande regeln. Lagrådet har stannat för att inte föreslå, att den utgår ur lagförslaget. En förutsättning för att den skall kunna behållas är dock att den får en snävare utformning än den som föreslagits. Lagtexten täcker även betydligt mindre kvalificerade fall än dem som avses enligt motiven. Lagrådet föreslår att punkten om att underlåtenheten "inte är ringa" ersätts med en regel om att underlåtenhet har förekommit "i avsevärd omfattning". En sådan förändring skulle bringa lagtexten till bättre över-

ensstämmelse med motiven. Det kan visserligen sägas att samma resultat i sak nås genom de allmänna rekvisiten om grovt åsidosättande resp. påkallat från allmän synpunkt. Rent lagtekniskt är emellertid skillnaden väsentlig. Det är också angeläget att så långt som möjligt garantera att inga enskilda felaktigt dras under åklagares, eventuellt även domstols, prövning.

Utöver den nu nämnda ändringen i lagförslagets 1 § förordar lagrådet i det följande även en viss omredigering av denna för att ännu tydligare markera syftet. Inte heller där avses någon avvikelse i sak från motiven.

Förutom de grundläggande bestämmelserna om förutsättningar för näringsförbud har regeln om den personkrets, som skall kunna drabbas, en särskild betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Utformningen av förslaget innebär att en ganska vid krets kommer att beröras. Särskilt i förening med den just berörda punkten om underlåtenhet att betala skatt etc. kan förslaget inge vissa betänkligheter. Lagrådet har övervägt om inte lagen borde begränsas till att i huvudsak avse endast den som faktiskt utövat ledningen av den näringsverksamhet som det gäller. Det är givetvis i realiteten dessa personer man vill komma åt; en formell upphängning på t.ex. ett suppleantuppdrag är en lösning som motiveras uteslutande med praktiska skäl. Under förutsättning att skattebetalningsregeln ges en snävare utformning enligt lagrådets förslag synes emellertid regeln om personkretsen kunna accepteras. Det är uppenbart att effektivitetshänsyn måste väga tungt på denna punkt. Förslaget har också i huvudsak godtagits vid remissbehandlingen.

Andra punkter i förslaget, som är känsliga från rättssäkerhetssynpunkt, är bl.a. de som gäller verkan av näringsförbud, speciellt närståendederegeln, samt möjligheterna till dispens. Även i dessa avseenden har lagrådet funnit det möjligt att i huvudsak tillstyrka förslaget. Också vid dessa ställningstaganden har emellertid lagrådet utgått från den ståndpunkt beträffande 1 § som har redovisats i det föregående.

Sammanfattningsvis finner således lagrådet att den föreslagna lagen kan godtas med vissa smärre förändringar, som mera syftar till en bättre överensstämmelse mellan motiv och lagtext än till avvikelser i sak. Inte minst genom den utförliga diskussionen i motiven har enligt lagrådets mening skapats goda förutsättningar för en tillämpning som väl tillgodoser rättssäkerhetens krav.

1 §

Mot avfattningen kan invändas att huvudrekvisiten grovt åsidosättande resp. påkallat från allmän synpunkt har kommit något i bakgrunden för de speciella rekvisiten brott resp. underlåtenhet att betala skatt, tull eller avgift. Syftet med lagen kommer enligt lagrådets mening till klarare uttryck om man upptar första stycket och andra stycket första meningen i omvänd ordning. Det framhålls då bättre att lagen avser verkligt kvalificerade fall. Ändringen gör andra meningen i förslagets andra stycke onödig.

Av motivuttalanden framgår att man vid prövningen av om näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa skall beakta bl.a. om

det är fråga om upprepad brottslighet. Avsikten synes vara att rekvisitet skall anses uppfyllt, om en näringsidkare vid flera tillfällen har begått brott, vilka vart för sig är att betrakta som ringa, men den sammanlagda brottsligheten bedöms vara av ej ringa karaktär. Detta skulle komma till tydligare uttryck i lagtexten om ordet "brott" byts ut mot "brottslighet" (jfr prop. 1985/86:23 s. 65).

I fråga om utformningen av punkten om underlåtenhet att betala skatt etc. hänvisar lagrådet till vad som har anförts i det föregående. Beträffande tolkningen av orden "i avsevärd omfattning" vill lagrådet tillägga följande. Det är väsentligt att få en korrekt relation mellan de båda speciella rekvisiten. Punkten 1 bör ses som huvudfallet, punkten 2 som en påbyggnad vilken inte skall innebära någon stor utvidgning i praktiken. Det är därför naturligt att även vid tillämpningen av punkten 2 beakta den definition av ekonomisk brottslighet som citeras i remissen. På det icke kriminaliserade handlande, som punkten 2 avser, kan inte gärna ställas lägre krav än som följer av definitionen. I den ingår bl.a. att verksamheten har kontinuerlig karaktär och bedrivs på ett systematiskt sätt. Detsamma måste normalt gälla även i de situationer som nu kommer i fråga. I den mån man varken kan tala om en kontinuerlig verksamhet eller om ett systematiskt handlande, måste det i vart fall förutsättas att underlåtenheten att betala avser ett högt belopp.

Vid behandlingen av näringsidkarbegreppet berörs i remissen förhållandet till den gränsdragning som har utbildats inom arbetsrätten och socialrätten. De uttalanden som görs i detta sammanhang behöver emellertid förtydligas. Att inte var och en som har ställning av arbetsgivare också är näringsidkare i den föreslagna lagens mening är i och för sig ovedersägligt. En privatperson som har en arbetstagare anställd i hushållet eller en ideell förening som anlitar anställd personal för skötsel av en föreningslokal blir givetvis inte därigenom att betrakta som näringsidkare. Större tvekan kan råda i frågan om en arbetstagare under vissa förutsättningar skulle kunna behandlas som näringsidkare enligt lagstiftningen om näringsförbud. Det kan exempelvis vara fråga om någon som bedriver försäljning på provisionsbasis eller utför transporter med eget fordon eller åtar sig underhållsarbeten på fastigheter eller verkar som free-lance-medarbetare i en tidning. Kommittén utesluter inte att den som i arbets- och socialrättsligt hänseende är att beteckna som arbetstagare ändå kan bli underkastad reglerna om näringsförbud. Lagrådet vill i och för sig inte motsätta sig en sådan tillämpning men anser i vart fall ett ställningstagande från departementschefens sida önskvärt.

Lagrådet föreslår att 1 § ges följande lydelse.

"Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid

1. gjort sig skyldig till brottslighet, som inte är ringa, eller

2. i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter."

I specialmotiveringen sägs att man vid bedömningen enligt denna paragraf av om näringsidkaren grovt har åsidosatt sina åligganden får ta hänsyn endast till sådana oegentligheter som har förekommit i den näringsverksamhet som har avslutats med konkurs. Denna skillnad i förhållande till vad som skall gälla enligt 1 § kan inte utläsas av lagtexten. Om en sådan innebörd är avsedd bör ordet "näringsverksamhet" ges bestämd form.

Lagförslaget upptar inte någon motsvarighet till den nuvarande särregeln i 199 b § tredje stycket konkurslagen om näringsförbud vid upprepade konkurser. Enligt motiven skall man emellertid vid prövningen av om en konkursgäldenär har grovt åsidosatt sina åligganden kunna beakta att han har varit försatt i konkurs vid flera tillfällen tidigare. Utrymmet härför blir dock mycket begränsat med den tolkning av 2 § som framgår av det här förut återgivna motivuttalandet. Denna medger ju inte att man tar hänsyn till vad som har skett utanför den verksamhet som har lett till den aktuella konkursen. Har näringsidkaren inte grovt åsidosatt sina åligganden i denna verksamhet, kan näringsförbud inte meddelas med stöd av 2 §, oavsett hur många gånger han tidigare må ha varit försatt i konkurs och oavsett vad som må ha föregått de tidigare konkurserna. En annan sak är att omständigheter av detta slag givetvis blir av betydelse när det gäller att bedöma om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

4 §

Första och andra styckena får en enklare och mera tilltalande redaktion om de förs samman och ställs upp punktvis. De kan lämpligen ges följande lydelse:

"Har näringsverksamhet bedrivits av en juridisk person får, under de förutsättningar som anges i 1–3 §§, näringsförbud meddelas, i fråga om

kommanditbolag: komplementären,

annat handelsbolag: bolagsman,

aktiebolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

ekonomisk förening: ledamot och suppleant i styrelsen,

om denne begått brottet i näringsverksamheten eller innehade sin ställning när betalningen av skatt, tull eller avgift underlåts eller den juridiska personen försattes i konkurs.

Första stycket gäller också den som i annan egenskap än där sägs faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet."

I tredje stycket har upptagits en regel vilken skall göra det möjligt att meddela näringsförbud mot den som är underkastad straffrättsligt företagaransvar men inte har en sådan ställning som avses i paragrafens båda första stycken. Denna regel saknar motsvarighet i kommittéförslaget.

Departementschefen har i likhet med kommittén tagit avstånd från tanken att låta befattningshavare med ett självständigt ansvar för en viss sektor inom ett företag ingå i kretsen av personer som kan drabbas av

näringsförbud. Som skäl för denna ståndpunkt har framför allt hänvisats till de gränsdragningsproblem som skulle uppstå. Detta argument synes i minst lika hög grad göra sig gällande i fråga om en regel som anknyter till företagaransvaret. Som kommittén har påpekat råder det ganska stor osäkerhet om förutsättningarna för företagaransvar. Det är knappast möjligt att i en enkel formel ange kriterierna för att ett sådant ansvar skall föreligga. Den i lagförslaget upptagna bestämningen förefaller vara alltför vidsträckt. Den synes förutsätta mycket långtgående delegationsmöjligheter och kan efter ordalagen inbegripa även personal i ganska underordnad ställning.

Mot den angivna bakgrunden finns det anledning befara att en sådan regel som den föreslagna skulle ge upphov till rättsosäkerhet och tillämpningssvårigheter, särskilt som den är avsedd att kunna åberopas även då något straffrättsligt företagaransvar inte aktualiseras. Frågan inställer sig därför om inte regeln skulle kunna avvaras.

I de allra flesta fall vilar företagaransvaret på den som faktiskt leder verksamheten eller, om flera gemensamt utövar ledningen, på någon av dem. För dessa fall är den föreslagna särregeln utan betydelse. Av intresse i detta sammanhang blir då vad som skall anses utgöra en näringsverksamhet. Det är inte ovanligt att inom ett företag ryms en rad olika verksamhetsgrenar med stor spridning både lokalt och branschvis. I många fall återspeglas detta i företagets juridiska struktur genom en uppdelning på skilda bolag under en gemensam koncernledning. Då blir reglerna om näringsförbud tillämpliga på de personer som sitter i ledningen för de olika koncernbolagen. Organisationen kan emellertid också vara sådan att all verksamhet formellt drivs av ett enda bolag, men att de olika verksamhetsgrenarna står under ledning av en särskild förvaltning, som arbetar minst lika självständigt i förhållande till den centrala företagsledningen som styrelsen och verkställande direktören för ett dotterbolag. Goda skäl synes tala för att vid tillämpning av bestämmelserna om näringsförbud den som leder en sådan förvaltning anses utöva ledningen av en näringsverksamhet. Med ett sådant synsätt minskar ytterligare behovet av en särregel som anknyter till det straffrättsliga företagaransvaret.

Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att den i tredje stycket upptagna regeln får utgå.

6 §

Även första stycket i denna paragraf vinner på en punktvis uppställning. Det kan lämpligen ges följande lydelse:

"Den som är underkastad näringsförbud får inte

1. driva näringsverksamhet,

2. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag,

3. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,

4. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag,

5. i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges vid 3,

6. faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring,

7. äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent."

Mot andra stycket har lagrådet ingen erinran. Det bör dock påpekas att det i sak kan te sig egendomligt att en person med näringsförbud skall kunna ägna sig åt t.ex. pornografibranschen. Frågan kan möjligen uppmärksammas vid den pågående översynen av reglerna om yttrandefriheten.

7 §

Till kretsen av närstående räknas *sambo*. Någon legal definition på detta begrepp ges inte i lagförslaget och den närmare innebörden av begreppet framgår ej heller av remissprotokollet i övrigt. I kommittéförslaget angavs att uttrycket sambo numera fick anses ha en ganska väl etablerad innebörd, som för övrigt kommit till uttryck i familjelagssakkunnigas förslag (SOU 1981:85) till äktenskapsbalk; med sambor avsågs enligt detta förslag "de som, utan att vara makar, har gemensamt hem och hushåll och samlever under äktenskapsliknande förhållanden". Näringsförbudskommittén anförde för sin del att, i den mån tveksamhet uppstod vid tillämpningen, en sådan tvekan i största utsträckning fick verka till den tilltalades förmån, eftersom frågan uppstod i brottmål (SOU 1984:59 s. 413).

Mot vad kommittén anförde finns i och för sig intet att erinra. Begreppet sambo har för övrigt med den angivna betydelsen kommit till användning i 11 § lagen (1985:571) om värdepappersmarknaden (prop. 1984/85:157 s. 91 f). I den remiss med förslag till äktenskapsbalk m.m. som den 21 februari 1985 överlämnats till lagrådet för granskning har emellertid begreppet sambo erhållit en något snävare innebörd än nu sagts. Av 1 § andra stycket i förslaget till lag om sambors gemensamma hem framgår att med sambor avses i den lagen en ogift kvinna och en ogift man som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Som skäl för att ingen av parterna får vara gift anförs i remissen att kollisioner annars skulle kunna uppkomma med de rättsregler som gäller för gifta (s. 67), något som blivit möjligt med den från sakkunnigförslaget avvikande principlösning som valts i lagrådsremissen. Enligt vad lagrådet erfarit är tanken numera att den nya familjerättsliga lagstiftningen skall kunna träda i kraft den 1 januari 1988.

Någon saklig grund för att i en lag om näringsförbud begränsa kretsen av närstående på motsvarande sätt finns inte. Det skulle snarast vara ägnat att förvåna om den som är underkastad näringsförbud skulle vara oförhindrad att ta anställning eller återkommande uppdrag i en näringsverksamhet, som drivs av hans sambo eller i vilken hans sambo intar en ledande ställning, av blott och bart det skälet att någon av dem bakom sig har ett formellt ännu ej upplöst äktenskap. Den praktiska betydelsen i förevaran-

de sammanhang av en begränsning motsvarande den som föreslås på familjerättens område torde dock ej vara särskilt stor. I regel upplöses nämligen ett äktenskap när en av makarna upptar en samlevnad med någon annan. Av olika anledningar kan likväl en upplösning komma att dröja. De praktiska fall man kan räkna med torde vara de där initiativ först sent tas till en äktenskapsskillnad och där betänketid eller motsvarande tid enligt utländsk rätt först måste avvaktas. Endast i undantagsfall lär tillståndet bli långvarigt, t. ex. om trots allt ingen av makarna ansöker om äktenskapsskillnad eller om en dom på sådan skillnad visserligen har meddelats men så har skett i utlandet och domen inte erkänns i Sverige.

De praktiska olägenheterna av att i en lag om näringsförbud anpassa sambobegreppet till det som föreslås i familjerätten är i och för sig inte särskilt stora. Likväl talar alla sakliga skäl för att i förevarande sammanhang – liksom i den redan antagna lagen om värdepappersmarknaden – tillämpa reglerna på alla fall där en man och en kvinna samlever under äktenskapsliknande förhållanden. Så som förslaget till lag om sambors gemensamma hem är utformat kommer det dock – om förslaget antas i oförändrat skick – att finnas olika sambobegrepp i lagstiftningen.

En möjlighet att lösa de problem som uppkommer i den fortsatta lagstiftningen rörande samboförhållanden är att fortsätta på den väg som redan har beträtts, d. v. s. att ge sambobegreppet den allmänna och vidare innebörd som det numera har i det allmänna språkbruket. I den mån behov uppkommer att begränsa regiers tillämpning till viss eller vissa kategorier sambor eller att på annat sätt kvalificera dem som bestämmelserna syftar på, får detta anges särskilt.

En annan möjlighet är att reservera begreppet sambo för den familjerättsliga lagstiftningen med den speciella innebörd det där är avsett att få. Såvitt avser övrig lagstiftning får det då undersökas om detta snävare begrepp kan användas också där. Om så inte är fallet utan en annan definition är önskvärd, får man avstå från att begagna termen sambo och i stället särskilt ange till vilka grupper bestämmelserna riktar sig.

Det är således inte möjligt att i förevarande begränsade sammanhang ta slutgiltig ställning till vilken väg som bör väljas. I första hand bör sambobegreppet utredas och klarläggas i samband med lagstiftningen på familjerättens område. Lagrådet får därför nu nöja sig med att peka på problemet. Om detta inte hinner lösas innan lagen om näringsförbud skall slutbehandlas, förordar lagrådet att man tills vidare avstår från att använda termen sambo och i stället direkt anger att lagen om näringsförbud avser äktenskapsliknande samlevnad, ett uttryckssätt som anknyter till redan förekommande definitioner i lagstiftningen.

Den berörda meningen i paragrafen skulle då kunna ges följande inledning: "Som närstående anses hans make, den med vilken han samlever under äktenskapsliknande förhållanden, förälder ... "

8 §

Forumregeln i andra stycket torde vara avsedd att tillämpas även då en juridisk person har försatts i konkurs och talan om näringsförbud skall

väckas mot en företrädare för den juridiska personen. Med hänsyn härtill bör inledningsorden i stycket ändras till "Talan om näringsförbud grundat på 2 § får ... "

10 §

Lagrådet föreslår att det i första stycket som förutsättning för ett beslut om tillfälligt näringsförbud anges, att det är "uppenbart att grund för näringsförbud föreligger". Detta är inte avsett att innebära någon ändring i sak. Formuleringen synes emellertid vara att föredra med hänsyn särskilt till att frågan om tillfälligt förbud i regel kommer att aktualiseras antingen i ett läge då processuella förutsättningar för ett slutligt förbud ännu inte föreligger eller i samband med att en dom på näringsförbud meddelas.

Det synes – särskilt med hänsyn till innehållet i 13 § – inte erforderligt att i andra stycket uttryckligen ange att ett yrkande om tillfälligt näringsförbud kan framställas såväl innan talan enligt 8 § har väckts som därefter.

11 §

I specialmotiveringen till 5 § påpekas att den tid under vilken ett tillfälligt näringsförbud har gällt skall beaktas vid tillämpningen av den paragrafen. Det är alltså den sammanlagda förbudstiden som inte får överstiga fem år eller underskrida tre år. Denna regel, vilken motsvarar vad som gäller redan nu, synes vara av sådan betydelse att den bör komma till uttryck i lagtexten. Detta kan lämpligen ske genom att till 11 § fogas ett andra stycke av följande lydelse:

"Har ett tillfälligt näringsförbud meddelats, skall detta beaktas vid tillämpning av 5 §."

14 §

I paragrafens andra och tredje stycken finns bestämmelser om att dom eller beslut varigenom ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har meddelats skall sändas till vissa myndigheter. Bestämmelser av detta slag behöver inte meddelas i form av lag. Lagrådet har inte några principiella invändningar mot att reglerna likväl tas upp i lagen. Emellertid måste beaktas att underrättelser bör sändas även i vissa andra fall, exempelvis när ett beslut om förbud upphävs – vare sig det sker efter överklagande eller med stöd av 15–17 § – när ett förbud eller en avvecklingstid förlängs eller när en dispens meddelas eller återkallas. Om föreskrifter härom skall utfärdas av regeringen synes det lämpligt att detsamma får gälla de bestämmelser som nu har tagits upp i lagförslaget. Lagrådet förordar därför att paragrafens andra och tredje stycken får utgå.

19–22 §§

Dispensreglerna har en viktig plats i förslaget. De öppnar möjligheter att korrigera onödigt hårda konsekvenser av reglerna i 6 och 7 §§ om verkan

av näringsförbud. I vissa av de situationer som kan komma i fråga lär det bli något oegentligt att tala om att det finns "särskilda skäl" för ett undantag. Realiteten blir snarast att ett visst uppdrag, t. ex. som styrelseledamot i en bostadsrättsförening, framstår som alltför bagatellartat för att behöva uteslutas. Lagrådet förordar därför att den inledande bisatsen i 19 § utgår. I den följande texten kan en viss redaktionell förbättring göras samtidigt som det markeras klarare, att en dispens normalt bör kunna ges redan i domen på näringsförbud, även om det inte kan helt preciseras vilken anställning, vilket uppdrag etc. den tilltalade får inneha. Med föreskrifter kan rätten nå i stort sett detsamma som genom en sådan precisering men ändå åstadkomma en viss smidighet.

Regler om återkallelse av dispens finns både i 19 § och i 26 §. Enligt 19 § andra stycket får en dispens återkallas dels vid överträdelse av en föreskrift som är knuten till dispensen dels om den som har fått dispens från förbud i 6 § åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen. Enligt 26 § tredje stycket får återkallelse ske om näringsförbudet överträds.

Gemensamt för alla återkallelsesituationer är att den som erhållit det förtroende som en dispens avser att ge uttryck för på något sätt har svikit detta förtroende, vare sig så har skett i en dispenserad verksamhet eller utanför en tänkt ram för denna. Redan detta ändamålssamband talar emot att sprida bestämmelserna till olika ställen i lagen. Även om den teoretiska skillnaden mellan situationerna i och för sig är klar, kan det vidare tänkas att de kan komma att aktualiseras genom ett och samma förfarande eller i vart fall samtidigt läggas till grund för ett ingripande. Beroende exempelvis på vilka samhällsintressen en till dispensen knuten föreskrift är avsedd att tillgodose och på hur den är avfattad kan det väl tänkas att den som erhållit dispensen på en och samma gång bryter mot föreskriften och åsidosätter vad som åligger honom i verksamheten. Likaså kan det tänkas att han samtidigt bryter mot en föreskrift och överträder näringsförbudet genom att gå utanför vad dispensen medger.

Reglerna om återkallelse av dispens skulle därför enligt lagrådets mening vinna på att föras samman. De kan lämpligen samlas i en ny 20 §. Den nuvarande 20 § kan föras över till 21 § som ett nytt första stycke.

Avfattningen av 21 och 22 §§ i förslaget kan förenklas redaktionellt om man beaktar innehållet i 17 §, bl. a. hänvisningen till 8 §. En särskild forumregel bör tillfogas i 22 § som gör det möjligt – men inte nödvändigt – att ta upp en fråga om återkallelse av dispens även vid den tingsrätt som har meddelat dispensen, om den är en annan än den som har beslutat näringsförbudet.

Ifrågavarande paragrafer skulle med lagrådets förslag få följande lydelse:

"**19 §** Den som är underkastad näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges dispens för att driva en näringsverksamhet, inneha anställning eller uppdrag, vara delägare i ett handelsbolag eller äga vissa aktier. Rätten får föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då denna utnyttjas.

20 § En dispens får återkallas, om den som medgetts denna överträder näringsförbudet eller det tillfälliga näringsförbudet eller bryter mot en föreskrift som är knuten till dispensen. Detsamma gäller om den som medgetts dispens från ett förbud i 6 § i annat hänseende åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen.

21 § En fråga om dispens får prövas i samband med dom om näringsförbud eller beslut om tillfälligt näringsförbud eller efter en senare gjord ansökan.

När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 17 § andra och tredje styckena.

22 § Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 17 § andra stycket. Målet får dock tas upp även av den tingsrätt som tidigare prövat frågan om dispens."

24 §

Beträffande tillsynsmyndigheter i konkurs föreskrivs i 42 § andra stycket konkurslagen endast att regeringen utser vissa kronofogdemyndigheter att vara tillsynsmyndigheter. I den med anledning härav utfärdade förordningen (1979:755) om tillsynsmyndighet i konkurs har tillsynsmyndigheternas uppdrag bestämts att omfatta konkurser som handläggs vid angivna tingsrätter. Mot denna bakgrund är det inte helt adekvat att här anknyta till den tillsynsmyndighet i konkurs inom vars område den som är underkastad näringsförbud är bosatt. Lagrådet föreslår därför att första stycket och andra styckets första mening ersätts av ett nytt första stycke av följande lydelse:

"Regeringen utser vissa kronofogdemyndigheter att öva tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs."

I paragrafens tredje stycke föreskrivs att tillsynsmyndigheten har rätt att hos den som är underkastad näringsförbud begära de upplysningar som behövs för tillsynen. Någon skyldighet för denne att lämna begärda upplysningar har emellertid inte ansetts böra föreskrivas, och några tvångsmedel för att framtvinga hans medverkan har i enlighet härmed inte ställts till tillsynsmyndighetens förfogande. Att en tillsynsmyndighet har befogenhet att begära upplysningar från den som är underkastad tillsyn får anses ligga i sakens natur. Med hänsyn härtill och då den föreslagna regeln kan föranleda osäkerhet om vilka befogenheter myndigheten i övrigt har vill lagrådet förorda att den får utgå.

25 §

Av specialmotiveringen framgår att paragrafen skall omfatta även överträdelse av särskilda föreskrifter som har meddelats i anslutning till ett i beslutet om förbud intaget förordnande om viss avvecklingstid. Detta bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Vidare torde det inte finnas någon anledning att behandla föreskrifter som har meddelats i samband med beslut om förlängning av avvecklingstiden eller om dispens annorlunda.

Lagrådet föreslår därför att paragrafen inleds på följande sätt: "Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud eller bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 18 eller 19 § skall dömas ...".

26 §

Såvitt avser den i remissen berörda frågan om domstolen är bunden av åklagarens yrkande följer av allmänna principer, att domstolen inte kan meddela ett nytt förbud, om åklagaren yrkat blott förlängning. Däremot bör domstolen enligt lagrådets mening vara oförhindrad att, i anledning av ett yrkande om ett nytt förbud, stanna vid att endast förlänga det som gäller.

Som lagrådet föreslår vid 19–22 §§ bör reglerna om återkallelse av dispens samlas i 20 §. Vad som kan erfordras i förevarande paragrafs tredje stycke är, om förslaget antas, blott en hänvisning till 20 § av förslagsvis följande lydelse:

"I 20 § finns bestämmelser om återkallelse av dispens när ett förbud överträds."

Övergångsbestämmelserna

Punkten 3

Denna punkt är så uppbyggd att den utgår från det i och för sig självklara, nämligen att vid lagens tillämpning hänsyn får tas till allt som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Det intressanta ligger i ordet "endast" och i det förhållandet att stadgandet är avsett att läsas motsatsvis. Tanken är att läsaren genom att jämföra de här uppräknade förutsättningarna för ett näringsförbud med de i lagen angivna skall sluta sig till att hänsyn får tas till vad som ägt rum *före* ikraftträdandet endast såvitt avser frågan om förbud är påkallat från allmän synpunkt. Detta budskap synes på ett enklare och mer kortfattat sätt kunna förmedlas genom att den önskade slutsatsen direkt får komma till uttryck i lagtexten. Vid en omformulering i enlighet härmed bör dessutom beaktas att termen näringsidkare inte passar särdeles väl, när näringsförbud ifrågakommer för sådana företrädare för en juridisk person som anges i 4 §. Stadgandet skulle förslagsvis kunna avfattas sålunda:

"Vid prövning av förutsättningarna enligt 1 § för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får hänsyn tas till vad som ägt rum före ikraftträdandet endast såvitt avser frågan om förbud är påkallat från allmän synpunkt."

Punkten 4

Som antyddes under föregående punkt bör vid formuleringen även av förevarande punkt beaktas att näringsidkaren i de fall som avses i 4 § är en juridisk person och att den som skall drabbas av ett näringsförbud på grund

av ett klandervärt förfarande är en ställföreträdare för den juridiska personen.

Enligt nu gällande lydelse av 199 d § konkurslagen skall en talan om näringsförbud väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet, dock att talan får väckas så länge konkursen pågår. Paragrafen föreslås upphävd utan att erhålla någon motsvarighet i den nya lagen. Det sagda innebär att efter ikraftträdandet talan kan väckas oberoende av när konkursbeslutet meddelades. Detta vill lagrådet inte tillstyrka såvitt avser de fall då preskription av talan redan har inträtt vid tidpunkten för ikraftträdandet. En undantagsbestämmelse bör fogas till denna punkt, som därefter kan ges denna lydelse:

"Meddelas ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud med anledning av konkurs och grundas bedömningen att den som skall vara underkastad förbudet förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt sina åligganden på förfaranden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, gäller i stället för 6 § första stycket och 7 § att han inte får driva verksamhet med vilken följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). Han får inte heller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig verksamhet. Inte heller får han faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av en sådan juridisk persons angelägenheter. Rätten skall i sitt beslut erinra om näringsförbudets verkan enligt denna punkt. Vad som i 5 § föreskrivs om att näringsförbud skall meddelas för lägst tre år gäller ej i ett sådant fall som sagts nu.

Talan om näringsförbud får dock ej väckas, om konkursbeslutet har meddelats före den 1 juli 1984 och konkursen avslutats före ikraftträdandet."

Förslaget till lag om ändring i konkurslagen

Övergångsbestämmelserna

Som följd av den ändrade lydelse lagrådet föreslår beträffande bestämmelserna om tillfälligt näringsförbud i 10 § första stycket lagen om näringsförbud bör andra meningen i punkten 2 erhålla följande lydelse: "Beslut om tillfälligt näringsförbud får dock meddelas endast om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger."

Förslagen till lagar om ändringar i yrkestrafiklagen och lagen om handel med drycker

Lagrådet ansluter sig till departementschefens ställningstaganden beträffande näringstillstånd. Det synes sålunda välbetänkt att begränsa sig till att införa en vidgad vandelsprövning i två branscher, där redan en särskild, författningsreglerad kontroll förekommer. Det får emellertid samtidigt beaktas att vissa problem kan uppkomma då det gäller att i praktiken genomföra en vidgning av vandelsprövningen till att avse även laglydnad och benägenhet att uppfylla samhälleliga förpliktelser. Det är givetvis angelä-

get att man håller fast vid ett någorlunda nära och påtagligt samband mellan den verksamhet sökanden vill bedriva och det som läggs honom till last. Väsentligt är också att man vidtar åtgärder för att såvitt möjligt garantera en enhetlig tillämpning av de nya bestämmelserna hos de olika myndigheter som kommer i fråga.

I övrigt vill lagrådet endast fästa uppmärksamheten på en detalj, som gäller lagen om handel med drycker.

Enligt 37 § första stycket kan tillstånd till servering av alkoholdrycker avse servering 1. till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, 2. i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under viss tidsperiod, eller 3. vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod. Syftet med den föreslagna lagändringen är att genomföra en utökad vandelsprövning av näringsidkare inom restaurangbranschen. Serveringstillstånd enligt 37 § första stycket 3 torde inte vara aktuella i detta sammanhang. Lagrådet ifrågasätter därför om inte tillämpningsområdet för det föreslagna andra stycket i 40 § borde begränsas till frågor om tillstånd enligt 37 § första stycket 1 och 2 (jfr 60 § första stycket).

Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen

Förslaget lämnas utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Johansson

Proposition om lag om näringsförbud, m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1985-07-26) över förslag till

1. lag om näringsförbud,
2. lag om ändring i konkurslagen (1921: 225),
3. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173),
4. lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559),
5. lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har inte haft något att erinra mot de grundläggande principerna i de remitterade lagförslagen eller mot lagstiftningens allmänna utformning. De erinringar och ändringsförslag som lagrådet har fört fram avser i huvudsak lagtekniska frågor. Jag vill redan nu förutskicka att jag i väsentliga delar kan biträda lagrådets synpunkter och ändringsförslag. Vidare förordar jag att några ändringar av främst redaktionell art görs i förslaget till lag om näringsförbud.

Innan jag övergår till att behandla den föreslagna lagstiftningen vill jag något beröra frågan om valet mellan näringstillstånds- och näringsförbudssystemen. Denna fråga har ingående behandlats i lagrådsremissen (avsnitt 3.3). Jag vill för egen del helt ansluta mig till vad föredraganden där har anfört. Också lagrådet har anslutit sig härtill. Jag vill här bara tillägga följande. Ett omfattande system med näringstillstånd skulle med nödvändighet föra med sig att tillståndsprövningen i de enskilda fallen ofta skulle bli schablonmässig. Detta skulle i sin tur medföra risk för att uppgifter som skulle kunna tala mot att näringstillstånd meddelas inte alltid kunde tillföras prövningen. Samtidigt skulle ett meddelat näringstillstånd av många uppfattas som någon form av garanti för att vederbörande tillståndshavare var seriös i en utsträckning som alltså knappast skulle ha kunnat prövas. Detta är naturligtvis inte lämpligt och talar för återhållsamhet med ett omfattande system med näringstillstånd.

Lagrådet finner att bärande skäl av både praktisk och principiell natur talar för att näringsförbud inte bör förutsätta konkurs. Enligt lagrådet innebär det en värdefull förstärkning i förhållande till kommittéförslaget, att det remitterade lagförslaget inte upptar endast de båda allmänna rekvisiten att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt utan även vissa speciella rekvisit.

Mot det rekvisit som avser att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa har lagrådet ingen erinran. Detsamma gäller det konkursrekvisit som lagen upptar.

Den omständigheten att lagförslaget även tar sikte på fall av icke kriminaliserad underlåtelse att betala skatter, tullar och avgifter föranleder enligt lagrådet däremot tvekan. Enligt lagrådet vore det till fördel om man kunde avstå från denna punkt i lagförslaget, i vart fall för närvarande. Som skäl anförs att redan sambandet med kampen mot ekonomisk brottslighet talar emot att man på detta sätt anknyter till icke kriminaliserade handlingar. Till detta kommer enligt lagrådet att det finns förslag om att ytterligare vidga straffansvaret för underlåtenhet att betala skatt och avgifter som, om de genomförs, minskar behovet av en regel av det slag som nu är i fråga.

Jag vill med anledning härav erinra om att skattebetalningsregeln visserligen främst är avsedd att täppa till den lucka som nu kan anses föreligga genom att vissa förfaranden som otvivelaktigt framstår som oegentligheter är straffria och därför oåtkomliga för ett näringsförbud med stöd av brottsrekvisitet. Regeln har emellertid praktisk betydelse också inom det i och för sig kriminaliserade området. Som har framhållits i remissen kan det t. ex. i samband med skönstaxeringar förekomma att åtal för skattebedrägeri underlåts, trots att förutsättningar för ansvar kan visas föreligga om saken utreds närmare. I dessa och liknande fall kan då skattebetalningsregeln ersätta möjligheten att meddela näringsförbud med stöd av brottsrekvisitet.

Lagrådets resonemang utmynnar inte heller i att regeln i fråga föreslås utgå. Lagrådet, som finner att vissa skäl för regeln otvivelaktigt har anförts i remissen, har stannat för att i stället föreslå att den ges en snävare utformning än enligt det remitterade förslaget så att lagtexten bringas till bättre överensstämmelse med motiven.

Lagrådet framhåller vidare att regeln om den personkrets som skall kunna drabbas av näringsförbud har särskild betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt lagrådet synes den dock kunna godtas under förutsättning att skattebetalningsregeln ges en snävare utformning enligt lagrådets förslag. Detsamma gäller även reglerna om verkan av förbud, särskilt närståenderegeln, samt möjligheterna till dispens.

Sammanfattningsvis har lagrådet funnit att den föreslagna lagen om näringsförbud kan godtas med vissa smärre förändringar, som mera syftar till en bättre överensstämmelse mellan motiv och lagtext än till avvikelser i sak. Inte minst genom den utförliga diskussionen i motiven har enligt lagrådets mening skapats goda förutsättningar för en tillämpning som väl tillgodoser rättssäkerhetens krav.

Som har framhållits i lagrådsremissen i flera sammanhang skall näringsförbud komma i fråga först då en näringsidkare har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter och det inte finns någon möjlighet att använda ett mindre ingripande medel för att komma till rätta med honom. Jag kan mot denna bakgrund ansluta mig till att skattebetalningsrekvisitet ges den utformning som lagrådet har förordat.

1 §

I enlighet med vad jag nyss har anfört bör skattebetalningsrekvisitet ges en snävare utformning. Jag biträder vidare det förslag till omredigering av paragrafen som lagrådet har fört fram och ansluter mig även till att ordet "brott" byts ut mot "brottslighet".

Som lagrådet har framhållit bör innebörden av att någon i "avsevärd omfattning" har underlåtit att betala skatt m. m. vara att underlåtelsen har varit av kontinuerlig eller systematisk karaktär eller har avsett ett högt belopp.

Lagrådet efterlyser, mot bakgrund av vad som i lagrådsremissen uttalas därom, ett ställningstagande i frågan i vad mån den som i arbets- och socialrättsligt hänseende är att beteckna som arbetstagare kan behandlas som näringsidkare enligt lagstiftningen om näringsförbud.

Spörsmålet torde i praktiken närmast kunna uppkomma i det fall då en person utför tjänster åt någon annan utan att det är fråga om ett regelrätt anställningsförhållande. Av stor betydelse för bedömningen av om vederbörande skall anses som näringsidkare eller ej måste i ett sådant fall enligt min mening vara det mått av självständighet som han har haft. Jag delar således näringsförbudskommitténs uppfattning att den omständigheten att en person i arbetsrättsligt hänseende anses som arbetstagare i förhållande till den från vilken han tar emot sitt uppdrag inte bör hindra att han kan meddelas näringsförbud, om han i sitt förhållande till andra motparter och till myndigheterna har intagit en mycket självständig ställning. Denna omständighet tillmäts, som näringsförbudskommittén har framhållit, vikt då motsvarande gränsdragningsfråga uppkommer på de arbetsrättliga och socialrättsliga områdena. Utfallet av prövningen kan därför i det enskilda fallet väl komma att bli detsamma som på dessa områden. Blotta faktum att någon har kommit att anses som arbetstagare inom arbets- eller socialrätten kan enligt min mening däremot inte leda till att motsvarande bedömning görs även vid tillämpning av lagstiftningen om näringsförbud. Det jag sagt nu innebär att jag inte vill utesluta att en person bedöms som näringsidkare enligt dennna lagstiftning, trots att en annan bedömning görs på de andra områdena. Jag vill tillägga att det gränsdragningsproblem som jag nu har berört inte är specifikt just för lagstiftningen om näringsförbud utan kan uppkomma även i andra sammahang, t. ex. vid tillämpning av konkurrenslagen (1982: 729).

2 §

Jag ansluter mig till lagrådets förslag om en viss ändring av lagtexten.

Jag delar vidare lagrådets uppfattning att, vid prövningen av om en konkursgäldenär har grovt åsidosatt sina åligganden, utrymmet blir be-

gränsat att ta hänsyn till att denne har varit försatt i konkurs vid flera tillfällen tidigare. Indirekt bör ett sådant förhållande dock ibland kunna spela en roll. De tidigare konkurserna kan i ett visst fall tänkas kasta ett ljus över frågan huruvida den konkurs i samband med vilken frågan om näringsförbud aktualiseras i sig bör uppfattas som led i ett oegentligt förfarande, t. ex. med syfte att undandra medel från borgenärerna.

Med anledning av omredigeringen av 1 § bör även en viss redaktionell jämkning göras i 2 §.

4 §

Lagrådet har kritiserat den föreslagna regeln i tredje stycket om att näringsförbud skall kunna meddelas den som är underkastad s. k. straffrättsligt företagaransvar men som inte har en sådan ställning som avses i paragrafens två första stycken.

Jag delar lagrådets uppfattning att regeln i fråga skulle kunna medföra vissa svårigheter i rättstillämpningen. Det kan inte bestridas att det också i vissa fall kan vara svårt att förutse vilka befattningar i ett företag som är förknippade med företagaransvar. Jag är mot denna bakgrund beredd att låta bestämmelsen utgå. I anslutning till vad lagrådet har anfört därom vill jag som min mening ge till känna, att den som leder en särskild, självständigt arbetande förvaltning i en näringsverksamhet som drivs i form av en enda juridisk person, bör anses utöva ledningen av en näringsverksamhet och därmed kunna komma i fråga för näringsförbud.

Jag ansluter mig i övrigt även – med en smärre ändring – till den redaktionella jämkning som lagrådet har föreslagit.

7 §

Lagen om näringsförbud är avsedd att träda i kraft före den nya äktenskapsbalken. Jag delar lagrådets uppfattning att begreppet sambo i första hand bör klarläggas inom ramen för det senare lagkomplexet. Jag instämmer också i vad lagrådet har uttalat om vilka personer som enligt en lag om näringsförbud bör anses som närstående i det hänseende som nu är i fråga. Lagtexten bör därför ändras på det sätt lagrådet har föreslagit. Därutöver bör även en mindre redaktionell jämkning göras.

11 §

Liksom lagrådet anser jag att det kan vara lämpligt med en uttrycklig regel om att den tid under vilken ett tillfälligt näringsförbud har gällt skall beaktas vid tillämpning av 5 §.

14 §

Jag delar lagrådets uppfattning att andra och tredje styckena bör utgå.

24 §

Som har utvecklats i lagrådsremissen bör tillsynen även i fortsättningen ligga på tillsynsmyndigheterna i konkurs. Jag delar dock lagrådets uppfattning att den föreslagna bestämmelsen inte har fått en alldeles adekvat utformning i det hänseende som lagrådet har berört.

Jag anser att praktiska hänsyn talar för att man av lagtexten kan utläsa den koppling som finns till tillsynsmyndigheterna i konkurs. Av lagtexten bör därför framgå att den kronofogdemyndighet som (enligt förordningen /1979: 755/ om tillsynsmyndighet i konkurs) har tillsynen över konkurser som handläggs vid tingsrätten i den ort där den som är underkastad förbud är bosatt också är tillsynsmyndighet i detta sammanhang. Genom en skrivning av sådan innebörd blir det inte nödvändigt att, som lagrådet har föreslagit, i särskild författning besluta om vilka kronofogdemyndigheter som skall vara tillsynsmyndigheter.

Jag ansluter mig till vad lagrådet har anfört om tredje stycket i den föreslagna paragrafen och föreslår därför att detta utgår.

26 §

Jag ansluter mig till vad lagrådet har anfört om att domstolen bör vara oförhindrad att, om åklagaren yrkar ett nytt förbud, i stället förlänga det gamla.

Jag ställer mig också bakom det redaktionella tillägg som lagrådet har föreslagit.

Övriga paragrafer

Vad lagrådet har anfört om utformningen av 6, 8, 10, 19–22 och 25 §§ kan jag ansluta mig till.

Därutöver vill jag beträffande 18 § göra följande kommentar. Det kan te sig något motsägelsefullt att å ena sidan som förutsättning för näringsförbud uppställa att någon har systematiskt gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter och å den andra tillåta denne att under viss tid fortsätta att vidta eljest förbjudna åtgärder, med de risker för fortsatt missbruk som är förknippade härmed. I lagrådsremissen har skälen till att en viss sådan frist ändå kan vara befogad utvecklats närmare. Samtidigt har det dock betonats att prövningen av om en avvecklingsfrist skall medges eller ej skall bedömas utifrån ett restriktivt synsätt. Jag vill här tillägga att jag mot den givna bakgrunden anser att, i de fall då domstolen finner att en viss frist för avveckling bör medges, det normala bör vara att den samtidigt föreskriver vilka åtgärder som vederbörande får vidta – eller inte vidta – under fristen. Likaså bör domstolen i allmänhet, om det inte finns skäl som talar mot det, föreskriva att han har att fortlöpande hålla tillsynsmyndigheten underrättad om sin verksamhet under avvecklingstiden.

Utöver vad jag tidigare har föreslagit bör några redaktionella jämkningar göras i 9, 12, 13 och 16–18 §§.

Övergångsbestämmelserna

Jag ansluter mig till lagrådets förslag rörande punkterna 3 och 4. Vidare bör en mindre redaktionell ändring göras i punkt 4.

Övergångsbestämmelserna

Jag ansluter mig till lagrådets förslag till redaktionell jämkning av punkt 2.

Övriga lagförslag

Den ändring som har föreslagits i kreditupplysningslagen har inte föranlett någon erinran från lagrådets sida.

I fråga om förslagen till ändringar i yrkestrafiklagen och lagen om handel med drycker har lagrådet anfört att det är angeläget att man håller fast vid ett någorlunda nära och påtagligt samband mellan den verksamhet sökanden vill bedriva och det som läggs honom till last. Jag vill med anledning av detta påminna om att syftet med den vidgade vandelsprövningen, såsom har utvecklats i remissen, är att vid tillståndsprövningen hänsyn skall tas till även sådan brottslighet eller misskötsamhet som inte har betydelse från trafikpolitisk eller alkoholpolitisk synpunkt. Jag vill dock betona att endast sådana förhållanden får beaktas som har betydelse för bedömningen av vederbörandes lämplighet att driva näringsverksamhet.

Lagrådet har vidare berört frågan om åtgärder för att såvitt möjligt garantera en enhetlig tillämpning av de nya bestämmelserna. Jag delar givetvis uppfattningen att det är viktigt att tillämpningen blir enhetlig. Jag vill därvid erinra om att det i remissprotokollet gjorts uttalanden till ledning för en enhetlig tillämpning. Det finns också anledning att framhålla att den utökade vandelsprövning som jag nu föreslår är avsedd att äga rum på försök under en begränsad tid för att därefter utvärderas. Vid utvärderingen bör den nu berörda frågan givetvis beaktas särskilt.

Lagrådet har ifrågasatt om inte tillämpningsområdet för det föreslagna andra stycket i 40 § i lagen om handel med drycker borde begränsas till frågor om tillstånd enligt 37 § första stycket 1 och 2, dvs. tillstånd till servering av alkoholdrycker året runt eller årligen under viss tidsperiod. Frågor om tillstånd enligt 37 § första stycket 3, dvs. servering vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod, skulle då inte omfattas av den utökade lämplighetsprövningen. Lagrådet har anfört att syftet med den av regeringen föreslagna lagändringen är att genomföra en utökad vandelsprövning av näringsidkare inom restaurangbranschen och att serveringstillstånd enligt 37 § första stycket 3 inte torde vara aktuella i det sammanhanget.

Den gällande lydelsen av 40 § förutsätter i samtliga fall en prövning i alla de avseenden som anges i paragrafen. Av naturliga skäl bör dock prövningen inte göras lika ingående vid tillfälliga tillstånd som vid stadigvarande. Det kan emellertid förekomma situationer där man vid prövningen för tillfälliga tillstånd inte bör bortse från sökandens lämplighet med hänsyn till skötsamheten i bl. a. ekonomiska frågor. Jag är med hänsyn härtill inte beredd att föreslå den begränsning som lagrådet har angett.

Till vad som i lagrådsremissen har anförts i motiven till den utökade vandelsprövningen i restaurang- och åkeribranscherna vill jag ytterligare anföra följande.

Den utökade vandelsprövningen har, som jag nyss framhöll, syften som går utöver dem som hittills tillgodosetts i den berörda lagstiftningen. Detta hindrar inte att den höjda ambitionsnivå som bör följa av den skärpta lagregleringen får gynnsamma verkningar också i de hänseenden som gällande lag avser att reglera. Sådana missförhållanden som inte kan hänföras till begreppet ekonomisk brottslighet torde sålunda också kunna komma att minska. Man får nämligen utgå från att sådana näringsidkare som missköter sina skyldigheter beträffande skatter och avgifter till stor del hör till den kategori som inte heller iakttar andra regler som en näringsidkare har att följa, häribland sådana som avser skyldigheter gentemot anställda.

Beträffande de uppdrag att dels utvärdera försöksverksamheten med utökad vandelsprövning, dels närmare studera den ekonomiska brottsligheten i vissa branscher, som enligt lagrådsremissen bör lämnas till BRÅ, vill jag ytterligare anföra följande.

Arbetet skall utföras på en relativt kort tid. Särskilt uppgiften att utvärdera försöksverksamheten med utökad vandelsprövning blir beroende av att BRÅ snabbt kan få in uppgifter och iakttagelser om den ekonomiska brottslighetens omfattning. Det synes bl. a. därför angeläget med samarbete med berörda fackliga organisationer också för utvärderingsuppdraget. Jag vill i sammanhanget erinra om att BRÅ innevarande budgetår har tillförts medel för att kunna anlita fyra kvalificerade forskare för sådana uppgifter som jag nu har berört.

I de tidigare berörda frågorna om vandelsprövningen i transport- och restaurangbranscherna har jag samrått med cheferna för kommunikations- och socialdepartementen.

Som framgår av lagrådsremissen är avsikten att chefen för justitiedepartementet skall återkomma till regeringen beträffande BRÅ:s uppdrag. Detta bör ske när riksdagen har fattat beslut med anledning av detta lagstiftningsärende. Jag har dock inhämtat att BRÄ redan har påbörjat förberedelserna för de branschstudier som förordas i lagrådsremissen.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Propositionens lagförslag ... 3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 juli 1985 ... 15
1 Inledning ... 15
2 Den ekonomiska brottsligheten samt vidtagna åtgärder och pågående arbete mot denna ... 18
2.1 Den ekonomiska brottsligheten ... 18
2.2 Vidtagna åtgärder och pågående arbete m. m. ... 20
2.2.1 Resursförstärkningar ... 20
2.2.2 Lagstiftning ... 21
2.2.3 Pågående arbete m. m. ... 23
3 Regleringens inriktning ... 24
3.1 Allmänt om näringsfrihet ... 24
3.2 Näringsfrihet under ansvar ... 26
3.3 Vandelsprövning genom näringsförbud eller genom näringstillstånd? ... 27
3.4 Ekonomiska garantier och utbildningskrav ... 31
4 Näringsförbud ... 33
4.1 Utvidgade förutsättningar för näringsförbud ... 33
4.2 De närmare förutsättningarna för näringsförbud ... 37
4.2.1 Allmänt om förutsättningarna för näringsförbud ... 38
4.2.2 Grovt åsidosättande av åligganden i näringsverksamhet som en särskild förutsättning för näringsförbud ... 40
4.2.3 Brott som en särskild förutsättning för förbud ... 44
4.2.4 Underlåtelse att betala skatt m. m. som en alternativ förutsättning för förbud ... 50
4.2.5 Näringsförbud i konkurssituationen ... 55
4.2.6 Att förbud är påkallat från allmän synpunkt som en ytterligare särskild förutsättning för förbud ... 58
4.3 Personkretsen ... 61
4.3.1 Enskild näringsidkare ... 61
4.3.2 Den som faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet, m. m. ... 64
4.3.3 Vissa befattningshavare hos näringsidkare som är juridisk person ... 69
4.4 Näringsförbudets innebörd ... 73
4.4.1 Förbud mot att driva näringsverksamhet ... 73
4.4.2 Förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet m. m. ... 76
4.4.3 Förbud mot att inneha vissa befattningar hos juridiska personer och aktiemajoriteten i aktiebolag ... 78
4.4.4 Förbud mot att arbeta hos närstående och i den tidigare rörelsen ... 82
4.4.5 Förbudstidens längd ... 85
4.4.6 Avveckling ... 86
4.4.7 Möjlighet att ge dispens från näringsförbudet för viss verksamhet, m. m. ... 93
4.4.8 Upphävande av förbud ... 99
4.5 Förfarandet m. m. ... 103
4.5.1 Ansvariga myndigheter och det rättsliga förfarandet ... 103
4.5.2 Tillfälligt näringsförbud ... 108
4.6 Tillsynen över dem som meddelats näringsförbud ... 112
4.6.1 Ansvariga myndigheter ... 112

4.6.2 Tillsynens omfattning och inriktning ... 115
4.7 Samarbete mellan myndigheter m. m. ... 119
4.8 Överträdelse av näringsförbud ... 122
4.9 Ikraftträdande m. m. ... 124
5 Utökad vandelsprövning ... 127
5.1 Principiella utgångspunkter ... 127
5.2 Transportbranschen ... 128
5.2.1 Problem m. m. ... 128
5.2.2 Nuvarande ordning ... 129
5.2.3 Utökad vandelsprövning inom yrkestrafikområdet ... 131
5.3 Restaurangbranschen ... 134
5.3.1 Problem m. m. ... 134
5.3.2 Nuvarande ordning ... 136
5.3.3 Utökad vandelsprövning inom restaurangbranschen ... 137
5.3.4 Vissa utbildningsfrågor m. m. ... 140
6 Forskning och utvärdering ... 142
7 Resursfrågor ... 143
7.1 Inledning ... 143
7.2 Näringsförbud ... 143
7.3 Utökad vandelsprövning i vissa branscher ... 146
8 Upprättade lagförslag ... 147
9 Specialmotivering ... 147
9.1 Förslaget till lag om näringsförbud ... 147
9.1.1 Meddelande av förbud ... 148
9.1.2 Verkan av förbud ... 163
9.1.3 Förfarandet vid prövningen av frågor om förbud ... 168
9.1.4 Upphävande av förbud ... 173
9.1.5 Tid för avveckling av förbjuden näringsverksamhet m. m. ... 176
9.1.6 Dispens från förbud ... 179
9.1.7 Tillsynen av meddelade förbud m. m. ... 183
9.1.8 Överträdelse av förbud m. m. ... 185
9.1.9 Ikraftträdande ... 186
9.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen ... 188
9.2.1 Bestämmelser som upphör ... 188
9.2.2 Kvarvarande regler om näringsförbud ... 188
9.2.3 Ikraftträdande ... 188
10 Hemställan ... 189
11 Beslut ... 189
Utdrag ur lagrådets protokoll den 19 december 1985 ... 190
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1986 204

Särskild bilagedel

Bilaga 1 Sammanfattning av eko-kommissionens förslag om näringstillstånd
Bilaga 2 Eko-kommissionens lagförslag
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttrandena över eko-kommissionens förslag
Bilaga 4 Sammanfattning av näringsförbudskommitténs förslag
Bilaga 5 Näringsförbudskommitténs lagförslag
Bilaga 6 Sammanställning av remissyttrandena över näringsförbudskommitténs förslag
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986

Sammanfattning av eko-kommissionens betänkande (SOU 1984: 8) Näringstillstånd

Uppdraget

Det stora flertalet näringsidkare är seriösa och följer lojalt de spelregler samhället ställt upp. Inslagen av misskötsamhet har dock under senare tid tagit sig sådana uttryck och nått sådan omfattning att man kan tala om ett samhällsproblem. En växande andel företagare ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.

I kommissionens uppdrag har enligt direktiven ingått att undersöka möjligheterna att använda bl. a. "etableringskontroll" för att komma till rätta med problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande samt att lägga fram förslag i detta hänseende. I direktiven används uttrycket etableringskontroll som ett samlande begrepp för de krav som kan ställas på företagare för att de skall ha rätt att driva näring. Hos de flesta människor för uttrycket etableringskontroll tankarna till att samhället prövar behovet av företag och reglerar antalet företag inom olika branscher, på olika orter etc. Det är för kommissionen främmande att föreslå åtgärder som innebär att tillträdet till marknaden skall regleras på sådant sätt. Kommissionen har därför valt att i stället samla de åtgärder som nu föreslås under den mer neutrala benämningen *näringstillstånd*.

Nuvarande tillståndskrav

Näringsfriheten är huvudprincip i Sverige. Såvida inte annat stadgas i lag får rörelse startas fritt. På flera verksamhetsområden har emellertid av olika skäl tillståndsplikt införts. Kommissionen har kartlagt vilka krav som tillämpas inom olika branscher och för olika yrken. En redogörelse härför lämnas i kapitel 2. Syftena med kraven varierar. I allmänhet har de dock tillkommit av andra skäl än att motverka ekonomisk brottslighet. Det kan vara fråga om att skydda konsumenternas liv, hälsa och säkerhet. Det är t. ex. grunden för de krav som ställs på läkare och elinstallatörer. I en del fall kan skälet till reglering vara att stora ekonomiska intressen berörs. Det gäller i fråga om bank- och försäkringsrörelse. Krav på nykterhet och ordning är skälen för de särskilda regler som gäller för t. ex. alkoholservering.

Kommissionen har inhämtat upplysningar om förhållandena i vissa andra länder. I kapitel 4 lämnas en redogörelse för detta. Inte i något land råder fullständig näringsfrihet. Vid en internationell jämförelse finner man att det ställs förhållandevis låga krav på företagen i Sverige. Det är inte ovanligt att det i andra länder ställs krav på både straffl̈oshet och yrkesskicklighet, något som är sällsynt i Sverige. Norge, Västtyskland och Österrike kan nämnas som exempel på länder där sådana krav är vanliga. Även i ett land som USA har man mer av förhandskontroll av företag än vi har i Sverige.

Problemen

Om ekonomisk brottslighet och skatteundandragande breder ut sig inom näringslivet, försvåras konkurrensförhållandena för de näringsidkare som driver sin verksamhet i enlighet med gällande regler. De företag som undandrar sig sina samhälleliga förpliktelser kan t.ex. hålla lägre priser. Seriösa företag får av ekonomiska skäl svårt att hävda sig mot den illojala konkurrensen. Genom skatteundandragandet går stat och kommun miste om inkomster, vilket bl.a. kan innebära att angelägna reformer inte kan genomföras i den utsträckning som planerats.

Det är framför allt vissa branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Det har framkommit av tidigare offentliga utredningar och utredningar inom skatteförvaltningen m.m. (se vidare kapitel 5). Myndigheternas erfarenheter, signaler från branschorganisationer och fackliga organisationer ger också stöd för att problemen främst är knutna till vissa branscher.

I debatten framhålls ibland att osunda företeelser inom näringslivet bör motverkas genom selektivt verkande åtgärder, som bara riktar sig mot de misskötsamma. När det gäller ekonomisk brottslighet och skatteundandragande tänker man då främst på ett utvidgat näringsförbud och en effektiviserad skattekontroll. Näringsförbud är emellertid ett förhållandevis omständligt förfarande med domstolsprövning. Skulle det användas för att sanera hela branscher finge ett stort antal förbud utfärdas, vilket skulle bli en mycket tidsödande och krånglig procedur. I vissa branscher är verksamhetsförhållandena sådana att traditionell skattekontroll har svårt att nå tillfredsställande resultat. Vissa näringsidkare är i det närmaste immuna mot skattemyndigheternas kontrollaktioner. Inga utmätningsbara tillgångar finns i rörelsen. Det krävs därför även andra, förebyggande och mer generellt verkande åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Ett system för näringstillstånd

Kommissionen har inte gått in för något allmänt system för tillståndsplikt, omfattande hela näringslivet, utan begränsat åtgärderna till s.k. kritiska branscher. Näringsfriheten i sig står för så väsentliga värden att större ingrepp än nödvändigt inte bör göras. Ett system omfattande alla näringsidkare skulle för övrigt bli alltför ohanterligt rent administrativt.

Kommissionen har valt att utforma ett system för näringstillstånd som inriktar sig på att sanera de branscher där problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande är mest akuta.

Kommissionen har övervägt olika former av tillståndsplikt. Grovt räknat kan man skilja mellan behovsprövning, kompetensprövning, vandelsprövning och ekonomisk prövning. När krav på tillstånd diskuteras är det viktigt att ta i betaktande även vilka negativa effekter kraven kan få på bl.a. nyföretagandet, prissättningen och konkurrensen. Ett system som begränsar marknadstillträdet kan på ett icke önskvärt sätt påverka branschens utveckling. Ett väl avvägt system för tillståndsplikt – med rimliga krav på företagen – bör å andra sidan kunna ge positiva effekter genom att

det kan återställa konkurrensen och bidra till en sundare utveckling av branschen.

Som redan framgått vill kommissionen inte föreslå behovsprövning av rörelser. Även om överetablering i vissa fall kan vara en av orsakerna till att oseriösa affärsmetoder används, bör det inte vara samhällets uppgift att reglera antalet företag på marknaden. Antalet företag bör i stället regleras genom en väl fungerande konkurrens.

Inte heller föreslår kommissionen krav på yrkesskicklighet för rätt till näringstillstånd. Höga krav på yrkesskicklighet kan stöta bort driftiga och initiativrika personer som dock saknar formell kompetens. Sådana krav kan också leda till en högre prisnivå i branschen. Krav på yrkesskicklighet synes inte heller helt ändamålsenligt för att motverka ekonomisk brottslighet.

Kommissionen har i stället stannat för sådana former av tillståndsplikt, som mer direkt tar sikte på att stävja missförhållanden i form av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Dessa är:

- Vandelsprövning av företagare
- Grundläggande utbildning i företagsskötsel
- Ekonomiska garantier för skatter och avgifter

Vandelsprövning

Vandelsprövning anser kommissionen vara en form av kontroll som, utan att innebära någon långtgående inskränkning i näringsfriheten, väl svarar mot ändamålet att motverka ekonomisk brottslighet och annat oseriöst företagande. Prövningen skall enligt förslaget innebära att de personer som under de närmast föregående åren begått grövre ekonomiska brott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter inte skall anses lämpliga att driva rörelse. Enstaka, smärre förseelser skall självfallet inte inverka menligt för den sökande. Det är främst mer allvarliga brott, som lett till fängelse eller höga böter, som skall leda till att näringstillstånd vägras. När det gäller underlåtenhet att betala skatter och avgifter är det stora eller upprepade restföringar som skall utgöra ett hinder.

Vandelsprövning som utformas på detta sätt kommer inte att innebära några egentliga olägenheter för de seriösa näringsidkarna. Prövningen bör i stället vara till fördel för dessa genom att oseriösa personer motas bort.

Grundläggande utbildning i företagsskötsel

Oseriöst företagande kan många gånger ha sin grund i ren okunnighet. Bristfälliga kunskaper i bokföring och kalkylering och dålig kännedom om lagar och regler kan leda till att företagaren redan från början hamnar på fel kurs. Problem med att sköta företaget kan medföra att företagaren kommer in på en oseriös väg som det sedan blir svårt att vika av från.

Grundläggande utbildning i företagsskötsel bör därför kunna motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Kommissionen föreslår att samhället skall ges möjlighet att ställa sådana utbildningskrav på företagarna. Det kan vara en kortare kurs i skatteregler, bokföring, redovisning,

kalkylering m. m. Det är här fråga om krav på elementära kunskaper, inte kvalificerad yrkesutbildning. Branschorganisationerna bör själva kunna svara för utbildningen.

I åkeribranschen gäller redan i dag, på försök, det kravet att en blivande företagare skall genomgå en av branschorganisationen anordnad veckolång kurs i företagsfrågor. Faller denna försöksverksamhet väl ut bör den kunna tjäna som förebild för även andra branscher.

Ekonomiska garantier

Ett allvarligt problem är att somliga företagare underlåter att betala in skatter och avgifter i laga ordning. I stället låter man dessa betalningar restföras och växa till allt större skulder. Att undanhålla skattemedel är ett lättvindigt sätt att skaffa sig krediter. I vissa fall kan ren spekulation i kortsiktigt företagande och snabba vinster vara orsaken till att skatter och avgifter inte betalas. När indrivningsförfarandet hunnit i kapp har företaget upphört eller också finns det inga tillgångar kvar att ta i anspråk.

För att komma till rätta med dessa problem föreslår kommissionen att samhället i s. k. kritiska branscher skall kunna kräva säkerhet för framtida skatter och avgifter. Säkerheten skall bestå av en betalningsutfästelse från bank, s. k. bankgaranti. Enligt förslaget skall det garanterade beloppet vara 50 000 kr. Beloppet föreslås vara detsamma för alla företag. En viktig del av förslaget är att banken på affärsmässiga grunder gör kreditprövningen och bevakar garantin. Därigenom avlastas myndigheterna arbete. Tillståndsmyndighetens uppgift blir att kontrollera att giltig garanti finns innan näringstillstånd beviljas. Utfästelsen förvaras hos myndigheten och kan tas i anspråk om företaget sedermera inte fullgör sina betalningsskyldigheter gentemot det allmänna. Bankerna tar ut ersättning för garantiutfästelser. För det enskilda företaget kommer det att kosta omkring 1 000 kr. per år att hålla garantin. Denna kostnad är avdragsgill vid taxeringen.

När skall kontrollen sättas in?

Det har redan framgått att syftet med åtgärderna skall vara att sanera branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet och annat oseriöst företagande. Kommissionen har inte ansett det lämpligt att i lag direkt ange de branscher som skall omfattas av kontrollen. Vilka branscher som behöver saneras kan nämligen variera från tid till annan och det är angeläget att åtgärder kan sättas in snabbt och att de kan anpassas efter behoven i skilda branscher.

Kommissionen har valt den lagtekniska konstruktionen att riksdagen genom en ramlag ger regeringen bemyndigande att införa krav på näringstillstånd i vissa branscher eller delar av branscher. Det kommer också att bli regeringens sak att avgöra vilket eller vilka krav – vandelsprövning, företagarutbildning eller ekonomiska garantier – som skall gälla i en viss bransch. Genom en sådan ordning får samhället ett effektivt och flexibelt instrument att använda i problembranscher.

Kontrollen skall sättas in i de branscher där problemen är mest akuta.

Endast ett litet antal branscher – fem till sex – skall kunna omfattas. En prioritering kan därför bli nödvändig.

Kontrollsystemet skall tillämpas bara om verkligt behov föreligger. Om en bransch varaktigt saneras, skall kontrollen upphöra. Riksdagen skall enligt förslaget efter fem år från ikraftträdandet på nytt ta ställning till om lagstiftningen behövs.

Krav på näringstillstånd skall införas bara om en betydande andel av företagarna i en bransch brister i laglydnad eller benägenhet att betala skatter och avgifter. Med bristande laglydnad avses här i första hand ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden.

Vad som skall anses vara betydande omfattning måste avgöras utifrån förhållandena i varje bransch för sig. Ofta bör man kunna bedöma omfattningen genom att se till konkurrenssituationen. Om de misskötsamma företagarna tillsammans utgör ett hot mot den seriösa delen av branschen, bör man kunna anse att antalet misskötsamma är betydande.

Näringsförbud

Enligt nuvarande regler kan en näringsidkare under vissa omständigheter dömas till ett tidsbegränsat näringsförbud. Det förutsätter att han försatts i konkurs och att han grovt åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare. Näringsförbudet prövas av domstol i varje enskilt fall. För närvarande utreder en särskild kommitté, näringsförbudskommittén, frågan om ett utvidgat näringsförbud, som kan dömas ut oberoende av konkurs. Ett sådant förbud skulle t.ex. kunna dömas ut om näringsidkaren begått ekonomiska brott. Kommissionen förutsätter att utvidgade regler om näringsförbud införs. Med det förslag till näringstillstånd som kommissionen nu lägger fram – som är begränsat till vissa branscher – behövs ett utvidgat näringsförbud bl.a. för att i andra branscher kunna komma till rätta med inslag av ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden.

Handläggning, tillsyn m.m.

Länsstyrelsen skall enligt förslaget vara tillståndsmyndighet i fråga om näringstillstånden. En handläggning på regional nivå är enligt kommissionen den bästa lösningen för dessa ärenden. För att få till stånd en så effektiv handläggning som möjligt anser kommissionen att företagsfrågorna bättre än i dag bör samordnas inom länsstyrelsen. Kommissionen föreslår därför att en särskild funktion för företagsfrågor inrättas hos länsstyrelserna. Funktionen föreslås bli inordnad under allmänna enheten.

Så långt möjligt bör prövningen för näringstillstånd samordnas med annan tillståndsprövning som förekommer. Vid ärendehandläggningen bör samråd regelmässigt ske med skatteavdelningen.

En viktig del av det föreslagna systemet med näringstillstånd är tillsyn och kontroll. Erfarenheterna av hittillsvarande system för tillstånd visar att det oftast är i den efterföljande kontrollen det brister. Om förutsättningarna för näringstillstånd inte längre föreligger skall tillståndet återkallas. Länsstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet. Polis- och kronofogdemyn-

digheter skall underrätta länsstyrelsen om en tillståndshavare begått ekonomiska brott eller ådragit sig stora skatteskulder. Det är dock nödvändigt att länsstyrelsen själv tar aktiv del i kontrollen. Fältkontroller krävs. Personal vid länsstyrelsen bör med jämna mellanrum uppsöka service- och affärsområden för att kontrollera att företagen i de aktuella branscherna har näringstillstånd. Att myndigheten har god kännedom om förhållandena i branscherna är en förutsättning för att systemet skall fungera bra.

Den som bryter mot reglerna om näringstillstånd skall kunna straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Det är angeläget att länsstyrelsen får tillräckliga resurser för en snabb och smidig ärendehandläggning och för att utöva en effektiv tillsyn. Resursförstärkningar har bedömts nödvändiga. Kommissionen föreslår 58 nya handläggartjänster och 15 nya biträdestjänster till länsstyrelserna. Hos en normalstor länsstyrelse innebär det två handläggartjänster och en halv biträdestjänst. Länsstyrelsen bör vidare tillförsäkras god kompetens i företagsfrågor. Ekonomer och jurister bör finnas vid företagsenheten.

Kostnaderna, som kan beräknas till totalt 10,8 milj. kr. per år, skall enligt förslaget finansieras genom avgifter som tas ut av de företag som får tillstånd. Kostnaden för ett näringstillstånd kan väntas uppgå till omkring 500 kr.

Branscher som bör omfattas av systemet

Som framgått skall regeringen fatta det slutliga avgörandet i fråga om vilka branscher som skall omfattas av krav på näringstillstånd och vilket eller vilka krav som skall tillämpas i en viss bransch. Kommissionen har övervägt vilka branscher som bör ingå i systemet. Kommissionens ställningstaganden är dock att se som rekommendationer och innan slutlig ställning tas till omfattningen av prövningen i en viss bransch kan ytterligare utredningar behöva göras. De verksamheter som kommissionen har i åtanke är följande:

- *Restaurangbranschen.* I denna bransch bör vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier för skatter och avgifter vara ett krav för rätt att driva rörelse. (Vandelsprövning förekommer redan i dag i fråga om de företagare som driver restaurang med utskänkningstillstånd.)
- *Transportbranschen.* Vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier bör gälla som krav för att få driva verksamhet som åkare. (Vandelsprövning och företagarutbildning är redan i dag krav.) – När det gäller taxiverksamheten bör förhållandena närmare utredas.
- *Byggbranschen.* Delar av byggbranschen bör omfattas av systemet. För verksamhet som schaktentreprenör bör krav på ekonomiska garantier och företagarutbildning gälla. Också inom måleriverksamheten bör ekonomiska garantier och företagarutbildning kunna bli aktuella. Även vandelsprövning kan komma i fråga. – För övriga delar av byggbranschen föreslås inga krav på näringstillstånd.
- *Bilbranschen.* Vad gäller bilreparationsverksamheten bör krav på ekonomiska garantier i första hand införas. Företagarutbildning bör övervägas. Vad beträffar handeln med begagnade bilar bör förutom de nämnda

kraven även vandelsprövning införas. För nybilshandeln föreslås inga åtgärder.

- *Städbranschen.* I första hand bör ekonomiska garantier för skatter och avgifter krävas, men även företagarutbildning och vandelsprövning bör övervägas.

Inom restaurangbranschen och åkeribranschen förekommer som framgått redan nu viss form av tillståndsprövning. Denna prövning bör samordnas med den av kommissionen föreslagna prövningen.

Huvudprincipen bör enligt kommissionens mening vara att både nytillträdande och befintliga företag skall omfattas av kraven på näringstillstånd. Om bara de nytillträdande omfattas finns risk för att konkurrensolikheter uppkommer mellan företagen i en bransch. De befintliga företagen skulle få en alltför skyddad ställning på marknaden.

Registrering

Registrering är en förutsättning för att samhället skall ha god kontroll över företagen. Registrering av företag i s. k. riskbranscher har diskuterats vid ett flertal tillfällen, ofta som ett alternativ till mer långtgående kontrollåtgärder. Ibland har allmän registreringsplikt diskuterats, ibland särskilda branschregister.

Det är nödvändigt att länsstyrelsen för register över de företag som omfattas av det föreslagna systemet med näringstillstånd. Det gäller både företag som beviljats och företag som vägrats tillstånd.

I övrigt finns enligt kommissionens mening inte behov av fler nya register. Det finns redan en mängd register över företag. Det viktigaste anser kommissionen vara att företagen kommer in i skatteregistren. Finns företagen registrerade där, finns också möjligheter att avkräva dem skatter och avgifter.

Kontroller som utförts i olika branscher har visat att det finns ett oroväckande stort antal "svarta" företag. En effektivisering av skatteregistreringen bör därför ske. De lokala skattemyndigheterna bör tilldelas resurser för att utföra fältkontroller och på så vis se till att företagen förs in i skatteregistren.

Kommissionen föreslår en förstärkning av de lokala skattemyndigheterna med 40 tjänster till en kostnad av ca 6 milj. kr. per år. Detta resurstillskott skall användas till att utföra de nämnda fältkontrollerna. Finansiering föreslås ske över statsbudgeten. Reformen bör dock på sikt betala sig genom ökade skatteintäkter.

I de branscher där missförhållandena inte är sådana att krav på näringstillstånd behöver införas bör effektivare registrering i skatteregistren i kombination med utvidgade regler om näringsförbud vara tillräckliga åtgärder.

Eko-kommissionens lagförslag

Förslag till
Lag om näringstillstånd

1 §

Denna lag har till ändamål att främja en sund utveckling av näringslivet genom särskilda åtgärder i vissa näringsgrenar mot illojal konkurrens och missbruk av näringsfriheten.

Bemyndigande

2 §

Regeringen får föreskriva att visst slag av näringsverksamhet endast får bedrivas av den som fått tillstånd enligt denna lag (näringstillstånd).

Föreskrifter om näringstillstånd för visst slag av näringsverksamhet får meddelas, om det finns grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna.

Villkor för näringstillstånd

3 §

Föreskrifter om näringstillstånd skall ange under vilka förutsättningar tillstånd skall ges. Därvid får endast ett eller flera av följande tre krav ställas upp som villkor för tillstånd, nämligen att den som ansöker om tillståndet

1. med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag,
2. har genomgått viss grundutbildning i fråga om skötsel av företag eller visar att han på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper,
3. ställer säkerhet intill ett belopp av 50 000 kronor för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter.

Säkerhet enligt första stycket 3 skall bestå av en av bank utfärdad garantiförbindelse att i gäldenärens ställe såsom för egen skuld svara för betalningen av sådan fordran som avses i 2 § lagen (1978: 880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Garantiförbindelsen får genast utsökas.

4 §

Vad som föreskrivs i 3 § första stycket 1 gäller, om näringsidkaren är aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, i fråga om ledamöterna i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör. Ges näringstillstånd, får därefter till befattning som nu har sagts endast utses den som vid sådan prövning har befunnits lämplig för uppdraget.

Är näringsidkaren handelsbolag gäller vad som sägs i första stycket i fråga om bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

5 §

Krav på utbildning enligt 3 § första stycket 2 gäller, om näringsidkaren är juridisk person, den som leder verksamheten och dennes ersättare.

6 §
Är villkor för näringstillstånd enligt 3–5 §§ uppfyllda, skall tillstånd ges. Tillstånd enligt denna lag medför dock inte rätt att bedriva näringsverksamhet mot vilken hinder föreligger enligt särskilda bestämmelser.

Återkallelse av näringstillstånd m. m.

7 §
Näringstillstånd skall återkallas, om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

8 §
Framstår med hänsyn till omständigheterna återkallelse av tillstånd som en alltför ingripande åtgärd, får i stället varning meddelas.

Handläggande myndighet, tillsyn, avgift och besvär

9 §
Frågor om näringstillstånd prövas av länsstyrelsen i det län, där företagets ledning utövas. Till underlag för prövningen enligt 3 § första stycket 1 skall länsstyrelsen inhämta yttrande från polismyndighet och kronofogdemyndighet. Yttrande får även inhämtas från andra myndigheter eller organisationer som kan ge upplysningar av betydelse i tillståndsärendet.

10 §
Tillsyn över efterlevnaden av denna lag utövas av länsstyrelsen.

11 §
Näringsidkare som har näringstillstånd är skyldig att efter anmodan lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen. Underlåts detta får länsstyrelsen utfärda vitesföreläggande. Sådant föreläggande får inte överklagas.

Det åligger polismyndighet och kronofogdemyndighet att underrätta länsstyrelsen om förhållanden som kommer till dessa myndigheters kännedom och som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

12 §
Den som får näringstillstånd skall erlägga avgift med belopp som regeringen bestämt.

I fråga om debitering och uppbörd av näringstillståndsavgift gäller bestämmelserna i uppbördslagen (1953: 272).

13 §
Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får, om inte annat anges, överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Undantag

14 §
Konkursförvaltare behöver inte näringstillstånd för att i sådan egenskap bedriva näringsverksamhet. Detsamma gäller i fråga om boutredningsman, som förvaltar dödsbo efter näringsidkare, under den tid som oundgängligen behövs för att avveckla dödsboet.

Ansvar

15 §

Den som bedriver tillståndspliktig näringsverksamhet utan att ha näringstillstånd eller i strid mot föreskrifterna i 4 eller 5 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Upphörande

16 §

Finns för visst slag av näringsverksamhet inte längre behov av sådana åtgärder som föreskrivits med stöd av denna lag, skall regeringen föreskriva att kravet på näringstillstånd skall upphöra.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985 och gäller till utgången av år 1989. Om lagen inte dessförinnan givits fortsatt giltighet, upphör vid sistnämnda tidpunkt även med stöd av lagen meddelade föreskrifter om näringstillstånd att gälla. Säkerhet som ställts på grund av föreskrift enligt 3 § 3 får därefter inte tas i anspråk såvida den inte redan dessförinnan hade kunnat göras gällande.

Sammanställning av remissyttrandena över eko-kommissionens betänkande (SOU 1984: 8) Näringstillstånd

Innehållsförteckning Sid.

1. Allmänna synpunkter 11
2. Vandelsprövning (3 § 1 st. 1) 77
3. Utbildning (3 § 1 st. 2) 91
4. Ekonomisk garanti (3 § 1 st. 3) 101
5. Bemyndigande och förutsättningar för näringstillstånd (2 §) 121
6. Prövning av styrelseledamöter m.m. (4–6 §§) 132
7. Återkallelse och varning (7–8 §§) 136
8. Handläggande myndighet, tillsyn, avgifter och besvär (9–13 §§) 140
9. Övriga lagfrågor (bl.a. 14–16 §§) 151
10. Resurser 153
11. Registrering och effektivare s.k. fältkontroller 158
12. Branscher för näringstillståndsprövning 167
    12.1 Allmänt 167
    12.2 Restaurangbranschen 170
    12.3 Transportbranschen 177
    12.4 Schaktentreprenadbranschen 186
    12.5 Måleribranschen 188
    12.6 Byggbranschen 190
    12.7 Städbranschen 192
    12.8 Bilbranschen 195

Paragrafnumren inom parentes avser kommissionens lagförslag

1 Allmänna synpunkter

1.1 Justitiekanslern (JK):

Enligt förslaget skall bestämmelserna om näringstillstånd samlas i en av riksdagen beslutad ramlag, medan det bör ankomma på regeringen att, när behov uppkommer, förordna om att de åtgärder lagen möjliggör skall träda i tillämpning i en eller flera branscher.

Jag vill inte ifrågasätta annat än att det finns formellt stöd för en sådan reglering i 8 kap. 7 § regeringsformen (RF). Det kan emellertid ifrågasättas om inte den delegeringsmöjlighet som finns enligt 8 kap. 7 § p. 3 RF ifråga om näringsverksamhet i första hand har tillkommit för att tillgodose behovet av regler till skydd för konsumenter och allmänhet.

I förslaget är i stället fråga om att, främst i det allmänna intresset, generellt möjliggöra ett betydande ingrepp i näringsfriheten utan att det påkallas av krisförhållanden. Ett ingrepp av detta slag i den enskildes frihet att söka försörja sig genom eget arbete har knappast förekommit i vårt land i modern tid. Det är möjligt att särskilda omständigheter ändå kan göra en dylik åtgärd motiverad. Detta bör i så fall dokumenteras på ett mera övertygande sätt än kommissionen förmått göra.

1.2 Göta hovrätt:

Hovrätten delar uppfattningen att den ekonomiska brottsligheten fått en oroväckande omfattning och att det mot bakgrund härav framstår som angeläget att kraftfulla insatser görs. Det torde härvid vara i det närmaste omöjligt att undvika viss ytterligare byråkratisering och andra i och för sig negativa konsekvenser. Trots denna principiella inställning är hovrätten kritisk till kommissionens förslag och ifrågasätter om samhället får ett rimligt utbyte av de insatser som görs och de begränsningar i näringsfriheten som blir följden. För att styrmedlen registrering-vandelsprövning-utbildning-bankgaranti skall få effekt utanför de kretsar som accepterar samhällets regler och underordnar sig dessa är man helt beroende av den kontrollapparat som byggs upp. Utan denna torde man svårligen kunna nå den ekonomiska brottslighet man vill komma åt. Redan i dag har samhället emellertid formella möjligheter till långtgående kontroll, inte minst på skatteområdet. Hovrätten ifrågasätter om det inte är mera effektivt att i stället för att splittra kontrollen satsa den ökning av resurserna som kommissionen föreslår på en utbyggd och effektiviserad skattekontroll. Önskemålet att hindra olämpliga personer från att bedriva näring bör i stort sett kunna uppnås med utökade möjligheter att meddela näringsförbud. Den vandelsprövning som kommissionen föreslår grundar sig – liksom vid näringsförbud – helt på vederbörandes handlande i det förflutna. Resultatet av pågående lagstiftningsarbete rörande näringsförbud bör därför avvaktas. Vidare vill hovrätten ifrågasätta kommissionens påstående att en administrativ prövning leder till en avsevärt större snabbhet än ett domstolsförfarande; man torde få räkna med att de som vägras näringstillstånd i stor utsträckning utnyttjar möjligheten att överklaga.

Mot bakgrund av det anförda ställer sig hovrätten tveksam till om kommissionens förslag bör genomföras.

1.3 Kammarrätten i Göteborg:

En lagstiftning efter de riktlinjer kommissionen har föreslagit kan medföra konsekvenser som för närvarande inte helt går att överblicka. Farhågor för att ett krav på näringstillstånd kan komma att verka etableringshämmande kan inte med säkerhet uteslutas. Trots detta anser kammarrätten – mot bakgrund av de missförhållanden som uppenbarligen råder inom vissa branscher – att ett system som avser att mota bort kvalificerat olämpliga näringsidkare från vissa branscher kan vara befogat.

Det är för den allmänna rättskänslan och solidariteten viktigt att kunna sålla bort dem som skor sig genom bristande laglydnad eller som inte fullgör sina ekonomiska skyldigheter gentemot stat och kommun. För detta finns redan lagstiftning, ehuru den inte är helt effektiv. Lagförslaget åsyftar nu att komplettera den lagstiftningen med ett mera snabbt verkande administrativt förfarande. Något principiellt hinder mot en sådan komplettering kan inte anses föreligga. – När det gäller att skydda de lojala näringsidkarna från illojala konkurrenter innebär de föreslagna reglerna ökad byråkrati som, om den hålls inom rimliga gränser, bör kunna tålas av de förstnämnda.

Det bör dock framhållas, att det av kommissionen föreslagna systemet har sin grund i allmänpolitiska och samhällsekonomiska överväganden. Kammarrätten ser, såsom representant för förvaltningsdomstolarna, inte som sin uppgift att närmare gå in på dessa överväganden. Detta yttrande är därför i huvudsak utformat med utgångspunkt från att kammarrätten

främst haft att granska den lagtekniska utformningen. Ett tillståndssystem enligt de riktlinjer kommissionen har förordat bör dock så långt möjligt kringgärdas med garantier för att den principiellt rådande näringsfriheten inte riskerar att urholkas. Det finns härvid anledning att inte låta effektivitetskravet ta överhanden på bekostnad av kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet.

– – –

Kravet på näringstillstånd bör, om det genomförs, gälla nya näringsidkare samt vid ägarbyten. Kammarrätten anser att ett tillståndskrav för redan verksamma näringsidkare skulle skjuta över målet och sakna tillräcklig förankring. I fall av kvalificerad misskötsamhet hos verksamma näringsidkare, kan i stället ett näringsförbud komma till användning.

Kammarrättspresidenten Wendt (skiljaktig)

Rent principiellt har jag inte något att erinra mot att klart oseriösa personer hindras från att komma in på marknaden. Detta är ett avsteg från näringsfrihetsprincipen som bör godtas med hänsyn till att näringsverksamhet i dagens samhälle inte är något som berör bara näringsidkaren, hans kunder och borgenärer utan också samhällskollektivet i stort. Däremot är jag – såsom närmare utvecklas i det följande – tveksam till att ha särskilda former för att utmönstra vissa näringsidkare från marknaden.

1.4 Riksåklagaren (RÅ):

Det är från kriminalpolitisk synpunkt riktigt att koncentrera brottsförebyggande åtgärder mot sådana branscher inom näringslivet som erfarenhetsmässigt visat sig vara särskilt utsatta för brottslighet. Jag delar kommissionens uppfattning att särskilda insatser är motiverade för att söka bekämpa de missförhållanden som kunnat konstateras i de näringsgrenar som berörs av det föreliggande förslaget.

Genom de metoder som föreslås kommer stora resurser att tas i anspråk för åtgärder som riktas generellt mot alla som är verksamma inom de aktuella branscherna. Stora administrativa insatser måste göras. Dessa kommer att i betydande utsträckning satsas på prövning av tillståndsfrågor och på kontroll som berör den majoritet av näringsidkare som är laglydiga och seriösa. Man frågar sig om detta är den mest ändamålsenliga resursanvändningen och om inte andra, mera selektiva åtgärder skulle kunna vara effektivare.

Enligt min mening är det troligt att en motsvarande resurssatsning skulle ge bättre resultat om åtgärder sattes in på en utbyggd och intensifierad skatte- och avgiftskontroll inom de ifrågavarande branscherna med målinriktningen att träffa främst de brottsliga eller misskötsamma näringsidkarna. Här skulle också ett utbyggt näringsförbudsinstitut – som f.n. övervägs av näringsförbudskommittén – kanske kunna bli ett komplement till de övriga målinriktade åtgärderna.

Enligt förslaget skall reglerna om näringstillstånd tidsbegränsas till fem år. Det är i och för sig en riktig tanke att nya åtgärder som sätts in i brottsförebyggande syfte bör följas upp och bli föremål för utvärdering och eventuell omprövning efter det att erfarenhet vunnits rörande deras effekt.

Den administrativa uppbyggnad och resurssatsning som kommittén föreslår låter sig emellertid mindre väl förena med en så kort giltighetstid för reformen som fem år. Den osäkerhet som föreligger i fråga om åtgärdernas effektivitet bör därför så långt möjligt undanröjas på annat sätt än genom att en så ingripande och omfattande reform som den aktuella genomförs "på försök".

Möjlighet att i viss mån utvärdera effekterna i brottsbekämpningen av regler om etableringskontroll föreligger genom de regelsystem som finns inom åkeri- och taxinäringarna och inom restaurangbranschen såvitt gäller servering av alkoholdrycker. Det är svårt att i detta sammanhang undgå reflektionen att de berörda verksamhetsgrenarna trots den sedan länge gällande etableringskontrollen ändå hör till dem som i kommissionens betänkande utpekas som särskilt drabbade av ekonomisk brottslighet m.m. De aktuella verksamhetsgrenarna belyser f.ö. genom den relativt utbredda svarta verksamhet, bl.a. s.k. svartåkning, som kommissionen pekat på, ytterligare en svaghet i ett system med krav på näringstillstånd. Svårigheterna torde inte bli mindre när det gäller verksamheter som kan utövas utan en sådan manifestation utåt som följer av att verksamheten förutsätter ett fast näringsställe eller att trafik måste bedrivas med ett motorfordon.

I anslutning till det nyss sagda vill jag understryka att ett system som inte någorlunda effektivt går att kontrollera kan göra mer skada än nytta. Det främjar inte heller effektiviteten i kampen mot den ekonomiska brottsligheten att kontroll-, spanings- och utredningsresurserna i ökande utsträckning måste inriktas på överträdelser av "kringbestämmelser" på bekostnad av insatser mot den ekonomiska brottsligheten som sådan.

En realistisk avvägning av vad som kan stå att vinna med de föreslagna åtgärderna leder enligt min mening till slutsatsen att andra medel, främst en effektivare kontroll inom ramen för det gällande regelsystemet, innebär ett bättre utnyttjande av ett resurstillskott på det aktuella området.

Jag är i princip inte främmande för att man kan nödgas tillgripa sådana åtgärder som krav på näringstillstånd för att bekämpa missförhållanden i branscher där oegentligheter förekommer i stor utsträckning. Innan man lagstiftar om så ingripande åtgärder, som uppenbarligen också är förenade med betydande olägenheter, bör man emellertid ha uttömt möjligheterna att komma tillrätta med problemen genom utnyttjande av de kontrollinstrument som redan finns. Enligt min mening finns fortfarande utrymme för att nå resultat genom en ökad satsning på sådana mera konventionella metoder. Härtill kommer att resultatet av näringsförbudskommitténs arbete, som har nära samband med de aktuella frågorna, synes böra avvaktas innan man tar ställning till frågan om näringstillstånd.

Med hänsyn till vad jag här anfört är jag inte f.n. beredd att tillstyrka en lagstiftning om näringstillstånd.

Som förslaget är utformat torde krav på näringstillstånd som införs för viss näringsgren alltid komma att omfatta hela riket. Goda skäl kan anföras för en sådan ordning. Emellertid torde brottslighet och andra oegentligheter inom en bransch inte sällan vara koncentrerade till storstäderna eller på annat sätt lokalt begränsade. Man kan fråga sig om ett påtagligt behov av näringstillstånd i vissa delar av landet skall kunna tillgodoses endast till

priset av att motsvarande administrativa olägenheter och kostnader uppkommer även i regioner där de egentligen är onödiga.

1.5 Riksspolisstyrelsen (RPS):

Kommissionen har anfört att en lag om näringstillstånd är ägnad att motverka ekonomisk brottslighet genom att lagen är straffsanktionerad. Den företagare som idag bedriver oseriös näringsverksamhet med ekonomisk brottslighet som följd riskerar redan nu ansvar för t.ex. bokföringsbrott och brott mot skattebrottslagen. Ansvar för sådana brott medför straff som väsentligt överstiger maximistraffet för brott mot den föreslagna lagen om näringstillstånd. Nuvarande straffsatser för bokföringsbrott och skattebrott tycks inte avhålla oseriösa företagare från att begå sådana brott. Om näringstillstånd införs är det därför rikspolisstyrelsens uppfattning att det skall kunna ådömas strängare straff än vad som föreslagits.

Rikspolisstyrelsen vill i och för sig inte direkt avvisa tanken på införande av näringstillstånd som ett verksamt medel i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Vissa principiella invändningar kan emellertid riktas mot att inskränka näringsfriheten liksom att det kan föreligga en viss risk för ökad byråkratisering genom införande av krav på tillstånd att bedriva viss näring. Styrelsen vill också fästa uppmärksamheten på de svårigheter som ligger i att övervaka att näringsidkare innehar och följer givna tillstånd. Härvid kan jämförelser göras med den bristande övervakningen av näringsförbud.

Under senare år har genomförts omfattande personella förstärkningar för bekämpning av ekonomisk brottslighet och det föreligger många förslag om lagändringar för att effektivisera kampen mot sådana brott. Det är därför rikspolisstyrelsens uppfattning att man bör avvakta med införande av krav på näringstillstånd för vissa branscher till dess man kunnat utvärdera effekterna av de satsningar som hitintills genomförts.

1.6 Brottsförebyggande rådet (BRÅ):

Majoriteten

Bottsförebyggande rådet, som enligt sin instruktion har åliggandet att främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten samt att verka för en samordning av samhällets och enskildas insatser mot brott, är ense med EKO-kommissionen om att krav på näringstillstånd bör vara ett konstruktivt och verkningsfullt sätt för att komma till rätta med och stävja missförhållanden i specifika branscher.

Den ekonomiska brottsligheten och skattefifflet bedöms utgöra en allvarlig påfrestning på samhällsekonomin. Insatser på detta problemområde framstår som nödvändiga för att i positiv mening utveckla respekt och tilltro till lagar och förordningar inom vårt demokratiska samhällssystem.

Om den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet breder ut sig inom näringslivet, försvåras konkurrensförhållandena för de näringsidkare, som driver sin verksamhet i enlighet med gällande regler. Seriösa företag får svårt att hävda sig mot illojala konkurrenter.

I vissa diskussioner har förekommit principiella invändingar mot vad man kallat begränsningar i den fria etableringsrätten; det har bl. a. sagts att viktiga marknadsekonomiska spelregler sätts ur funktion.

Enligt BRÅ kan dessa påståenden – så långt man kan bedöma av rapporten Näringstillstånd – anses vara överdrivna farhågor; möjligen kan de förklaras av en alltför generell analys av kommissionens arbete.

Inom många områden utövar samhället redan i dag olika former av kontroll, godkännande eller dylikt, innan viss verksamhet får utövas.

Betänkandet ger här en god bild både över motiven till dessa åtgärder och vilka områden som omfattas. Som exempel kan nämnas krav på legitimation för läkare och tandläkare, auktorisationsregler för advokater och revisorer, krav på ekonomisk säkerhet för resebyråer och etableringstillstånd för handel med skrot, inkassoverksamhet, bankrörelse, m. m. Dessa olika slag av etableringsreglering har inneburit till helt övervägande del positiva effekter – om detta lär det råda stor enighet.

De nu aktuella förslagen innebär ingen principiell skillnad vad gäller eventuella ingrepp i etableringsmöjligheter, etc. I sammanhanget förtjänar omnämnas att kommissionen inhämtat upplysningar om förhållandena i vissa andra länder, varvid framgår att det ställs förhållandevis låga krav på företagen i Sverige.

På många håll i samhället har man länge krävt åtgärder i syfte att främja en sund konkurrens inom utsatta branscher.

Kommissionen har valt att utforma ett system för näringstillstånd som inriktar sig på att sanera de branscher, där problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande är mest akuta.

Föreliggande förslag från kommissionen uppfyller väl de krav, som framförts från såväl företagarsidan som från flera fackförbund.

BRÅ kan dock inte inse varför den föreslagna lagen ska få begränsad giltighetstid. Alla lagar bör ständigt vara föremål för omprövning och riksdagen har att stifta, ändra och avskaffa lagar när den så finner lämpligt. Dessutom är detta en fullmaktslag dvs. riksdagen ger regeringen fullmakt att införa krav på näringstillstånd. Regeringen har ju därvid vid varje tidpunkt möjlighet att välja om och i vilken omfattning lagen ska utnyttjas. BRÅ föreslår därför att lagen ej skall tidsbegränsas samt understryker det angelägna i att erfarenheten av tillämpningen följs upp och att lagstiftningen utvärderas på lämpligt sätt.

BRÅ vill erinra om att vissa andra individuellt verkande åtgärdsmöjligheter föreslagits av en arbetsgrupp inom ramen för BRÅs översyn av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten, nämligen i promemorian (BRÅ PM 1983: 6) Uppbördsbrott – åtgärder mot det likvida fusket. I promemorian föreslås en utvidgad kriminalisering i skattebrottslagen. Huvudsakligen avses uppgiftsskyldigheten.

I sammanhanget bör också noteras regeringens nyligen framlagda proposition (1983/84: 167) om nya regler för uppbörd. Där föreslås en samordnad uppbörd av källskatt och arbetsgivaravgift att ske månadsvis. Redovisningsperioden är f. n. två månader.

BRÅ har tidigare (JuU 1980/81: 21 s. 120) uttryckt uppfattningen att en viss restriktivitet bör iakttas vad gäller etableringskontroll i form av obligatorisk auktorisation eller tillståndsgivning. Inte endast brottsförebyggande synpunkter är därvidlag av betydelse enligt BRÅs tidigare och nuvarande ståndpunkt. BRÅ menade och menar alltjämt, att någon form av etableringskontroll kan behövas i vissa branscher.

BRÅ finner att kommissionens förslag är väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning i frågan.

Eko-brottskommissionens förslag ger enligt min uppfattning anledning till en lång rad invändningar av både principiell och praktisk natur. Åtskilliga av dessa invändningar kan i detta sammanhang lämnas åsido, då BRÅ:s yttrande över förslaget bör begränsas att avse frågan huruvida förslaget kan bedömas vara ägnat att tjäna sitt uppgivna syfte och vara förenligt med kraven på rättssäkerhet.

Det i yttrandet (sid 2) inledningsvis gjorda påståendet att krav på näringstillstånd "bör vara ett konstruktivt och verkningsfullt sätt för att komma till rätta med och stävja missförhållanden i specifika branscher" är enligt min mening inte bara i sak felaktigt utan också mycket dåligt underbyggt. Det står i uppenbar motsats till vad som senare anförts rörande den sannolika effekten av att man som villkor för näringstillstånd uppställer krav på vandelsprövning och viss utbildning. Förslaget om ekonomiska garantier anges däremot som ett effektivt instrument. Därtill kan endast konstateras att kravet på sådana garantier med säkerhet kommer att vålla betydande problem för många små företag och för dem som vill etablera företag. Det medför stora risker för att fortsatt drift skulle omöjliggöras eller att planer på nyföretagande skulle omintetgöras. Den brottsförebyggande effekten torde däremot vara helt försumbar i det att erhållen bankgaranti ju icke i sig innebär något som helst hinder för personer med brottsligt uppsåt att åsidosätta gällande skatte- och avgiftsregler, den utgör allenast en i jämförelse med beräknad vinning vanligen ringa förlustrisk.

Kommissionens förslag kan alltså inte bedömas vara ägnat att i någon nämnvärd omfattning tjäna ett brottsförebyggande syfte. Det skulle däremot komma att utgöra en belastning för merparten av de företag inom respektive branscher som är seriösa. Det skapar en omfattande byråkratisk reglering som hämmar företagsamheten och skulle vara en skenlösning som avvänder uppmärksamheten från de insatser som är erforderliga gentemot dem som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. En utvidgning av institutet näringsförbud gentemot dem som missbrukar näringsfriheten är från allmän rättssäkerhetssynpunkt något som skulle kunna godtagas. Generella inskränkningar i näringsfriheten måste däremot avvisas när de hämtar sitt motiv inte från verksamhetens art utan från förekomsten i dess hägn av att några gör sig skyldiga till brott.

Persson har därutöver anfört:

Undertecknad finner det mycket otillfredsställande att – oberoende av varandra – behandla frågorna om *näringstillstånd* och *näringsförbud*. Som framgår av yttrandet, övervägs *näringsförbudet* f n av en särskild kommitté, näringsförbudskommittén.

De här nämnda båda frågorna borde ha utretts av en och samma kommission eller kommitté eller i varje fall blivit föremål för samtidig remissbehandling. Det är helt otillfredsställande att nu behöva yttra sig över betänkandet om näringstillstånd eftersom näringsförbudskommitténs betänkande – efter vad jag erfarit – är nära förestående.

Schönmeyr har därutöver anfört:

Konsekvenserna för anställda, borgenärer m. fl. kan befaras bli så allvarliga att frånvaron av en analys härav får anses vara en allvarlig brist i utredningen. Då det dessutom kan förmodas att det på intet sätt är lättlösta problem som här antyds kan jag inte instämma i att "Kommissionens förslag är väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning i frågan".

Riksskatteverket har nyligen publicerat en beräkning av skatteundandragande i Sverige (RSV Rapport 1984: 5). Beräkningen som bygger på nationalräkenskaperna ger följande bild av utvecklingen under senare år (här hänvisas till ett diagram som inte medtagits här).

Det intryck bilden förmedlar är att de totala oredovisade skattepliktiga inkomsterna utgjort en ungefärlig konstant andel av BNP under 70-talet. Möjligtvis antyder figuren t. o. m. en svagt sjunkande trend för den svarta sektorns andel av BNP. Även mätt per capita och i fasta priser har den svarta sektorn varit ungefär konstant under 70-talet enligt dessa beräkningar.

Det är emellertid inte sannolikt att utvecklingen har varit lika för alla delar av samhällsverksamheten. Snarare torde det förhålla sig på det viset att den offentliga sektorns tillväxt, utvecklingen mot stordrift och ökade samhälleliga kontrollinsatser minskat möjligheterna till skatteundandragande för stora grupper av löntagare samtidigt som skatteundandragandet ökat bland andra grupper, kanske framför allt bland ägare till och anställda i mindre företag i branscher med strukturproblem i form av bl. a. överetablering. För att komma till rätta med dessa branschspecifika problem kan näringstillstånd vara värt att pröva.

Samtidigt bör man emellertid vara medveten om att näringstillstånd i sig knappast löser några problem. Vad som utmärker många av de bransher som kan anses mogna för näringstillstånd är att samhället redan i dag har en ingående etableringskontroll. Som exempel kan anföras åkeribranschen. För tillstånd till yrkesmässig trafik kräver länsstyrelsen i Stockholm bl. a. att sökanden dels kan förete en av godkänd revisor upprättad ekonomisk plan för det kommande verksamhetsåret, dels saknar restförda skatteskulder hos kronofogdemyndigheten. Det hindrar nu inte att det finns åkeriföretag i Stockholm som driver sin verksamhet helt utan tillstånd. Införs näringstillstånd i åkeribranschen utan att kontrollinsatserna i övrigt skärps riskerar man att dessa svarta företag fortsätter sin svarta verksamhet som hittills – att de bryter mot ytterligare en straffbestämmelse torde inte genera dem. Det är således viktigt att ett system med näringstillstånd inte begränsas till en formell tillståndsprövning utan att tillämpningen följs upp på fältet genom ökade kontrollinsatser.

1.7 Datainspektionen:

Kommissionen har i avvägningen mellan olika alternativa lösningar även diskuterat en utvidgad registrering i redan befintliga register, t. ex. länsstyrelsernas handelsregister, eftersom en registrering allmänt sett i sig möjliggör viss tillsyn och kontroll över företagandet, men avvisat denna tanke bl. a. på grund av att registren är manuella.

Det är sannolikt att en utvidgning av registreringsskyldigheten i handelsregistren även för enskild näringsidkare och förbättrade uppdateringsrutiner i handelsregistren samt viss tillsynsverksamhet skulle kunna ha ökad effekt när det gäller möjligheten att få kontroll över företagare. I all synnerhet som handelsregistren förmodligen inom snar framtid kommer att vara datoriserade. Länsstyrelsen i Stockholms län har nyligen hos datainspektionen ansökt om tillstånd enligt datalagen (1973: 289) att få inrätta ett personregister enligt datalagen efter att under några år fört handels- och föreningsregistret med automatisk databehandling (ADB) i en konverteringsversion.

Datainspektionen har också som tillsynsmyndighet enligt inkassolagen

(1974: 182) och kreditupplysningslagen (1973: 1173) haft åtskilliga klagoärenden som rört identitetsförväxling som kan ske i de fall när en verksamhet övergår från en enskild näringsidkare till en annan och ändring av firma ej sker. En registrering av enskilda näringsidkare och deras firma bidrar naturligtvis till undanröjande eller i vart fall minskning av detta problem.

Väl fungerande handelsregister kombinerade med större effektivitet hos kronofogdemyndigheterna kan leda till en väsentlig förbättring av indrivningsresultaten beträffande näringsidkare. Större effektivitet skulle bl. a. uppnås genom att indrivningsuppdragen beträffande A-mål snabbare nådde kronofogdemyndigheten. Idag kan det dröja upp till sex månader beträffande mervärdesskatteskulder och två–tre månader beträffande förfallna arbetsgivaravgifter innan indrivningsuppdraget når kronofogdemyndigheten. Datainspektionen har i sin tillsynsverksamhet även erfarit att de skönstaxerade beloppen inte sällan bygger på ett underlag som inte speglar verkliga förhållanden. Inspektionen har meddelats att ca 50 % av mervärdeskatteskulderna har uppkommit sedan de fastställts på detta sätt.

En förbättring av redan existerande verksamheter och rutiner på sätt som här beskrivits borde kunna ge väl så god effekt som de åtgärder kommissionen föreslagit under benämningen näringstillstånd.

– – –

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i föreliggande förslag finns många olösta problem, att andra lösningar för att komma tillrätta med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande djupare borde ha diskuterats. Förslaget synes mera försöka bota symtom än underliggande orsaker.

1.8 Kommerskollegium (KK)

En väsentlig förutsättning för att en näringsverksamhet skall kunna igångsättas torde ofta vara att densamma inte blir föremål för en omfattande förhandsprövning från samhällets sida. Medvetenheten om förekomsten av en omfattande tillstånds- och kontrollomgång minskar med all säkerhet benägenheten att starta nya verksamheter. På sikt leder detta naturligtvis till negativa konsekvenser för den samhällsekonomiska utvecklingen i stort.

Kommissionen har valt att samla de föreslagna åtgärderna under det neutrala begreppet näringstillstånd. Kollegiet finner dock att åtgärderna rent faktiskt har karaktären av etableringskontroll. Det är kollegiets uppfattning att etableringskontroll bör övervägas endast sedan det kunnat visas dels att de problem man vill angripa med en sådan åtgärd är omfattande, dels att etableringskontroll är ett verksamt medel att komma till rätta med problemen. Kollegiet anser, att kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt gjort sannolikt att så är fallet. Redan på denna grund finner kollegiet, att förslaget inte kan tillstyrkas.

Enligt förslaget skall kontrollen kunna omfatta inte blott personer som ämnar etablera företag utan även redan etablerade företagare. I sistnämnda fall måste avsikten vara att – om företagaren inte godkännes vid kontrollen – han skall upphöra med verksamheten. Med tanke på att tillämpningen av kontrollen skall överlåtas på ett 25-tal från varandra fristående myndigheter torde inslagen av godtycke och rättsosäkerhet från den enskildes utgångspunkt vara ofrånkomliga. De rättsförluster och sociala och personliga problem som i här åsyftade fall kan uppkomma för redan etablerade har inte belysts av kommissionen.

Enligt kommissionens förslag skall regeringen besluta vilka branscher som skall omfattas av kravet på näringstillstånd. Det förutsätts därvid, att

endast ett fåtal branscher åt gången skall beröras. Vissa branscher, som anses speciellt utsatta för ekonomisk brottslighet föreslås. Motiveringen till detta urval synes inte övertygande och gränsdragningsproblemen berörs inte närmare. Dessutom föreligger påtaglig risk för att etableringskontroll inom viss bransch görs mer eller mindre permanent samtidigt som antalet kontrollerade branscher utökas.

Kommissionen anger vidare vilka åtgärder man anser vara lämpliga med avseende på de föreslagna branscherna. Med hänsyn till vad som anförs i den allmänna motiveringen kan befaras, att samtliga de möjliga åtgärderna slentrianmässigt kan komma att tillgripas.

Kollegiet anser, att ett krav på näringstillstånd sådant kommissionen föreslår, inte är ett godtagbart eller ens effektivt sätt att bekämpa ekonomisk brottslighet. Samhället har redan, inte minst genom taxerings- och uppbördsorganisationen tillgång till en betydande kontrollapparat som, förslagsvis förstärkt med de resurser som skulle krävas för att genomföra kommissionens förslag torde vara ett betydligt effektivare instrument än det som kommissionen föreslår för kontrollen av ifrågavarande branscher.

1.9 Riksförsäkringsverket (RFV):

Majoriteten

Att skapa regler som å ena sidan så långt möjligt skall förhindra kringgående av skatte- och avgiftslagstiftningen, men som å andra sidan inte får bli så långtgående att de lägger hinder i vägen för normal näringsverksamhet innebär en grannlaga avvägning. Det föreliggande förslaget tillvaratar i hög grad de fiskala intressena och för detta finns i och för sig goda skäl. Det ligger också i riksförsäkringsverkets intresse att skyldigheten att betala sociala avgifter inte kringgås.

Det ligger emellertid i tiden att så långt möjligt undvika krångel och onödig byråkrati i förvaltningen och i stället införa förenklingar. Riksförsäkringsverket vill därför starkt understryka vad kommissionen själv framhållit angående de föreslagna kontrollåtgärdernas syfte och utgångspunkter (sid. 199–200) och förutsättningarna för kontroll (sid. 209 och följande), nämligen bl. a. att kontrollåtgärderna måste hanteras med sådan varsamhet att de inte kommer att verka hämmande på det seriösa, önskvärda nyföretagandet. Det är därför enligt verkets mening också synnerligen viktigt, att förslaget, om det genomförs, blir föremål för utvärdering när erfarenheter av detsamma vunnits.

Vad beträffar den omständigheten att de föreslagna formerna för tillståndsplikt medför kontrollåtgärder, som kan hämma nyetablering i de branscher där krav på näringstillstånd införs, menar kommissionen att sådana konsekvenser är oundvikliga, om man samtidigt vill vidta effektiva åtgärder mot de missförhållanden som man vill bekämpa.

Riksförsäkringsverket, som inte förfogar över expertis i dessa avseenden, ställer sig tveksam till om en sammanvägning av de intressen som här bör beaktas kan leda till förord för den av kommissionen föreslagna ordningen.

Reservation av Granqvist, Håvik och Walander: Sista meningen i yttrandet skall utgå.

Kommissionen har uppenbarligen inte sett som sin uppgift att närmare utreda omfattningen av den ekonomiska brottsligheten, något som kunde anses motiverat även med beaktande av direktiven. Kommissionen anger diffusa källor som att problemen uppmärksammats i motioner till riksdagen eller påtalats av anställda via fackliga organisationer. Bankinspektionen saknar givetvis skäl att bestrida att förhållandena är sådana som kommissionen påvisar men skulle ha värdesatt en närmare undersökning av brottsligheten såsom grund för kommissionens förslag. Särskilt starkt blir detta önskemål mot bakgrund av kommissionens förslag i det remitterade betänkandet där näringsfriheten väsentligt inskränks.

Inspektionen vill till en början ingå på frågan om de stora inskränkningar i näringsfriheten som föreslås är tillräckligt motiverade. Sverige har som bekant av gammalt en mycket långt gående näringsfrihet. Denna har allmänt ansetts befodra näringslivets utveckling. Liknande synes förhållandet vara i samtliga de länder som kommissionen studerat med undantag av Norge. De inskränkningar i näringsfriheten som finns i länder med principiell sådan frihet är såvitt kan bedömas förestavade av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, verksamhetens betydelse för kreditlivet, särskilda konsumentintressen samt sociala eller liknande skäl. I betänkandet föreslås en helt ny grund för inskränkningar i näringsfriheten, nämligen den att man inom vissa branscher iakttagit eller trott sig kunna iaktta en särskild benägenhet för undandragande av skatter och andra allmänna avgifter eller för annan ekonomisk brottslighet. Inspektionen måste starkt ifrågasätta om sådana hänsyn kan utgöra bärande motiv för ett så stort avsteg från förut tillämpade näringsrättsliga principer som nu är fråga om. Vidare bör anmärkas att det rör sig om en omfattande, kostnadsfördyrande och även för det allmänna dyrbar tillståndsprövning med tillhörande kontrollapparat. Att märka är att olägenheterna för nya eller redan etablerade företag inom en aktuell bransch i lika mån drabbar seriösa företagare som oseriösa. Varje företagare inom en sådan bransch stämplas som mer eller mindre otillförlitlig. Redan av dessa skäl måste inspektionen konstatera att förslaget i dess helhet möter allvarliga betänkligheter.

Kommissionen föreslår att näringstillstånd skall kunna erfordras för vissa branscher. Det är naturligtvis en grannlaga uppgift att avgöra vilka branscher som skali komma ifråga. Kommissionen pekar på vissa områden. Detta görs utifrån olika mer eller mindre redovisade undersökningar, vilka nästan alla har sökt visa i vilken omfattning företagare betalat skatt i rätt tid. I övrigt synes kommissionen ha litat till den allmänna uppfattningen att oseriöst företagande förekommer i t. ex. restaurangbranschen, bilbranschen m. m. Någon egen utredning om ekonomisk brottslighet i dessa branscher har kommissionen inte gjort.

Kommissionen förordar en metod med näringstillstånd framför näringsförbud. Detta motiveras med att selektiva åtgärder såsom näringsförbud innefattar domstolsprövning och är tidsödande samt krångliga. Generella metoder förordas därför. Detta förefaller i och för sig konsekvent och i överensstämmelse med kommissionens tidigare uttalanden om en ny form av rättsäkerhet och omvänd bevisbörda. Bankinspektionen kan dock inte mer än till en viss del acceptera kommissionens synsätt. Vill man, som bankinspektionen menar att man bör göra, skänka tillbörligt beaktande åt rättsäkerheten i tradionell bemärkelse bör dock presumtionen vara selektiva åtgärder.

— — —

En samlad bedömning ger enligt inspektionen vid handen att förslaget har så många allvarliga brister att det ej bör komma att läggas till grund för lagstiftning. Förslaget avstyrks därför.

1.11 Riksskatteverket (RSV):

RSV delar kommissionens uppfattning att problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande är betydande, speciellt i vissa branscher. RSV är dock inte övertygat om att näringstillstånd är det bästa medlet att komma till rätta med detta.

Den omständigheten att lojaliteten med skattesystemet är särskilt låg i vissa branscher, behöver inte nödvändigtvis innebära att det är något fel på branschen som sådan utan kan helt enkelt vara ett utslag av att oseriösa personer dras dit. Om näringstillstånd kommer att krävas i de branscher som nu är värst drabbade leder detta troligen till att de aktuella personerna flyttar sin verksamhet till andra branscher. RSV bedömer att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga för att stoppa sådana oseriösa näringsidkare som nu finns i de utpekade branscherna. Åtgärder måste också kunna riktas mot oseriösa näringsidkare i andra branscher.

Förslaget skulle leda till en stor administrativ apparat, som skulle omfatta ca 50 000–60 000 näringsidkare. Den näringsidkare som vet med sig att han inte kan få något näringstillstånd, kommer troligen inte att bry sig om att ge in någon ansökan, utan försöka driva sin verksamhet ändå eller byta bransch. Den byråkrati som kommer att bli följden synes innebära ett dåligt utnyttjande av begränsade resurser. RSV kan dessutom förutse stora svårigheter i initialskedet, eftersom det kommer att dröja lång tid innan alla ansökningar hinner bli prövade. Det kanske borde övervägas att införa näringstillstånd i etapper, så att endast en bransch i taget förs in i systemet.

Enligt RSVs mening borde resurserna i stället användas för att utnyttja de instrument som redan finns, t. ex. betalningssäkring, bevissäkring, säkerhet för skattefordringar, näringsförbud, ställföreträdaransvar, återvinning i konkurs m. m. Det viktiga är att berörda myndigheter har resurser att utnyttja de möjligheter dagens bestämmelser ger. För detta krävs det välutbildad, kunnig och erfaren personal. I detta sammanhang kan flykten av sådan personal från statsförvaltningen till betydligt bättre betalda tjänster i det privata näringslivet nämnas. Enligt RSVs mening är det viktigt att man bl. a. genom en flexibel lönepolitik ges möjlighet att behålla duktigt folk på myndigheterna.

RSV kan vitsorda att problemen är särskilt framträdande i de fem branscher som kommissionen har pekat ut. Det bör emellertid framhållas att det kan förekomma stora lokala eller regionala variationer.

Anledningen till att vissa branscher nu kan pekas ut kan till stor del bero på att de har varit utsatta för särskilda kontrollaktioner. Att andra branscher inte "stämplas" på motsvarande sätt kan bl. a. bero på att kunskaperna om förhållandena i dessa är bristfälliga. Det är således inte säkert att näringsidkarna i de utpekade branscherna är mer oseriösa än andra.

1.12 Marknadsdomstolen (MD):

Kommissionens förslag riktar sig enligt betänkandet (s 2) mot "ekonomisk brottslighet och skatteundandragande" men även "annat oseriöst företagande" (s 7). Enligt lagförslagets 1 § är syftet att "främja en sund utveckling av näringslivet" genom åtgärder mot "illojal konkurrens och missbruk av näringsfriheten". Förslaget fångar alltså även in företeelser som knappast kan betecknas som ekonomisk brottslighet. De föreslagna åtgärderna

är sålunda avsedda att motverka ett stort antal skilda förfaranden som är vagt beskrivna och har högst varierande grad av samhällsskadlighet. Förfarandena behöver enligt marknadsdomstolens mening närmare preciseras om man vill finna lämpliga och verkningsfulla motåtgärder. Exempelvis torde narkotikahantering med anknytning till näringsverksamhet kräva helt andra motåtgärder än bristande förmåga hos en näringsidkare att betala skatt.

Om den brottslighet som kräver ytterligare motåtgärder från samhället beskrivs klarare än som skett i betänkandet, blir det naturligt att rikta åtgärderna direkt mot denna brottslighet. Genom sådana åtgärder blir även konkurrensförhållandena mer likvärdiga för de företagare som tvingats konkurrera med exempelvis skattefuskande näringsidkare. Det system med näringstillstånd som komissionen föreslår riktar sig endast indirekt mot brott och skatteundandragande. Det är tveksamt om det får någon större effekt i detta avseende och det får verkningar som går långt utöver brottsbekämpning.

Till stöd för sitt förslag åberopar kommissionen, åtminstone indirekt, att tillståndssystem av betydande omfattning finns i andra länder med marknadsekonomi, däribland Norge, Västtyskland och Österrike. Av redovisningen i betänkandet framgår dock inte vilken bakgrund eller vilka närmare syften dessa regler har. Det är således inte möjligt att utläsa att reglerna haft effekter i fråga om ekonomisk eller annan brottslighet. Inte heller framgår vilka effekter de i övrigt har haft. De näringsrättsliga förhållandena i de berörda länderna skiljer sig väsentligt från de svenska och enligt marknadsdomstolens mening kan någon slutsats till stöd för kommissionens förslag inte dras av utländska erfarenheter.

Kommissionen synes ta för givet att det föreslagna tillståndssystemet leder till "sanering" av berörda branscher. Att detta ingalunda är självklart framgår redan därav att ett tillståndskrav redan finns i flera av de branscher som i betänkandet betecknas som krisbranscher.

Enligt marknadsdomstolens mening är det föreslagna systemet inte ett effektivt instrument mot den egentliga ekonomiska brottsligheten. Systemet skulle sålunda knappast ha hindrat de fall av grövre ekonomisk brottslighet som under senare år förekommit i praktiken och uppmärksammats offentligt. Det är inte heller troligt att systemet kommer att leda till att skatteintäkterna för stat och kommun ökas nämnvärt. I betänkandet saknas en analys av systemets verkningar i dessa avseenden. Inte heller har närmare belysts verkningarna av det hinder för seriösa och hederliga företagares etablering som förslaget innebär.

— — —

Särskilt olyckligt är att detta kan drabba unga personer som saknar ekonomiska resurser men som skulle innebära ett dynamiskt inslag i näringslivets utveckling. I en bransch där det ställs krav på säkerhet kan de resurssvaga inte verka på marknaden under samma villkor som de resursstarka. Avsikten synes dessutom vara att berörda näringslivsorganisationer och fackliga organisationer skall kunna få ett betydande inflytande på tillståndsfrågorna. Detta innebär risker för att bransch- och gruppintressen får större tyngd än samhällets intresse av fri etablering och konkurrens. Överhuvudtaget skapas ett regleringsystem som erfarenhetsmässigt leder till stelhet och risk för oönskade bieffekter. Ett tämligen drastiskt exempel på detta ges redan i betänkandet vid behandlingen av frågan huruvida tillståndsprövningen skall gälla även etablerade företagare. Det konstateras (s 220) att systemet kan leda till att "de tvingas upphöra med sin verksamhet" och att "detta kan få konsekvenser inte bara för företagaren själv utan även för t. ex. anställda". Företag som sköts utan anmärkning

och som bidrar till sysselsättningen skall sålunda kunna slås ut endast därför att en konsekvent tillämpning av det nya tillståndssystemet kräver detta.

Ytterligare en nackdel med förslaget om näringstillstånd är att det förutsätter att en ny byråkratisk tillstånds- och kontrollapparat byggs upp. Detta förefaller inte rimligt om lagen, såsom föreslås, skall gälla bara fem år. Men även om det antas att systemet förlängs finns skäl till invändningar mot förslaget. Kommissionen tänker sig att tillståndskrav skall införas i olika branscher vartefter behov anses föreligga för att sedan slopas när branschen anses "sanerad". Det förutsätts även att behov av omfördelning av tillgängliga resurser kan påverka frågan om tillståndskrav. En sådan ryckighet i förutsättningarna för näringsverksamhet är inte försvarlig. Överhuvudtaget är frågan om företagandets villkor och värde för samhället och för den ekonomiska utvecklingen knappast beaktad i betänkandet. I flera fall tycks förslagen innebära att företag skall ha dubbla tillstånd som i stort grundas på samma typ av prövning. Detta måste betecknas som orationellt och som onödig byråkrati.

Marknadsdomstolen anser sålunda att ett nytt system med näringstillstånd inte bör införas. Åtgärderna mot den ekonomiska brottsligheten bör i stället riktas direkt mot de brottsliga förfarandena och innefatta skärpt kontroll av gällande regler. I detta sammanhang har reglerna om näringsförbud sin givna plats. Marknadsdomstolen utgår från att dessa regler kan och bör effektiviseras. Domstolen tillstyrker vidare kommissionens förslag om effektivare skatteregistrering och fältkontroller. Om de resurser som skulle krävas för näringstillståndsprövningen i stället satsas på kontroll av detta slag och på brottsövervakning torde mycket vara vunnet.

Som grundval för en skärpt kamp mot ekonomisk brottslighet torde krävas en effektiv företagsregistrering. I betänkandet anförs (s. 327) att enbart registrering inte leder särskilt långt och att registreringen för att fylla någon kontrollfunktion måste vara kopplad till andra åtgärder, som ger möjlighet att ställa krav på företagen. Marknadsdomstolen instämmer i detta men vill framhålla att sådana krav redan nu ställs i stor omfattning i gällande regler. Att därutöver ställa ytterligare krav på tillstånd för att få driva näring torde, som framgår av det föregående, inte vara motiverat.

Sammanfattningsvis avstyrker marknadsdomstolen den föreslagna lagstiftningen om näringstillstånd av huvudsakligen följande skäl:

1. Näringstillstånd är sannolikt ett ineffektivt medel mot ekonomisk brottslighet.

2. Ett system med näringstillstånd är en principiellt betänklig inskränkning i näringsfriheten och försvårar i praktiken etablering av seriösa och utvecklingsfrämjande företag.

3. Den föreslagna lagstiftningen innebär ett omfattande byråkratiskt kontrollsystem.

4. De samhällsekonomiska kostnaderna för systemet är betydligt större än som anges i betänkandet. De resurser som skulle krävas kan användas på ett mera direkt och effektivt sätt för att motverka ekonomisk brottslighet.

1.13 Näringsfrihetsombudsmannen (NO):

Den relativa *etableringsfrihet* som kännetecknar den svenska marknaden, är en av de grundstenar som vårt ekonomiska system bygger på. Detta system har avgörande betydelse för den tillväxt, förnyelse och utveckling som är nödvändig i vårt välfärdssamhälle. Ett avgörande steg i denna utveckling togs 1864 då skråväsendet avskaffades i vårt land genom den

s.k. näringsfrihetsförordningen. Vikten av närings-/etableringsfrihet har därefter gång på gång fastslagits av olika utredningar, i ställningstaganden i riksdagen osv. Nyetableringssakkunniga – namnet är betecknande – vars betänkande låg till grund för konkurrenslagstiftningen av 1953, och konkurrensutredningen, som resulterade i den nya konkurrenslagen av 1982, är exempel på grundliga överväganden i denna fråga. Även vad som anfördes i anslutning till näringsfrihetsförordningens avskaffande 1968 är av grundläggande betydelse för befästandet av den svenska linjen. Speciella branschutredningar har också avvisat tankarna på etableringskontroll. Kommissionen har redovisat dessa bakgrundsförhållanden och även redogjort för de negativa effekter som erfarenhetsmässigt följer av ingrepp i näringsfriheten (t.ex. s. 199 f). Trots denna insikt lägger man ett förslag om krav på näringstillstånd som måste anses gå stick i stäv med den vedertagna huvudlinjen i svensk etablerings/näringsfrihetsrätt.

Även om kommissionen i och för sig har den vällovliga avsikten att hindra endast misskötsammma företag är man medveten (s. 362) om att lagen kan komma att få en hämmande inverkan, när det gäller viljan att nyetablera sig som företagare i de branscher där lagen tillämpas. Detta anser man dock oundvikligt om man vill vidta effektiva åtgärder mot missförhållandena. NO delar uppfattningen att ett genomförande av förslaget skulle vara *etableringshämmande* men anser inte att åtgärderna är vare sig nödvändiga eller effektiva för sitt syfte.

I och med att etableringen hämmas minskar konkurrenstrycket och därmed uppkommer också risker för högre priser och försämrad effektivitetsutveckling. Härtill kommer de direkt kostnadshöjande effekterna av kravet på ekonomisk garanti och avgiften för näringstillståndet.

En etableringskontroll innefattande behovsprövning skulle visserligen, såsom kommissionen utvecklat, vara allvarligare från dessa synpunkter. En risk med det föreslagna systemet är emellertid att behovssynpunkter eller synpunkter på storlek och slag av företag indirekt kommer att spela sin roll, genom att organisationer med intresse av minskad etablering får inflytande inom ramen för vandelsprövningen. Att synpunkter från konkurrenter inhämtas vid bedömning av nyetableringstillstånd är inte acceptabelt från konkurrenssynpunkt. Det finns också en risk för konflikt mellan det allmännas intresse av att olika företagstyper får etableras och t.ex. fackliga organs intresse att främst skydda de anställda och främja företag med anställda framför t.ex. enmansföretag. Denna intressekonflikt har NO sett exempel på inom bl.a. måleri- och elinstallationsbranscherna. Småföretagen i vårt land har stor betydelse för utveckling och nytänkande i näringslivet och företag av olika storlekar och typer behövs. Det lilla företaget är ju också ofta fröet till ett växande företag som kan leda till sysselsättning för flera. Hindrande eller försvårande av nyetablering av sådana företag kan inte vara ett allmänt intresse.

Även en etableringskontroll av den natur som kommissionen föreslår, alltså utan formella möjligheter till prövning av behovet av företag på marknaden, är till sin natur ett försvårande av nyetablering. Detta drabbar inte enbart oseriösa företag utan riskerar även att utestänga ett stort antal seriösa småföretag.

– – –

Kommisisonen trycker starkt på att man *i utlandet*, t.ex. Västtyskland, Österrike, Norge, har mera långtgående etableringsregleringar omfattande stora delar av näringslivet. Man får intrycket att kommissionen menar att Sverige i detta hänseende ligger efter i utvecklingen. I själva verket är det i dessa länder fråga om mycket gamla regleringar vilka ursprungligen delvis torde ha sin grund i tänkande av samma art som låg bakom skråväsendet

och som sedermera även byggts på med konsumentskyddsaspekter. Regleringarna har däremot knappast byggts upp för att motverka skatte- och avgiftsundandragande och inte heller har kommissionen redovisat något om systemens effekter i dessa hänseenden. Att utifrån förhållandena i dessa länder argumentera för införande av någon form av etableringskontroll för att komma åt sådant missbruk av näringsfriheten är därför inte bärkraftigt.

Den internationella trenden går inte alls i riktning mot ökade restriktioner för nyföretagande utan tvärtom mot avreglering och underlättande av nyföretagande. Det bör noteras att exempelvis Norge och Danmark under senare år tagit klara steg i riktning mot *liberalisering* av gällande etableringsregler. Denna utveckling synes kommissionen har förbisett. Prismyndigheterna i Norge har dessutom fått i uppdrag att värdera och eventuellt lägga fram förslag med sikte på att få ändringar i olika offentliga bestämmelser som verkar onödigt konkurrenshämmande. Det är fråga om bestämmelser med syfte att reglera rätten att utöva näring, t. ex. geom auktorisationskrav, kompetenskrav m. m. (se t. ex. Pristidende nr 5, 1984 s. 275 ff). Vidare har inom OECDs konkurrenskomitté utarbetats en rapport rörande konkurrens inom reglerade sektorer, vilken utmynnar i en rekommendation till medlemsländerna om bl. a. avvecklande av onödiga regleringar. Det speciella uppdrag som NO tilldelats genom sin instruktion, i anslutning till uttalanden i propositionen om konkurrenslagen (se betänkandet s. 202, prop. 1981/82: 165 s. 231 ff) är ett uttryck för denna strävan. Även i andra sammanhang har statsmakterna i Sverige tagit ställning för minskad detaljreglering. Kommissionens förslag till näringstillstånd är ett stort steg tillbaka och ligger på direkt kollisionskurs mot nationella och internationella strävanden.

– – –

Att bedöma behovet av reglering efter frekvensen i skatteundandragande och klagomålsaktiviteten hos olika intresseorganisationer kan inte vara tillräckligt. Överhuvudtaget måste det vara svårt att bedöma när omfattningen av skatteundandragandet i en bransch nått en sådan omfattning att konkurrensförhållandena snedvrids i sådan grad att en reglering av den föreslagna arten är motiverad. Risken är att lokala och kanske tillfälliga förhållanden t. ex. i storstäder tas till intäkt för en allomfattande reglering istället för at inrikta insatserna där de bäst behövs.

NO finner inte att kommissionen för någon av de föreslagna branscherna redvisat sådana anmärkningsvärda nya utredningsresultat att tidigare negativa ställningstaganden till etableringskontroll bör revideras. Om införande av en reglering av marknadstillträdet i en speciell bransch sätts i fråga bör beslutet tas av riksdagen efter vederbörlig beredning av frågan från olika aspekter. Det bör noteras att det i samband med riksdagens beslut om upphävande av näringsfrihetsförordningen konstaterades att det "följer ... av konstitutionell praxis, att väsentliga ingrepp i näringsfriheten icke kan ske genom författning som tillkommer utan riksdagens medverkan." (Prop. 1968: 98). Upphävandet av näringsfrihetsförordningens regel om allmän näringsfrihet ansågs inte innebära någon ändring vare sig vad gäller rätten att idka näring eller ordningen för beslut om inskränkningar.

Kommissionens goda vilja att göra systemet konkurrensneutralt i förhållandet mellan etablerade och nya företag kan knappast bli annat än ord, om man betänker att ca 75 personer skall avdelas för att pröva 20 000 företag och än fler personer, vilket skulle krävas om man började med bara en av de tilltänkta branscherna, åkeribranschen. Kontrollorganisationen vid ett utbyggt system med tillsyn av ca 50 000 företag och alla dess ledare verkar också otillräcklig.

Ett genomförande av kommissionens förslag skulle vara ett betydelsefullt första steg i riktning från de relativt fria etableringsförhållanden som Sverige har. Med tanke på de särintressen som f. n. finns av längre gående restriktioner ligger det nära tillhands att befara att det första steget följs av flera, när man väl ändrat kurs, även om kommissionen vill ge sitt förslag en karaktär av tidsbegränsad försöksverksamhet. Om effekterna inte visar sig tillräckliga kan slutsatsen hos några bli att strängare krav behövs i stället för att lagen ska avskaffas och andra vägar prövas. Kommissionen vill alltså se en utvärdering av lagens effekter innan den förlängs och talar också om utvärdering branschvis när systemet prövats en tid. Det finns dock möjlighet att redan från befintliga system dra slutsatser om det tilltänkta systemets effektivitet som borde vara tillräckliga för att avstå från att införa det.

Ett grundläggande krav på alla samhälleliga åtgärder måste vara att de verkligen leder till de mål som åsyftas. Särskilt stränga effektivitetskrav måste uppställas när riskerna för negativa konsekvenser är framträdande. För att en så betydande förändring av etableringsfriheten som kommissionen föreslår ska ifrågakomma, trots dess negativa effekter, måste absolut förutsättas att åtgärden kan antas vara ett *effektivt medel* att nå det i och för sig angelägna syftet att bättre bekämpa ekonomisk brottslighet. Mycket talar emellertid för att så inte är fallet. Särskilt kan då pekas på två branscher som redan idag är föremål för en etableringskontroll av väsentligen likartat slag som den föreslagna, nämligen utskänkningsrestauranger och åkeriföretag. *Trots den förhandskontroll av ekonomi, lämplighet och kompetens som redan idag tillämpas i dessa branscher är de bland dem som kommissionen särskilt utpekat för det tilltänkta systemet på grund av frekvensen skatteundandragande.* Kommissionens tanke att en något annorlunda vandelsprövning och ett fixerat ekonomiskt garantibelopp skulle ha någon avgörande inverkan på seriositeten är inte övertygande utan ger närmast intryck av bristande logik i slutledningen. Dessa branscher är i själva verket slående bevis på att system av den typ kommisionen föreslår inte är effektiva för sitt syfte.

– – –

I en situation där missförhållanden av format konstateras när det gäller ekonomisk brottslighet, i synnerhet skatte- och avgiftsundandragande, finns det, som redan antytts och som också kommissionen delvis är inne på, en mängd verksamma åtgärder som har vidtagits relativt nyligen eller som beslutats eller inom kort kommer att övervägas. NO vill understryka att det från konkurrenssynpunkt är mycket angeläget att skatte- och avgiftsundandragande och ekonomisk brottslighet i andra former motarbetas mera effektivt, även om några belägg för att sådan brottslighet ökat generellt inte framkommit. Tvärtom finns undersökningar som tyder på motsatsen (I. Hansson: Beräkning av skatteundandragandet i Sverige, RSV rapport 1984: 5). Det är säkert också så att vissa branscher av olika skäl som kommissionen redovisat är mer utsatta än andra, även om det är att gå för långt att kalla dem krisbranscher. Merparten av företagen bedöms som seriösa även i dessa branscher. De varierande förutsättningarna – från bransch till bransch, tid till tid och plats till plats – bör emellertid kunna motivera olika intensiva åtgärder, men åtgärder i första hand av typ effektivisering av befintliga kontrollinstrument så att risken för upptäckt ökar och påföljerna blir tillräckligt avskräckande. Heltäckande kontroller är inte nödvändiga härför. Huvudprincipen bör enligt NOs mening vara att *ingripanden görs mot dem som överträder eller missbrukar* gällande lagar och regler, inte att förhandspröva alla företagare i bransch efter bransch. En sådan förhandsprövning kan inte ersätta kontroll enligt annan lagstift-

ning utan blir bara en extra kontrollnivå som belastar alla utan att effektivt hindra de oseriösa. Krav på etableringskontroll har upprepade gånger framförts från olika intressegrupper men statsmakterna har – i konsumentkollektivets och rättssäkerhetens intresse – hållit fast vid huvudinriktningen etableringsfrihet och möjlighet att ingripa mot dem som missbrukar friheten, t.ex. genom näringsförbud. En effektivisering av detta medel är ett steg med samma huvudinriktning.

– – –

I syfte att nå en angelägen effektivisering av kampen mot ekonomisk brottslighet har en rad åtgärder som ligger i linje med huvudprincipen börjat sättas i verket eller föreslagits. Sådana åtgärder, bl.a. effektivare skatte- och avgiftskontroll, uppbörd och indrivning samt utvidgade möjligheter att ingripa mot missbruk av näringsfriheten genom att utfärda näringsförbud harmonierar väl med det svenska systemet.

Mot denna bakgrund måste NO bestämt ta avstånd från kommissionens förslag såvitt gäller näringstillstånd.

1.14 Statens pris- och kartellnämnd (SPK):

SPKs huvudsakliga uppgifter ligger inom områdena konkurrens- och prisfrågor. Dessa frågor bör ha stor betydelse vid överväganden av om kommissionens förslag skall genomföras.

Konkurrens mellan företag innebär att producenter eller distributörer tävlar med varandra om kunder och avsättning eller om arbetskraft, råvaror och andra förnödenheter. Olika konkurrensmedel kan härvid användas. Ett viktigt konkurrensmedel är priset. Konkurrens mellan företag ger upphov till fördelar för samhället bl.a. genom att medföra en press nedåt på priserna.

– – –

Kommissionen framhåller att konkurrensförhållandena på marknaden kan allvarligt snedvridas om somliga företag undandrar sig sina skyldigheter. De seriösa företagen har inte möjlighet att prismässigt konkurrera med de företag som t.ex. inte betalar skatter och avgifter.

I de fall enbart priset är avgörande för köparnas val finns det enligt SPKs mening visst fog för kommissionens uppfattning. Det saknas dock utredningar som tillförlitligen visar att seriösa företag tvingas upphöra med sin verksamhet på grund av att andra företag inom branschen kan bestämma sina priser utan behov av kostnadstäckning för skatter och avgifter. Ej heller finns tydliga tecken på att seriösa företag som en följd av någon smittorisk frivilligt övergår till att bli oseriösa i angivna hänseenden eller ser sig tvingade till att bli det av konkurrensskäl. Med angivna reservationer är SPK dock beredd dela uppfattningen att illojal priskonkurrens grundad på skatte- och avgiftsundandragande kan ha negativa konsekvenser av sådan art och omfattning att man bör vidta motåtgärder.

Kommissionen, som utförligt diskuterar vilka motåtgärder som lämpligen bör sättas in, avvisar tanken på att uteslutande utnyttja nuvarande medel eller effektivare sådana medel för att motverka den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet. I stället förordas att dessa medel får komplettera de åtgärder som beträffande vissa branscher skall kunna företas med stöd av en föreslagen ny lag om näringstillstånd.

Att utövandet av viss näringsverksamhet underkastas tillståndstvång innebär en begränsning av konkurrensen som bl.a. innefattar stora risker för hämmad effektivitetsutveckling och högre prisnivå. Vid en sådan marknadsreglering finns en uppenbar risk för att redan existerande företag får

en skyddad ställning med högre priser och vinster för de skyddade företagen som följd samtidigt som det seriösa, önskvärda nyföretagandet försvåras. Av hävd har dock vissa inskränkningar gjorts i näringsfriheten när andra värden såsom främst hänsynen till den enskildes liv, hälsa säkerhet bedömts som mer angelägna.

Förslaget om näringstillstånd läggs fram i det mycket angelägna syftet att söka motverka ekonomisk brottslighet inom vissa s. k. kritiska branscher. Som SPK ser det innebär dock försalget ett avsteg från den s. k. konkurrenslinje som i vårt land utgjort en ledstjärna för näringspolitiken sedan 1953 och 1956 års lagstiftning på pris- och konkurrensområdet. Samtidigt går förslaget stick i stäv mot strävandena till mindre byråkrati inom både den offentliga och enskilda sektorn. Den allvarligaste invändningen mot förslaget är dock att det läggs fram utan att kommissionen tillräckligt noga analyserat och bedömt om förslaget verkligen kan få den positiva brottsbekämpande effekt som man eftersträvar. Härvid bör särskilt observeras att redan gällande lagstiftning beträffande några branscher ger utrymme för en tillståndsprövning av det slag som kommissionen föreslår. Man har uppenbarligen med denna, nuvarande tillståndsprövning inte uppnått önskvärt resultat.

Den föreslagna ramlagen ger regeringen bemyndigande att införa krav på näringstillstånd i vissa branscher eller delar av branscher. Det kommer också att bli regeringens sak att avgöra vilket eller vilka krav – vandelsprövning, företagarutbildning eller ekonomiska garantier – som skall gälla i en viss bransch. Av sakens natur torde följa att det kan vara förenat med inte obetydliga svårigheter att bestämma dels vilka branscher som från tid till annan skall omfattas av kontrollen, dels vilka krav som därvid skall uppställas som villkor för tillstånd. Endast ett litet antal branscher – fem till sex – skall enligt förslaget kunna omfattas av kontrollen. Svårigheterna att på objektiva grunder välja ut dessa branscher torde vara avsevärda. Det är sålunda i hög grad oklart efter vilka generella kriterier det är möjligt att på förhand identifiera vissa branscher med ett förhållandevis omfattande skatte- och avgiftsundandragande. Lämpligheten i att på detta sätt utpeka samtliga företagare i en viss bransch som potentiella brottslingar kan också ifrågsättas. Vidare synes det rimligt att anta att den ekonomiska brottslighet som faktiskt förekommer snarare är knuten till personen än till näringsgrenen. En oseriös företagare som finner att den bransch där han är verksam blir föremål för särskilda brottsbekämpande åtgärder torde sålunda finna det naturligt att byta verksamhetsfält utan att för den skull bli mer benägen att fullgöra sina skyldigheter mot samhället.

Med hänsyn till att en näringsrättslig tillståndsreglering av det slag som föreslås verkar konkurrenshämmande främst genom försvårad nyetablering och med högre priser som sannolika följder, avstyrker SPK förslaget till lag om näringstillstånd. Bidragande till SPKs avstyrkande är också den omständigheten att förslaget, om det genomförs, sannolikt inte får åsyftad effekt. SPK förordar i stället selektiva åtgärder.

– – –

Bland de åtgärder som härvid kan komma i fråga synes meddelande av näringsförbud vara en lämplig åtgärd. Näringsförbudet har den väsentliga fördelen att det som en selektiv åtgärd enast träffar dem som visat sin olämplighet som näringsidkare. Förbudet är vidare generellt och inte som ett vägrat näringstillstånd begränsat enbart till en bransch. Man får, som tidigare framhållits, inte underskatta risken för att många oseriösa företagare som "stoppats" i en viss bransch söker sig till en annan bransch.

1.15 Konsumentverket (KOV):

I jämförelse med de mera traditionella sätten att komma till rätta med ekonomisk brottslighet – t. ex. åtal och skattekontroll – måste förebyggande åtgärder antas kunna få en avsevärt större sanerande effekt. Genom krav på näringstillstånd bör man rent allmänt kunna bättre förhindra att olämpliga pesoner överhuvudtaget driver verksamhet i branscher där det är notoriskt att laglydnaden är dålig och skattemoralen låg.

Det kan på goda grunder antas att företagare som kontinuerligt bedriver ekonomisk brottslighet eller undandrar sig skatter och avgifter också i stor utsträckning är obenägna att följa de spelregler som gäller för förhållandet till konsumenter. Det ligger t. ex. i farans riktning att sådana företagare inte inrättar sig efter de civilrättsliga reglerna för konsumentköp och konsumenttjänster, att de inte följer Allmänna reklamationsnämndens beslut och att de åsidosätter marknadsrättens krav på vederhäftighet i marknadsföring, skäliga avtalsvillkor och rimligt säkra produkter.

Att verksamma åtgärder sätts in som förhindrar att oseriösa företagare driver näring kan därför indirekt väntas leda till en förbättring av konsumenternas ställning i de avseenden som nu har angivits.

Å andra sidan är det ofrånkomligt att varje system som ger det allmänna kontrollen över etablering i näringsverksamhet inger principiella betänkligheter. Kontrollen kan leda till att en sund konkurrens hämmas. Därmed minskar effektiviteten i en bransch med följd att nödvändiga rationaliseringsåtgärder ej vidtas. Detta är i så fall något som går stick i stäv mot mera långsiktiga konsumentintressen.

Konsumentverket har tidigare i olika sammanhang diskuterat olika medel – t. ex. auktorisation och näringsförbud – för att minska problemen för konsumenterna med oseriösa näringsidkare i olika branscher.

Konsumentverket anser liksom tidigare att man bör vara restriktiv med åtgärder av typ auktorisationstvång.

Den nu föreslagna tillståndsprövningen är främst inriktad på att hålla sådana företagare, som grovt bryter mot gällande lagar, borta från vissa kritiska näringar. Det är svårt att se hur en sådan sanering skulle kunna inverka negativt på konkurrensen. Tvärtom är ett sådant system enligt verkets uppfattning ägnat att ge ett friare spelrum åt en sund konkurrens genom att uppenbart oseriösa näringsidkare inte tillåts delta. Det framlagda förslaget bör bedömas mot denna bakgrund.

– – –

Det är enligt Konsumentverket tveksamt om det är meningsfullt att nu bygga upp ett system som enbart förhindrar att sådana personer, som lagförts för brott med anknytning till näringsverksamhet och som inte undergått viss basutbildning i företagsskötsel m. m., är verksamma i vissa branscher. Skulle ett system med näringstillstånd ändå prövas, bör det övervägas att minska antalet "försöksbranscher" till en eller ett par för att inte arbetsuppgiften skall bli så stor i förhållande till resurserna hos prövningsmyndigheten att systemet blir ineffektivt redan av det skälet.

1.16 Statens industriverk:

Industriverket delar utredningens uppfattning att den ekonomiska brottsligheten i näringslivet måste motarbetas på ett kraftfullt sätt. I marknadsekonomin är det väsentligt att företagen kan konkurrera på lika villkor. Det är därför allvarligt om konkurrensvillkoren snedvrids så att seriösa företag får svårt att hävda sig gentemot sådana företag som t. ex. inte betalar skatt, avgifter m. m.

Det är emellertid också angeläget att inte onödigtvis försvåra för medborgarna att etablera nya företag. Kommissionen har inte redovisat någon bedömning av effekterna av sina förslag i detta avseende. SIND bedömer att åtminstone kravet på företagarutbildning och kravet på bankgaranti kan ha en hämmande inverkan på nyföretagandet. Ansträngningar som gjorts och görs att med industripolitiska åtgärder rent allmänt åstadkomma ett gynnsammare företagsklimat kan motverkas av de föreslagna kraven.

SIND finner inte skäl att tillstyrka kommissionens förslag vad gäller verkets område industri och därtill anknutna verksamheter.

I vilken mån missförhållanden i andra branscher utanför verkets målområde är så allvarliga och svåra att komma tillrätta med genom gängse åtgärder är svårt att bedöma. Det bör dock allvarligt understrykas att olägenheterna bör vara betydande för att motivera avsteg från nyetableringsfriheten.

Industriverket anser det generellt vara mer lämpligt att i stället utveckla samhällets nuvarande instrument för att motarbeta den ekonomiska brottsligheten. Myndigheterna bör se till att den lagstiftning som finns i ökad utsträckning efterlevs. Den ekonomiska expertisen bör förstärkas hos skattemyndigheterna och polismyndigheterna. Uppföljningen av laglydnaden bör göras mer effektiv, genom t. ex. ökade fältkontroller. Samarbetet mellan olika myndigheter kan sannolikt också förbättras.

I en utredning som utförts på regeringens uppdrag (SIND 1983: 9, Administrativa hinder för industriell utbyggnad) har verket föreslagit förändringar i denna riktning vad gäller förfarandet vid B-skatteregistreringen. SIND föreslår där en omfördelning av lokala skattemyndigheters resurser från förprövning till uppföljning.

1.17 Patent- och registreringsverket (PRV):

Den vidsträckta etableringsfriheten i Sverige har sin grund i en målmedveten politik under praktiskt taget hela detta sekel. Denna politik styrs i sin tur av övertygelsen att beskärningar i näringsfriheten för med sig skadliga verkningar samtidigt som tänkbara positiva effekter ofta visar sig illusoriska.

Kommissionen hänvisar i argumenteringen för sitt förslag till utländsk rätt, där näringsfriheten är beskuren på ett helt annat sätt än i vårt land. Det är visserligen riktigt att regleringarna utomlands inom många branscher är restriktiva. Men det skall också påpekas att dessa regleringar generellt sett är uttryck för en skråanda som vi i vårt land för länge sedan befriat oss från. Det görs inte heller gällande att näringshindren utomlands lett till ett sundare näringsliv med mindre ekonomisk brottslighet än hos oss. De informationer om förhållandena i våra grannländer och på kontinenten som når oss via tidningspressen tyder inte på några nämnvärda avvikelser mellan vårt land och övriga länder i detta avseende.

Enligt patentverkets mening blir den sanerade effekten av ett system med näringstillstånd mycket begränsad. Erfarenheterna i vårt eget land från branscher med tillståndsreglering, t. ex. skrothandeln, taxirörelse m. m., talar ett tydligt språk.

De negativa effekterna är emellertid avsevärda. Varje reglering av detta slag blir dyrbar och krånglig i tillämpningen. En kostnadskrävande byråkrati byggs upp och risken för att regleringar, vilka begränsas i ett inledningsskede, sedermera utsträcks att gälla alltfler områden är uppenbar. Det kommer alltid att finnas starka fackliga och kommersiella intressen som verkar till förmån för ett utökat skydd mot konkurrens under täckmantel av att vilja "sanera" ett näringsfång.

Till de allvarligaste negativa effekterna av ett system med näringstillstånd hör att etableringshinder alltid konserverar en bransch, försvårar enskilda initiativ till företagande och hämmar utvecklingen. Till detta kommer en rent mänsklig aspekt. Eftersom vi i Sverige varit förhållandevis förskonade från näringsregleringar av den föreslagna arten bortser vi lätt från de personliga tragedier som utspelar sig i skuggan av en lagstiftning, med stöd av vilken tjänstemän har att ta ställning till de sökandes "laglydnad", "benägenhet" att fullgöra samhälleliga skyldigheter, utbildning och ekonomiska förhållanden.

De saneringseffekter som till äventyrs kan uppnås genom den föreslagna lagstiftningen står inte i rimlig proportion till de negativa samhällskonsekvenser som erfarenhetsmässigt följer av ett system med näringstillstånd.

Enligt patentverkets mening bör de resurser som samhället förfogar över utnyttjas för att effektivisera de medel som redan finns för att motverka ekonomisk brottslighet. Effektivare skattekontroll och skatteindrivning är angelägna reformer. Patentverket vill också peka på möjligheten att ådöma misskötsamma näringsidkare näringsförbud och lagen om avdrag- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (1982: 1006). Det finns också anledning att beakta det pågående reformarbetet för att motverka ekonomisk brottslighet. Den statliga upphandlingsförordningen har ändrats i syfte att öka samarbetet mellan skattemyndigheterna och de upphandlande myndigheterna och förhindra att företag som inte erlägger och redovisar skatter och avgifter anlitas som leverantörer till staten. En särskild kommitté näringsförbudskommittén, utreder frågan om ett utvidgat näringsförbud.

En målmedveten satsning på de instrument som sålunda samhället redan har till sitt förfogande bör ge betydligt bättre resultat än den administrativa apparat för etableringskontroll som förslaget omfattar.

Mot bakgrund av det nu anförda avstyrker patentverket att kommissionens förslag om näringstillstånd lägges till grund för lagstiftning.

Av kommissionens förslag framgår inte huruvida patentverket vid ansökan om registrering av styrelseledamöter m. fl. skall kontrollera om personen i fråga omfattas av kravet på näringstillstånd. Om så skulle vara fallet blir följden att för de ca 50 000 styrelseledamöter som nyregistreras varje år måste finnas ett näringstillstånd eller ett konstaterande att bolagets verksamhet inte omfattas av kravet på näringstillstånd. En praktisk kontroll enligt dessa premisser kommer att medföra en omfattande byråkrati som drabbar många näringsidkare som i övrigt inte berörs av förslaget.

1.18 Statskontoret (Stkt):

Vi delar bedömningen att särskilda åtgärder kan vara motiverade inom de branscher kommissionen angett.

Erfarenhetsmässigt leder ett system med tillståndsprövning av individuella ärenden nästan alltid till krångel, byråkrati och höga kostnader och till ett ständigt ökat resursbehov hos tillståndsmyndigheten, inte minst för kontroll och tillsyn. Särskilda register måste byggas upp och underhållas. Liknande effekter får också ett system med uppbörd av individuella avgifter. Utöver länsstyrelsen blir i det nu aktuella fallet också ett antal andra myndigheter involverade i systemet, t. ex. polis- och kronofogdemyndigheter, vilket kräver särskilda resurser hos dem. Har systemet väl införts talar erfarenheterna från liknande områden för att det kommer att bli mycket svårt att avskaffa.

Man kan inte heller bortse från att det stora flertalet av de näringsidkare,

som kommer att omfattas av tillståndsplikt m.m., lojalt följer gällande regler. Det är inte särskilt tilltalande att dessa skall underkastas ett nytt regelsystem – med klara drag av retroaktiv lagstiftning – därför att några inte sköter sina åligganden. Det är inte heller tilltalande att i tider, då en allmän strävan är förenklingar och avreglering, överväga bestämmelser som går i rakt motsatt riktning. Därtill kommer att de näringsidkare, som sätter i system att vara illojala, knappast kommer att vara särskilt benägna att ansöka om tillstånd och att hittillsvarande erfarenheter av vandelsprövning och krav på utbildning inom restaurang- och transportbranscherna inte är särskilt positiva när det gäller att begränsa skatteundandragande.

Med hänsyn till det anförda är vi närmast benägna att avstyrka förslaget om tillstånd. I första hand bör enligt vår mening andra vägar prövas.

Vi ifrågasätter om man inte kan nå effekter, liknande dem kommissionen eftersträvat, genom andra åtgärder än ett tillståndssystem. Redan gällande skattelagstiftning ger, som kommissionen berört (sida 194–196), ett stort antal olika möjligheter till kontroll av näringsidkare och till sanktioner mot dem som inte följer reglerna. Vi tror att det i mycket är resurser och prioriteringar som avgör hur användbara möjligheterna är. Vi vill därför förorda att man överväger ett effektivare utnyttjande av dessa möjligheter, inklusive näringsförbudsinstitutet, som ett alternativ till kommissionens förslag.

Ett sådant alternativ skulle kunna innebära att statsmakterna uttalat prioriterar kontrollen av de branscher, som enligt kommissionen är kritiska och ger länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna särskilda resurser för aktiva kontroller över hela landet under t. ex. ett par år. Syftet bör, som kommissionen varit inne på (avsnitt 15.2 och 17.2), vara att åstadkomma en effektivare skatteregistrering av s.k. svarta företag, bl.a. genom fältkontroller och att särskilt bevaka att företagen fullgör sina skatte- och avgiftsskyldigheter. Även revisionsinsatser bör bli aktuella. Man bör överväga att genomföra dessa åtgärder i kontakt med berörda branschorganisationer vilka, som kommissionen påpekat, har ett starkt intresse av att illojal företagsverksamhet hindras.

Man bör erfarenhetsmässigt kunna utgå från att kostnaderna för dessa skisserade särskilda åtgärder mer än väl kommer att motsvaras av ökade skatte- och avgiftsintäkter till staten.

1.19 Riksrevisionsverket (RRV):

RRV vill inledningsvis betona det angelägna i att åtgärder vidtas mot den ekonomiska brottsligheten. Verket uppfattar kommissionens förslag om näringstillstånd som riktat framför allt mot skatte- och avgiftsundandragande. Förslaget är emellertid inte begränsat till brottsligt undandragande utan gäller även åtgärder för att på olika sätt effektivisera skatte- och avgiftsuttaget. RRV saknar en analys av sambandet mellan kommissionens föreslagna näringstillstånd och konsekvenser på den ekonomiska brottsligheten. Såvitt RRV kan bedöma är detta samband oklart.

Kommissionens förslag till näringstillstånd medför ingrepp i näringsfriheten. Effekterna på marknadsekonomin av ett sådant förslag kan ta sig många uttryck. Kommissionen har inte analyserat sådana effekter av de föreslagna ingreppen, vilket RRV uppfattar som en avgörande brist i kommissionens förslag.

Kommissionen förordar att nuvarande möjligheter till näringsförbud utvidgas. Kommissionen presenterar inte något utarbetat förslag i frågan

eftersom en särskild kommitté, näringsförbudskommittén, avser att lämna förslag i frågan senare. Några av de problem kommissionen nämner torde kunna lösas med ett utvidgat näringsförbud. RRV kan inte nu ta ställning till vad kommissionen förordat, eftersom ett utarbetat förslag saknas. Förslagen om näringstillstånd och näringsförbud måste emellertid enligt RRVs mening bedömas i ett sammanhang. Också av detta skäl finner RRV det inte möjligt att nu tillstyrka kommissionens förslag till näringstillstånd.

– – –

RRVs erfarenheter från granskningen av lastbilstrafiken talar mot att etableringskontroll/tillståndsplikt är ett verksamt medel mot grov illegal verksamhet. Tillståndsplikt synes således inte innebära någon garanti för att de företagare som bedriver eller befaras bedriva den allvarligaste illojala konkurrensen utestängs från näringen. Beträffande möjligheterna att driva in restförda skatter och avgifter påvisades etableringskontrollen ha en viss effekt. Enligt RRVs uppfattning utgör dock inte detta tillräckliga skäl för att bibehålla eller införa etableringskontroll. Problemen med indrivningen bör lösas genom åtgärder inom det skatteadministrativa området.

Förslaget om etableringskontroll/näringstillstånd förutsätter att man kan finna objektiva och hanterbara kriterier för att välja ut de branscher som skall omfattas av kontroll. Enligt RRVs mening har kommissionen inte behandlat denna fråga tillfredsställande. Statistik över restförda skatter och avgifter, genomförda revisioner i olika branscher m. m. är enligt RRVs mening inte tillräckligt underlag för urval av bransch. Kommissionen använder utan närmare kommentar uttalanden av branschföreningar m. m. som stöd för bedömningar av skatte- och avgiftsundandragandet och kontrollbehovet i olika branscher. Det kan inte uteslutas att sådana uttalanden influeras av konkurrenssituationen i branschen, dvs. att organisationerna uttrycker de etablerade företagens vilja att undvika konkurrens från nya företag. Kommissionen ger även exempel på mer precisa avgränsningar av branscher som kan omfattas av näringstillstånd. Kaféverksamhet, kursgårdar och pensionat i ideella föreningars regi föreslås bli undantagna från ett förslag om näringstillstånd för restaurangbranschen. Kommissionen redovisar emellertid inget underlag för varför dessa verksamheter bör undantas.

De exempel som angivits visar att kommissionens förslag kan leda till godtyckliga urval och avgränsningar av de branscher som skall utsättas för särskilda krav och kontroll genom tillståndsprövningen. Det är enligt RRVs mening svårt att finna objektiva och hanterbara kriterier för urval av bransch.

Kommissionen har inte heller närmare granskat i vilken utsträckning begreppet bransch verkligen är nära kopplat till ekonomisk brottslighet respektive skatte-och avgiftsundandragande. RRV efterlyser ett underlag som visar på branschtillhörighet som ett avgörande kännetecken för ekonomisk brottslighet respektive skatte- och avgiftsundandragande jämfört med andra kännetecken, t. ex. företagsform, storlek, närhet till storstad, hur länge företaget verkat etc.

– – –

Ett antal åtgärder har vidtagits för att skärpa kontrollen av skatter och avgifter. Ett omfattande förändrings- och effektiviseringsarbete pågår hos myndigheterna. Enligt RRVs mening bör effektivare användning av existerande resurser och medel inom skatte- och avgiftsområdet prioriteras framför förslag som i strid med statsmakternas uttalade ambitioner medför ytterligare reglering och nya arbetsuppgifter såsom är fallet med förslaget om näringstillstånd.

1.20 Länsstyrelsen i Stockholms län:

I likhet med kommissionen anser länsstyrelsen det vara av synnerlig vikt att kampen mot den ekonomiska brottsligheten intensifieras. Härvid är det självklart att kampen bedrivs på bred front med utnyttjande av olika metoder. Samtidigt som således effektiva medel sätts in mot den ekonomiska brottsligheten är det emellertid av utomordentlig betydelse att inte sådana vägar väljs att andra mycket väsentliga samhällsvärden får vika för i och för sig angelägna mål.

En sedan länge gällande medborgerlig fri- och rättighet är näringsfriheten. Denna utgör förutsättning för den svenska ekonomin, vilken karakteriseras av ett fritt marknadstillträde och en effektiv konkurrens. Som kommissionen pekat på finns ett flertal exempel på att ingrepp i näringsfriheten skett. Motiven för dessa kan vara så självklara som att läkare eller tandläkare måste ha viss utbildning för att få utöva sina yrken, men även andra inskränkningar till skydd för konsument- och samhällsintressen förekommer. En absolut näringsfrihet är således vare sig eftersträvansvärd eller ens möjlig. Stor försiktighet bör emellertid iakttas vid införandet av nya begränsningar i näringsfriheten.

Kommissionen föreslår att det skall krävas särskilt näringstillstånd för att någon skall få bedriva näringsverksamhet inom fem utpekade s.k. kritiska branscher. Tillståndsplikten föreslås inte bara gälla vid nyetablering utan även för den etablerade näringsverksamheten. Genom att sätta in generella åtgärder inom hela branscher stör man även de seriösa företagen i deras verksamhet med en samtidig risk för en påtaglig byråkratisering. Dessa effekter strider mot andra strävanden i samhället med vilka man vill förenkla administrativa rutiner och stimulera företagsamhet och nyföretagande. Genom en sådan stimulans "att starta eget" skapas bl.a. fler sysselsättningstillfällen. Från statsmakternas sida har dessutom eftersträvats att begränsa den offentliga förvaltningen. Även här leder således kommissionens förslag i motsatt riktning.

Som ovan anförts föreslår kommissionen att tillståndsplikten skall omfatta såväl "nya" företagare inom de aktuella branscherna som etablerade företagare. Dessutom förutsätts att tillståndsmyndigheten skall utöva tillsyn och kontroll. I Stockholms län, som är det i befolkningshänseende utan jämförelse största länet i landet, torde antalet tillståndspliktiga rörelser överstiga 10000. Nyetableringarna i länet är många vilket inte minst illustreras av den stora ärendetillströmningen med ty åtföljande långa handläggningstider vid länsstyrelsens handelsregister. De av kommissionen utpekade branscherna kännetecknas i hög grad av täta ägarbyten. Med fog torde vidare kunna hävdas, att den ekonomiska brottsligheten är mest utbredd i storstadsområden – särskilt Stockholm – och att de kraftfullaste insatserna bör göras där. Detta sammantaget innebär att den nya tillståndshanteringen kommer att bli en synnerligen betungande arbetsbörda för länsstyrelsen. Risken är uppenbar att tillräckliga resurser inte kommer att kunna ställas till förfogande, varav följer att intentionerna med lagstiftningen inte kan fullföljas. Särskilt kommer detta att drabba tillsynssidan. Det kan här erinras om att länsstyrelsen redan nu har författningsenliga tillsynsskyldigheter på ett flertal områden. På grund av minskade resurser har länsstyrelsen tvingats inskränka på sin tillsyn för att befintliga resurser skall kunna koncentreras på den tillståndsgivning m.m. som den rättssökande allmänheten efterfrågar.

Länsstyrelsen tror därför inte att kommissionens förslag kommer att kunna få någon nämnvärd effekt mot den ekonomiska brottsligheten.

Länsstyrelsen *avstyrker* det av kommissionen framlagda förslaget om näringstillstånd.

I stället för de av kommissionen föreslagna generella åtgärderna riktade mot hela branscher förordar länsstyrelsen selektiva åtgärder mot oseriösa företagare. Dessa kan ha dokumenterat sin misskötsamhet genom att missbruka konkursinstitutet, begå brott eller underlåta att betala skatter och avgifter. Sådana företagare bör åläggas näringsförbud. Förslag i denna riktning kan väntas av näringsförbudskommittén.

Reservation av tjänstgörande suppleanten Strömdahl (vpk)

I likhet med kommissionen anser länsstyrelsen det vara av synnerlig vikt att kampen mot den ekonomiska brottsligheten intensifieras. Härvid är det självklart att kampen bedrivs på bred front med utnyttjande av olika metoder. Samtidigt som således effektiva medel sätts in mot den ekonomiska brottsligheten är det emellertid av utomordentlig betydelse att inte sådana vägar väljs att andra mycket väsentliga samhällsvärden får vika för i och för sig angelägna mål. Sådana hänsyn synes dock kommissionen tagit i tillräcklig utsträckning, varför länsstyrelsen *tillstyrker* det av kommissionen framlagda förslaget om näringstillstånd.

1.21 Länsstyrelsen i Uppsala län:

Majoriteten

Bakgrunden till kommissionens förslag till lag om näringstillstånd utgörs av skadeverkningar av dels ekonomisk brottslighet och dels åsidosättande av förpliktelser mot staten. Länsstyrelsens erfarenhet av sådana företeelsers omfattning och effekter härrör främst från skatteavdelningens verksamhet. Dessa skatteadministrationens erfarenheter utvisar att missförhållanden föreligger och att det behövs lagstiftning eller andra åtgärder för att komma till rätta med problemen. Länsstyrelsen, som i sin verksamhet söker stimulera sysselsättningen i länet, ser ogärna att alltför stora ingrepp görs i näringsfriheten. Mot bakgrund av skatteavdelningens ovannämnda erfarenheter vill länsstyrelsen emellertid inte motsätta sig det ingrepp i näringsfriheten som det innebär att kräva tillstånd för att få driva rörelse. Även vid tillämpningen av lagen om handel med drycker har länsstyrelsen erfarit att oseriös verksamhet förekommer, vilket i vissa fall snedvrider konkurrensförhållanden.

I betänkandet föreslås att krav på näringstillstånd skall kunna införas även i de fall då ett ganska litet antal mycket dominerande företag missbrukar näringsfriheten. Länsstyrelsen anser att branschen i sådana situationer bör kunna saneras på andra sätt än att inskränka näringsfriheten för hela branschen. Ett eventuellt utvidgat näringsförbud torde därvid vara ett användbart instrument.

Valet av beteckning för det föreslagna tillståndet är olyckligt. Redan i dag är näringstillstånd en i lag definierad och vedertagen beteckning för tillstånd för utländska medborgare att idka näring här i landet. Det finns risk för att missförstånd kan uppkomma.

Reservation av (m, fp, c)

Att följa lagar och förordningar tillhör de självklara skyldigheterna för svenska medborgare, sålunda även för företagare och näringsidkare.

Förslaget om näringstillstånd enligt Eko-kommissionens betänkande innebär ett allvarligt intrång i näringsfriheten. Nu nämns enstaka branscher: restaurang-, transport-, bil-, bygg- och städbranscherna. Dessa kan ses som en början. Risk för ett vidgande är uppenbar.

Vi motsätter oss förslaget om lämplighetsprövning och tillståndskrav speciellt för branscher och för redan existerande företag.

Näringstillstånd enligt förslaget

- leder till ökad byråkrati
- diskriminerar de personer som bedriver eller vill bedriva företag i vissa branscher
- motverkar enskilda initiativ
- hindrar att nya företag startar – företag skall utgöra det näringsliv vi skall leva på i framtiden.

I stället föreslår vi att man främst arbetar med

- ett utvidgat och skärpt näringsförbud som instrument och på så sätt motverkar att man bryter mot nuvarande förordningar
- en bankgaranti på 50 000 kronor sätts som krav
- att stärka resurserna för de myndigheter som skall svara för att förordningar följs.

1.22 Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen anser i likhet med kommissionen att det är viktigt med ökade och tillräckliga resurser för fältkontroller och annan tillsynsverksamhet. En effektivare tillsyn torde nämligen vara det viktigaste vapnet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Denna brottslighet består i allmänhet av ett i förväg överlagt handlande, som medvetet tar sikte på särskilda förhållanden inom vissa branscher. Bekämpningen bör koncentrera sig på en kontinuerlig uppföljning av detta handlande.

Däremot torde det inte vara lika effektivt att införa en tillståndsplikt med lätt uppfyllda villkor. Det är ofta svårt att avgöra om en rörelseidkare är seriös genom ett enkelt prövningsförfarande. Det krävs i regel betydligt djupare gående kontrollåtgärder. I länsstyrelsens prövning av ansökningar om serveringstillstånd ingår för närvarande en ekonomisk utredning, som har visat sig vara ett effektivt medel att bl. a. hindra användning av svarta pengar vid nyetablering, och förvärv av restaurangrörelser. Det bör undersökas om inte en sådan utredning skulle kunna utvidgas även till andra branschområden.

Enligt förslaget skall lagen om näringstillstånd gälla under en försöksperiod om fem år. Lagen skall därefter omprövas. Det är också meningen att en bransch skall kunna undantas från kontroll om den "varaktigt sanerats". Kommissionen har inte berört frågan om vad som skall ske om och när kravet på näringstillstånd inte längre skall gälla. Det får inte bli så att den vandelsprövning, som sker idag i restaurang- och åkeriärenden, upphävs vid införandet av näringstillståndsreglerna och sedan inte återinförs när reglerna inte längre är tillämpliga.

– – –

Länsstyrelsen anser att det är angeläget med snabba beslut som syftar till att försvåra ekonomisk brottslighet. Länsstyrelsen finner dock att kommissionens förslag har en sådan utformning att det inte utan ändringar bör ligga till grund för lagstiftning.

Man bör utreda frågorna ytterligare och därvid överväga en modifierad form av kommissionens förslag, där man bl. a. bygger på nuvarande tillståndsprövning och tillsyn enligt alkohol- och yrkestrafiklagstiftningarna.

Frågan om tillräckliga resurser för tillsyn bör fortfarande få en framskjuten plats. Eventuellt bör även frågan om näringsförbud komma mer i förgrunden.

1.23 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Majoriteten

I Sverige råder näringsfrihet. Värdet härav är ostridigt. Denna frihet utgör en grundförutsättning för fri konkurrens, och en sund utveckling av näringslivet liksom nyföretagandet.

Omfattande ekonomisk brottslighet samt skatte- och avgiftsundandragande snedvrider konkurrensförhållandena på arbetsmarknaden och skapar stora problem för den seriösa företagsamheten. Samhället går miste om enorma inkomster i form av skattebortfall. Ytterst kan därmed den uppnådda välfärden och ett fortsatt samhällsbyggande äventyras. Samhället måste därför motverka dessa illojala beteenden.

– – –

Kommissionens förslag till lag om näringstillstånd innebär att hela branscher skall bli föremål för etableringskontroll. Ett sådant generellt system kommer att innebära att ca 40000 företag, transportområdet oräknat, skall bli föremål för prövning. Handläggningen av näringstillstånd kommer att medföra en ökad byråkratisering och kostnader för såväl branschutövarna som statsförvaltningen. Dessa kostnader kan dock komma att uppvägas av de såväl direkta som indirekta positiva ekonomiska effekter som kan förväntas vid ett införande av ett system med näringstillstånd.

Länsstyrelsen anser det vara viktigt att det kommer till stånd en utredning om möjligheterna till en utvidgning av nuvarande regler, t. ex. AUL (lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar). En effektiv tillämpning av ett utvidgat näringsförbudssystem där även länsstyrelsen eller kronofogdemyndigheten får möjlighet att föra talan i näringsförbudsprocesser kan sålunda vara en framkomlig väg. För restaurang- och transportbranscherna innebär kommissionens förslag i sak inget nytt i förhållande till befintliga regler bortsett från ställande av säkerhet.

Ett införande av näringstillstånd bör enligt länsstyrelsens mening inte ses endast såsom tillståndsgivning, tillsyn m. m. Ett system med näringstillstånd bör även kunna utgöra ett näringspolitiskt instrument, som kan bidra till att främja näringslivsutvecklingen i länet. Under förutsättning att lagförslaget efter ytterligare utredning kompletteras i sådant hänseende anser länsstyrelsen att ett system med näringstillstånd kan införas oberoende av näringsförbudskommitténs förslag och en eventuell utvidgning av AUL.

Reservation (m, c)

Förslaget om näringstillstånd bör avvisas.

Näringsfriheten är av grundläggande betydelse för den fria marknadsekonomin och därmed för vår välfärd. Fritt tillträde till marknaden utan några hinder för nyföretagande eller befintliga verksamheter är av utomordentligt stor betydelse för det svenska näringslivet. Genom ett fritt tillträde främjas även kundservice, kvalitet- och priskonkurrens m. m. till fromma för konsumenterna.

Den i utredningen framförda grundläggande tanken är att genom näringstillstånd åstadkomma att alla företag bli i alla avseenden skötsamma.

Förslaget kommer med all sannolikhet inte att ge de önskade effekterna eller leda till de uppsatta målen utan det kommer snarare att medföra en rad skadliga konsekvenser. Det finns inga garantier för att företag som erhåller tillstånd verkligen blir skötsamma. Etableringskontroll är ingen garanti för ett seriöst företagande. Icke seriösa personer kommer utan större svårigheter att kunna kringgå reglerna.

1.24 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Majoriteten

Kommissionen hävdar att en växande andel företagare ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och undandragande av skatt. Länsstyrelsen delar uppfattningen att det finns problem i flera branscher. Det är dock oklart om det totalt sett är fråga om en ökad ekonomisk brottslighet. En del av den ökning, som kan utläsas i olika statistikuppgifter, kan vara en följd av den ökade kontroll som kommit till stånd under de senaste åren. Det finns dessutom många osäkerhetsmoment i statistiken. Det framgår således inte hur många taxeringsår som en restföring omfattar. Det torde ofta vara fråga om ackumulerade belopp för flera år. Detsamma gäller taxeringsrevisionsverksamheten som åberopas i tabell 14.4. Det framgår inte om en taxeringsrevision omfattar ett eller flera beskattningsår. Om den omfattar flera år blir givetvis genomsnittssiffran per revision högre än om den endast omfattar ett enstaka år.

Kommissionens förslag hämmar initiativ och innovationsvilja och kan komma att få förödande konsekvenser för nyföretagande, etableringsvilja och konkurrensfrihet. I stället för att bygga upp en tillståndsbyråkrati bör åtgärder vidtas för att på ett bättre sätt utnyttja redan existerande möjligheter till kontroll och ingripande från samhällets sida i fall av missbruk.

På dessa och av skatteavdelning i särskilt yttrande anförda skäl måste därför förslaget avvisas.

Särskilt yttrande av länsråd Sven Gunnarsson och uppbördsdirektör Bertil Jönsson.

Skatteavdelningen ser mycket allvarligt på det skatte- och avgiftsundandragande som förekommer. Under de senaste åren har en markant satsning skett för att uppdaga och beivra undandragandet. Skatteförvaltningen har således getts vissa utökade resurser, prioriteringar av denna verksamhet har skett och lagstiftning har tillkommit respektive ändrats i syfte att begränsa skatte- och avgiftsundandragandet från det allmänna. Det finns dock inga klara belägg för att denna form av ekonomisk brottslighet ökat. Det kan ifrågasättas om inte den ökade satsning som berörts ovan medfört att undandragandet i stället uppdagats i större omfattning.

Man kan således konstatera att det idag finns betydligt bättre möjligheter att uppdaga och beivra skatte- och avgiftsundandragandet än för ett antal år sedan. Man bör dessutom i detta sammanhang konstatera att det största flertalet skatt- och avgiftsskyldiga sköter sina åligganden utan anmärkning.

Kommissionen har i betänkandet bl.a. redovisat en del av den nya respektive förbättrade lagstiftning som tillkommit under senare år. Enligt skatteavdelningens mening bör det i första hand utredas om denna befintliga lagstiftning ytterligare kan förbättras och göras effektivare innan ett system med näringstillstånd införs.

Näringsförbudskommittén utreder för närvarande om näringsförbudsreglerna kan förbättras. Enligt skatteavdelningen kan det eventuellt vara möjligt att uppnå den eftersträvade effekten med ett något utvidgat näringsförbud jämfört med näringstillståndsgivning. Näringsförbud har dess-

utom den fördelen att det endast träffar den person som misskött sina skatter och avgifter medan systemet med näringstillstånd skulle drabba hela branscher, således även det stora flertalet skötsamma personer som finns i de olika branscherna.

Skatteavdelningen anser således att möjligheterna till förbättring av nuvarande regler bör utredas innan ett system med näringstillstånd införs. I första hand bör därvid näringsförbudskommitténs förslag avvaktas. Kommissionens förslag om näringstillstånd avstyrks därför för närvarande.

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget om näringstillstånd. Det är knappast sannolikt att det kommer att få någon effekt av betydelse för bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Det synes inte heller lämpligt att sätta in generella åtgärder mot hela branscher. Risk finns enligt länsstyrelsens uppfattning för byråkratisering och andra negativa konsekvenser, vilket skulle gå ut över de seriösa företagen. Det får ändå antas att den övervägande delen av näringsidkare är lojal och följer de regler och lagar som gäller. Omständliga regler och kontrollåtgärder kan även hämma nyetableringar och innovationer. För närvarande vidtas olika åtgärder för att underlätta nystartande av företag. Genom att införa ett system med näringstillstånd för vissa branscher motverkas direkt dessa strävanden. Om nyetableringar försvåras kan i sin tur konkurrensen hämmas med åtföljande högre konsumentpriser.

– – –

Länsstyrelsen har förståelse för att kommissionen genom lagen vill ge regeringen möjlighet att effektivt hindra ekonomisk brottslighet m. m. och från tid till annan snabbt ingripa på nya verksamhetsområden. Denna rullande tillämpning för ett begränsat antal branscher och omfattande samtliga företag i dessa kommer emellertid att medföra administrativt krångel för både företagare och myndigheter. Dessutom är det sannolikt att den som brister i laglydnad eller har dålig skattedisciplin inom en bransch kommer att söka sig till någon annan bransch, där näringstillstånd inte krävs.

I betänkandet utgår kommissionen från att lagen inte samtidigt skall omfatta mer än fem à sex branscher. Om inte någon begränsning görs, kan lagen i och för sig ge regeringen möjlighet att införa ett allmänt krav på näringstillstånd. Länsstyrelsen anser att den begränsning som förutsätts även bör komma till uttryck i lagen.

– – –

Det bör även framhållas att införandet av ett system med näringstillstånd motverkar de strävanden som i dag finns att förenkla och avbyråkratisera förvaltningsapparaten. Länsstyrelsen befarar att ett system med näringstillstånd kommer att leda till byråkrati av oanad omfattning. När det gäller aktiebolag, ekonomisk förening och stiftelse skall således vandelsprövning ske beträffande samtliga ledamöter i styrelsen, verkställande och vice verkställande direktören. Men sådan prövning skall också ske, om någon av dessa personer ersätts av någon annan efter det att näringstillstånd meddelats.

En fråga som ofta uppkommer inom skattesystemet är om en skattskyldig är arbetstagare eller driver självständig näringsverksamhet. Frågan har betydelse för registrering till mervärdeskatt, för valet av skatteform, A- eller B-skatt, och för påförandet av sociala avgifter. Om krav på näringstillstånd införs, måste ytterligare en myndighet ta ställning till om det är fråga om näringsverksamhet eller inte. Den skattskyldige kommer givetvis att uppfatta ett näringstillstånd som ett klartecken på att han driver en självständig näringsverksamhet. Det förhållandet att ytterligare en myn-

dighet blir inblandad i denna bedömning anser länsstyrelsen tala emot systemet med särskilda näringstillstånd.

– – –

Länsstyrelsen har således kommit fram till att förslaget till lag om näringstillstånd inte bör genomföras. I stället förordar länsstyrelsen ett utvidgat näringsförbud. Denna fråga utreds för närvarande av Näringsförbudskommittén. Under alla förhållanden bör man avvakta resultatet av denna utredning, innan beslut fattas om att införa bestämmelser om näringstillstånd. Från allmän synpunkt finner länsstyrelsen det vara tveksamt, om det är motiverat att ha regler om näringstillstånd i vissa branscher parallellt med generella regler om näringsförbud.

Länsstyrelsen anser också att de kontrollsystem som redan finns inom de lokala skattemyndigheterna, länsstyrelsens skatteavdelning och kronofogdemyndigheterna bör användas, utvecklas och eventuellt förstärkas med ytterligare resurser för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet m. m.

Reservation (s, vpk):

Enligt vår mening borde länsstyrelsen ha tillstyrkt att regeringen via en ramlag i enlighet med kommissionens förslag ges bemyndigande att för viss bransch föreskriva tillståndsplikt.

1.25 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Den ekonomiska brottsligheten medför mycket omfattande skadeverkningar för samhället. Som framhållits i utredningsdirektiven leder den bl. a. till en snedvridning av marknadsekonomin, skattebortfall för samhället och att fördelningspolitiken delvis sätts ur spel. Med hänsyn till den allvarliga arten av dessa problem är det enligt länsstyrelsens åsikt motiverat med icke förut prövade lösningar vid bekämpandet av ekonomisk brottslighet. De av kommissionen föreslagna reglerna om krav på näringstillstånd borde enligt länsstyrelsens bedömning kunna vara ett verkningsfullt sätt att motverka de missförhållanden som råder inom vissa branscher. Förslaget ligger även väl i linje med de krav som framförts från både företagarhåll och från fackförbund om åtgärder mot icke seriösa företagare. Länsstyrelsen är således allmänt sett positiv till kommissionens förslag. En viss försiktighet bör dock iakttas beträffande införandet av etableringskontroll av aktuellt slag. I enlighet med vad kommissionen förordat torde det därför vara lämpligt att etableringskontrollen kommer i fråga endast i vissa branscher som är speciellt utsatta för ekonomisk brottslighet.

– – –

Innan länsstyrelsen går in på att kommentera vissa enskilda stadganden i lagförslaget vill länsstyrelsen avslutningsvis framhålla att en förutsättning för att de föreslagna reglerna skall kunna bli verkningsfulla är att kravet på näringstillstånd i praktiken blir möjligt att upprätthålla. Särskilt inom vissa branscher torde det kunna bli svårt för myndigheterna att spåra alla rörelseidkare. Det är därför nödvändigt att tillräckliga resurser avsätts till att bevaka att reglerna följs. Länsstyrelsen vill även understryka vikten av att förslaget genomförs på ett sådant sätt att onödig byråkrati inte skapas eller att negativa effekter för seriösa företag på annat sätt uppstår. Inte heller får ny företagsamhet i onödan försvåras.

Länsstyrelsen delar naturligtvis kommissionens uppfattning om att det är angeläget att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Kommissionen har också anfört talande belägg för att denna typ av brottslighet är mer utbredd inom vissa delar av näringslivet än inom andra. Detta gäller i varje fall om man till "brottslighet" hänför även åtgärder eller beteenden som inte är kriminaliserade men som strider mot lag eller andra normer eller innebär att man inte fullgör sina skyldigheter mot det allmänna.

Kommissionens förslag inger ändå betänkligheter.

En grundläggande fråga är av mer lagstiftningsteknisk natur. Kommissionen har lagt fram endast ett förslag till ramlag. Skälet är att regeringen anses böra ha möjlighet att från tid till annan förordna om tillämpning av lagen på den ena eller andra kategorin av näringsidkare. Synsättet är i viss mån förståeligt men svårt att godta.

– – –

Andra omständigheter som ger länsstyrelsen anledning att tveka är erfarenheterna av lagstiftning av närmast jämförbar beskaffenhet. Det måste t. ex. mana till eftertanke att två av de områden där förhållandena idag sägs vara mycket dåliga, dvs. där den ekonomiska brottsligheten – i mer eller mindre vid mening – är mest omfattande, redan är underkastade särskild tillståndsplikt och krav som ligger delvis mycket nära de som kommissionen föreslår skall gälla enligt ramlagen. Länsstyrelsen syftar här på restaurang- och åkeribranscherna.

Det är givet att kraven kan skärpas och resultat därigenom bli bättre. Det är också möjligt att de två angivna branscherna är extrema. Länsstyrelsen anser ändå att iakttagelsen ger anledning att hysa tvekan om effektiviteten i den föreslagna lagstiftningen.

Det nyss anförda gäller framför allt det som i betänkandet kallats vandelsprövning. I viss mån gäller det emellertid även utbildningskravet.

En viktig fråga är naturligtvis om lagstiftningen kan väntas bli effektiv i den meningen att kravet på näringstillstånd kommer att kunna i praktiken upprätthållas. Enligt länsstyrelsens mening finns det anledning att vara pessimist även i denna del. Vissa branscher är naturligtvis lätta att kontrollera, t. ex. restaurangbranschen. Detsamma gäller schaktentreprenörer eller dylikt. Städföretag eller liknande företag med "kontoret på fickan" kommer emellertid att bli nästan omöjliga att spåra. Förslaget innebär i själva verket att många företagare som idag arbetar "svart" får ytterligare anledningar att fortsätta på samma sätt. Och nya företag kan befaras komma att lockas in på samma väg.

Till det nu anförda kan fogas det negativa i att förslaget innebär en ytterligare reglering med därav åtföljande byråkrati och kontroll av medborgarna. Regleringen inriktas dessutom inte särskilt på dem som missköter sig utan drabbar alla som verkar inom en viss bransch.

En negativ effekt av krav på näringstillstånd kan också bli att ny företagsamhet av seriös natur hämmas. Särskilt ungdomar kan få svårare att starta en ny verksamhet, i varje fall inom branscher som inte kräver stora kapitalinsatser.

Vad som hittills anförts innebär att länsstyrelsen ställer sig ganska kritisk till det framlagda förslaget. Till de anförda kritiska synpunkterna kan lätt fogas ytterligare kritiska argument. Det finns emellertid också skäl som talar för kommissionens förslag. Dessa skäl har utvecklats av kommissionen och behöver inte här upprepas. Vid en samlad bedömning är länsstyrelsen tveksam i frågan huruvida det finns tillräckliga skäl att genomföra en lagstiftning med det föreslagna innehållet.

Enligt länsstyrelsens mening är det värt att överväga om inte en bättre lösning är att ingripa med lagstiftningsåtgärder av näringsrättslig art direkt inriktade på branscher där grova missförhållanden råder och att i övrigt inrikta sig på olika kontrollåtgärder inom skattesystemets ram.

1.26 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Majoriteten

Länsstyrelsen anser att behov av åtgärder föreligger inom vissa branscher. Erfarenheterna från skattekontrollen är att vissa branscher är svåra att kontrollera och sanera genom åtgärder baserade på eftersyn. Ytterligare insatser för att upptäcka skatteundandraganden och annan ekonomisk brottslighet i dessa branscher med traditionella kontrollmetoder har liten effekt, i vart fall om ambitionen är att åstadkomma positiva förändringar för framtiden. Andra åtgärder måste således vidtas om man vill motverka eller förhindra skatteundandraganden och ekonomiska brott. Förslaget om näringstillstånd kan ses som ett sätt att förhindra eller begränsa omfattningen av ekonomisk brottslighet genom förebyggande åtgärder.

– – –

Länsstyrelsen tillstyrker att ett system med olika typer av villkor tillämpas och att olika villkor bör gälla för olika branscher.

Mot bakgrund av de erfarenheter som finns inom länets skatteförvaltning föreslås följande som alternativ eller komplement till kommissionens villkor.

Kvalificerad revisor ska finnas hos företag som bedriver näring i de s. k. kritiska branscherna. Med kvalificerad revisor avses auktoriserad eller godkänd revisor. Kvalificerad revisor ska finnas för alla aktiebolag fr. o. m. 1 januari 1988. Även för övriga företag bör således detta krav finnas i de s. k. kritiska branscherna. Utformningen av detta villkor skulle kunna beskrivas mer utförligt. Vi avser emellertid endast att peka på behovet här.

I många branscher kan kravet på kvalificerad revisor räcka som villkor för att få näringstillstånd. Om synnerliga skäl föreligger kan det kompletteras med ett eller flera av de övriga villkoren.

Reservation (m)

Vi ställer oss bakom åtgärder som förhindrar skattebrott eller andra ekonomiska brott. Således anser vi att resurser bör tilldelas länsstyrelserna för att komma tillrätta med den ekonomiska brottsligheten.

Skattekunnandet och bokföringsstandarden behöver öka i företagen. Detta sker också kontinuerligt genom en mängd åtgärder i den riktningen. Andra åtgärder skulle kunna vara att antalet skattelagar och övriga bestämmelser inte tillkom i sådan takt att företag i synnerhet de små och medelstora hann med att sätta sig in i alla nya förordningar.

Förslagen om näringstillstånd bör därför avvisas. Regleringar och tillståndskrav inom olika branscher hämmar dels konkurrensen dels hämmar de viljan att etablera sig. Riskerna för branschmissbruk är överdrivna och baseras på oklara bedömningar.

Det finns inte några garantier för att de företag som ges tillstånd också blir skötsamma.

I stället för att bygga upp ännu en byråkrati bör resurserna hos stat och kommun användas till att ingripa mot de företag som inte sköter sina åligganden mot samhälle eller konsument.

På det hela taget har kommittén sympati för grundidén att ingripa med åtgärder mot vissa näringsgrenar som är särskilt drabbade av oegentligheter i stället för att införa en reglering som gäller hela näringslivet. Kommittén kan också vitsorda, utifrån egna rön och kunskaper, att problemen inom de utpekade branscherna synes vara stora och att det föreligger ett behov av att vidta åtgärder mot dessa problem.

Förslaget aktualiserar dock en rad svåra överväganden. Den grundläggande frågan är om vinsterna med det föreslagna systemet är så stora att de motiverar de ökade kostnaderna, administrationen och byråkratin. Vidare måste man beakta riskerna för att regleringen får en konkurrenshämmande effekt med en högre prisnivå som följd.

Kommittén anser sig inte ha anledning att försöka göra en sammanvägd bedömning av om fördelarna med regleringen är så stora att de överväger nackdelarna. Det rör sig om aspekter som inte är helt jämförbara, och de värderingar som aktualiseras ligger utanför kommitténs arbete.

– – –

Som kommissionen påpekar finns det ett klart samband mellan den föreslagna näringstillståndsregleringen och bestämmelserna om näringsförbud. Ett vägrat eller återkallat näringstillstånd innebär ett slags näringsförbud, som dock är begränsat till branschen i fråga. Näringsförbud enligt konkurslagens regler verkar generellt och medför alltså ett förbud mot *all* näringsverksamhet. Detsamma gäller näringsförbud enligt de regler som kommittén föreslår i sitt betänkande. Detta läggs fram i dagarna.

Kommissionen anför (bl.a. s. 241), att ett utvidgat näringsförbud är ett nödvändigt komplement till regler om näringstillstånd, "för att de inslag av ekonomisk brottslighet och oseriöst företagande som finns också i andra branscher skall kunna bekämpas effektivt". Som ovan framgått är emellertid näringsförbud en avsevärt mer ingripande sanktion än ett vägrat eller återkallat näringstillstånd. Näringsförbud bör därför inte primärt ses som en kompletterande sanktion avsedd för andra branscher. Meningen med näringsförbud är i stället att vissa personer ska hindras att *över huvud taget* idka näringsverksamhet. Förbud kan alltså drabba även sådana personer som verkar inom en kontrollerad bransch och kompletterar då tillståndsregleringen på så sätt att sanktionen verkar med ytterligare kraft. Å andra sidan kan bestämmelser om näringstillstånd sägas komplettera näringsförbudsreglerna på så sätt att tillståndsreglerna sätter stopp också för vissa personer som inte "kvalificerat sig" för näringsförbud. Förbudet gäller emellertid då bara i någon särskilt känslig bransch.

På grund av den skillnad som alltså finns i de olika påföljdernas effekter är det rimligt, att det krävs ett större mått av illojalitet för att näringsförbud ska kunna meddelas än för att näringstillstånd ska kunna vägras eller återkallas. Detta betyder att näringsidkare i andra branscher än de särskilt reglerade "problembranscherna" på sätt och vis är gynnade. Så länge de inte når "näringsförbudsnivån" får de fortsätta sin verksamhet, även om de gör sig skyldiga till oegentligheter som skulle föranleda återkallelse av näringstillstånd i en särskilt reglerad bransch.

Den sagda effekten synes oundviklig i ett system med branschinriktad kontroll av den typ kommissionen föreslår. Effekten kunde förhindras om det fanns en generell möjlighet att meddela *branschspecifika* näringsförbud, alltså förbud som bara avser viss bransch. Någon sådan möjlighet finns emellertid inte i Sverige och föreslås inte heller av kommittén. Den främsta anledningen härtill är den, att de oegentligheter som man vill stävja med näringsförbud är av den arten att de *inte* är typiska för en viss

näringsgren. Om exempelvis en möbelhandlare gjort sig skyldig till omfattande skattebedrägerier och gäldenärsbrott, är det knappast någon mening med att förbjuda honom att vara just möbelhandlare. Brotten har ju anknytning till näringsverksamhet över huvud taget, inte specifikt till den bransch han varit verksam i.

Det sagda drabbar i viss mån kommissionens förslag. De missförhållanden som enligt kommissionen ska föranleda att näringstillstånd vägras eller återkallas har i de flesta fall inte något med branschen som sådan att göra. Den som gör sig skyldig till grov ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen kan knappast sägas vara mindre lämplig som restaurangidkare än som exempelvis livsmedelsdetaljist eller möbelhandlare. Snarare är han kanske – trots allt – lämpligare som restaurangidkare, eftersom han torde ha vissa kunskaper inom detta område.

Det finns alltså en viss brist på inre logik i ett system av det slag som kommissionen föreslår. Detta innebär dock inte något grundskott mot förslaget. Man kan mycket väl tänka sig att ställa högre krav på näringsidkarna i problembranscher än i andra branscher. Man bör då emellertid inte blunda för att det är just detta man gör.

– – –

Även om man skulle ta ställning för införande av ett system som det föreslagna kan förslaget, enligt kommitténs mening, inte genomföras i nuvarande skick. Det torde dock i och för sig kunna ligga till grund för vidare utredning med sikte på lagstiftning av ungefär det innehåll som förslaget anger.

Reservation Anita Modin, Bengt Ola Ryttar (avseende annan formulering av st 3 i sammanställningen).

Utifrån kommitténs arbete och ledamöternas egna erfarenheter är det uppenbart att särskilda åtgärder är nödvändiga för att komma till rätta med missförhållandena i vissa problembranscher. Även kontakter med enskilda företagare talar för att denna insikt delas av många av dessa. Den föreslagna konstruktionen torde i sina huvuddrag vara väl ägnad att effektivt och med minsta möjliga byråkrati skapa förutsättningar för en sanering av de värsta problembranscherna.

1.28 Lokala skattemyndigheten i Solna:

LSMSolna instämmer i Kommissionens mot ekonomisk brottslighet grundsyn att näringsfriheten i vissa fall kan behöva inskränkas genom t. ex. införande av näringstillstånd. Kommissionen har emellertid begränsat sina förslag till s. k. kritiska branscher. LSMSolna biträder uppfattningen att ett allomfattande system med näringstillstånd skulle bli alltför ohanterligt. Inriktningen på kritiska branscher på sätt kommissionen redovisar det innebär emellertid att åtgärder i de flesta fall – i vart fall såvitt avser skatte- och avgiftsundandragandena – i nya, presumtiva riskbranscher kommer att sättas in alltför sent.

1.29 Svenska kommunförbundet:

Majoriteten

Bland de branscher som för närvarande enligt förslaget bör omfattas av systemet med näringstillstånd märks restaurang-, transport-, bygg- och städbranscherna. Beträffande anlitande av företag i samtliga dessa bran-

scher utom restaurangbranschen sker i kommunerna detta regelmässigt genom anbudsförfarande. I dessa fall finns kontrollinstrument i kommunernas upphandlingsbestämmelser. Vad så gäller restaurangbranschen förekommer att kommuner hyr ut lokaler för yrkesmässigt bedriven restaurangrörelse. Kommunerna har i en sådan situation möjligheter att inhämta uppgifter om samt kompetens att göra de bedömningar av tilltänkta hyresgäster som är erforderliga i de enskilda fallet.

Kommunerna kan alltså anses ha relativt goda möjligheter att undvika anlitande "oseriösa" företag i sin egen verksamhet.

När man ser till problemet i dess hela vidd anser styrelsen det vara ytterst angeläget att man finner ändamålsenliga former för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Det är med hänsyn till de beskattningsmässiga konsekvenserna också helt klart ett kommunalt intresse. Styrelsen finner inte anledning till principiella erinringar mot den begränsade användning av ett system med näringstillstånd som nu föreliggande förslag innebär.

Reservation (fp och m)

Förslagen om näringstillstånd bör avvisas.

Etableringsfriheten är av grundläggande betydelse för den fria marknadsekonomin. Regleringar och tillståndskrav inom olika branscher har en tendens att hämma konkurrensen. Riskerna för missbruk och att tillståndskriterierna baseras på alltmer oklara bedömningar är uppenbara.

Dessa invändningar gäller också utredningens förslag om näringstillstånd för restauranger, transportföretag och byggföretag samt bil- och städfirmor. Det ligger inte i konsumenternas intresse att hämma konkurrensen på dessa områden. Den grundläggande tanken i utredningen att man genom näringstillstånd ska kunna åstadkomma att alla företag blir i alla avseenden skötsamma håller inte. Det finns inga garantier för att företag som erhåller tillstånd verkligen blir skötsamma. Om inte företag till skada för konkurrensen ska kunna stoppas på lösa boliner, krävs en ingående kontroll, som förutsätter en stor organisation som antingen ska betalas av skattepengar eller av konsumenterna i form av olika tillståndsavgifter för företagen. Det finns vidare heller ingenting som säger att inte rent bedrägliga företag, som skörtar upp såväl konsumenterna som samhället som helhet, inte kan finna former att bedriva sin verksamhet även utan att följa reglerna i ett tillståndssystem.

I stället för att bygga upp en tillståndsbyråkrati bör resurserna hos stat och kommun användas för att ingripa mot företag, som inte sköter sina åligganden mot samhället och konsumenterna.

Reservation (c)

Sista stycket borde ändras enligt följande.

När man – – – brottsligheten.

Förslaget innebär emellertid så allvarliga begränsningar i näringsfriheten att det inte kan accepteras.

1.30 Landstingsförbundet:

Ett utvidgat näringsförbud har föreslagits som alternativ till näringstillstånd av vissa organisationer. Nuvarande näringsförbud har emellertid inte visat sig vara effektivt när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet. Detta sammanhänger med att det är ett långsamt verkande instrument och

att det endast kan utdömas av domstol i samband med konkurser och bedöms därför inte kunna ersätta näringstillstånd.

Emellertid kan ett utvidgat näringsförbud komplettera näringstillstånd. Om näringstillstånd vägras en person gäller detta tillträde till en viss bransch men hindrar inte att personen etablerar sig i en bransch där näringstillstånd inte erfordras. Detta talar, enligt styrelsens mening, för att en utvidgad tillämpning av näringsförbud bör övervägas för att hindra att ekonomisk brottslighet sprider sig till andra branscher.

Sammanfattningsvis anser Landstingsförbundets styrelse att de föreslagna åtgärderna är till gagn för såväl de seriösa företagen som för samhället i sin helhet. Styrelsen tillstyrker därför med de synpunkter som anförts ovan förslaget till näringstillstånd som ett medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.

Reservation (m) för avslag

1.31 Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet:

Kommissionens förslag att generellt kräva tillstånd för företagare inom vissa branscher som villkor för rätten att där bedriva verksamhet innebär ett ingrepp i näringsfriheten som saknar motstycke i modern tid. Ett sådant ingrepp står också i direkt strid mot den konkurrenspolitiska målsättning som kommit till uttryck nyligen i samband med införandet av den nya lagen mot konkurrensbegränsningar. I proposition (1981/82: 165) om konkurrenslag förordas således stor restriktivitet med införande av etableringskontroll och former av tillståndstvång.

– – –

Organisationernas redovisade inställning till etableringskontroll utesluter inte insättandet av särskilda åtgärder mot dem som missbrukar näringsfriheten. Sådana åtgärder måste dock bygga på den i Sverige sedan skråväsendets borttagande allmänt accepterade och normalt tillämpade principen att ingrepp från det allmännas sida i näringsfriheten kan komma ifråga först sedan ett dokumenterat missbruk i det enskilda fallet har visat sig föreliggande.

Organisationerna vill här inledningsvis starkt understryka att någon oenighet inte föreligger om det uppställda målet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Tvärtom ligger det självklart inom organisationernas intressesfär att värna om de seriösa företagen. I några branscher har på grund av vissa företags bristande vilja att följa de av det allmänna redan uppställda spelreglerna uppkommit betydande konkurrenssnedvridningseffekter.

Mot bakgrund av dessa förhållanden kan frågan resas om det trots allt kan vara motiverat att göra mera generella ingrepp i näringsfriheten enligt de linjer kommissionen föreslagit. Emellertid är det organisationernas bestämda mening att ett införande av en etableringskontroll skulle få övervägande negativa effekter sett i ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Från utredningens sida har inte ens gjorts sannolikt att det som får antas vara åsyftat med den föreslagna regleringen, nämligen att skapa konkurrensneutrala villkor på marknaden med en bibehållen marknadseffektivitet, kommer att uppnås.

Till stöd för sitt förslag om etableringskontroll har kommissionen åberopat vissa länders i formellt hänseende omfattande lagstiftning i etablerings-

begränsande avseenden. Så länge denna formella redovisning inte också innehåller en redogörelse för syftet bakom de enskilda lagstiftningskomplexen och ett empiriskt material om effekterna av desamma på marknaden utgör dock denna internationella jämförelse inte något relevant bevisfaktum för att etableringskontroll skulle komma att fungera som en avgörande faktor i kampen mot den ekonomiska brottsligheten i Sverige. Tvärtom kan det konstateras att förekommande etableringskontrollagstiftning i andra länder inte har tillkommit i syfte att motverka ekonomisk brottslighet utan avsett att tjäna helt andra syften. I USA och Norge, vilkas etableringsregler omnämns i betänkandet, har etableringskontrollen avvecklats eller minskat för vissa branscher och en minskning av etableringshindren är ett krav som allmänt sett vuxit sig starkare. Att åberopa ett internationellt perspektiv som stöd för en generell etableringskontroll i Sverige är mot bakgrund av vad som nu anförts således felaktigt.

– – –

De grundläggande orsakerna till den ekonomiska brottsligheten är ekonomiska, och är främst att söka i skattesystemets utformning. Även andra faktorer har emellertid betydelse. Dessa kan sammanfattas under beteckningen skattemoral. Det finns en stor risk att denna sviktar om uttaget av skatter och avgifter allmänt upplevs som orättvist och alltför betungande. En förändring av skatte- och avgiftssystemet skulle således på sikt medföra en minskning av den ekonomiska brottsligheten.

– – –

Kommissionens förslag har som utgångspunkt att den ekonomiska brottsligheten skall angripas med generella metoder, omfattande alla som är verksamma inom en bransch. Syftet med kommissionens förslag är dock inte att angripa orsakerna till den ekonomiska brottsligheten. Det är då mycket betänkligt att använda långtgående och ingripande metoder som medför att även seriösa och hederliga företagare kommer att ogrundat och opåkallat omfattas av åtgärderna. Det framstår som stötande och stridande mot allmän rättskänsla att enskilda personers bristande vilja att fullgöra sina skyldigheter enligt olika regelkomplex skall föranleda svårigheter och hinder för ett betydligt större antal andra personer. Kommissionen har i betänkandet angivit att det stora flertalet företagare är seriösa. Som en konsekvens av detta ställningstagande hade det varit naturligt att förespråka åtgärder riktade mot de försumliga hellre än att föreslå åtgärder, som generellt skulle avse alla företagare inom vissa områden.

Organisationerna hävdar vidare bestämt att de föreslagna åtgärderna inte är ägnade att på något påtagligt sätt bidra till att förhindra uppkomsten av eller stävja befintlig ekonomisk brottslighet. Kommissionen har själv ansett sig kunna notera att ekonomisk brottslighet och skatteundandragande förekommer i betydande omfattning inom restaurang- och åkeribranscherna, vilka är de exempel som finns på branscher där vandelsprövning redan nu existerar, likartad den av kommissionen föreslagna. Då denna redan befintliga vandelsprövning enligt kommissionens uppfattning uppenbarligen inte utgjort hinder för framväxten av en omfattande ekonomisk brottslighet framstår det som svårförståeligt och anmärkningsvärt att den av kommissionen föreslagna vandelsprövningen skulle förmodas ha större utsikt att leda till avsett resultat.

– – –

Organisationerna föreslår i stället en individualiserad angreppsmetod bl. a. genom ett effektivare utnyttjande av existerande möjligheter till kontroll och ingripanden. För närvarande ackumuleras, enligt kommissionen, erfarenhetsmässigt skatte- och avgiftsskulder under en tid av två till tre år – ibland längre – innan de föranleder verksamt ingripande från

myndigheternas sida. Personer som i dag driver rörelse i medvetande om och med syftet att utnyttja denna eftersläpning, skulle avskräckas från sådan verksamhet om myndigheterna i dessa fall ingrep snabbare.

– – –

Det är enligt organisationernas mening från såväl principiella som praktiska utgångspunkter en bättre metod att ingripa mot dem som faktiskt missbrukat näringsfriheten än att föreslå regler som skapar en för alla företagare betungande byråkrati med ingrepp i den grundläggande friheten att driva företag. De kritiska synpunkter som framförs i betänkandet mot ett utvidgat näringsförbud som ett alternativ till etableringskontroll framstår inte som övertygande. Organisationerna anser således inte att ett näringsförbud skulle utgöra ett otillräckligt instrument vid sidan av andra, existerande sanktionsformer, allt under den givna förutsättningen att samhällets åtgärder mot dem som missbrukar näringsfriheten effektiviseras.

1.32 Sveriges Köpmannaförbund:

Näringsfrihet och etableringsfrihet är nödvändiga element i en framgångsrik marknadsekonomi. Ett fritt tillträde till marknaden bör därför vara en huvudprincip som inte undanröjs annat än på mycket klart angivna och övertygande grunder.

Köpmannaförbundet har sålunda ställt sig avvisande till en utökning av området för etableringskontroll, dvs. en tillståndsgivning som är baserad på behovet eller lämpligheten av en nytillkommande företagskapacitet. Att införa generella auktorisationssystem torde på enahanda grunder vara tveksamt. Med auktorisationssystem menas vanligen kravnivåer som uppställts för företagens rätt att etablera sig på marknaden. Till skillnad från etableringskontrollen brukar emellertid auktorisationssystemen inte innefatta någon kapacitets- eller lämplighetsbedömning.

Det nu sagda innebär emellertid inte, att Köpmannaförbundet à priori skulle ställa sig negativt till de olika auktorisationssystem som finns i den svenska marknaden i dag. Den principiella närings- och etableringsfriheten är redan å betydande avsnitt begränsad eller rent av satt ur spel. Konkurrensbegränsningar skall elimineras i den mån de har skadliga effekter.

Köpmannaförbundet har i och för sig förståelse för de motiv som legat bakom Ekobrottskommissionens förslag till regler om näringstillstånd. Ingen av de branscher som föreslås bli omfattade av den nya regleringen finns emellertid organiserad hos Köpmannaförbundet, varför förbundet avstår att ta ställning till förslagen i denna del. Berörda branschorganisationer torde själva ha de bästa förutsättningar att bedöma utredarnas överväganden.

1.33 Sveriges Handelsagenters Förbund:

Enligt förbundets mening skulle ett genomförande av betänkandets förslag innebära så betydelsefulla inskränkningar i näringsfriheten och sådana risker för rättssäkerheten att ett genomförande av förslaget inte är tillrådligt.

Förbundet betvivlar också att åtgärderna skulle få sådana gynnsamma effekter som kommittén bakom betänkandet föreställer sig.

Om man som kommittén förutsätter, vet i vilka branscher brottsligheten ifråga är särskilt frekvent måste det finnas andra metoder att angripa avarterna än att bryta igenom den viktiga principen om näringsfrihet. Man skulle därmed inte ingripa endast mot dem som man har anledning att

hindra i deras olagliga verksamhet, utan ställa till olägenheter och besvär också för dem som man saknar varje anledning att hindra.

Det förhållandet att undantag redan finns från principen om näringsfrihet utgör enligt förbundets mening inte någon verksam argumentering för ytterligare undantag.

Förbundet får alltså avstyrka att betänkandets förslag genomförs och vill också ge uttryck för den uppfattningen att betänkandet ej heller efter en överarbetning är tjänligt som underlag för lagstiftning.

1.34 Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM):

NDM konstaterar att enighet råder om målet att söka komma tillrätta med de företeelser som kommit att i den allmänna debatten sammanfattas under beteckningen "ekonomisk brottslighet". Ett stort problem är emellertid, såsom närmare belyses i Kommissionens slutbetänkande Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU 1984: 15), att begreppet ekonomisk brottslighet är långt ifrån entydigt och delvis ganska oklart. Anledningen är att den sociologiska och rättsliga teoribildningen på området ännu inte på långt när stabiliserats. Inom Kommissionen har gjorts aktningsvärda försök att vidareutveckla begreppsapparaten men det vore orimligt att begära att Kommissionen härvidlag skulle kunna presentera några egentliga lösningar.

Avsaknaden av en någorlunda genomarbetad rättslig begreppsbildning medför naturligtvis alldeles särskilda svårigheter när man skall söka lagstifta. Kommissionen har också, som NDM ser saken, ställts inför en i det närmaste omöjlig uppgift när det gäller att i juridiska termer på ett någorlunda entydigt sätt beskriva tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och förutsättningarna för kontroll. Svårigheterna kommer särskilt i dagen i själva lagtexten, i synnerhet i 2 §, men återspeglas även i motiven som delvis präglas av stor vaghet.

NDM kan inte finna annat än att Kommissionens – i och för sig ambitiösa – försök att formulera en heltäckande lag visar att utgångspunkten varit felaktig. I vart fall på den juridiska forskningens och teknikens nuvarande ståndpunkt torde det överhuvud inte vara möjligt att bygga upp en tillfredsställande lagstiftningsprodukt kring ett begrepp ekonomisk brottslighet, om man önskar vidmakthålla de minimikrav i olika avseenden som man allmänt anser måste ställas i synnerhet på lagar av större vikt.

En väsentlig orsak till dessa rättstekniska svårigheter är att Kommissionen under etiketten ekonomisk brottslighet sammanfört ett stort antal handlingstyper av vitt skilda slag med avseende på såväl faktisk art som rättslig kvalificering. Det kan enligt NDMs mening på goda grunder misstänkas att det är rättspolitiskt olämpligt eller rentav förfelat att samla alla dessa handlingstyper under en hatt och behandla dem efter en och samma mall.

Slutsatsen av det anförda blir för NDMs del att lagstiftningsåtgärder mot ekonomisk brottslighet förutsätter ett mera pragmatiskt angreppssätt och en mera djupgående analys än som Kommissionen med sitt pressade tidsprogram haft möjlighet att använda sig av. En fuktionsduglig lagstiftningsprodukt förutsätter således att de olika handlingstyper som tänkes skola omfattas av lagen analyseras med avseende på bl. a. berörda intressen och lämpliga medel att skydda dem mot direkta och indirekta angrepp. Oavsett hur man bedömer näringstillstånd i och för sig från allmänna ekonomisk-politiska och näringsrättsliga synpunkter kommer med all sannolikhet en närmare analys och mera grundliga överväganden att visa att detta inte är ett ändamålsenligt styrmedel i alla de typsituationer som den tänkta lagen skulle omfatta.

1.35 Stockholms fondbörs:

För bedrivande av börsmedlemmarnas och andra fondkommissionärers verksamhet krävs särskilt tillstånd, innefattande noggrann prövning av vad utredningen benämner vandel, utbildning och ekonomisk ställning. Rörelsen står vidare under offentlig tillsyn. Mot bakgrund av angivna förhållanden bör en lagstiftning om näringstillstånd ej omfatta sådan verksamhet.

Det torde vidare inte kunna uteslutas att en bransch, vari återfinns börsnoterade företag, skulle kunna omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Skulle det bli fallet, vill börsstyrelsen peka på att problem kan uppstå i aktiehandeln och med börsregistreringen om ett börsnoterat företag vägras näringstillstånd eller får sitt tillstånd återkallat.

Börsstyrelsen kan slutligen inte underlåta anmärka att i betänkandet endast finns ansatser till diskussion av förslagens konsekvenser i skilda avseenden. Det framstår som uppenbart att belysning av lagförslagets förhållande till annan central lagstiftning, t. ex. aktiebolagslagen, skulle varit värdefull, liksom frågan om kompetensfördelningen mellan olika berörda myndigheter.

1.36 SHIO-Familjeföretagen:

En nödvändig förutsättning för en fungerande marknadsekonomi är den fria etableringsrätten. Denna rätt att driva näring och fritt välja yrke infördes i Sverige redan 1864 och är väl förankrad hos svenska folket. Näringsfriheten främjar en prisdämpande och dynamisk konkurrens och bidrar till ökad variationsrikedom i utbudet av varor och tjänster. SHIO-Familjeföretagen vill understryka att det är de seriösa företagens verksamhet och produktion som är grunden för välståndet i Sverige.

Systemet förutsätter att konkurrensen sker på lika villkor, dvs. lagar och regler för företagandet måste gälla samtliga företag. Annars uppkommer konkurrenssnedvridningar som innebär att illojala företag, som underlåter att följa bestämmelserna, tjänar på de seriöst arbetande företagens bekostnad.

I vissa branscher hotas de seriösa företagen av illojal konkurrens på grund av obenägenhet från vissa företag och irreguljära näringsidkare att inbetala skatter och avgifter. Kraven på att driva näring på lika villkor får då en särskild betydelse. Åtgärder kan då bli nödvändiga för att upprätthålla konkurrens på lika villkor. Detta innebär dock inte att man skall inskränka på den fria etableringsrätten.

– – –

Vid utformandet av regler mot ekonomisk brottslighet måste man ta hänsyn till de negativa effekter som kan uppstå bland annat genom att näringsfriheten inskränks. Noggranna undersökningar måste därför göras – *förutom av effektiviteten av förslagen* – av de negativa effekterna på näringsfriheten. Ytterligare ett rimligt krav är att alternativa åtgärder med mindre skadlig effekt analyseras innan förslag framläggs som är etableringsbegränsande. Enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning har eko-kommissionen i sitt förslag om näringstillstånd inte uppfyllt något av dessa krav. Organisationen återkommer, för sin del, nedan med alternativa förslag.

Eko-kommissionen har i sitt förslag till näringstillstånd inte angripit orsakerna till den ekonomiska brottsligheten. Enligt organisationens uppfattning är de föreslagna åtgärderna verkningslösa. Dessutom försvåras ett stort antal seriösa företags verksamhet vid ett genomförande av de föreslagna åtgärderna.

Mot bakgrund av erfarenheterna från åkeribranschen och restaurangbranchen finns det anledning att ifrågasätta effektiviteten av den föreslagna vandelsprövningen. Enligt kommissionens uppfattning förekommer ekonomisk brottslighet och skatteundandragande i betydande omfattning i dessa branscher, där en likartad vandelsprövning redan finns.

Införandet av ett system med vandelsprövning medför dessutom betydande risker för godtycke, såväl vid tillståndsgivning som vid den löpande tillsynen. Man kan inte heller bortse från att långa handläggningstider vid vandelsprövningen i sig kan vara etableringshämmande.

– – –

Enligt organisationens uppfattning måste man i första hand angripa orsakerna bakom den ekonomiska brottsligheten. Det är främst skattesystemets utformning och storleken av skatteuttaget som har betydelse. Även andra faktorer är emellertid viktiga. Dessa kan sammanfattas under beteckningen skattemoral. Det finns en stor risk att denna sviktar om uttaget av skatter och avgifter allmänt upplevs som orimligt och alltför betungande. En förändring av skatte- och avgiftssystemet eller en sänkning av skattetrycket är därför en åtgärd som på sikt skulle innebära en minskning av den ekonomiska brottsligheten. Härvid måste särskilt beaktas de problem som de höga marginalskatterna medför, både i sig själva och i förening med bland annat arbetsgivaravgifter och inkomstberoende bidrag.

Dessa förhållanden beaktade SHIO-Familjeföretagen vid framläggningen av sitt åtgärdsprogram mot svartarbete år 1980. Fortfarande behövs en rejäl sänkning av marginalskatterna. Rätt till avdrag vid inkomsttaxeringen för styrkta kostnader på grund av reparationer av villor, fritidshus, bostadsrättslägenheter m. m. torde vara den effektivaste metoden att komma åt den illojala konkurrensen inom bland annat bygghantverkssektorn. Inom måleribranschen skulle ett sådant förslag vara betydligt effektivare än ett genomförande av eko-kommissions förslag till näringstillstånd, utan att motsvarande negativa effekter uppstår. Organisationen hemställer därför att regeringen agerar skyndsamt och kraftfullt och genomför ett sådant system.

Härutöver bör följande åtgärder genomföras enligt organisationens uppfattning:

- Utnyttja existerande kontrollmedel effektivare. En första kontroll bör insättas så fort myndigheterna blir varse att ett företag missköter sig.
- Myndigheternas företagsregister måste vara heltäckande, samordnade och bli föremål för kontinuerlig uppdatering. Företag som inte registrerar sig skall veta att så fort de upptäcks utsätts de för kontroll.
- Uppsnabbning av olika rutiner, bland annat skatteindrivning. Skatteskulder skall inte kunna ackumuleras under en tid av två till tre år – ibland längre tid – innan de föranleder ingripande från myndigheternas sida. Kronofogdemyndigheterna måste på ett helt annat sätt än för närvarande prioritera indrivning av skatter och avgifter.
- Reglerna om näringsförbud bör ändras så att de blir tillämpliga på den som gjort sig skyldig till allvarlig brottslig handling i sin näringsverksamhet om han genom brottet eller eljest grovt åsidosatt vad som honom åligger som näringsidkare.

Förhållanden varierar från bransch till bransch. Samma åtgärder är därför inte alltid tillämpliga i olika branscher. Särskild hänsyn måste tas till de speciella förhållanden som råder i branschen.

1.37 Svenska åkeriförbundet:

Ekonomisk brottslighet utgör och skapar allvarliga och generella problem oavsett var den förekommer och den skall därför motverkas med kraft. Det bestrids dock att sådan brottslighet skulle vara en mer akut företeelse i åkerinäringen än i andra näringsgrenar. Ej heller finns belägg för att skatteundandragande i den mening, som kan likställas med svart arbete och skattefusk, skulle vara särskilt betecknande för åkerinäringen. Däremot har det i betänkandet konstaterats, att drygt en femtedel av de näringskodade åkeriföretagen släpar efter i uppbördshänseende. Med den kännedom om näringen som vi besitter drar vi dock den slutsatsen, att eftersläpningen till större delen är en följd av ekonomiska svårigheter och endast till en liten del beror på brottsliga förfaranden eller bristande vilja till laglydnad.

– – –

Vi finner inte, att systemet för näringstillstånd skulle vara ägnat att motverka vare sig medvetet inriktad ekonomisk brottslighet eller orsaker till ekonomiska svårigheter. Möjligen kan det ensidigt, och på ett synnerligen onyanserat sätt, på kort sikt gynna det allmänna i indrivningshänseende samtidigt som nya och allvarliga problem av annan karaktär skulle uppstå i stället. Bland annat skulle de seriösa företagen utsättas för krav och pålagor, som inte är sakligt motiverade.

Den nuvarande yrkestrafiklagstiftningen har nyligen genomgått en tidsenlig anpassning för permanent bruk. Det är därför synnerligen angeläget, att detta regelsystem bereds arbetsro för en stabiliserad fortsatt tillämpning utan nya rättsliga och organisatoriska förändringar och ingrepp av de slag, som kommissionen anvisat.

– – –

Kommissionens förslag till system för näringstillstånd inklusive den lagtekniska utformningen avvisas bestämt. För åkerinäringens del är den egentliga ekonomiska brottsligheten inte ett större problem än i andra delar av samhället. Den bör därför motverkas med åtgärder, som inte är särskilt branschinriktade. Däremot har åkerinäringen lönsamhetsproblem och otillräckliga ekonomiska resurser, vilket tagit sig uttryck bl. a. i restföring av otillfredsställande omfattning. De legala förutsättningarna för "sanering" i detta hänseende från samhällets sida finns redan. Reella effekter är dock beroende av att tillräckliga resurser anvisas för tillsyn, kontroll och indrivning.

Om ytterligare insatser mot branschen ändå skulle befinnas erforderliga bör så beslutas inom ramen för den redan etablerade tillståndsgivningen och då i första hand med inriktning mot de företag, som uppvisar annat än tillfällig misskötsamhet. En snabbare och effektivare handläggning av indrivningsfall och begränsning av tiden för ackumulering av skulder till staten ligger därvid närmast till hands. Det bör kunna försvaras, att länsstyrelsen ställer krav på säkerhet som villkor för fortsatt trafiktillstånd, tills restförda belopp inbetalats. Alternativt borde länsstyrelsen kunna uppdra åt kronofogdemyndigheten att genom betalningssäkring tillgodose sådant villkor.

När det gäller nyetablering skulle en mer ingående ekonomisk värdering av de tillståndssökande kunna övervägas. Generellt krav på säkerhet vid nyetablering avvisas bestämt.

1.38 Motorbranschens Riksförbund (MRF):

Det är enligt förbundets grundläggande uppfattning väsentligt att rådande näringsfrihet upprätthålls. Principen om en oinskränkt näringsfrihet kan

emellertid ifrågasättas då den utnyttjas av mindre nogräknade näringsutövare för att undandra sig offentlighetens ljus och därmed undandra sig skatter, avgifter och andra samhälleliga skyldigheter. Den som missbrukar näringsfriheten bör således få finna sig i att han berövas rätten att bedriva näringsutövning.

På senare tid har införts regler om näringsförbud vid allvarliga fall av missbruk av näringsfriheten. Reglerna om näringsförbud är emellertid otillräckliga och de är för närvarande föremål för en översyn av den s.k. näringsförbudskommittén. Oavsett vad kommittén kan tänkas komma fram till är näringsförbudsinstitutet behäftat med den svagheten ur effektivitetssynpunkt att ingripande kan ske först lång tid efter det någon har befunnits skyldig till grova brott. Systemet med näringsförbud har med andra ord ingen förebyggande effekt och utgör knappast något instrument för att sanera särskilt utsatta branscher.

– – –

Kommissionens förslag om tillstånd för att bedriva näring inom vissa branscher har den fördelen att man på ett tidigt stadium kan förhindra illojala näringsidkare från att bedriva verksamhet inom aktuella branscher. Systemet med tillståndsplikt kan därför antas få en sanerande effekt.

Tillståndsplikten i förening med straffansvar har den fördelen att den tvingar "ljuskänsliga" individer att ge sig till känna inför länsstyrelsen och därmed komma fram i offentlighetens ljus. Som kommissionen föreslagit är det självfallet viktigt att länsstyrelsen ges ökade resurser för att bedriva fältkontroller för att spåra upp företag som bedriver verksamhet utan erforderligt tillstånd. En sådan kontrollverksamhet i förening med kontinuerligt och nära samarbete mellan länsstyrelserna och bl a branschorganisationer torde borga för att det blir svårt att bedriva verksamhet utan tillstånd.

1.39 Schaktentreprenörernas Riksförbund (SER):

Vi vill dock samtidigt framföra som vår principiella uppfattning, att vi anser det helt oacceptabelt att göra ett så stort avsteg från näringsfrihetens princip som EKO-kommissionen föreslår. Ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter kan och bör bekämpas med de medel som idag står till buds, med vissa tillägg. Att införa näringstillstånd i enlighet med kommissionens förslag är en missriktad åtgärd som knappast får några effekter på de problem som man vill komma åt, samtidigt som det kan föra med sig svåra skadeverkningar på näringslivets konkurrenskraft och effektivitet.

För vår egen bransch finner vi det omotiverat, orättvist och missriktat att "bestraffa" 75% oförvitliga företagare med ett dyrbart och byråkratiskt omständigt system med näringstillstånd, bara av det skälet att uppbördsmyndigheterna vid en given tidpunkt inte hade lyckats att driva in skatter och avgifter av 25% av företagen.

Vi är också för egen del motståndare till etableringshämmande åtgärder. Vår bransch är utan tvekan överetablerad. Men detta problem skall inte lösas genom att man försvårar för framför allt yngre att etablera sig. Vi behöver en viss tillströmning av yngre företagare för att branschen inte skall "förgubbas".

– – –

Vi har upprepat EKO-kommissionens undersökning av restföringsfrekvensen i Stockholms län och kommit till helt andra och lägre resultat. Förändringar under senare tid i form av en något bättre sysselsättning i branschen, nya regler i upphandlingsförordningen och upphandlingsreglementet samt ett kraftfullare agerande från kronofogdemyndighetens sida

kan förklara skillnaderna mellan EKO-kommissionens och våra mätningar. Mot bakgrund härav finner vi kommissionens urval av s.k. krisbranscher vara något slumpartat.

Enligt vår mening borde ett system med konkurskarantän tillskapas i Sverige, efter norsk förebild. Man skulle kunna kalla detta för ett förenklat eller begränsat näringsförbud.

Överhuvud taget menar vi att möjligheterna att utdöma näringsförbud bör utökas. Vi utgår från att näringsförbudskommittén kommer att lägga fram förslag härom i sitt kommande betänkande.

1.40 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR):

Kommisionens förslag om näringstillstånd rör grundläggande förutsättningar för företagsamheten i Sverige. Det är viktigt att förslaget belyses både från principiella och praktiska utgångspunkter. SHR har därför haft överläggningar med andra näringslivsorganisationer, bl.a. Svenska Arbetsgivareföreningen, inför utarbetandet av detta remissvar. I SAFs svar behandlas bl.a. de principiella frågeställningarna. Då SHR har samma grundläggande utgångspunkter som SAF för sitt ställningstagande tas därför i det följande huvudsakligen upp branschspecifika frågor.

– – –

Kommissionen åberopar en del statistiskt underlag främst från skatte- och avgiftsområdet. SHR har låtit utomstående experter, docenten Anders Ågren och universitetsadjunkten Bo Jonsson vid Statistiska Institutionen, Uppsala Universitet, granska materialet. Därvid har bl a framkommit att på grund av att företagarna har valts efter olika kriterier i olika näringsgrenar är tabell 14.4, sid. 275, ointressant då det gäller slutsatser om ekonomisk brottslighet i näringsgrenarna som helhet. Påståendet på sid. 270 att skulderna för restförda företagare inte i någon större utsträckning har betalts är grundlöst eftersom skuldbeloppen inte redovisas.

Granskarna framhåller att de som statistiker "är beklämda över att se hur vårdslöst statistikmaterialet i denna offentliga utredning behandlas".

– – –

Kommissionen menar att näringsfriheten i Sverige är liberal och att de föreslagna inskränkningarna vid en internationell jämförelse är relativt lindriga, sid. 198. Detta framhölls särskilt vid presentationen av betänkandet. Uppfattningen fick stor spridning i pressen.

SHR har granskat kommissionens redovisning av förhållandena i Norge. Därvid framkom att den lag som kommissionen hänvisar till numera har upphört att gälla och ersatts av en annan, liberalare reglering.

Kommissionen har således varit oerhört slarvig. På grund av felaktigheterna beträffande Norge, som är lättillgängligt både språkligt och geografiskt, kan starkt ifrågasättas om kommissionens redovisning av förhållandena i andra länder verkligen är korrekt. SHR förutsätter att i den mån materialet bearbetas vidare det sker en tillförlitlig kontroll av kommissionens övriga internationella jämförelser.

– – –

Enligt SHRs mening innehåller betänkandet betydande felaktigheter, tendensiösa redovisningar av sakförhållanden, orimliga och grundlösa slutsatser. Kommissionen bortser från de för restaurangerna väsentliga och från saneringssynpunkt mycket viktiga reglerna i Lagen om handel med drycker, LHD. Den presenterar en bild av restaurangnäringen som väsentligen grundar sig på omständigheter som härrör från början av 1970-talet. Betydelsen av de skilda åtgärder som då initierades analyseras ej och den

pågående utvecklingen lämnas åt sidan. Kommissionens förslag saknar därför förankring i dagens förhållanden.

Den på flera områden pågående effektiviseringen av företagsregistreringen tillsammans med bättre och snabbare skatte- och avgiftsuppbörd och den särskilda prövningen enligt LHD utgör en fullt tillräcklig grund för strävanden att få en sund utveckling av restaurangnäringen. Samhällets åtgärder kompletteras och understöds starkt av SHR.

1.41 Målaremästarnas Riksförening:

Målaremästarnas Riksförening organiserar cirka 1 000 små och stora måleriföretag. Den fria konkurrensen mellan företagen stora som små är en av de viktigaste grundstenarna för ett effektivt näringsliv och en väl fungerande bransch. Den är också en förutsättning för utvecklingen av landets välstånd och utbyggnaden av socialt skyddsnät. I begreppet fri konkurrens ligger också möjligheterna att fritt kunna etablera nya företag.

Måleribranschen är en bransch med mycket små "naturliga" etableringshinder eftersom verksamheten som sådan kräver mycket litet kapital. Därigenom har måleribranschen också som tidigare framgått en mycket hög nyetablering. Dessvärre är nyatebleringen långt ifrån alltid grundad på en vilja att i seriösa former driva företag.

Målaremästarnas Riksförening anser därför att i begreppet fri konkurrens måste även tillföras en reservation om att konkurrensen skall ske på lika villkor. De redan existerande måleriföretagen har rätt att kräva att skatte- och avgiftslagstiftningen skall omfatta samtliga företag således även de nyetablerade. Eftersom den nuvarande situationen för måleribranschens del ej är sådan finns grundad anledning att överväga alla förslag som kan verka i denna riktning.

Måleribranschen har som tidigare påpekats hittills ej kunnat noterat något intresse från politiskt håll att aktivt motverka den svarta måleribranschens utbredning. Därför noteras med tillfredsställelse de ambitioner som ligger till grund för EKO-kommissionens delbetänkande "Näringstillstånd".

– – –

Målaremästarnas Riksförening vill därför tillstyrka de förslag som framförts i betänkandet.

1.42 Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF):

Inledningsvis vill vi framhålla att vi tagit del av det remissyttrande som avgivits av Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammareförbundet. Vi ansluter oss helt till de synpunkter och förslag som framförts i detta yttrande.

Enligt SSEF:s uppfattning är kampen mot den ekonomiska brottsligheten av största vikt. Vi kan dock inte finna att de förslag som lämnas av kommissionen på något märkbart sätt skulle förhindra denna brottslighet. Vårt huvudintryck är att det föreslagna systemet med näringstillstånd skulle komma att fungera som ytterligare en byråkratisk åtgärd som skulle betunga de seriösa företagen och som de oseriösa skulle komma att kringgå på samma sätt som de kringgår nu gällande regler.

Vi avstyrker därför kommissionens förslag till näringstillstånd och föreslår att man istället på ett effektivare sätt än hittills utnyttjar de medel som redan står till förfogande i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och i övrigt tar fasta på de synpunkter och förslag som framförs i remissvar från näringslivets huvudorganisationer.

1.43 Företagareförbundet (SFR):

Kommissionen fastslår i sitt delbetänkande att flertalet näringsidkare är seriösa och lojalt följer de spelregler samhället ställt upp. Trots detta föreslår kommissionen en form av generell etableringskontroll inom vissa branscher för att komma till rätta med inslagen av misskötsamhet gentemot främst skatte- och arbetsgivaravgiftsförfattningarna.

Förbundet finner liksom kommissionen att sådan misskötsamhet existerar och att denna naturligtvis också utgör ett konkurrenshinder för de skötsamma företagen. En avgörande faktor till möjligheten att "lura" samhället på skatte- och avgiftsmedel har emellertid varit eftersläpningen vid debiteringen av arbetsgivaravgifter. Genom de nya regler för uppbörd av skatter och avgifter som riksdagen nyligen antagit reduceras risken betydligt för att skatte- och arbetsgivaravgiftssystemet skall missbrukas. Kommissionen hävdar att konkurrensen från de oseriösa företagen hotar de seriösa företagen. Detta är naturligtvis riktigt inom vissa rimliga gränser.

– – –

Förbundet finner att de föreslagna reglerna främst kommer att drabba redan seriösa företag och att konkurrensen från den svarta marknaden blir ännu svårare att komma åt. Vi menar att de nya reglerna för uppbörd av skatter och arbetsgivaravgifter innebär en tillräcklig skärpning av samhällskontroll av den stora massan företag. För de företag som notoriskt struntar i skatter och arbetsgivaravgifter innebär förslaget ingen skärpning. De kommer aldrig att söka näringstillstånd. För att komma åt de tunga Eko-brotten behövs istället andra åtgärder såsom:

1. Låt polisen och åklagare köpa specialisttjänster av advokater och revisorer.
2. Skyndsammare indrivning hos kronofogdar.
3. Snabbare handläggning i domstolarna.
4. Samordnade aktiviteter hos berörda myndigheter centralt och regionalt.
5. Bättre utbildning för åklagare, polisen, domare och kronofogdar.
6. Enklare regler som undanröjer missförstånd och kringgående.

1.44 Svensk Industriförening:

Etableringskontroll innebär ett avsteg från näringsfriheten och bör som hittills endast förekomma av branschspecifika skäl av hänsyn till liv, hälsa och säkerhet. De föreslagna kontrollåtgärderna skulle innebära långtgående inskränkningar i näringsfriheten och förslaget har därför principiell betydelse som ett avsteg från principen om näringsfrihet. Kontrollen kommer att påverka konkurrensförhållandena på marknaden och försvåra etablering av nya företag och därigenom inverka hämmande på näringslivets utveckling.

Föreningen tar bestämt avstånd från all etableringskontroll som inte har att göra med ovan nämnda branschspecifika skäl. Den ekonomiska brottsligheten måste bekämpas med andra medel än etableringskontroll. En grundläggande orsak till den ekonomiska brottsligheten är skattesystemets utformning. En förändring av skatte- och avgiftssystemet kombinerad med bättre skattekontroll och uppbördssystem samt snabbare ingripande vid eftersläpning av skatte- och avgiftsskulder skulle på sikt möjliggöra en minskning av den ekonomiska brottsligheten. Ett utvidgat näringsförbud oberoende av konkurs, som f.n. utreds av näringsförbudskommitten, torde även bidra till att minska ekonomisk brottslighet.

Kommissionen har i betänkandet angivit att det stora flertalet företagare är seriösa. Det vore därför naturligt att föreslå åtgärder riktade mot de försumliga och inte använda generella metoder som medför att även seriösa och hederliga företagare omfattas av åtgärderna.

1.45 Svenska Bankföreningen och Post- och Kreditbanken (PK banken):

I Sverige har sedan gammalt näringsfriheten hävdats som en grundläggande näringsrättslig princip, vilken alltjämt är den absoluta huvudregeln, även om undantag gjorts för vissa branscher såsom beskrivs i betänkandet. Dessa undantag har motiverats av branschspecifika skäl. Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i betänkandet föreslagit inskränkningar i näringsfriheten motiverade inte av branschspecifika skäl utan i syfte att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Näringsfriheten föreslås uppgiven inom ett antal inte en gång för alla bestämda branscher. De föreslagna åtgärderna skulle innebära långtgående inskränkningar i näringsfriheten inom berörda branscher. Förslaget innebär också att dessa branscher skulle bestämmas, inte av riksdagen utan i administrativ ordning. Förslaget har därför principiell betydelse, som ett brott mot principen om näringsfrihet.

Kommissionen grundar sitt förslag på uttalanden sådana som att en växande andel företagare ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Detta och liknande uttalanden har emellertid inte styrkts. Även om bankföreningen inser svårigheterna att bevisa dylika påståenden, måste enligt föreningens uppfattning krävas betydligt starkare stöd än vad kommissionen presenterat för att tillgripa så långtgående inskränkningar i näringsfriheten som föreslås.

– – –

Den föreslagna lagstiftningen kan komma att försvåra nyetablering i de branscher som omfattas av lagstiftningen. Det är troligt att många som avser att etablera sig inom en sådan bransch skulle avhållas från detta p. g. a. exempelvis kravet att behöva ställa en bankgaranti eller något av de andra krav som kan ställas enligt lagen. Detta skulle i sin tur leda till en stelhet i resp. bransch som inte kan vara eftersträvansvärd.

– – –

Kommissionen har inte närmare gått in på de svårigheter som måste uppstå när lagen skall göras tillämplig på viss bransch. Det låter sig inte övergångsvis göras att i ett slag kräva att även etablerade företag skall uppfylla de legala kraven. Ett företag som exempelvis under lång tid skött sig väl trots avsaknad av sådan företagsutbildning som nämns i lagen bör inte rimligen med omedelbar eller ens särskilt snar verkan avkrävas bevis om genomgången företagarutbildning. Det kan t. o. m. anses stötande om en företagsledare i ett fåmansföretag vore tvungen att avbryta sin ordinarie och för företaget kanske avgörande verksamhet för att genomgå en sådan utbildning. Övergångsproblemen torde även i övrigt bli avsevärda.

– – –

De brister i betänkandet som nu diskuterats är tillräckliga för att tillsammans med de inledningsvis anförda betänkligheterna avvisa förslaget. Härtill kommer att en särskild kommitté – näringsförbudskommittén (Ju 1981:03) – arbetat med likartade frågor. Bankföreningen anser det felaktigt att behandla förslaget i det nu aktuella betänkandet oberoende av resultatet av denna kommittés arbete. Flertalet av de brister som bankföreningen påvisat skulle för övrigt inte behöva uppkomma i samband med näringsförbud. Kommissionens uttalande att näringsförbud är ett omständ-

ligt förfarande med en tidsödande och krånglig procedur synes därvid inte kunna tillmätas någon större vikt. Ett system som det av kommissionen föreslagna med ett ansökningsförfarande och kontroll av hela branscher kan på inget sätt bli mindre krångligt. Kommissionens beskrivning av hur förslaget skall arrangeras rent organisatoriskt visar också att det ställer krav på avsevärda resurser hos länsstyrelserna. Överhuvudtaget måste i görligaste mån undvikas att företag som inte i något avseende kan misstänkas för försummelser skall beröras av samhällsingrepp av det slag som föreslås.

Mot bakgrund av det anförda avvisar bankföreningen kommissionens i det remitterade betänkandet framlagda förslag.

1.46 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund:

Som allmänna synpunkter noterar riksförbundet, att kommissionen inte ägnat någon större uppmärksamhet åt konsekvenserna för tredje man i fråga om beviljande respektive återkallande av näringstillstånd. Utmärkande för samtliga de kategorier av företag som kommissionen inriktar sig på är att de vänder sig till tredje man i sin verksamhet. Företrädare för bilbranschen, städbranschen, byggbranschen och transportbranschen förekommer i betydande utsträckning i försäkringsbolagens skadereglering. Vad händer respektive vilka åtgärder kan tredje man vidta med hänsyn till andra gällande lagar eller avtal, om ett företag som anlitas för exempelvis utförande av en reparation under mellantiden får sitt näringstillstånd återkallat?

Försäkringsbolagen som försäkringsgivare har anledning fråga sig hur de skall kunna kontrollera att försäkringstagarna inom aktuella branscher har näringstillstånd, å ena sidan när försäkringen tecknas, och å andra sidan när skada inträffar. Hur skall försäkringsbolagen ställa sig om en näringsidkare får sitt näringstillstånd återkallat i samband med en avbrottsskada? Kan ett återkallande av näringstillstånd ge försäkringsbolagen rätt att säga upp försäkringen respektive inta en annan attityd i skadesammanhang än gentemot andra försäkringstagare?

För försäkringsbolagen som kreditgivare är det angeläget att få utrett konsekvenserna av att näringstillstånd återkallas. Ett återkallat näringstillstånd kan tas till intäkt för uppsägning av ett lån. Hur påverkas värdet av t. ex. företagens inteckningar av att näringstillståndet återkallas för låntagare respektive för betydande underleverantörer till låntagare? Inte heller frågan om hur kreditvärdet hos t. ex. verkstads- och andra rörelsebyggnader påverkas av återkallande av näringstillstånd för ägaren har berörts.

1.47 Kooperativa förbundet (KF):

KF finner delbetänkandet av stort värde när det gäller att bevaka och tillvarataga de seriösa företagens intressen gentemot näringsidkare som inte driver sin verksamhet enligt gällande regler.

KF ansluter sig till förslaget

att näringstillstånd skall begränsas till s. k. kritiska branscher

att ansökan om näringstillstånd inte gäller seriösa företag som redan är i verksamhet

att det föreslagna systemet med ansökan om näringstillstånd skall gälla under en försöksperiod på 5 år

att tillståndsplikt skall baseras på

- vandelsprövning av företagare
- grundläggande utbildning av företagsskötsel

- ekonomiska garantier för skatter och avgifter

att en effektivisering av skatteregistrering bör ske för att komma åt s. k. "svarta" företag.

1.48 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):

Närings- och etableringsfrihet är en för svensk rättstradition närmast självklar företeelse. Inskränkningar förekommer endast när andra mycket viktiga intressen kommer i konflikt med näringsfriheten. I dessa fall har också de särskilda villkor som gäller för tillstånd klart uppställts. Kommissionen har inte kunnat dokumentera något sådant behov bakom sina förslag.

Vad nu sagts förstärks av lagförslagets karaktär av fullmaktslag. Regeringen skall alltså på i förslaget angivna förutsättningar lämna närmare föreskrifter för tillämpningen av regler om näringstillstånd. Kriterierna för när föreskrifter om krav på näringstillstånd får uppställas är vidare synnerligen oprecisa. Begrepp som "visst slag av näringsverksamhet", "grundad anledning" och "betydande omfattning" lämnar naturligtvis stort utrymme för skilda tolkningar. Sådant spelrum i lagstiftningen är enligt LRFs mening generellt olämpligt och helt uteslutet på detta område så länge det inte är riksdagen som utfärdar föreskrifterna. Ett exempel på kriteriernas oklarhet kan nämnas. Kommissionen säger att handeln med begagnade bilar är en bransch som kommissionen särskilt haft i åtanke för näringstillstånd. Kommissionen anser dock inte att handeln med nya bilar bör omfattas. En sådan uppdelning förefaller omöjlig, eftersom i stort sett varje försäljare av nya bilar också bedriver handel med begagnade bilar. Om tanken är att den som överhuvudtaget handlar med nya bilar inte skulle beröras av kravet på tillstånd öppnas naturligtvis möjligheter till kringgående av lagen genom att den som handlar med begagnade bilar också bedriver en i och för sig obetydlig försäljning av nya bilar.

Orsaker till eventuella missförhållanden samt behov och effekter av utvidgade regler om näringstillstånd måste enligt LRFs mening mot ovan angiven bakgrund vara synnerligen väl dokumenterad. Det är LRFs uppfattning att betänkandet härvidlag har allvarliga brister. Särskilt gäller detta kommissionens genomgång av orsakerna till angivna missförhållanden. Detta avsnitt i betänkandet omfattar strax över två sidor och nämner som "tänkbara orsaker till att vissa branscher mer än andra är drabbade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande" strukturförhållanden, överetablering samt lättheten att begå oegentligheter. Självklart måste analysen gå längre och särskilt omfatta effekterna av gällande skatte- och avgiftssystem. Inte heller har kommissionen tillräckligt belagt att det finns ett behov av att införa metoder för utfärdande av föreskrifter om näringstillstånd för i princip alla typer av näringsidkare och detta dessutom vare sig dessa är dokumenterat oseriösa eller ej.

– – –

Sedan oegentligheter väl konstaterats anser LRF att det främsta medlet för att hindra fortsatt oseriöst företagande bör vara utnyttjande av näringsförbudet. LRF anser att detta institut kan få en utformning som såväl uppfyller krav på näringsfrihet som, i kombination med nyssnämnda effektivitetshöjande åtgärder, uppfyller samhällets krav på möjligheter att reagera mot oseriösa näringsidkare.

1.49 Stockholms kommun:

I likhet med drätselnämnden vill jag för egen del tillstyrka kommissionens förslag utom vad gäller restaurangbranschen, där det nu finns en alkohol-

lagstiftning som bättre svarar mot samhällets krav på kontroll av näringsverksamheten än det nya förslaget skulle göra.

Det är angeläget att samhället ges möjligheter att bevaka sina ekonomiska intressen i motsvarande mån som andra företag och institutioner i näringslivet gör. Jag utgår från att kontrollen av företagarna kommer att göras på ett sådant sätt att hederliga företagare inte skall åsamkas några olägenheter. Samtidigt är jag för min del övertygad om att kampen mot den ekonomiska brottsligheten är till stor fördel också för företagarna i vårt samhälle.

Reservation (m)

Förslagen om näringstillstånd bör avvisas.

Etableringsfriheten är av grundläggande betydelse för den fria marknadsekonomin. Regleringar och tillståndskrav inom olika branscher har en tendens att hämma konkurrensen. Riskerna för missbruk är uppenbara.

Dessa invändningar gäller också utredningens förslag om näringstillstånd för restauranger, transportföretag och byggföretag samt bil- och städfirmor. Det ligger inte i konsumenternas intresse att hämma konkurrensen på dessa områden. Den grundläggande tanken i utredningen att man genom näringstillstånd ska kunna åstadkomma att alla företag blir i alla avseenden skötsamma håller inte. Det finns inga garantier för att företag som erhåller tillstånd verkligen blir skötsamma. Om inte företag till skada för konkurrensen ska kunna stoppas på lösa boliner, krävs en ingående kontroll, som förutsätter en stor organisation som antingen ska betalas av skattepengar eller av konsumenterna i form av olika tillståndsavgifter för företagen. Det finns vidare heller ingenting som säger att inte rent bedrägliga företag, som skörtar upp såväl konsumenterna som samhället som helhet, inte kan finna former att bedriva sin verksamhet även utan att följa reglerna i ett tillståndssystem.

I stället för att bygga upp en tillståndsbyråkrati bör resurserna hos stat och kommun användas för att ingripa mot företag, som inte sköter sina åligganden mot samhället och konsumenterna.

Suppleantyttrande avgavs av Lennart Rydberg (fp) med hänvisning till ovannämnda reservation.

1.50 Malmö kommun:

Majoriteten

Det torde råda allmän enighet om att det är nödvändigt med åtgärder från samhällets sida för att komma tillrätta med de missförhållanden som kommissionens olika förslag avser att stävja. Därmed är emellertid inte sagt att de av kommissionen föreslagna åtgärderna i det nu framlagda paketet är de bästa. Det är troligt att det för konsumenterna i det långa loppet bästa vore ett fritt tillträde till marknaden utan några hinder för nyföretagare eller verksamheter som är igång. Detta skulle främja kvalitets- och priskonkurrens, kundservice m. m. En sådan frihet borde emellertid sammankopplas med möjligheter till snabba och effektiva reaktioner från samhällets sida i fall av missbruk. Detta skulle innebära att det vore naturligt att stärka samhällets resurser i detta led, dvs. bättre ekonomiska och andra resurser för polis- och åklagarmyndigheterna och – inte minst hos domstolarna – med förstärkning inte bara helt allmänt utan kanske framför allt av deras

resurser att handha de speciella problem som den ekonomiska brottsligheten vållar. Nu har man dock inte valt en lösning efter dessa linjer utan i stället ett kontrollsystem i etableringsledet.

Förslaget innebär att regeringen skall som villkor för tillstånd att bedriva näring inom vissa branscher kunna bestämma att sökande skall uppfylla ett eller flera av tre krav och att det vidare skall ankomma på regeringen att bestämma vilka branscher som skall omfattas av tillståndsplikt. De villkoren är 1) lämplighet med avseende på laglydnad och "benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna, 2) grundläggande utbildning i företagsskötsel och 3) ekonomiska garantier.

Dessa villkor är inte speciellt märkvärdiga; de är snarast ganska självklara, i vart fall de två första, och får betraktas som tämligen måttfulla. Man kan med skäl utgå från att den stora majoriteten av dem som bedriver eller avser att bedriva verksamheter inte skulle göra detta om de inte uppfyllde dessa krav. Nu är det som bekant inte alla företagare som resonerar så utan som medvetet åsidosätter sina skyldigheter mot inte minst det allmänna, och åtgärder för att komma tillrätta med dem är därför behövliga. Kommunstyrelsen har därför inte någon erinran mot en lagstiftning om näringstillstånd i enlighet med förslaget.

Reservation (m, fp)

Det av kommunstyrelsens majoritet beslutade yttrandet innefattar flera synpunkter som vi kan ställa oss bakom. Bl. a. förs i inledningen av yttrandet ett resonemang om det för konsumenterna gagneliga i ett fritt tillträde till marknaden utan några hinder för nyföretagare eller verksamheter som är igång. Enligt vår uppfattning hade det mot denna bakgrund varit logiskt att avstyrka att kommissionens förslag läggs till grund för lagstiftning. Kommunstyrelsens majoritet har emellertid inte dragit denna slutsats fullt ut.

Vi menar att förslaget om näringstillstånd bör avvisas. Näringsfriheten är av grundläggande betydelse för den fria marknadsekonomin och därmed för vår välfärd. Fritt tillträde till marknaden är av utomordentligt stor betydelse för det svenska näringslivet. Genom ett fritt tillträde främjas även kundservice, kvalitet- och priskonkurrens m. m. till fromma för konsumenterna.

Den i utredningen framförda grundläggande tanken är att genom näringstillstånd åstadkomma att alla företag blir i alla avseenden skötsamma. Förslaget kommer med all sannolikhet inte att ge de önskade effekterna eller leda till de uppsatta målen utan det kommer snarare att medföra en rad skadliga konsekvenser. Det finns inga garantier för att företag som erhåller tillstånd verkligen blir skötsamma. Etableringskontroll är ingen garanti för ett seriöst företagande. Icke seriösa personer kommer utan större svårigheter att kunna kringgå reglerna.

Kommissionens förslag hämmar initiativ och innovationsvilja och kan komma att få förödande konsekvenser för nyföretagande, etableringsvilja och konkurrensfrihet. I stället för att bygga upp en tillståndsbyråkrati bör åtgärder vidtas för att på ett bättre sätt utnyttja redan existerande möjligheter till kontroll och ingripande från samhällets sida i fall av missbruk.

Detta kan ske bl. a. genom att myndigheterna snabbare följer upp skattekrav och andra krav på företagen. Härigenom får man på ett tidigt stadium möjlighet att vidta åtgärder gentemot företag med bristande betalningsförmåga eller där betalningsvilligheten är låg.

Också genom lämpligt utformade regler om näringsförbud blir det möj-

ligt att träffa de illojala och oseriösa näringsidkare med åtgärder, istället för att med regler som drabbar alla näringsidkare försvåra och byråkratisera näringslivet.

1.51 Göteborgs kommun:

Göteborgs kommun tillstyrker att regeringen via en ramlag i enlighet med kommissionens förslag ges bemyndigande att för viss bransch föreskriva tillståndsplikt. En bransch där sådan tillståndsplikt synes befogad är enligt kommunens mening restaurangbranschen.

Förekomsten av ekonomiska och andra oegentligheter inom restaurangbranschen har uppmärksammats av kommunens socialförvaltning. Kommunen har bl. a. av detta skäl aktivt medverkat till en översyn av reglerna för serveringstillstånd.

Kommissionens förslag torde för kommunens del innebära att frågor om prövning av serveringstillstånd och den därmed samanhängande tillsynsverksamheten i fortsättningen kan bedrivas uteslutande från sociala och nykterhetspolitiska utgångspunkter, vilket överensstämmer med det ursprungliga syftet.

Då det gäller övriga av kommissionen nämnda kritiska branscher har kommunen en roll som kund. Göteborgs kommun tillämpar sedan två år ett upphandlingsförfarande med kontroll av tilltänkta entreprenörers och leverantörers registrering och betalning av skatter och avgifter. Härigenom garanteras så långt som möjligt att enbart seriösa företagare anlitas.

Reservation (m, fp och c)

Utredningens förslag om näringstillstånd för restaurang-, transport-, bygg-, bil- och städföretag bör avvisas.

Etableringsfriheten är av grundläggande betydelse för den fria marknadsekonomin. Regleringar och tillståndskrav inom olika branscher har en tendens att hämma konkurrensen. Riskerna för missbruk och att tillståndskriterierna baseras på alltmer oklara bedömningar är uppenbara.

Den grundläggande tanken i utredningen att man genom näringstillstånd ska kunna åstadkomma en avsevärt förbättrad skötsamhet hos företagen kan ifrågasättas. Bedrägligt företagande av större omfattning kommer man knappast till rätta med genom ett tillståndssystem av det slag utredningen förordar.

Vidare kan mot utredningens förslag anföras att om inte företagsetableringar ska kunna stoppas på lösa boliner, krävs en ingående kontroll, som förutsätter en stor organisation som antingen ska betalas av skattepengar eller av konsumenterna i form av olika tillståndsavgifter för företagen. I stället för att bygga upp en tillståndsbyråkrati bör resurserna hos stat och kommun användas för att ingripa mot företag, som inte sköter sina åliggande mot samhället och konsumenterna.

1.52 Landsorganisationen i Sverige (LO):

När det gäller grunddragen i kommissionens förslag tillstyrker LO dessa. Precis som kommissionen anser vi att näringstillstånd ska användas som ett kriminalpolitiskt instrument i branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Näringspolitiskt är ett system med allmän etableringskontroll eller behovsprövning av nyetableringar ett så långtgående och systemförändrande förslag, att det med de underlag och kunskaper vi idag har om hur marknaderna fungerar inte kan förordas.

Behovet av ett system med näringstillstånd har uppstått därför att vissa branscher fått så omfattande inslag av ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter att hela branschens sundhet kan äventyras. Kommissionen framför en övertygande redovisning över att detta är förhållandet i flera branscher.

– – –

LO kan inte (heller) instämma i förslaget att lagen ska vara tidsbegränsad. Den utvärdering av lagen som kommissionen anser bör göras kan ändå göras närhelst regering eller riksdag så önskar. Att göra lagen tidsbegränsad skapar bara ett intryck av att man inte riktigt tror på det förslag man lämnar. Däremot instämmer vi i princip med kommissionen att krav på näringstillstånd inte ska gälla för all framtid i viss bransch utan när lagens syfte att minska den ekonomiska brottsligheten har uppnåtts i denna bransch bör man kunna överväga lättnader i hela eller delar av branschen.

– – –

Kommissionen anser att endast 5–6 branscher samtidigt bör vara inne i systemet med näringstillstånd. LO kan inte dela denna uppfattning utan anser att det är de obeserverade förhållandena i varje bransch som ska vara avgörande. Om dessa förhållanden sedan existerar i fyra eller tio ytterligare branscher kan inte spela någon roll. Med kommissionens egen argumentering måste det åtminstone vara betydelsefullt om branscherna är små eller stora.

– – –

LO delar kommissionens uppfattning att inte bara nytillträdande utan också befintliga företag i en berörd bransch bör omfattas av systemet. Att göra detta från första början med alla företag är praktiskt omöjligt – antalet ansökningar blir för stort. Kommissionen föreslår då att de befintliga företagen förs in i systemet efter hand men att man då måste ställa lägre krav på dem ju längre de varit verksamma och ju mindre belastningen på dem är.

LO har i sin rapport föreslagit ett alternativt system som vi menar att regeringen bör överväga. Vi anser att de befintliga företagen ska betraktas som om de hade näringstillstånd och den enda skyldigheten för dem i det här sammanhanget är att se till att de blir registrerade. För de befintliga företagen gäller alltså ett slags automatiskt näringstillstånd. Om de däremot sedan bedriver oseriös verksamhet ska de förbjudas att i fortsättningen bedriva denna inom branschen. När tillståndet att bedriva näringsverksamhet ska dras in för de företag som fått ett automatiskt näringstillstånd ska samma villkor gälla som för de företag som fått sitt tillstånd efter en vanlig ansökan.

– – –

1.53 Fastighetsanställdas Förbund:

Till skillnad från kommissionens åsikt anser förbundet att de tre kriterierna för tillståndsgivning alltid skall vara obligatoriska för erhållande av näringstillstånd. Lika nödvändigt är att brott mot kollektivavtal eller underlåtenhet att iakttaga gällande lagar som reglerar förhållandet på arbetsmarknaden skall utgöra hinder för näringstillståndsgivning vid vandelsprövningen. Beträffande utbildning i företagsskötsel borde det vara självklart att även kunskaper om kollektivavtal och arbetsmarknadslagstiftning skall ingå i utbildningen.

Kommissionens förslag till lag om näringstillstånd bör inte vara tidsbegränsad.

Förbundet delar kommissionens uppfattning att företagen skall ställa ekonomiska garantier för skatter och avgifter samt att tillståndsplikt bör gälla även befintliga företag i aktuell bransch.

– – –

1.54 Hotell- och Restauranganställdas Förbund:

Hotell- och Restauranganställdas Förbund har under lång tid tillbaka fört diskussionen om etableringskontroll för restaurangbranschen. Första gången frågan behandlades i beslutande organ var vid förbundskongressen 1968. Kravet på etableringskontroll har hela tiden haft sin grund i restaurangbranschens struktur. Även om branschen ständigt genomgår förändringar och strukturomvandlingar har under hela 70- och 80-talet etableringskontrollkravet varit en aktuell facklig stridsfråga.

Restaurangbranschutredningen, som avgav sitt slutbetänkande 1978, kartlade branschens förutsättningar och förhållanden. Emellertid avstod utredningen ifrån att ange några direkta etableringsförslag trots att den konstaterade stora brister inom näringen.

Hotell- och Restauranganställdas Förbund har emellertid i ett eget handlingsprogram inför 80-talet påvisat behovet av etableringskontroll. Vi har också angivit olika förslag till denna etableringskontrolls uppbyggnad och funktion. Enligt vår mening utgör etablering av icke seriösa företag en allt svårare konkurrens för ansvarskännande företag. En samhällsreglerad sanering av hotell- och restaurangbranschen bör ske i två etapper.

För det första måste en kortsiktig och snabbverkande sanering genomföras så att avarter av illegal verksamhet omgående upphör. På samma sätt måste på mycket kort tid näringspolitisk balans åstadkommas inte minst i syfte att skapa säkra och trygga verksamhetsformer för både anställda och företagare.

På längre sikt fordras en fortlöpande samhällskontroll av näringens utveckling och struktur. Det behövs både politiska och ekonomiska insatser från samhällets sida inte minst ur utbildnings- och sysselsättningssynpunkt. Vi hälsar därför med stor tillfredsställelse Eko-kommissionens förslag till etableringskontroll eller näringstillstånd som kommissionen antagit som *arbetsnamn*. Vi delar helt kommissionens uppfattning att förslaget om näringstillstånd enbart är en av flera åtgärder i kampen mot oseriös företagsverksamhet och ekonomisk brottslighet.

I enlighet med kommissionens förslag menar förbundet också att en allmän etableringskontroll över hela näringslivet inte är realistiskt genomförbart och inte heller politiskt önskvärt. Emellertid kan frågan om antalet berörda branscher ytterligare diskuteras och en närmare kartläggning av ett bredare behov måhända borde övervägas.

Förutom att antalet branscher eventuellt borde utökas är det också enligt vår mening ett alldeles för snävt synsätt på oseriösa företags handlande som kommissionen använt sig av. Prövning av huruvida arbetsmarknadens lagar och avtal tillämpas på ett riktigt sätt borde ingå i den vandelprövning som Eko-kommissionen föreslår.

1.55 Svenska byggnadsarbetareförbundet:

Kommissionen har alltså valt att föreslå ett selektivt införande av näringstillstånd. Detta är en princip som stöds av förbundet. Huvudregeln i svenskt näringsliv skall också i fortsättningen vara en fri etableringsrätt.

Krav på näringstillstånd bör, i enlighet med kommissionens förslag endast omfatta branscher inom vilka problemen med oseriös verksamhet är påtagliga.

– – –

Enligt förbundets mening bör kravet på näringstillstånd omfatta förbundets samtliga avtalsområden. Systemet bör vidare baseras på en obligatorisk tillståndsprövning där en regional myndighet, t. ex. länsstyrelsen, beslutar i tillståndsärendet. Vidare skall arbetsmarknadens organisationer fungera som remissinstans. Vid tillståndsprövningen skall den sökandes aktuella och tidigare vandel samt branschkunskaper och kännedom om sina skyldigheter som företagare prövas. Tillstånden skall kunna återkallas. Överträdelse av näringstillstånd skall vara straffsanktionerat. Slutligen skall redan etablerade företag automatiskt beviljas tillstånd.

Som framgått av föregående stycke överensstämmer förbundets krav på utformningen av etableringskontrollsystemet i stora stycken med det förslag som kommissionen presenterat. I vissa detaljer är förbundet dock tveksamt till kommissionens förslag. Detta gäller t. ex. kravet på bankgaranti samt behandlingen av redan etablerade företag.

Vidare anser förbundet att vandelsprövningen bör utvidgas till att omfatta också t. ex. brott mot kollektivavtal, arbetsmiljöbestämmelser etc. Förbundet förordar också att man vid tillståndgivningen inte prövar endast företagarens ekonomiska kompetens utan också dennes branschkunskaper.

1.56 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

Det är uppenbart att koncentrationen av ekonomiska brottslighet inom vissa branscher är så betydande att särskilda krav bör ställas på den som vill utöva näringsverksamhet inom sådana områden.

Ekonomiska brottslighet innebär illojal konkurrens för seriösa företag. De sociala konsekvenser den medför för anställda är så allvarliga att personer som visat sig inte kunna driva verksamhet, på ett ur samhällets synpunkt acceptabelt sätt, inte bör tillåtas vara verksamma inom dessa branscher. Förbundet tillstyrker därför kommissionens förslag om näringstillstånd med vandelsprövning i sådana branscher.

Erfarenheter från nuvarande tillståndsprövning inom vissa områden visar emellertid på svårigheten att få prövningen effektiv. Den handläggning som föreslås kan, enligt förbundets mening, bli effektiv endast genom aktiva utbildningsinsatser och genom tillgång till registeruppgifter för hela landet. Det bör också ställas krav på den som vill driva näring inom det aktuella området, att denna medverkar med upplysningar om sin tidigare verksamhet. Ett sådant krav bör ställas på alla som det saknas uppgifter om i svenska register.

Förbundet tillstyrker också kommissionens förslag angående fältkontroll och nya tjänster. Beträffande vilka företag som ska omfattas av tillståndskravet delar förbundet kommissionens uppfattning att principiellt bör alla företag i den aktuella branschen omfattas, men att kontrollen inledningsvis bör inriktas på nystartade företag. Det är emellertid förbundets uppfattning att företag som inte redovisat verksamhet eller inte registrerats ska anses som nytillträdande och avkrävas näringstillstånd.

Inledningsvis vill vi uttrycka tillfredsställelse över att 15 års arbete med att skapa opinion emot den oseriösa verksamheten nu synes ge resultat. Målareförbundet har under denna period, inom sina båda branscher; måleribranschen och billackerarbranschen, kunnat observera hur den oseriösa verksamheten utvecklats i ett allt snabbare tempo.

Den osunda konkurrens som uppstått genom att vissa företag har kunnat utföra arbete åt beställare till bortemot halverade priser i förhållande till den seriösa verksamheten, har till sist blivit olidlig även för de mest ambitiösa företagarna. Företagarna har att endera lägga ner företaget, eller konkurrera med samma metoder som fiffelföretagen. Det har under senare år lett till att företagen särskilt sökt att undandra sig skyldigheter gentemot samhället.

– – –

Redogörelsen av problemen utgör en bra sammanfattning. Möjligen kan det tillföras att näringsidkarnas ekonomiska brottslighet och skatteundandragande drar med sig andra personer, parter som utan näringsidkarnas initiativ skulle avstått. Sannolikt förekommer det att beställare och köpare av tjänster eller varor tar initiativet, men de branscher vi har erfarenhet av är det långt oftare näringsidkaren som tar sådana initiativ. Då en anställd har tubbats att vid ett tillfälle deltaga i sådan verksamhet, är det närmast som att "tappen gått ur tunnan" och man är därefter beredd att ställa upp på vilka uppgörelser som helst som ger ekonomisk vinning.

– – –

Avslutningsvis vill vi understryka att vi delar kommissionens uppfattning att det erfordras många ingredienser för att begränsa den osunda verksamheten som samhället i princip tillåtit att växa utan några mer omfattande motåtgärder.

– – –

Det gäller att skapa bättre moral. Det är därför vår förhoppning att regeringen söker ändra beteendet genom att frågan behandlas i skolorna och att allmänna opinionen påverkas med kampanjer under medverkan av folkrörelser och massmedier. Facket som har ett särskilt samhällsansvar har anledning att välkomna varje initiativ och ställa sina resurser till förfogande.

Vi är något tveksamma till kommissionens sammanfattning om vad som skall vara karaktäriserande för om näringstillståndsprövning är av behovet. Kommissionen säger i sammanfattningen: "Om de misskötsamma företagarna tillsammans utgör ett hot mot den seriösa delen av branschen, bör man kunna anse att antalet misskötsamma är betydande". Detta kan man instämma i, men det finns också anledning att införa näringstillståndsprövning i de fall en bransch visar sig ha en svällande andel ekonomisk brottslighet, även om omfattningen inte ännu utgör ett omedelbart hot mot hela branschen.

Vi delar kommissionens uppfattning att kommissionens förslag om näringstillstånd skall kompletteras med vidgade möjligheter att utfärda näringsförbud. Sålunda anser vi att upprepade brott mot lagar, avtal, men också utbrett utnyttjande av oseriösa underleverantörer/underentreprenörer skall kunna föranleda näringsförbud.

Företag som fortsätter sin verksamhet efter det att den tidigare företagaren fått näringsförbud, bör granskas av auktoriserad revisor tillsatt av staten, under samma period som den föregående företagsledaren är behäftad med näringsförbud. Detta för att begränsa möjligheterna till bulvanförhållande.

Den ekonomiska brottsligheten sådan den utvecklats utgör ett av samhällets största problem. Enligt en ganska nyligen presenterad vetenskaplig studie uppskattas enbart skatteundanhållandet till 20–30 miljarder kronor i 1980 års penningvärde. Sådan kriminalitet svarar självfallet för många allvarliga ekonomiska, sociala, politiska och inte minst samhällsmoraliska skador. Arbetare- och fackföreningsrörelsen har allt sedan problemets omfattning blivit allmänt känt pläderat för att kraftfulla insatser så snart som möjligt måste vidtas för att motarbeta ekonomisk brottslighet. Denna kamp har vi i allt väsentligt fått föra ensamma. Borgerliga politiker och företrädare för näringslivet har i denna kamp bara undantagsvis slutit upp vid vår sida. Detta ointresse bottnar i en ideologisk grundsyn där rättvise- och jämlikhetsaspekter aldrig haft någon framskjuten position. De förslag till åtgärder som Kommissionen mot ekonomisk brottslighet här framlägger utsätts idag av borgerligheten och näringslivet för hård och onyanserad kritik. Man har framhållit att lagen är ett hot mot vår hävdvunna rätt till näringsfrihet, man pekar på tekniska brister i lagens utformning, på hotet mot rättssäkerheten, ja, man har till och med påstått att lagen påskyndar en utveckling som leder till ett samhälle av öststatsmodell. Allt detta är självfallet nonsens och deras kritik är inget annat än ett förtäckt försvar mot den nu rådande ordningen där "marknadskrafterna" kan spela fritt på löntagarnas och samhällets bekostnad. Styrkan i deras argument bör enligt förbundet värderas mot denna bakgrund.

För fackföreningsrörelsen är frågan emellertid av högsta prioritet. Som ett resultat av 1981 års LO-kongress tillsattes en kommitté som fick till uppgift att arbeta fram förslag till lämpliga åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. En av huvudpunkterna i den rapport utredningen avlämnade var förslaget om etableringstillstånd, ett som i betydelse ligger nära det av kommittén i stället valda ordet näringstillstånd. I allt väsentligt kommer de båda kommittéerna till samma resultat, såväl vad avser orsakerna som de åtgärder som bör tillgripas för att stävja den ekonomiska brottsligheten. Förbundet vill redan här framhålla sin tillfredsställelse över förslaget som vi tror kommer att bli ett verkningsfullt medel för att motverka de mest flagranta oegentligheterna inom de aktuella branscherna.

Kommissionen har i sitt förslag föredragit benämningen näringstillstånd framför etableringskontroll. Förbundet är införstått i orsakerna till detta och ehuru vi anser att man här har överdrivit väsentligheten av att skifta begrepp tillstyrker förbundet åtgärden.

– – –

Enligt kommissionen bör huvudprincipen vara att både nytillträdande och befintliga företag skall omfattas av kraven på näringstillstånd. Förbundet menar att ett dylikt tillvägagångssätt skulle bli praktiskt ogenomförbart. Vi anser att de befintliga företagen skall betraktas som om de hade näringstillstånd och den enda skyldigheten för dem i detta sammanhang är att se till att de blir registrerade. För de befintliga företagen skall sålunda ett automatiskt näringstillstånd gälla. Om de däremot senare bedriver oseriös verksamhet skall de förbjudas att i fortsättningen bedriva verksamhet inom branschen. När tillståndet skall dras in för de företag som fått ett automatiskt näringstillstånd skall samma villkor gälla som för de företag som fått sitt tillstånd efter vanlig ansökan.

1.59 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

TCO delar kommissionens uppfattning att krav på näringstillstånd bör vara ett verkningsfullt sätt att stävja missförhållanden i specifika branscher. I debatten förs ofta fram starka principiella invändningar mot detta slag av – som det hävdas – begränsningar i den fria etableringsrätten och det sägs att viktiga marknadsekonomiska spelregler sätts ur funktion. Enligt TCO är detta överdrivna farhågor och man kan konstatera att de argument som framförs och de generaliseringar som används oftast medför att förslagens sakliga innebörd inte diskuteras eller analyseras.

Inom många områden utövar samhället redan i dag olika former av kontroll, godkännande e. dyl. innan viss verksamhet får utövas. Betänkandet ger här en god bild både över motiven till dessa åtgärder och vilka områden som omfattas. Som exempel kan nämnas krav på legitimation för läkare och tandläkare, auktorisationsregler för advokater och revisorer, krav på ekonomisk säkerhet för resebyråer och etableringstillstånd för handel med skrot, inkassoverksamhet, bankrörelse m. m. Dessa olika slag av etableringsreglering har inneburit till helt övervägande del positiva effekter – om detta lär det råda stor enighet. De nu aktuella förslagen innebär ingen principiell skillnad vad gäller ev. ingrepp i etableringsmöjligheter etc.

Flera av TCOs förbund har länge krävt åtgärder i syfte att främja en sund konkurrens inom sina branscher. Sålunda beslöt t. ex. Handelstjänstemannaförbundets (HTF) senaste kongress 1982 att förbundet ska verka för införandet av etableringskontroll där så erfordras. Föreliggande förslag från kommissionen mot ekonomisk brottslighet uppfyller väl de krav förbundet ställt i detta sammanhang.

TCO kan dock inte inse varför den föreslagna lagen ska få begränsad giltighetstid. Alla lagar bör ständigt vara föremål för omprövning och riksdagen har att stifta, ändra och avskaffa lagar när den så finner lämpligt. Dessutom är detta en fullmaktslag dvs. riksdagen ger regeringen fullmakt att införa krav på näringstillstånd. Regeringen har ju därvid vid varje tidpunkt möjlighet att välja om och i vilken omfattning lagen ska utnyttjas. TCO föreslår därför att lagen ej skall tidsbegränsas.

1.60 Centralorganisationen SACO/SR:

SACO/SR avstyrker förslaget om näringstillstånd. Det är knappast meningsfullt att temporärt pröva vissa branscher och till enskilda delar såsom redovisas i betänkandet. Förslaget medför också en dubbelkontroll, eftersom kontroll av skatteinbetalningar finns redan i dag.

1.61 Sveriges Advokatsamfund:

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslår nu betydelsefulla inskränkningar i näringsfriheten. Enligt delbetänkandet skulle sålunda införas en rätt för regeringen att föreskriva att visst slag av näringsverksamhet fick bedrivas endast av den som fått tillstånd därtill i den ordning den föreslagna lagen anger. Föreskrift om näringstillstånd för visst slag av näringsverksamhet skulle av regeringen få meddelas, om det finns grundad anledning antaga att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna.

Skall en så betydelsefull nyhet införas i svensk rätt måste starka skäl

föreligga. Samfundet kan inte finna att kommissionen i betänkandet visat på sådana skäl.

Följande punkter har i den allmänna motiveringen särskilt berörts av kommissionen.

Vid en internationell jämförelse har kommissionen funnit att förhandskontroll av företag är vanligt förekommande i andra länder, både i Europa och i USA. Enligt kommissionen ställs förhållandevis låga krav på företagen i Sverige. Denna nivå kan emellertid enligt samfundets mening inte bedömas med hänsyn till bestämmelserna om förhandskontroll. Av väsentligt större betydelse är effektiviteten av den tillsyn och kontroll från det allmännas sida som företaget är föremål för sedan etableringen skett. Redan från sin etablering står företagen i Sverige under övervakning och kontroll av en lång rad olika myndigheter. Av betänkandet framgår också att utländska kontrollsystem haft andra syften än att bekämpa ekonomisk brottslighet och främja skatte- och avgiftsbetalningar. Några slutsatser i detta hänseende kan därför inte dras av betänkandets genomgång av utländsk rätt.

Kommissionen anför vidare att sanering är nödvändig i vissa branscher där ekonomisk brottslighet samt underlåtenhet att betala skatter och avgifter är särskilt vanlig.

Samfundet ser självfallet med stort allvar på de stegrade tendenserna till skatte- och avgiftsundandragande i Sverige. De belopp som kommissionen i förevarande – och tidigare – delbetänkanden anfört är betydande. Liksom när det gällt andra förslag av kommissionen vill samfundet dock i anslutning till delbetänkandet "Näringstillstånd" understryka, att de ingripande åtgärder kommissionen här och annorstädes föreslår självfallet inte kommer att leda till att någon väsentlig andel av de uteblivna beloppen kommer att tillföras det allmänna. Förslagen måste bedömas mot denna bakgrund.

Sålunda framhålls i förevarande betänkandet att, när det gäller två av de enligt kommissionen mest belastade branscherna, nämligen åkeribranschen och restaurangbranschen, tillståndsplikt innefattande en omfattande vandelsprövning redan förekommer. Vad avser restaurangbranschen föreslår kommissionen en mindre omfattande vandelsprövning (se sid.285, st. 1.). Vad avser transportbranschen uttalar kommissionen: "Prövningen har i denna del ungefär samma innehåll som den vandelsprövning kommissionen föreslår." Kommissionen har inte anfört några skäl för antagandet att kravet på näringstillstånd enligt betänkandet skulle ha större effekt när det gäller sanering av vissa branscher än hittillsvarande tillståndskrav haft.

Det kan tilläggas att under senare år en rad olika åtgärder vidtagits för att öka kompetens och resurser inom den polisiära verksamheten beträffande ekonomiska brott och för att göra skatte- och avgiftsindrivningen mer effektiv. De sålunda vidtagna åtgärderna har ännu ej fått full genomslagskraft. Enligt samfundets uppfattning vore det lämpligt att avvakta resultatet av dessa åtgärder innan lagstiftning av typen näringstillstånd övervägs.

– – –

Enligt kommissionens mening skall både nytillträdande och befintliga företag omfattas av kraven på näringstillstånd när regeringen bestämt att näringstillstånd skall krävas för visst slag av näringsverksamhet. Kommissionens ståndpunkt synes vara orealistisk. Inom samtliga av kommissionen för näringstillstånd rekommenderade branscher bedriver företagen i huvudsak sin verksamhet på att sätt som ej ger anledning till anmärkningar från det allmännas sida. Många företag har bedrivit sin verksamhet under många år. Företagen har startats medan näringsfrihet i branschen rådde och därefter drivits anmärkningsfritt. En samhällelig prövning av oförvit-

liga företagares rätt till fortsatt verksamhet framstår som onödig och kränkande. Införs krav på näringstillstånd bör därför endast nytillträdande företag ha skyldighet att ansöka om sådant tillstånd. Prövning av redan etablerade företags rätt att bedriva verksamhet bör ifrågakomma blott om företaget skulle brista i laglydning eller underlåta att betala sina skatter och avgifter. Om krav på näringstillstånd införs endast för nystartade företag uppkommer visserligen en viss mindre konkurrensolikhet mellan företagen i en bransch. Den synes inte vara så betydande att den kan försvara den arbetsbelastning på administrationen som handläggningen av tusentals onödiga ärenden om näringstillstånd skulle utgöra.

Redan etablerade företag inom de branscher, för vilka kommissionen rekommenderar att näringstillstånd skall krävas, uppgår sammanlagt till inte mindre än omkring 51 000.

– – –

Sistnämnda tal bör ses i relation till kommissionens uppgift om att handläggningstiden för varje ärende om näringstillstånd enbart hos länsstyrelsen kan beräknas till två timmar. Den totala tiden för handläggning av samtliga ärenden om näringstillstånd i den utsträckning kommissionen rekommenderat skulle följaktligen enbart såvitt avser redan etablerade företag vara 102 300 arbetstimmar. För handläggning av tillståndsärenden vid länsstyrelserna har kommissionen tänkt sig en personalstyrka omfattande totalt 73 personer. För det fall att kommissionens förslag går igenom skulle tydligtvis denna personalstyrka bli sysselsatt drygt ett år enbart med att handlägga ansökningar om näringstillstånd från redan etablerade företag.

1.62 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Kommissionen föreslår att krav på näringstillstånd skall införas i vissa branscher där ekonomisk brottslighet bedöms vara särskilt vanlig och skatte- och avgiftsdisciplinen särskilt dålig.

I likhet med vad som gäller ett flertal andra förslag från kommissionen är den analys av behov och alternativ som ligger till grund för det föreliggande förslaget påfallande tunn. Det är enligt fakultetsnämndens mening beklagligt.

Nämnden vill inledningsvis framhålla att den etableringsfrihet som råder på den svenska marknaden har utomordentligt stor ekonomisk betydelse och utgör en hörnpelare i vårt ekonomiska system. Näringsfriheten utgör också ett viktigt inslag i ett fritt samhälle. I samband med varje förslag om inskränkningar i denna måste därför noga övervägas, inte bara om förslaget kan väntas få de avsedda effekterna utan även om dessa överstiger de negativa verkningar som inskränkningen kan förväntas få från konkurrenssynpunkt. Enligt fakultetsnämndens mening finns det risk för att vissa av de föreslagna föreskrifterna kommer att få en alltför avhållande verkan på nyetableringen i resp. bransch. Det sagda gäller inte minst kravet på ställande av säkerhet för skattefordringar m. m. Allvarligt är vidare, om reglerna kan komma att utnyttjas så att olika branschorganisationer, om de så önskar, kan reglera antalet nytillträdande näringsidkare. Fakultetsnämnden vill därjämte understryka vikten av att lagen inte får verka som en plattform från vilken ytterligare inskränkningar i näringsfriheten kan komma att ske. Som bakgrund till sitt förslag om näringstillstånd har kommissionen redovisat dels regler angående tillståndsplikt som redan *föreligger i olika branscher (transportsektorn, restaurangbranschen etc.)*, dels föreskrifter om näringstillstånd som gäller i vissa främmande länder.

Om bestämmelser om näringstillstånd skall gälla redan etablerade före-

tag bör antalet tillståndspliktiga näringsgrenar kraftigt begränsas. Alternativet måste annars bli att avsevärt utöka antalet handläggare vid länsstyrelsen eller att låta bestämmelserna träda i kraft successivt.

Som kommissionen tänkt sig handläggningen av tillståndsärendena jämte kontroll och tillsyn av den tillståndspliktiga verksamheten kommer avsevärda arbetsinsatser och kostnader att nedläggas på laglydiga och lojala företagare i stället för att samhället, såsom borde vara självfallet, koncentrerar sina resurser på den oseriösa och illojala näringsverksamheten.

Kommissionen har ej anvisat i vilken ordning redan etablerade företagare skall begära näringstillstånd. Det är enligt advokatsamfundets mening ett vitalt rättssäkerhetskrav att detta framgår av lagtexten för det fall lagen skulle innefatta kravet att de redan etablerade företagen skall vara pliktiga att ansöka om och få näringstillstånd för att få fortsätta sin verksamhet. Övergångsbestämmelserna i lagen om fastighetsmäklare kan därvid utgöra en lämplig förebild. Skulle regeringen föreskriva att näringstillstånd erfordras för visst slag av näringsverksamhet, bör de vid tiden för beslutets ikraftträdande de redan etablerade företagarna dels vara skyldiga att inkomma med sin ansökan om näringstillstånd först efter viss i lagen angiven tid, förslagsvis sex månader, dels vara berättigade att fortsätta sin näringsverksamhet i avvaktan på lagakraftvunnet beslut om sökta näringstillståndet. Redan etablerade företagare bör också vara befriade från prövning enligt 3 § första stycket andra punkten.

Det hade varit värdefullt att få en utförligare redogörelse för effekterna av nu nämnda regler. Av särskilt intresse hade det varit att få en dylik redovisning i fråga om Norge, Österrike och Västtyskland som enligt kommissionens framställning har omfattande föreskrifter om näringstillstånd. Noteras kan, att i flertalet av de fall som redovisas från utländsk rätt synes tillståndsreglerna snarare ha tillkommit i syfte att skydda allmänheten mot oskickliga yrkesutövare än i syfte att förhindra ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.

1.63 Sveriges Ackordscentral:

Den allt överskuggande delen av ekonomisk brottslighet har att göra med skatterna och sättet för indrivning. Här finns påtagliga brister, vilket har att göra med den förmånsrätt som fortfarande vidlåder skatterna. Det är omvittnat att vi har världens mest effektiva uppbörd – mer än 98% av debiterade skatter kommer in till statskassan. Men vi har också bland de långsammaste uppbörderna med drygt 12 miljarder i eftersläpande skatter.

Slopar man förmånsrätten skulle skattemyndigheterna tvingas att anlägga samma synpunkter på krediterna som inom det privata näringslivet. Som det nu är behöver inte skattemyndigheterna anpassa kontrollfunktionen efter sådana annars självklara kriterier som omsättningshastighet för moms och personalintensivitet vad gäller källskatter. Erfarenheterna från Danmark pekar också på en starkt förbättrad – snabbare – uppbörd sedan förmånsrätten tagits bort.

Det allra enklaste är emellertid att se till att det inte blir några skatterestantier. I princip bör arbetstagaren samtidigt med lönen få ett kvitto på att mot lönen svarande källskatt och arbetsgivareavgift har betalats. Därigenom skulle en stor del av kontrollapparaten kunna undvaras. I stället får det ankomma på facket att vaka över att arbetstagaren får sitt kvitto samtidigt med lönen. På liknande sätt borde kunna ordnas med momsen och punktskatter.

Väljer man denna väg, vilket förefaller ändamålsenligt, måste emellertid

också beaktas tidsaspekten. Det beror på att man inom näringslivet vant sig vid skattekrediten som i vissa branscher utgör en stor, i några fall övervägande del av rörelsekapitalet. Därför behövs en relativt lång anpassningsperiod, låt säga 5 år. Under tiden bör som tidigare sagts marken förberedas genom att ta bort skatteprivilegiet.

Förutom de brottsförebyggande och statsfinansiella synpunkterna på skattekrediten bör beaktas att den utgör en kreditsanitär olägenhet av stora mått. I en normal kreditbedömning kan ju inte gärna ingå att ifrågasätta om kunden har betalat sina skatter. Det kommer därför ofta som en smärtsam överraskning när det visar sig att de förmånsberättigade skatterna lagt beslag på det kreditutrymme som leverantörerna trott vara reserverat för dem. Detta förhållande har börjat speglas i en kärvare kreditpolitik från utländska leverantörer.

Vad gäller näringstillstånd kan vi möjligen förorda ett generellt krav enligt de enkla regler som gäller i Norge för att få handelsrättigheter. Däremot verkar det motbjudande att som föreslås välja ut vissa branscher. Det märkliga är att det i stort sett är samma branscher som åsyftats när vi ovan påtalat den bristfälliga lyhördheten för sådana kriterier som omsättningshastighet och personalintensitet. Därmed bekräftas ingalunda något behov av näringstillstånd men väl av nyansering i övervakningen. Lika stötande och orimligt är förslaget om bankgaranti till förmån för skattemyndigheterna.

Vi avstyrker förslaget om selektivt (godtyckligt) näringstillstånd och föreslår i stället en översyn av uppbördspolitiken i enlighet med vad här sagts.

1.64 Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR):

FAR *avstyrker* förslaget.

Delbetänkandet om näringstillstånd är ett av trettiotalet delbetänkanden, som Kommissionen mot ekonomisk brottslighet avgivit. Delbetänkandet bör därför principiellt sättas in i ett större sammanhang. FAR har beretts tillfälle att avge yttranden över flera delbetänkanden och har därvid bl. a. tagit till utgångspunkt att den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem, men att dess orsaker och omfattning är otillräckligt klarlagda. FAR har vidare invänt mot att åtgärder och kontroller föreslås riktade mot ett stort antal företag i syfte att upptäcka och förhindra missförhållanden i ett litet antal företag. FAR menar att det kan ifrågasättas om vissa av åtgärderna har någon större effekt ens i dessa få företag.

I förevarande delbetänkande har Kommissionen visserligen valt att föreslå åtgärder, icke riktade mot näringslivet i dess helhet utan begränsade till "kritiska branscher", dvs. branscher där problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandraganden synes vara mest aktuella. Kommissionen har därvid föreslagit fem branscher nämligen restaurang-, transport-, bygg-, bil- och städbranscherna. Likväl drabbar kraven på kontroll i form av vandelsprövning, grundläggande utbildning i företagsskötsel och ekonomiska garantier ett stort antal företag utan att de grundläggande orsakerna till ekonomisk brottslighet tillräckligt klarlagts.

1.65 Svenska Revisorsamfundet (SRS):

Samfundet har i remissvar på tidigare avlämnade delbetänkanden från kommissionen ställt sig kritiskt till den brist på empiriskt utredningsmaterial som vi anser skall ligga till grund för den typ av generellt verkande

lagstiftning som kommissionen föreslår. Även i nu föreliggande betänkande saknas en samlad bild av omfattningen av de problem som kommissionen genom sina förslag önskar komma tillrätta med. Kommissionen ger endast enstaka exempel på misskötsamhet och kvalificerat brottsligt förfarande. Samfundet anser därför nu liksom tidigare att det material utredningen stöder sig på är för knapphändigt för att ligga till grund för lagstiftning.

1.66 Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF):

Kommissionen föreslår näringstillstånd för vissa branscher. Vi anser det felaktigt att skötsamma företagare skall drabbas av speciella avgifter och kontroller på grund av att andra företag inom samma bransch missköter sig: De som missköter sig skall drabbas av sanktioner. Lagen om näringsförbud har tillkommit för dessa och denna lag skall användas för att stoppa dem som ej bör vara företagare på grund av uppenbart missbruk av gällande bestämmelser och lagar. Det är i de skötsammas intresse att konkurrensen ej snedvrides på att vissa är illojala men detta skall åtgärdas genom redan befintliga lagar. Storleken av statens förluster i restförda skatteinkomster och avgifter skall begränsas genom snabbare och effektivare indrivning av statens fordringar.

Kommissionen har konstaterat, att om ekonomisk brottslighet och skatteundandragande breder ut sig inom näringslivet, försvåras konkurrensförhållandena för de näringsidkare som driver sin verksamhet i enlighet med nu gällande regler. Samfundet instämmer i denna bedömning men vill framhålla att det i denna del inte är regelsystemet i sig som är något problem, utan att det är samhällets möjligheter att övervaka efterlevnaden av gällande regler som inte är tillräckliga. Vidare är det enligt samfundets mening en fråga om attityd i förhållande till det regelsystem som finns. Att ändra på attityder genom införande av en generellt verkande lagstiftning torde dock vara en närmast omöjlig uppgift. Samfundet vill därför förorda åtgärder som har selektiv verkan och således bara riktar sig mot personer som visat sig vara misskötsamma. Innan ytterligare lagstiftning på området vidtas bör därför enligt samfundets mening en utvärdering av erfarenheterna med den sedan någon tid tillbaka gällande lagen om näringsförbud göras. Då dessutom en kommitté för närvarande håller på att se över denna lag och kan förväntas komma med förslag som innebär utvidgat näringsförbud vid fall av ekonomisk brottslighet utan att konkurs förelegat, är det samfundets mening att nämnda kommittés betänkande skall avvaktas innan eventuellt förslag till införande av "Lag om näringstillstånd" lägges fram.

Samfundet ställer sig avvisande till att det för närvarande införes en lag om näringstillstånd. Enligt samfundets mening bekämpas de av kommissionen beskrivna missförhållandena lämpligast genom selektivt verkande åtgärder. Åtgärder som verkar över hela branscher och som baserar sig på ett enligt samfundets mening alltför otillräckligt underlag avstyrkes.

1.67 Jönköpings läns Utvecklingsfond:

Utvecklingsfonden konstarerar att – vid den begränsning i branschkretsen som angetts i utredningen – mycket få av företagen inom fondens målgrupp beröres. Då emellertid kretsen väl kan enkelt vidgas och vi tror att etableringskontroll för tillverkande företag vore olyckligt samt att förslagen har ett allmänt intresse vill utvecklingsfonden ändock begagna tillfället att avge yttrande.

Utvecklingsfonden är i grunden kritisk till kontrollåtgärder som kan utgöra hinder eller försvåra nyetablering. Sedan över 100 år tillbaka gäller som huvudprincip näringsfrihet i Sverige och mycket starka skäl måste finnas för att inskränkningar i denna huvudprincip skall göras.

Såsom utredningen anfört är det trots allt ett relativt litet antal företagare som fuskar eller begår sådana oegentligheter som motiverar långtgående ingripanden. En skärpt taxeringskontroll och ett utvidgat näringsförbud, där brott har konstaterats, synes vara medel som i viss utsträckning kan begränsa ekonomiska brott. Dessa åtgärder är eller kan göras allmänt inriktade. Därmed kan generella regler tillskapas som inte särskilt utpekar vissa branscher även om brottslighet visat sig mera frekvent inom vissa. Utvecklingsfonden vill därför förorda att näringsförbudsprövning generellt införes i samband med domstolsbehandling av brott. Processen eller arbetet för åklagarmyndigheter behöver inte särskilt tyngas av att näringsförbudsfrågan generellt prövas i samband med brottsbehandlingen. Vinsten blir att samtliga branscher kommer att automatiskt omfattas. Den kommitté som behandlar näringsförbudsfrågan bör i varje fall slutföra sitt uppdrag och förslaget bli föremål för behandling innan nu föreslagen vandelsprövning beslutas.

– – –

Tillståndskrav kommer att öka byråkratin, fördröja igångsättning av företag och säkerligen få en psykologisk verkan mot företagsetablering. Avgiftsbeläggningen kan knappast vara avgörande men prövning och nya register medför utsträckta handläggningstider och kommer att ytterligare komplicera nyföretagandet. Redan finns för en företagare en snårskog av kontakter och ytterligare aktörer med vilka samråd måste ske kommer att skrämma och verka hämmande.

För utvecklingsfondens del är det viktigt att vi kan fungera som ett service- och stimulansorgan och som stöd vid nyföretagandet. En sammankoppling med de uppgifter som länsstyrelsen föreslås få med bl. a. inspektioner och kontroller torde inte kunna undvikas. Följden blir då lätt negativ för utvecklingsfonderna i deras försök att skapa en profil där stöd och rådgivning är det centrala.

Sammanfattningsvis vill utvecklingsfonden beklaga att åtgärder skall behöva vidtagas som verkar inskränkande på näringsfriheten. Om så måste ske skall åtgärderna begränsas till minsta möjliga och bör därför i första hand inriktas på en utvidgning av de kontrollinstrument som redan finns. Vi avser därvid i första hand taxeringskontrollen och utvidgat näringsförbud. Nya organisationer eller register skulle därmed inte behöva tillskapas. Det måste anses viktigt att positiva åtgärder från det allmännas sida, då det gäller stöd och stimulans åt nyföretagande, inte motverkas av inskränkningar, som ändå aldrig kan bli heltäckande.

Reservation (s)

Vi vill först konstatera att problemen till större delen förekommer i branscher, som ligger utanför utvecklingsfondernas målgrupp. Vi är mycket tveksamma till att näringstillstånd skulle kunna komma ifråga när det gäller den tillverkande industrin (U-fondens målgrupp). Problemen i vissa servicebranscher är enligt vår uppfattning så stora att vi inte vill motsätta oss de föreslagna åtgärderna med införandet av näringstillstånd, men förutsätter:

att den kommitté som utreder näringsförbudsfrågan får slutföra sitt uppdrag innan beslut fattas

att man är restriktiv när det gäller valet av branscher där näringstillstånd skall krävas

att ett enkelt och obyråkratiskt system eftersträvas
att man noga studerar effekten av vidtagna åtgärder. Skulle det visa sig påkallat bör riksdagen ompröva frågan innan de i förslaget omnämnda fem åren har förflutit.

1.68 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Föreningen har i tidigare yttranden över kommissionens betänkanden förklarat sig dela kommissionens uppfattning att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att komma tillrätta med den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet.

I författningsförslaget till lag om näringstillstånd uttrycks i 1 § att lagen har till ändamål att främja en sund utveckling av näringslivet genom att motverka illojal konkurrens och missbruk av näringsfriheten. Föreningen delar denna målsättning och anser det angeläget att samhället ges resurser att snabbt få vetskap om och möjligheter att sanera den företagsamhet som genom ekonomisk brottslighet och skatteundandragande försvårar för seriösa företag att utvecklas och överleva. Dagens system är i detta avseende klart otillräckligt och förbättringar och kompletteringar är nödvändiga för att önskat syfte skall uppnås.

Föreningens erfarenhet är att nämnda problem är särskilt framträdande inom vissa näringsgrenar. Förhållandena varierar även kraftigt från en region till en annan. Vissa företeelser synes vara koncentrerade till storstadsregionerna medan landsortsregionerna är drabbade av andra typer av problem. Föreningen är därför tveksam till huruvida det är mest effektivt att låta vissa branscher omfattas av tillståndstvång i hela riket.

Nackdelarna med ett system med näringstillstånd är att det oundgängligen kommer att kräva en betydande byråkratisk insats. Även om det endast är en minoritet av företagen inom en utvald bransch som kan misstänkas vara illojal måste samtliga ansöka om tillstånd för att bedriva verksamhet. Visserligen bör tillståndstvånget ha en preventiv effekt och prövningen kan därför väntas leda till att endast ett fåtal kommer att förvägras sökt tillstånd. Föreningen anser att det bör övervägas ytterligare om denna användning av tillgängliga resurser ger det bästa utbytet vid en jämförelse med andra åtgärder.

Dessutom kan det genom att endast vissa branscher utpekas uppfattas så att andra branscher kontrolleras i mindre omfattning eller rent av undantas från kontroll.

Föreningen tror att ett effektivare system kan åstadkommas genom en större flexibilitet. Då det är föreningens uppfattning att vissa branschproblem är förknippade med vissa regioner kan det finnas fördelar med att låta reglerna om näringstillstånd avse endast vissa regioner från tid till annan. Medan det i Stockholmsområdet råder stora problem inom t. ex. restaurangnäringen är problem inom denna bransch inte desamma i landsorten. Omvänt gäller t. ex. kreaturshandel och fiskerinäringen. Ett sådant system skulle emellertid vara lätt att kringgå genom att registrera sig på annan ort.

Föreningen tror därför man uppnår den bästa effekten genom förbättringar inom nuvarande regelsystem.

- En snabbare debitering och restföring av företags skatteskulder. – – –
- Näringsförbudssystemet kan effektiviseras med klarare handläggningsregler och en utvidgning till att avse även andra än de som försatts i konkurs.
- Snabbare indrivning av skulder mot företag än vad som sker idag. Det är nästan alltid missriktad hjälpsamhet av kronofogdemyndigheten att inte snabbt bromsa upp ett företags skuldökning.

- En hårdare satsning på taxering av företag och uppspårning av s. k. svartjobbare. En omfördelning av resurserna från löntagartaxering till företagstaxering bör få till följd en bättre kontroll över den oseriösa företagssamheten.
- Den allmänpreventiva effekt som straff för brott innebär saknas nästan idag. Polis- och åklagarväsendena är kanske alltför inriktade på den traditionella brottsligheten. Som föreningen framfört i andra yttranden över kommissionens betänkanden anser föreningen att dessa sektorer måste tillföras kvalificerad ekonomisk utredningspersonal. Den preventiva effekten av att kunna visa på samhällets effektivitet när det gäller ekonomisk brottsbekämpning bör inte underskattas.
- I likhet med t. ex. åkeribranschen kan man införa visst utbildningstvång vad gäller kunskap om bokföring, skatter m. m. inom de branscher som är problemtyngda.
- I en del länder har man regler som medför automatiskt näringsförbud efter konkurs. För att häva förbudet måste konkursgäldenären eller dess ställföreträdare agera och inför domstol visa sin otadlighet som näringsidkare. Utan att nu ta ställning för ett sådant system anser föreningen att *för- och nackdelar med detta bör övervägas.*

– – –

Sammanfattningsvis vill föreningen anföra följande. Det är angeläget att åtgärder snabbt vidtages för att komma till rätta med ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet. Föreningen har därför i positiv anda diskuterat förslaget om näringstillstånd. Även med ovan framförda synpunkter i beaktande anser föreningen vid en samlad bedömning att de fördelar som kan uppnås vid genomförande av kommissionens förslag är så stora att föreningen tillstyrker förslaget.

2 Vandelsprövning (3 § 1 st. 1)

2.1 Göta hovrätt:

Vad som sålunda anförts rörande kriteriet bristande laglydnad enligt 2 § gäller även vandelsprövningen enligt 3 § i lagförslaget (motiven sid. 230). Även ordet "benägenhet" i 3 § kan ge uppskov till tveksamhet vid tillämpningen.

På sid. 230 och 372 behandlas frågan hur misstanke om brott skall påverka en begäran om näringstillstånd. Hovrätten har uppfattningen att den omständigheten att förundersökning pågår eller att åtal väckts rörande brott av betydelse för tillståndsprövningen bör föranleda att ärendet förklaras vilande i avbidan på sakens avgörande. Däremot bör avslagsbeslut ej få meddelas förrän dom fallit åtminstone i första instans. Från rättssäkerhetssynpunkt är också viktigt att framhålla att t. ex. den omständigheten att en viss misstanke kvarstår även sedan en förundersökning nedlagts inte i och för sig får föranleda att näringstillstånd vägras. Det synes inte heller vara kommissionens mening att så skall ske men detta bör komma till ett tydligare uttryck.

2.2 Kammarrätten i Göteborg:

Vad gäller vandelsprövningen enligt punkten 1 vore en mer exakt beskrivning av de förfaranden som grundar olämplighet önskvärd. Gränsdragningsproblem kan förutsättas uppkomma vid avgörande av frågan om vissa förfaranden medför att någon skall anses olämplig att driva näring i en viss

bransch. Samma förhållande torde gälla benägenheten att fullgöra skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna. Praktiska skäl talar dock mot en kasuistisk utformning av lagtexten. Kammarrätten avstår från att förorda någon ändring i denna del.

Kammarrättspresidenten Wendt (skiljaktig)

Vandelskravet är tvivelsutan det viktigaste men också det mest svårhanterade av de tänkta villkoren för näringstillstånd. Här anser jag att kommissionens förslag är i vagaste laget, i synnerhet mot bakgrund av att tillståndsärendena skall handläggas av förvaltningsmyndighet. Risken är enligt min mening betydande för att den som vill etablera sig på marknaden blir fördröjd i detta därför att han i domstol måste klaga sig till näringstillståndet. De bedömningar som tillståndsmyndigheten enligt förslaget skall göra framstår som mycket krävande. Detta gäller både laglydnadskriteriet och kriteriet "benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna". Det förstnämnda kriteriet påminner i någon mån om det krav på respekt för trafikreglerna, hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken, som sedan länge har gällt inom körkortslagstiftningen (se 7 § och 16 § 6. körkortslagen) och som där har vållat betydande osäkerhet och påtagliga svårigheter i tillämpningen. Också det sistnämnda kriteriet torde många gånger vara svårt att fastslå att det föreligger. Att en företagare häftar med betydande avgifts- och skatteskulder lär i många fall av vederbörande skyllas på oriktiga åtgärder från den fiskala sidan, och det är inte alltid sådana påståenden kan lämnas därhän såsom ogrundade. Sammantaget anser jag att en vandelsprövning för näringstillstånd måste grundas på klarare preciserade rekvisit än de som kommissionen har presenterat.

2.3 Riksåklagaren:

Vad så angår reglerna om vandelsprövning vill jag ifrågasätta om det kan anses förenligt med rimliga rättssäkerhetskrav att redan misstanke om brott skall kunna utgöra hinder för näringstillstånd. Det bör övervägas att uppställa krav på lagakraftägande dom som förutsättning härför.

Även såvitt gäller benägenhet att fullgöra skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna bör enligt min mening förutsättningarna för att näringstillstånd skall få vägras anges på ett mera konkretiserat sätt än som skett i lagförslaget (3 § första stycket 1). Det är också viktigt att det på ett klarare sätt kommer till uttryck att näringstillstånd inte får förvägras den som oförskyllt, exempelvis på grund av en konjunktursvacka eller tillfälliga svårigheter inom en bransch, kommit efter med skatter och avgifter.

2.4 Rikspolisstyrelsen:

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har föreslagit att vandelsprövning av företagare kan uppställas som krav för erhållande av näringstillstånd. Vandelsprövningen kan enligt rikspolisstyrelsens uppfattning få viss betydelse för att personer som tidigare ägnat sig åt ekonomisk brottslighet inte etablerar sig som näringsidkare igen. Det är emellertid troligt att en oseriös företagare som gör bedömningen att han inte kommer att erhålla näringstillstånd antingen etablerar sig genom bulvan eller helt enkelt bedriver sin verksamhet utan att ansöka om tillstånd.

2.5 Brottsförebyggande rådet:

I betänkandet föreslås s.k. vandelsprövning som en förutsättning för näringstillstånd. Prövningen innebär att personer som begått grövre ekonomiska brott eller kraftigt missköt sin betalningsskyldighet gentemot samhället inte beviljas näringstillstånd. I dag finns liknande prövning t.ex. i samband med utskänkningstillstånd till restauranger. Det kan diskuteras – bl.a. utifrån erfarenheterna från sistnämnda område – om förslaget i denna del kommer att visa sig verkningsfullt. Avgörande för detta blir dels de tillämpningsnormer som kommer att gälla, dels om åtgärder för att förhindra bulvanförhållanden sätts in. I det senare fallet får ställningstaganden till kommissionens förslag till bulvanlag stor betydelse.

2.6 Datainspektionen:

I kommissionens förslag till lag om näringstillstånd 4 § föreskrivs vilka fysiska personer som skall bli föremål för vandelsprövning när näringstillstånd meddelas. I lagtexten föreskrivs emellertid inte vilka åtgärder som skall vidtas när prövad persons vandel ändras efter det prövning skett.

Datainspektionen gör i sin egenskap av tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt inkassolagen en likartad prövning av den person som skall vara formellt ansvarig för inkassoverksamheten. I 3 § inkassolagen sägs "Tillstånd får meddelas endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Tillståndet får förenas med föreskrift ... om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som haft betydelse för tillståndet". Prövning av den ansvariges lämplighet, sker vid tillståndshandläggningen. Skulle emellertid sådana omständigheter senare framkomma som leder till att den prövades lämplighet kan ifrågasättas har datainspektionen idag ingen möjlighet att med stöd av inkassolagen i dess nuvarande form göra någon förnyad prövning av den ansvariga personens lämplighet. Någon möjlighet att lagligen meddela föreskrift eller återkalla tillstånd i sådana situationer finns idag inte.

Detta har lett till att inspektionen vänt sig till justitiedepartementet och hemställt om lagändring i denna del.

Länsstyrelserna synes kunna få likartade problem.

2.7 Kommerskollegium:

En vandelsprövning kommer att baseras på registeruppgifter avseende brottslighet samt restförda skatter och avgifter. Detta är formella uppgifter där det egentliga prognosvärdet kan sättas ifråga. Ett avslag på ansökan om näringstillstånd som grundar sig på resultatet av en på detta sätt mycket formaliserad vandelsprövning kommer vidare att i stor utsträckning uppfattas som ett ytterligare straff utöver det som eventuellt utdömts av domstol utan att detta "straff" kan motiveras på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen utgår också från att vid vandelsprövningen olika former av ej straffsanktionerat illojalt beteende skall diskvalificera sökanden från rätten att driva viss näring. Detta kan åstadkomma inslag av rättsosäkerhet vid prövningen.

2.8 Riksskatteverket:

En form av vandelsprövning förekommer redan nu i såväl restaurang- som i åkeribranschen. Kommissionen har emellertid inte gjort någon analys av denna kontroll. Enligt RSVs mening borde man först ta reda på om de

gällande bestämmelserna har haft någon effekt innan man föreslår en utvidgning av vandelsprövningen. Den omständigheten att både restaurang- och åkeribranschen finns med bland de nu aktuella branscherna tycks snarast tyda på att den nuvarande kontrollen inte har haft avsedd effekt.

Enligt förslaget skall prövningen i fråga om juridiska personer avse styrelseledamöter och VD. Kontrollen är lätt att utföra när det gäller dessa personers egna skatter och avgifter. Det mer kvalificerade skatteundandragandet sker emellertid oftast genom att verksamhet bedrivs i bolagsform. Kommissionen har inte berört hur bedömningen skall påverkas av att sökanden har varit involverad i olika bolag som har ådragit sig stora skatte- och avgiftsskulder. Det är betydligt svårare att få fram sådana uppgifter, eftersom det av skatteregistret f. n. inte framgår om en person är styrelseledamot eller VD i ett bolag. Förslag om att ta in sådana uppgifter lämnas i RSVs rapport 1984: 1 "Registrering av vissa företags- och fastighetsuppgifter m. m.".

2.9 Marknadsdomstolen:

Lagförslaget avses precisera förutsättningarna för beviljande av näringstillstånd. Laglydnad är ett centralt begrepp för vandelsprövningen. Begreppet utvidgas i motiven på ett sätt som är mycket betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt. Sålunda uttalas att även misstanke om brott skall kunna beaktas (s. 230, 372, 387), liksom konkursförhållanden (s. 230), "illojalt beteende" bestående i att "någon systematiskt bryter mot sådana regler som tillkommit för att skapa goda förhållanden på marknaden" (s. 230) och även "underlåtenhet att deklarera" (s. 230). Dessa uttalanden kan leda till en godtycklig rättstillämpning. Beträffande icke fullgjord skattskyldighet anges bl. a. att ytterligare prövning av en taxerings riktighet inte behövs om en anståndsbegäran avslagits eftersom "detta normalt skett efter yttrande av taxeringsintendenten, varför upptagandet i restlängden så till vida föregåtts av en förnyad prövning av taxeringen" (s. 373–374). Eftersom taxeringsintendenten i skatteärendet närmast har en åklagarfunktion synes angivna uttalande ensidigt fiskaliskt på ett sätt som också framstår som oroande från rättssäkerhetssynpunkt.

Kommissionen framhåller att dess förslag skall möjliggöra ett snabbt ingripande av regeringen när en viss bransch behöver saneras. Kommissionens synpunkter på vilka branscher som bör omfattas av krav på tillstånd avses givetvis härvidlag få stor betydelse i ett inledande skede. I ett längre perspektiv rymmer dock handläggningen av dessa frågor betydande möjligheter för olika partsintressen att göra sig gällande. Med den vida innebörd begreppet laglydnad fått – det synes ha samma betydelse i förslagets 2 och 3 §§ – är det risk att etablerade gruppers intressen alltför mycket kommer att beaktas med negativa konsekvenser för nytänkande och nyetablering inom berörda branscher. Mycket skilda företeelser anses utvisa brist på laglydnad. Ett system som är tänkt för användning mot ekonomisk brottslighet och skatteundandragande kan därför i praktiken på ett sätt som inte är avsett komma att fungera som ett medel i konkurrensen mellan olika företag.

2.10 Bankinspektionen:

När det gäller vandelsprövningen vill bankinspektionen anmärka att man inte kan sätta likhetstecken mellan att göra sig skyldig till brottslighet och att vara restförd för skatt. Lagtexten i författningsförslaget talar om "be-

nägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna". Enligt motivuttalandena i betänkandet kommer restföringar att vara avgörande för denna bedömning. Det utsägs särskilt att någon prövning av det berättigade i restföringen inte skall ske. Kommissionen utgår från att endast osolidariskt beteende kan ligga bakom en restföring. Inspektionen vill peka på att även seriösa företagare kan, till och med utan egen förskyllan, hamna i betalningssvårigheter. Konstituerande för uteblivet näringstillstånd borde i detta avseende vara att man av tredska underlåtit att fullgöra sina betalningsskyldigheter för skatter och avgifter.

Beträffande vandelsprövningen i aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser är att anmärka att prövningen avser styrelsens ledamöter liksom verkställande direktör och vice verkställande direktör samt att prövning också skall göras vid utbyte på någon av dessa poster. Det senare torde innebära att t.ex. kandidater till styrelseposter måste nagelfaras ordentligt för att inte bolagsstämman utan att ha vetskap därom undanröjer aktiebolagets näringstillstånd. Enligt inspektionens uppfattning visar detta på en viss onödig stelbenthet i förslaget.

2.11 Näringsfrihetsombudsmannen:

Förslaget avseende *vandelsprövning* ger, trots att kommissionen sökt precisera förutsättningarna, utrymme för ett starkt inslag av godtycke och oenhetliga bedömningar. Yttrandet från polismyndighet skall t.ex. inte innehålla något egentligt utdrag ur polisregister eller det allmänna kriminalregistret utan ett "urval av uppgifter som den tillfrågade myndigheten bedömt vara av intresse för den lämplighetsprövning som skall ske" (s. 232). Inte heller problemet med hur länge tidigare brottslighet skall få inverka på möjligheterna till näringstillstånd har lösts tillfredsställande. Kommissionens uttalanden om möjligheterna att beakta enbart misstanke om brott är också betänkliga från rättssäkerhetssynpunkt. Likaså är frågan om hur stora skatte- och avgiftsskulder som ska tillmätas betydelse vid bedömningen av näringstillstånd överlämnad åt tillståndsgivande organ utan tillräcklig precisering. Dessa och andra oklarheter visar hur svårt det är att ställa rättvisande krav på en persons vandel. Det blir till slut i stor utsträckning fråga om subjektiva bedömningar vilket inte är tillfredsställande när det gäller så ingripande avgöranden som att hindra en person att bedriva näring.

2.12 Statens pris- och kartellnämnd:

I fråga om vandelsprövningen berörs i betänkandet flera problem som sammanhänger med dels vilken eller vilka personer i ett företag som skall omfattas av prövningen, dels vilket innehåll prövningen skall ha. Genom bulvanarrangemang och liknande finns möjlighet att kringgå tillståndsprövningen. För att själva vandelsprövningen skall bli så meningsfull och rättvis som möjligt förutsätts en omfattande administration. Härtill kommer att den uppföljning av ärendena i form av tillsyn och kontroll som förutsätts ske också ställer stora krav på resurser. Det är tveksamt om kostnaderna för kontroll och administration kan uppväga de vinster för samhället som tillståndsprövningen avses medföra. Under alla förhållanden råder knappast tvivel om att den föreslagna regleringen får återverkningar på prissidan, vilket i sista hand drabbar konsumenterna.

2.13 Konsumentverket:

Genom att införa krav på vandelsprövning enligt förslaget skulle näringsidkare som ägnat sig åt grov ekonomisk brottslighet eller i stor utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter förhindras att verka i en viss bransch. Det kan inte resas avgörande invändningar från konsumentsynpunkt mot att sådana personkategorier utestängs från branschen för en tid. Effekten av detta får snarare antas bli en sundare konkurrens.

Problemet med den föreslagna vandelsprövningen är i stället enligt Konsumentverkets mening att det är tveksamt vilken sanerande effekt som kan uppnås. Klar risk finns att man inte kommer åt de som begått de grova ekonomiska brotten, eftersom dessa brott i stor utsträckning inte upptäcks.

Den tidigare brottslighet som enligt förslaget kan komma att diskvalificera en näringsidkare bör enligt verkets mening endast omfatta sådana grova brott som kan anses begångna i näringsverksamhet eller som har mycket nära anknytning till sådan verksamhet. Annan brottslighet som inte har något samband med näringsidkarens näringsverksamhet bör inte beaktas i sammanhanget.

2.14 Statskontoret:

Vi är från rättssäkerhetssynpunkt tveksamma till förslaget (sida 230) att enbart misstanke om brott skall få vara skäl att vägra tillstånd eller att återkalla tillstånd.

2.15 Riksrevisionsverket:

Vandelsprövning utgör huvudinslaget i förslaget om näringstillstånd. Mot bakgrund av de erfarenheter RRVs revision inom yrkestrafikområdet har gett avstyrker RRV vandelsprövning som ett medel mot den ekonomiska brottsligheten.

2.16 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Vid vandelsprövningen uppkommer svårigheter främst vad gäller juridiska personer och avgörandet av vem som är att anse som ansvarig för verksamheten. Länsstyrelsen instämmer i att det är väsentligt att koppling sker till en bulvanlag, samt att vandelsprövningen inte kommer att omfatta en alltför stor krets runt företagsledaren. Administrationen kan därvid bli för betungande.

Kommissionen föreslår en vandelsprövning innebärande att de personer som under de närmast föregående åren begått grövre brott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter inte skall anses lämpliga att driva rörelse.

Länsstyrelsen delar naturligtvis kommissionens ståndpunkt att personer som begått grövre ekonomiska brott eller underlåter att betala skatter inte är lämpliga att driva rörelse. Kommissionen föreslår emellertid att även brott mot regler, som *inte* är straffsanktionerade skall kunna betraktas som uttryck för "dålig laglydnad". Här nämns brott mot regler som tillkommit för att skapa goda förhållanden på marknaden, exempelvis vägran att rätta sig efter allmänna reklamationsnämndens beslut.

Länsstyrelsen anser för sin del att rättssäkerhetssynpunkter talar för att denna senare diskvalifikationsgrund inte skall kunna beaktas. Principen måste vara att misskötsamheten eller försummelsen objektivt fastslagits.

Kommissionen föreslår vidare att tillståndsmyndigheten som ett led i vandelsprövningen bl. a. skall inhämta yttranden från näringslivsorganisationer och fackliga organisationer.

Länsstyrelsen finner för sin del inte anledning föreligga att inhämta yttranden från dessa organisationer. Vandelsprövningen bör – som länsstyrelsen ovan antytt – baseras på objektiva fakta och ske med beaktande av rättssäkerhetens krav. Konkurrensskäl eller fackliga intressen bör inte inverka på denna för den enskilde företagaren mycket betydelsefulla bedömning.

2.17 Länsstyrelsen i Uppsala län:

Kommissionen föreslår att vandelsprövningen av handelsbolag och kommanditbolag bör avse de bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över rörelsen. Det bör observeras att tillståndsmyndigheterna därvid i många fall kommer att få förlita sig på de uppgifter som sökandena lämnar. Förutom uppgifter i handelsregistret om firmateckningsrätt torde objektivt underlag för bedömningen av vem som leder rörelsen inte stå till buds.

I de fall då en ansökan avslås på grund av bristande vandel bör det enligt länsstyrelsens mening åligga myndigheten att utsätta en tid efter vilken vederbörande – om han inte missköter sig – kan anses lämplig. En sådan "spärrtid", vilken tillämpas vid ansökningar om körkortstillstånd, tjänar flera syften. Den enskilde kan överblicka och planera sin framtid på ett bättre sätt. Spärrtiden kan verka som en sporre för sökanden att sköta sig för att därigenom få näringstillstånd. Spärrtiden är arbetsekonomisk för myndigheten, eftersom den förhindrar att förnyade ansökningar görs trots att de uppenbarligen inte kan vinna bifall.

– – –

Om näringstillstånd meddelas under en pågående brottsutredning riskerar sökanden enligt kommissionen att tillståndet återkallas om han sedermera döms för brottet. Länsstyrelsen anser inte att det överensstämmer med förvaltningsrättsliga principer att återkalla ett gynnande beslut på grund av en omständighet som tillståndsmyndigheten känt till då det gynnande beslutet fattades. Om däremot i den fällande domen framkommer omständigheter som inte var kända då tillståndet gavs, torde omprövning kunna ske.

2.18 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Eftersom vandelsprövningen tar sikte på i stort sett endast grov ekonomisk brottslighet torde den ha ett begränsat värde som spärr mot ekonomiskt misskötsamma personer. Erfarenhetsmässigt är det mycket få företagare, som har dömts för grova ekonomiska brott. Avsaknaden av ekonomisk prövning gör även att det blir enkelt att presentera en oförvitlig bulvan.

Prövningen bör utsträckas att avse även annan grov brottslighet som utvisar hänsynslöshet hos sökanden. Den bör även kompletteras med en ekonomisk prövning.

2.19 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Enligt specialmotiveringen till lagförslaget skall som regel brottslighet där fängelse eller därmed jämställd påföljd ådömts beaktas vid tillståndsbedömningen.

Mindre allvarligare brott som bara föranlett böter skall man i allmänhet bortse ifrån. Exempel på sistnämnda brottslighet är bl. a. vårdslös upp-

bördsredovisning, försvårande av skattekontroll och bokföringsbrott. Dessa brott skulle alltså i normala fall inte diskvalificera en sökande. En sådan lagtillämpning rimmar dåligt med det förhållandet att blotta skatt- och avgiftsskulder överstigande 50 000 kr. som regel, enligt förslaget, skall diskvalificera vederbörande. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör därför även dessa och liknande bötesdomar åtminstone i allvarligare fall vara diskvalificerande.

2.20 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Länsstyrelsen delar givetvis kommissionens uppfattning att personer som begått grövre ekonomiska brott eller underlåter att betala skatter och avgifter inte är lämpliga att driva rörelse. Dessa personer kan dock förhindras att driva verksamhet genom det nuvarande näringsförbudsinstitutet i konkurslagen och genom en utveckling av detta institut mot bakgrund av vunna erfarenheter.

2.21 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Beträffande den s. k. vandelsprövningen som föreslås i betänkandet är det enligt länsstyrelsens uppfattning svårt att på förhand bedöma effekten av denna regel. Författningar av jämförbar beskaffenhet förekommer inom restaurang- och åkeribranscherna. Trots det synes ekonomisk brottslighet vara speciellt vanlig i dessa branscher. Avgörande för regelns effektivitet torde bli de tillämpningsnormer som kommer att gälla samt intensiteten i myndigheternas bevakning av att regeln följs. Enligt länsstyrelsens bedömning torde vandelsprövningen, om den handläggs på ett lämpligt sätt, kunna motverka ekonomisk brottslighet.

– – –

Ang. 1. Personkretsen är ett problem, särskilt när näringsidkaren är ett aktiebolag. Vandelsprövningen skall då avse ledamöterna i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör. Enligt länsstyrelsens uppfattning är de näringsidkare som kan bli aktuella för lagens tillämpning mycket ofta mindre aktiebolag, dvs. aktiebolag vars aktiekapital inte uppgår till minst en miljon kronor. Enligt aktiebolagslagen (8 kap. 3 §) erfordras inte verkställande direktör i dessa mindre aktiebolag. Vid sådant förhållande skulle vandelsprövningen endast komma att omfatta styrelseledamöterna. Länsstyrelsen anser inte detta tillfredsställande då det i fåmansföretag förekommer styrelseledamöter utan egentligt inflytande på grund av att det finns en eller flera aktieägare med dominerande inflytande över bolagets verksamhet. Länsstyrelsen delar sålunda inte kommissionens uppfattning att det skulle föra för långt att låta vandelsprövningen omfatta även aktieägare. Men naturligtvis kan inte alla aktieägare kontrolleras. Länsstyrelsen anser att vandelsprövningen bör omfatta "aktieägare som har ett bestämmande inflytande över verksamheten". Bestämmelsen härom bör tas in i 4 § 2 st.

Länsstyrelsen anser att hela den bedömning som skall innefattas i "vandelsprövning" kommer att bli synnerligen grannlaga eftersom ett uteblivet näringstillstånd kan mycket hårt komma att påverka den enskildes livssituation. Ett genomförande av lagstiftningen måste därför medföra att den del av länsstyrelsen som skall pröva tillstånden får mycket kvalificerade tjänster.

2.22 Näringsförbudskommittén:

Kommissionen uttalar (s. 228), att kriterierna för vandelsprövningen bör vara "entydiga och enkla att tillämpa". Enligt lagtexten krävs det, att den som söker tillstånd "med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag". Det måste enligt kommitténs mening ifrågasättas om dessa kriterier uppfyller önskemålet om en lättillämpad lagstiftning.

Lagtexten ger besked så långt att man vid lämplighetsprövningen inte ska beakta annat än "laglydnaden" och "benägenheten att fullgöra skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna". Detta begränsar i viss mån prövningen och är, enligt kommitténs uppfattning, en bra utgångspunkt. Härefter återstår dock en prövning av om personen i fråga är "lämplig". Detta kriterium vållar uppenbarligen besvär. Riskerna måste anses stora för att betydande skillnader uppkommer i bedömningarna i olika delar av landet.

Kommittén har i och för sig förståelse för svårigheterna att formulera förutsättningarna på ett tillräckligt tydligt sätt. Kommittén har själv stött på motsvarande problem. Visserligen kan det anses ännu viktigare med tydliga rekvisit när det gäller näringsförbud än i fråga om näringstillstånd. Effekterna av ett näringsförbud är ju avsevärt mera ingripande. Ändå får det anses otillfredsställande att lagtexten angående näringstillstånd lämnar ett så stort spelrum som synes vara fallet med uttrycket "lämplig".

Kommissionen har i både allmänmotiveringen och specialmotiveringen gjort vissa uttalanden för att underlätta tolkningen av uttrycket "lämplig". Det sägs bl. a. (s. 371) att oegentligheterna för att tillmätas betydelse ska ligga förhållandevis nära i tiden, även om det av olika skäl inte är lämpligt att uppställa en absolut tidsgräns. Vidare sägs (s. 372), att man i allmänhet bör kunna bortse från "mindre allvarliga brott som bara föranlett bötesstraff". Kommittén kan instämma i dessa uttalanden. Härefter sägs emellertid (s. 372): "Sådan brottslighet som har antecknats i kriminalregistret, dvs. där fängelse eller därmed jämställd påföljd har ådömts bör däremot som regel förhindra att näringstillstånd erhålles." Kommittén kan inte generellt instämma i detta uttalande. En betydligt mer nyanserad bedömning synes erforderlig. Bl. a. torde det finnas anledning att ta hänsyn till om oegentligheterna har någon anknytning till den näringsverksamhet som tillståndet avser.

Enligt kommitténs mening måste ett rekvisit som "lämplig" åtföljas av mycket klara motivuttalanden för att kunna accepteras. I viss mån kan det ges stadga genom att det i motiven anges vissa konkreta exempel för att utvisa "ribbans höjd". Såväl när det gäller kravet på laglydnad som beträffande kravet på "benägenheten att fullgöra skyldigheter ..." synes behovet av konkretisering vara stort.

2.23 Lokala skattemyndigheten i Solna:

På sid. 227 uttalas att bulvanförhållande inte skulle behöva föreligga enbart av det skälet att person genom aktieinnehav har bestämmandeinflytande över ett företag.

LSMSolna vill i detta sammanhang peka på de svårigheter som ibland finns när LSM enligt 66 § uppbördskungörelsen upplyser länsstyrelsen om vem som enligt 77 a § uppbördslagen är företrädare för bolag. Frågan belyses bl. a. av Tore Lundin i Uppbörd av skatt 2 uppl. s. 243 f.

Anledning kan finnas att närmare anvisa när vandelsprövning i föreliggande fall bör ske.

2.24 Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet:

De i förslaget angivna kriterierna för vandelsprövning är oprecisa, varför det vid rättstillämpningen ges avsevärt utrymme för subjektivitet vid tolkningen. I betänkandet (s. 229) sägs således att "det synes rimligt att också annan kriminalitet – som inte typiskt sett hänger samman med näringsverksamhet – i vissa fall kan tillmätas betydelse vid vandelsprövningen." Oklar är också den tidsgräns inom vilken omständigheter skall beaktas vid prövningen.

Införandet av det föreslagna systemet inrymmer således väsentliga risker för godtycke såväl vid tillståndsgivningen som vid den löpande tillsynen. Ett annat osäkerhetsmoment utgörs naturligtvis av att olika länsstyrelser kan göra skilda bedömningar. Det kan i detta sammanhang inte heller bortses ifrån att risk finns för långa handläggningstider vid vandelsprövning i samband med nystartande av företag, vilket i sig kan vara etableringshämmande.

På sid. 228 ff och 370 ff i betänkandet förs ett resonemang om vilket mått av dålig laglydnad eller bristande benägenhet att fullgöra skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna som skall utestänga en näringsidkare från att erhålla tillstånd. Resonemanget i betänkandet tycks ena stunden ge vid handen att endast en dom innehållande fängelsestraff skall diskvalificera en näringsidkare. I ett följande stycke sägs emellertid – visserligen med en anmärkning om att försiktighet i rättssäkerhetens intresse måste iakttas – att redan misstanke, ibland grundad på ett erkännande (s. 230), om brott i vissa fall skall kunna räcka som skäl för avslag på en ansökan. Också för återkallelse av ett tillstånd kan i vissa fall enbart misstanke om brott vara tillräcklig grund enligt förslaget.

Oaktat de anmaningar om försiktighet som kommissionen gjort förefaller det organisationerna mycket långtgående att ge sådan relevans redan åt misstanken om brott. Detta är synnerligen anmärkningsvärt då svensk straffprocessrätt inte ens tillmäter den tilltalades erkännande någon annan verkan i processen än ett visst bevisvärde. För en domstol räcker det alltså inte för en fällande dom att man *misstänker* någon för ett brott även om misstanken grundas på ett erkännande. Ytterligare omständighet måste till för att full bevisning skall anses föreligga.

Att länsstyrelserna redan innan dom föreligger skall kunna ta hänsyn till misstanke om brott är stötande för rättskänslan och synes ge större utrymme åt de tillståndsgivande myndigheterna än åt domstolarna, som trots allt är satta att sköta den dömande verksamheten i landet.

Ifråga om länsstyrelsernas vandelsprövning finns avslutningsvis skäl att åter rikta uppmärksamheten på att denna inte kommer att handla om kontroll av att vissa objektiva kriterier är eller inte är uppfyllda. Förutom av vad som tidigare anförts framgår också detta av det förhållandet, att de näringslivsorganisationer och fackliga organisationer som berörs bör beredas tillfälle att yttra sig i ärendena (s. 233). En sådan ordning visar på att det uppenbarligen kan bli fråga om ett skön vid vandelsprövningen. Annars kan det knappast vara meningsfullt att begära in yttranden.

2.25 Svenska åkeriförbundet:

För åkerinäringens del är vandelsprövning redan föreskriven. Den bör fortsättningsvis handläggas i nuvarande ordning, som även omfattar prövning av taxi- och busstrafiknäringarna.

2.26 Motorbranschens Riksförbund:

Förbundet delar kommissionens uppfattning att den som klart har dokumenterat sin ovilja att följa gällande spelregler inom ramen för rådande näringsfrihet bör hindras från att driva verksamhet inom aktuell bransch. Det är emellertid från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att kriterierna för vandelsprövningen blir så klara och entydiga som möjligt för att förhindra godtycke från tillståndsmyndighetens sida. Det kan härvid ifrågasättas om inte de närmare kriterierna bör anges i själva lagtexten.

2.27 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund:

Förslaget om *vandelsprövning* täcker delar av den personkrets som för närvarande prövas enligt LHD (lagen om handel med drycker), dvs. de som har ett verkligt inflytande över restauranger. Även det sakliga innehållet i kommissionens prövning är begränsat i förhållande till LHD.

Förslaget leder till en av skilda instanser gjord dubbel prövning av lämpligheten. Det är därför onödigt men innebär också ett steg tillbaka i strävanden att positivt utveckla restaurangbranschen.

2.28 Sveriges Städentreprenörers förbund:

Krav på utbildning i företagsskötsel och vandelsprövning kan givetvis också medföra att en eller annan oseriös person stängs ute. Men även här är det lika troligt att resultatet blir att också allvarligt menande personer förhindras att starta eget. Många småföretagare har mycket bristfällig formell utbildning men har genom goda idéer och förmågan att utnyttja externa kunskaper skapat framgångsrika företag.

2.29 Företagareförbundet:

Enligt kommissionen skall s.k. vandelsprövning införas dvs. för att en person skall få näringstillstånd får vederbörande inte ha begått brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna. Enligt förslaget skall smärre förseelser inte tillmätas betydelse.

Förbundet menar att det finns allvarliga risker för rättssäkerheten när tillståndsgivningen baseras på skönmässiga värderingar av en tillståndsmyndighet som inte är inordnad i det allmänna domstolsväsendet. Vad tillståndsmyndigheten i realiteten gör genom att neka näringstillstånd p.g.a. vandelsprövning är att "utdöma ännu ett straff".

Om vandelsprövning överhuvudtaget skall införas måste det överlåtas åt domstolarna att avgöra om en persons vandel är godtagbar eller inte. Därigenom ges den enskilda individen en prövning av sin vandel som baseras på en strikt juridisk bedömning.

2.30 Svensk Industriförening:

Beträffande vandelsprövningen och utbildningskravet torde inte heller dessa föreslagna åtgärder få några nämnvärda brottsförebyggande effekter. Vandelsprövningen innebär en subjektiv värdering och risk för godtycke. Långa handläggningstider vid prövningen kan också få en etableringshämmande effekt.

2.31 Lantbrukarnas Riksförbund:

Vad så gäller effekterna av lagförslagets genomförande vill LRF särskilt peka på följande. Vandelsprövning förekommer idag inom transport- och restaurangnäringarna. Kommissionen anger att en omfattande ekonomisk brottslighet förekommer inom dessa näringar. Vandelsprövning har därför uppenbarligen haft ringa betydelse och lär inte få större betydelse för att den kommer att gälla fler branscher.

2.32 Malmö kommun:

Vandelskravet i 3 § p. 1 är till sin utformning vagt och obestämt (''med avseende å laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig''). Denna bestämmelse är en generalklausul som innebär att lagstiftningen överlåtit åt förvaltningsdomstolarna att avgöra vad man kan kräva av en person för att han skall kunna få utöva sin näring. Det borde i stället av själva lagen framgå direkt vilka kriterierna skall vara på grad och typ av bristande laglydnad etc. för att näringstillstånd skall vägras. Bestämmelsen bör omformas i enlighet härmed.

2.33 Landsorganisationen i Sverige (LO):

Vi anser ändå att kommissionen haft ett alldeles för snävt synsätt på oseriösa beteenden från företagares sida. Man framför i och för sig att inte enbart lagbrott ska bedömas vid vandelsprövningen utan t. ex. också upprepat nonchalerande av reklamationsnämndens utslag. Däremot behandlar man inte alls grova och upprepade kollektivavtalsbrott som inslag i vandelsprövningen. Vi menar att upprepade och grova kollektivavtalsbrott kan innebära mycket stora risker för de anställdas sociala och ekonomiska trygghet och många gånger också för deras liv och hälsa. Vi kan heller inte förstå varför t. ex. underlåtenhet att betala arbetsgivaravgifter, som ju räknas ut på lönesumman, kan ge grund för avslag på ansökan om näringstillstånd men inte underlåtenhet att betala ut lön eller rätt lön.

Det är därför ett bestämt krav från LOs sida att också grova och upprepade kollektivavtalsbrott ska vara en grund för bedömningen av näringstillstånd.

– – –

Kommissionen föreslår att tre olika krav ska kunna ställas på de företag som ska få näringstillstånd. De ska inte vara belastade med ekonomiska brott eller ha stora skatteskulder under de senaste fem åren. De ska ha ett minimum av kunskaper om hur man sköter ett företag. De ska ställa en bankgaranti på 50 000 kr. för ev. kommande skatteskulder. Sedan anser kommissionen att regeringen ska besluta vilket eller vilka av dessa krav som ska ställas i olika branscher.

LO anser det tveksamt att skilja de olika kraven åt. Vår erfarenhet talar för att det inte är möjligt, att som kommissionen gör, peka ut att de oseriösa förhållandena i en viss bransch beror på bristande kunskaper eller på en omfattande ekonomisk brottslighet bland de berörda företagen. Dessa faktorer samverkar i stort sett alltid och åtminstone de två första kraven bör alltid ställas samtidigt.

2.34 Målareförbundet:

När det gäller sammanfattningens skrivning av vandelsprövning anser vi att man är allt för utslätande. Företagare som exempelvis varit utsatt för näringsförbud och under denna tid gjort sig skyldig till relativt sett lindriga skattebrott, bör betraktas som olämplig att på nytt starta och leda företag. I stort delar vi i övrigt synpunkterna under rubriken.

2.35 Svenska Transportarbetareförbundet:

Vandelsprövning företas redan idag inom ramen för yrkestrafiklagen. Erfarenheterna av detta är goda även om vissa oseriösa tillståndssökande ändå slinker igenom det ganska grovmaskiga nät som nuvarande bestämmelser utgör. En orsak härtill är att trots reglernas formellt goda beskaffenhet tenderar dessa att förlora i betydelse emedan den praktiska tillämpningen på fältet lämnar mycket i övrigt att önska. Tillståndssökande kan tidigare ha gjort sig kända för brott mot gällande kollektivavtal. I föreliggande betänkande anges icke kollektivavtalsbrott som en belastande omständighet vid vandelsprövning. Förbundets funktionärer har att bevaka medlemmarnas avtalsenliga rättigheter och brott mot gällande kollektivavtal är så omfattande att tvisteförhandlingar rörande kollektivavtalsbrott numera tar hart när hela deras tid i anspråk. Förbundet kräver mot bakgrund härav att brott mot kollektivavtal skall utgöra skäl för avslag till näringstillstånd.

2.36 Tjänstemännens centralorganisation:

I betänkandet föreslås s.k. vandelsprövning som en förutsättning för näringstillstånd. Prövningen innebär att personer som begått grövre ekonomiska brott eller kraftigt misskött sin betalningsskyldighet gentemot samhället inte beviljas näringstillstånd. I dag finns liknande prövning t.ex. i samband med utskänkningstillstånd till restauranger. Det kan diskuteras – bl.a. utifrån erfarenheterna från sistnämnda område – om förslaget i denna del kommer att visa sig verkningsfullt. Avgörande för detta blir dels de tillämpningsnormer som kommer att gälla, dels om åtgärder för att förhindra bulvanförhållanden sätts in. I det senare fallet får ställningstagandet till kommissionens förslag till bulvanlag stor betydelse.

2.37 Sveriges Advokatsamfund:

Advokatsamfundet delar självfallet kommissionens uppfattning att företagare skall vara lämplig att bedriva näringsverksamhet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningar. Anmärkningsvärt är emellertid att kommissionen i sin motivering bortser från de tyvärr talrika fall av bristande betalning av skatter och avgifter som beror på omständigheter utanför företagarens kontroll. Att företagaren blivit av med sina likvida medel på grund av en mot honom riktad brottslig verksamhet eller att han råkat ut för oväntade kundförluster bör kunna utgöra godtagbar ursäkt för bristande betalningsförmåga. Inte heller kan en företagare lastas för det fall hans underlåtenhet att fullgöra sin betalningsskyldighet beror på oförmåga att klara konkurrensen inom sin bransch. Även en skötsam och duglig företagare kan råka ut för att göra dåliga affärer. Större skatte- och avgiftsskulder kan därför inte, som kommissionen synes ha tänkt sig, i och för sig utgöra tillräcklig grund för att lämna ansökan om näringstillstånd utan bifall, framför allt ej om prövningsförfarandet även skulle gälla redan etablerade företag. Hu-

vudvikten vid vandelsprövningen bör därför i högre grad än kommissionen tänkt sig läggas vid företagarens *benägenhet* att fullgöra sin betalningsskyldighet vad avser skatter och avgifter.

2.38 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

2.2.2. Enligt fakultetsnämndens mening ger den i 3 § föreslagna *vandelsprövningen* utrymme för godtycklighet. Fakultetsnämnden finner det till att börja med otillfredsställande att någon precisering ej skett av de brott som skall inverka på bedömningen, utan att avgörande skall ske från fall till fall.

Till grund för vandelsprövningen i fråga om brott läggs främst ett yttrande från polismyndigheten. Detta skall inte innehålla "något egentligt utdrag ur polisregister eller det allmänna kriminalregistret", utan "ett urval av uppgifter som den tillfrågade myndigheten bedömt vara av intresse för den lämplighetsprövning som skall ske" (s. 232). Polisen skall således i varje särskilt fall bedöma vad som skall meddelas till länsstyrelsen. Om inte polisen erhåller synnerligen detaljerade föreskrifter om vad som skall meddelas i yttrandet till länsstyrelsen, blir underlaget för länsstyrelsens prövning i detta hänseende i hög grad beroende av den bedömning som vederbörande polisman gör. Att detta är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt behöver inte särskilt framhållas.

I fråga om inverkan av tidigare brottslighet sägs att brott som ligger tidigare i tiden än fem år i regel inte skall inverka. Allvarliga brott skall dock ha betydelse för prövningen även om de ligger längre tillbaka i tiden. Från rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att striktare regler ges. Om så ej sker, kan reglerna verka som ett permanent näringsförbud för vissa personer. Det finns också betydande risk för olikheter i tillämpningen hos olika tillståndsmyndigheter. Det borde finnas en bestämd tidsgräns för inverkan av brott på näringstillstånd.

Kommissionen föreslår att misstanke om brott i vissa fall skall leda till avslag på ansökan om näringstillstånd (s. 372). Från rättssäkerhetssynpunkt är det inte godtagbart att misstanke om brott skall kunna motivera avslag. Det framgår inte ens klart om en förundersökning som *inte* lett till åtal skall kunna inverka. Ordalagen i betänkandet tyder på att så skulle kunna vara fallet.

Inte heller i fråga om de skatte- och avgiftsskulder som skall inverka på möjligheten att få näringstillstånd har någon precisering skett. Kommissionen uttalar att 50 000 kr. skall utgöra ett riktmärke, men att länsstyrelsen får avgöra "från fall till fall" hur stora belopp som skall tillmätas betydelse (s. 374).

I 3 § p. 1 stadgas att endast den som visat "benägenhet" att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftförfattningarna skall anses lämplig att bedriva näringsverksamhet. Enligt kommissionens motivering skall emellertid redan det förhållandet att en person har skatteskulder som överstiger ett visst belopp medföra att personen inte anses lämplig. Även en person som haft för avsikt att betala sina skatter men som p. g. a. omständigheter utanför hans kontroll kommit att sakna möjlighet därtill kan således förvägras rätten att driva en näring. Därmed försvåras ju även för honom att fullgöra sin betalningsskyldighet.

I fråga om vandelsprövningen anges vidare i betänkandet (s. 230), att den som konsekvent vägrar att rätta sig efter allmänna reklamationsnämndens beslut inte skall anses lämplig att bedriva näringsverksamhet. Detta betyder att reklamationsnämndens beslut indirekt sanktioneras.

– – –

2.39 Föreningen Auktoriserade Revisorer:

Vandelsprövning kommer enligt Kommissionen inte att innebära några egentliga olägenheter för de seriösa näringsidkarna "utan prövningen bör i stället vara till fördel för dessa genom att oseriösa personer motas bort". FAR vill fästa uppmärksamheten på de oklara definitionerna av kraven. Den föreslagna lagtexten säger "är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag" medan Kommissionen skriver "begått grövre skattebrott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatt och avgifter inte skall anses lämplig att driva rörelse". Kommissionen menar att enstaka smärre förseelser självfallet inte skall inverka menligt. I all lagstiftning kräver rättssäkerheten att *rekvisiten klart preciseras* så att tillämpningen blir objektiv. De svåra konsekvenser som ett vägrat näringstillstånd innebär får icke negligeras. En vandelsprövning bör icke baseras på annat än ett brottsligt förfarande fastställt av domstol.

2.40 Sveriges Redovisningskonsulters Förbund:

Saneringsbehovet avklaras genom bestämmelser om näringsförbud. Att diskriminera företagare med viss branschtillhörighet på grund av andras missbruk svarar inte mot svensk rättsuppfattning.

2.41 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Föreningen har inget att erinra mot den prövning av laglydnad m. m. och utbildning som uppställs i första och andra punkterna i denna paragraf. Föreningen är däremot tveksam till att man når de man avser att nå med denna prövning.

3 Utbildning (2 § 1 st. 2)

3.1 Kammarrätten i Göteborg:

Kammarrätten avstyrker kravet enligt punkten 2 på företagsutbildning. Kammarrätten delar visserligen kommissionens åsikt att bristande bokföringskunskaper m. m. ibland kan vara en förklaring eller leda till oegentligheter. Det framstår emellertid som mindre välgrundat att tvinga en blivande företagare att genomgå kurser i dessa hänseenden, när det samtidigt inte ställs något krav på särskilt yrkeskunnande.

3.2 Rikspolisstyrelsen:

Kommissionen har vidare anfört att grundläggande utbildning i företagsskötsel bör kunna motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Erfarenheten ger emellertid vid handen att de verkliga ekonomiska brottslingarna är väl införstådda med de regler som gäller och att detta inte avhåller vederbörande från att begå ekonomiska brott. Det är därför styrelsens uppfattning att en satsning på utbildning i företagsskötsel endast kommer att få begränsade effekter.

3.3 Brottsförebyggande rådet:

Förslaget om grundläggande utbildning i företagsskötsel är bra även om dess betydelse när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet inte får

överskattas. Men eftersom kunskapsnivån hos många företagare i dessa frågor av flera skäl bör höjas är det värdefullt om också denna del av förslaget genomförs. Förmodligen blir det heller aldrig aktuellt att inom en viss bransch endast ha utbildningskravet som en förutsättning för näringstillstånd. När det gäller uppläggning och genomförande av utbildningen är det viktigt att etablera nära samarbete mellan respektive branschorganisation och berörda myndigheter.

3.4 Kommerskollegium:

Kollegiet finner det naturligtvis värdefullt att näringsidkare i allmänhet skall ha grundläggande utbildning i företagsskötsel, m. m. men med den av kommissionen föreslagna synnerligen elementära utbildningen vill kollegiet ändock ifrågasätta om densamma kan avhjälpa påtalade brister. Visserligen kan oseriöst företagande – så som det anges i betänkandet – delvis antas bero på bristande kunskaper, men som ett medel att bekämpa ekonomisk brottslighet torde ett krav på utbildning på sätt som föreslagits vara av diskutabelt värde. Bakom den kvalificerade ekonomiska brottsligheten torde ofta stå väl utbildade personer.

Det kan förmodas bli svårt att fastställa vilka krav som skall ställas på utbildningens innehåll och på kursdeltagarnas kunskaper så att prövningen inte uppfattas som meningslös eller som en konkurrensbegränsande åtgärd. Än svårare torde det bli att kontrollera att kraven verkligen uppfylls. Vidare skulle branschorganisationerna, som förväntas anordna utbildningen i hög grad belastas.

3.5 Riksrevisionsverket:

RRV instämmer i kravet på grundläggande företagsutbildning om redovisning, skatter, avgifter m. m. Enligt RRVs mening bör utbildningskravet inte begränsas till vissa branscher. Utvärderingen av pågående försök med obligatorisk företagarutbildning bör dock genomföras innan krav på obligatorisk utbildning vidgas och genomförs i större skala.

3.6 Bankinspektionen:

Den andra förutsättningen för näringstillstånd som kommissionen för fram är grundläggande utbildning i företagsskötsel. Inspektionen vill i princip inte invända mot förslaget på denna punkt men ifrågasätter om förslagets genomförande skulle få någon egentlig effekt. Den andel av den ekonomiska brottsligheten som beror på okunnighet är sannolikt inte stor.

3.7 Riksskatteverket:

RSV delar kommissionens uppfattning att det är angeläget att den som startar en rörelse har åtminstone elementära kunskaper om redovisning, skattelagstiftning m. m. Dessa krav bör dock inte kopplas ihop med frågan om införande av näringstillstånd, eftersom det är viktigt att sådana kunskaper finns inom alla branscher.

RSV ifrågasätter dock om bristande kunskaper hos näringsidkare är någon av de viktigare orsakerna till kvalificerat skatteundandragande. Det kan i stället förhålla sig så att de allvarligare ekonomiska brotten begås av personer som är synnerligen väl bevandrade i skattelagstiftningen, antingen själva eller genom sina ombud.

En lämpligare ordning än att koppla ihop utbildningsfrågan med krav på

näringstillstånd kan vara att satsa på information till nystartade företag i enlighet med kommissionens förslag i betänkandet "Vidgat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet – förbättrad information till företag" (Ds Ju 1984:4). Åtgärder i denna riktning har också vidtagits genom tillskapandet av blanketten "skatte- och avgiftsanmälan" och broschyren "Skatter & avgifter", vilka har fått ett mycket positivt mottagande på fältet.

3.8 Näringsfrihetsombudsmannen:

Även om det är önskvärt att företagare har vissa grundläggande kunskaper i företags skötsel verkar ett formaliserat krav på viss *utbildning* alltför stelbent. Det kan t.ex. visa sig svårt att få tillgång till utbildningen ifråga för envar som önskar det, speciellt om kurserna endast anordnas av branschorganisationer som kan ha intresse av att ge företräde åt medlemmar.

– – –

Obligatoriska krav på viss utbildning och på personliga kvalifikationer av annat slag som villkor för marknadstillträde bör enligt NOs mening i första hand förbehållas sådana områden där det är befogat från liv- hälsa-säkerhetssynpunkt. Andra medel bör primärt användas för att motverka ekonomiska risker.

3.9 Statens pris- och kartellnämnd:

SPK motsätter sig givetvis inte att företagare utbildas i hur företag bör skötas. Utbildningen bör dock liksom hittills vara frivillig.

3.10 Konsumentverket:

Konsumentverket ställer sig positivt till kommissionens förslag om krav på grundläggande företagsutbildning. De grundläggande kunskaper i hur ett företag skall skötas som det här är fråga om bör inte verka hämmande på seriöst nyföretagande. Man skall dock inte hysa för stor tilltro till utbildning som medel att motverka ekonomisk brottslighet.

Det är viktigt att det från samhällets sida fastslås vad utbildningen skall omfatta och hur höga krav som skall ställas på företagarna. Det är också viktigt att alla som berörs får tillgång till utbildningen – annars blir utbildningskravet ett etableringshinder. Verket har många exempel från sin verksamhet på hur näringsidkare av okunnighet åsidosätter civilrättsliga och näringsrättsliga regler. I den grundläggande utbildningen borde därför också ingå elementa om den konsumenträttsliga lagstiftningen som reglerar näringsidkarens ansvar gentemot konsumenterna.

3.11 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Grundläggande utbildning i företagsskötsel föreslås som ytterligare ett sätt att sanera branscherna.

Med hänsyn till att många företagare av ren okunnighet missköter sin verksamhet instämmer länsstyrelsen i kravet på företagarutbildning. Väsentligt i sammanhanget är dock att kraven inte ställs för högt utan begränsas till att avse just grundläggande utbildning såsom baskunskaper i bokföring samt kännedom om lagar, inte minst på uppbördsområdet. Effekten får dock inte bli att någon avstår från att söka tillstånd p.g.a. orimliga utbildningskrav.

Branschorganisationerna bör härvid vara lämpligaste utbildare.

3.12 Länsstyrelsen i Uppsala län:

När tillståndskrav införs i en bransch skall även redan existerande företag prövas. Länsstyrelsen anser det inte påkallat att därvid kräva att företagare, vilka på ett klanderfritt sätt drivit rörelse under lång tid, skall genomgå grundläggande utbildning. Lagstiftaren bör uttala att sådana näringsidkare visat sig ha erforderliga kunskaper, varför utbildning inte krävs.

3.13 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Inom yrkestrafikområdet finns redan i dag en obligatorisk utbildning, som synes tillgodose kommissionens krav. Utbildningen uppfattas positivt inom branschen. Det är dock tveksamt om den har någon större betydelse för att förhindra ekonomiska oegentligheter. Eftersom det ofta förekommer att de som ertappats skyller på bristfällig eller missledande information, anser länsstyrelsen att det ändå har ett visst värde att sprida kravet på utbildning även till andra områden än åkeribranschen.

3.14 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommissionen konstaterar att oseriöst företagande många gånger kan ha sin grund i ren okunnighet. Bristfälliga kunskaper i bokföring, företagsskötsel m. m. kan göra att företagaren redan från början hamnar på fel kurs. Grundläggande utbildning i företagsskötsel bör därför kunna motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.

Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Det är vanligt att företag startas av personer som inte har elementära kunskaper i bokföring, redovisning m. m. och som saknar branschkännedom. Länsstyrelsen anser dock inte att denna fråga bör kopplas ihop med en lag om näringstillstånd. I stället bör branschorganisationerna kunna se till att medlemmarna har tillräckliga kunskaper för att driva ett företag. Det torde för övrigt vara en ganska omöjlig uppgift för länsstyrelsen att bedöma kunskapsnivån i det enskilda fallet. Den som saknar tillräckliga kunskaper på något område har goda möjligheter att få sakkunnig hjälp genom anlitande av en utomstående bokförings- eller konsultbyrå. Länsstyrelsen avstyrker förslaget om krav på grundläggande utbildning i företagsskötsel.

3.15 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Även förslaget om viss grundläggande utbildning för näringsidkare torde kunna verka i samma riktning (motverka ekonomisk brottslighet). Länsstyrelsen tillstyrker med hänsyn till det anförda kommissionens förslag i dessa delar.

– – –

Ang. 2. Förslaget om en grundläggande utbildning i företagsskötsel torde vara det minst ingripande av de tre förutsättningarna för näringstillstånd. Kommissionen anser att det är en tilltalande lösning om utbildningen kan ske i branschorganisationens egen regi, t. ex. såsom den kurs för blivande åkare som Svenska Åkeriförbundet anordnar.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i denna del men vill dock påpeka att statliga organ måste tilldelas medel och möjlighet att granska innehållet och kraven i branschorganisationernas utbildning samt i vissa fall även själv göra utbildningsinsatser i de fall organisationerna inte har möjlighet att svara för en meningsfull utbildning.

3.16 Näringsförbudskommittén:

Idén med att kräva att företagaren genomgått en grundläggande utbildning kan ha vissa poänger. Sådana krav uppställs ju i många andra sammanhang, och att leda ett företag är i många avseenden komplicerat. Även om många företagare anlitar revisorer för uppgifter som rör bokföring och skatteredovisning, är det uppenbarligen en fördel om näringsidkaren själv har vissa grundläggande kunskaper. Kommittén har kunnat konstatera, att flera av de personer som ålagts näringsförbud synes ha stupat just på det förhållandet att de inte besuttit ens de mest elementära kunskaper angående administration av ett företag.

Man får dock komma ihåg att ett krav på utbildning knappast stoppar de personer som står för den mest allvarliga brottsligheten. Ofta torde dessa ha kunskaper som i och för sig är tillräckliga. Huruvida ett krav på viss utbildning bör upprätthållas torde bero på vart man vill sikta med regleringen. Om avsikten är att få bort inte bara grovt illojala näringsidkare från branschen utan även sådana vars "olämplighet" beror på bristande kunskaper, kan utbildningskravet vara värt att pröva. Kommittén har för sin del ställt sig avvisande till en ren lämplighetsprövning när det gäller näringsförbud. I en prövning angående näringsförbud bör det således aldrig kunna fästas någon avgörande vikt vid om personen i fråga har tillräcklig utbildning eller ej. Detta hindrar inte i och för sig att ett sådant krav uppställs i vissa branscher, men det kan samtidigt ifrågasättas om inte en reglering av den typ det här är fråga om borde ta sikte på illojalitet snarare än på okunnighet.

3.17 Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet:

Organisationerna tillmäter utbildning mycket stort värde. Detta visas inte minst genom den omfattande och differentierade utbildningsverksamhet som bedrivs genom organisationerna.

Som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten förordar kommissionen ett införande av krav på viss utbildning i företagsskötsel. Enligt organisationernas mening måste dock en sådan utbildning endast ha symbolisk betydelse som ett led i kampen *mot den ekonomiska brottsligheten*. Det är föga troligt att en person som befattar sig med ekonomisk brottslighet skulle avstå från det enbart därför att han genomgår en grundläggande företagarkurs. Ett genomförande av förslaget kan naturligtvis ha effekten att enskilda personer hindras från att begå misstag av ren okunnighet, vilket i och för sig är eftersträvansvärt. Det synes dock främmande att karaktärisera sådana personer som ekonomiska brottslingar.

I betänkandet förbises helt att många företagare genom praktiskt handlande måste anses ha visat besitta erforderliga kunskaper. Särskilt om det sker med kort varsel kan det inte anses rimligt att avkräva dessa personer ett bevis om utbildning. De seriösa företagarnas situation är här – liksom på flera andra punkter i förslaget – otillräckligt beaktad.

3.18 SHIO-Familjeföretagen:

SHIO-Familjeföretagen har alltid betonat vikten av god utbildning både av företagare och arbetstagare. Det är emellertid föga troligt att en person som är inriktad på ekonomisk brottslighet skulle avstå från detta enbart därför att han genomgår en grundläggande företagsutbildning. Ett genom-

förande av förslaget kan naturligtvis ha effekten att enskilda personer hindras från att begå misstag av ren okunnighet, vilket i och för sig är eftersträvansvärt. Det synes dock främmande att karaktärisera sådana personer som ekonomiska brottslingar.

Enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning bör utbildning stimuleras på annat sätt. Vi vill i sammanhanget omnämna den betydande utbildningsverksamhet som sker i olika branschförbunds regi. SHIO-Familjeföretagen stimulerar medlemsföretagen att vidareutbilda sig för erhållandet av företagardiplom. Ökade satsningar planeras från organisationens sida i denna riktning.

Inom ett stort antal hantverksyrken finns redan ett färdigutvecklat system med kompetensbevis. Mästarbrev kan tilldelas utövare i ett stort antal hantverksyrken som uppfyller de krav som finns i mästarbrevskungörelsen från 1973. Däri stadgas att förtjänta och skickliga hantverksutövare kan ansöka om mästarbrev hos SHIO-Familjeföretagen. För mästarbrev fordras att personer i fråga skall ha arbetat minst sex år i yrket och förvärvat för en självständig utövare av yrket erforderlig skicklighet och erfarenhet samt inhämtat erforderliga insikter i kalkylation och bokföring.

Statsmakterna har ett stort ansvar när det gäller företagarnas utbildning. Det är nödvändigt att det finns rimliga statsbidragsregler som stimulerar både företagarnas egen utbildning och branschorganisationernas utbildningsverksamhet. Likaså måste skolan byggas upp så att eleverna får de nödvändiga baskunskaperna som en företagare behöver.

3.19 Svenska åkeriförbundet:

För åkerinäringens del råder för närvarande krav på grundutbildning. Vi har den uppfattningen, att detta krav bör vara permanent. Kommissionens förslag blir därmed tillgodosett.

3.20 Motorbranschens Riksförbund:

Det kan ifrågasättas om en veckolång kurs i grundläggande företagsskötsel verkligen kan antas ha den betydelse som kommissionen förutsätter. Den övervägande delen ekonomiska brott torde knappast begås på grund av okunnighet om gällande skatteregler m. m. Däremot kan det förhålla sig så att en del mindre allvarliga överträdelser av diverse författningar begås av ren okunnighet. Ett krav på utbildning i företagsskötsel kan därför framstå som befogat beträffande den som inte tidigare har bedrivit näringsverksamhet. Ett sådant krav bör emellertid inte omfatta redan etablerade företag av viss minsta storlek eller företag som är anslutna till en branschorganisation. I dessa fall framstår ett krav på genomgången utbildning som meningslöst, eftersom tillräcklig kompetens redan finns.

3.21 Schaktentreprenörernas Riksförbund:

EKO-kommissionen menar att okunnighet har en del i skulden till problemen med skatte- och avgiftsundandragande. En stor andel av småföretagen saknar, när de påbörjar sin verksamhet, kunskaper i ekonomi och erfarenhet av att driva företag. Företagarna får därför svårt att klara verksamheten såväl ekonomiskt som administrativt (sid 229).

Vi instämmer i EKO-kommissionens bedömning härvidlag. Vi driver därför viss utbildning för våra medlemmar i företagandets villkor. I likhet med kommissionen menar vi nämligen att branschorganisationerna är bäst skickade att ta fram och genomföra sådan utbildning. De har branschkän-

nedom och kan göra utbildningen branschanpassad. I detta stycke stödjer vi således kommissionens förslag.

– – –

Det är emellertid dyrbart för oss och våra medlemmar att genomföra och genomgå utbildning. Lokalt anordnad utbildning i små grupper och på kvällstid eller i helger – som ger bäst utbildningsresultat – ökar kostnaderna.

Vi motsätter oss införande av näringstillstånd, oavsett av vilka villkor som uppställs för erhållande av sådant tillstånd. Vi är däremot på intet sätt motståndare till kunskapshöjande insatser – särskilt inte om de får genomföras eller förmedlas av oss – bl. a. för att motverka skatte- och avgiftsundandragande som bottnar i slarv eller okunnighet. En rimlig åtgärd från statsmakternas sida vore därför enligt vår mening att ekonomiskt eller på annat sätt stödja oss i våra ansträngningar att utbilda branschens näringsidkare.

3.22 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund:

Förslaget om utbildning i grundläggande regler för företagsamhet är i och för sig invändningsfritt. Det hade emellertid varit intressant att få någon uppfattning om vad innehållet i utbildningen bör vara.

3.23 Målaremästarnas Riksförening:

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet anser att viss grundläggande utbildning bör krävas av dem som bedriver företagsamhet inom måleribranschen. Någon exakt beskrivning av innehållet i denna utbildning anges dock inte. Däremot framhålls att utbildningen bör vara branschanpassad och innehålla inslag som bokföring, kostnads- och priskalkylering, skatte- och avgiftslagstiftning samt ekonomisk planering och finansiering.

Målaremästarnas Riksförening vill framhålla att denna typ av åtgärder ligger helt i linje med förbundets egen verksamhet och är snarast att se som en åtgärd för att underlätta seriös etablering inom branschen. Det är också vår uppfattning att ett starkt utbildningsbehov finns bland de nyetablerade företagen.

3.24 Företagareförbundet:

Kommissionen pekar på en viktig faktor när det gäller orsakerna till uppkomna brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna, bristen på utbildning hos vissa företagare. Många gånger begås brotten utan uppsåt.

Den främsta orsaken härtill torde vara det komplicerade skattesystemet vi har här i landet som behärskas av ett fåtal mycket kvalificerade experter.

En förenkling av skattesystemet tillsammans med en förbättrad utbildning av företagarna i skattefrågor kan reducera risken att brott begås utan uppsåt mot ovan nämnda lagstiftning. Denna utbildning bör dock vara frivillig och kunna erbjudas av såväl branschorganisationer, banker som studieförbund m. fl.

3.25 Svensk Industriförening:

Krav på utbildning i företagsskötsel kan naturligtvis förhindra att enskilda personer begår misstag av ren okunnighet. Det vore dock främmande att karaktärisera sådana personer som ekonomiska brottslingar.

3.26 Lantbrukarnas Riksförbund:

Utbildningskravet, säger kommissionen, bör införas för att inte företagare av okunnighet skall begå oegentligheter. Den grupp företagare kommissionen med förslaget vill komma åt handlar dock enligt LRFs uppfattning uppsåtligen i strid mot lagar och förordningar, varför ett utbildningskrav torde vara verkningslöst vad gäller verkligt klandervärda förfaranden.

3.27 Malmö kommun:

Utbildningskravet enligt p. 2 gäller för alla rörelser. Man kan emellertid fråga sig om det i mindre rörelser skall vara helt nödvändigt om näringsidkaren *själv* uppfyller kravet. Det kunde kanske vara tillräckligt att han till rörelsen knutit person, ex. godkänd revisor, med erforderlig kompetens.

3.28 Landsorganisationen i Sverige:

Vad gäller utbildningen beklagar vi att kommissionen inte gett de fackliga organisationerna någon plats i denna. LO anser att frågor om kollektivavtal och andra förhållanden på arbetsmarknaden måste ingå i utbildningen. Här kan de fackliga organisationerna bli goda resurser i utbildningen.

3.29 Målareförbundet:

Även om oseriöst företagande i det stora flertalet fall beror på ekonomisk snikenhet, kan det förekomma enstaka fall där okunnighet medverkat. Kunskaper om arbetsmarknadslagar, skattelagstiftning, bokföring och liknande bör styrkas. I de fall någon del saknas skall, om branschorganisationerna inte kan ställa utbildning till förfogande, samhället göra detta, exempelvis genom SIFU.

3.30 Svenska Transportarbetareförbundet:

Krav på grundläggande utbildning i företagsskötsel gäller sedan 1983 som krav för yrkestrafiktillstånd inom åkeri- och taxibranschen. Svenska åkeriförbundets kurs "Eget på väg" och Svenska taxiförbundets "BLIV-kurs" har av kursdeltagarna prisats som väsentliga hjälpmedel inför deras framtida roll som företagare. För kursen "Eget på väg" gäller att deltagarna själva får svara för kursavgift jämte kostnader för resor och uppehälle då kursen inte är förlagd på hemorten. Kursen som är på en vecka hölls 1983 på 14 platser i landet. Eleverna får redan två månader före kursstarten studiematerialet hemsänt. Meningen är att eleverna skall vara ordentligt förberedda när kursen tar sin början. Studiematerialet genomgås sedan ingående. På kursdeltagarna ställs minimikrav på kunskaper i ämnena skatteregler, finansiering, kalkylering och bokföring. Kursen avslutas med ett individuellt skriftligt prov där eleverna får möjlighet att verifiera att de inhämtat de minimikunskaper som fordras för att vara egen företagare. Likväl underkändes vid första provtillfället 158 (12,5 %) av de 1 260 deltagarna under 1983. Dessa gavs emellertid senare tillfälle att tentera om och flera fann behov av att gå om kursen i sin helhet. Den arbetsgrupp som på kommunikationsdepartementets uppdrag 1984 presenterade en utvärdering av kursen "Eget på väg" konstaterade att behovet av en branschutbildning av aktuellt slag var stort inom åkeribranschen och att kursverksamheten bör fortsätta. Noteras bör att även Svenska busstrafikförbundet till kommunikationsdepartementet har gjort en framställning om att likarta-

de krav på företagarutbildning skall gälla även för deras bransch. Även om arbetsrättsliga frågor berörs till viss del menar förbundet att behov föreligger för höjt utbildningskrav för frågor som rör kollektivavtal.

3.31 Tjänstemännens Centralorganisation:

Förslaget om grundläggande utbildning i företagsskötsel är bra även om dess betydelse när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet inte får överskattas. Men eftersom kunskapsnivån hos företagare i dessa frågor av många skäl bör höjas är det värdefullt om också denna del av förslaget genomförs. Förmodligen blir det heller aldrig aktuellt att inom en viss bransch endast ha utbildningskravet som en förutsättning för näringstillstånd. När det gäller uppläggning och genomförande av utbildningen är det viktigt att etablera nära samarbete mellan resp. branschorganisation och berörda myndigheter.

3.32 Sveriges Advokatsamfund:

En företagare bör självfallet ha erforderliga kunskaper för skötsel av det företag som han avser att driva eller redan driver. Enligt ordalydelsen i det av kommissionen upprättade lagförslaget skall av den som ansöker om näringstillstånd krävas att han "har genomgått viss grundutbildning i fråga om skötsel av företag eller visar att han på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper". Lagtexten är alltför vag och bör ha ett mera preciserat innehåll. Än allvarligare betänkligheter inger kommissionens uttalande (sid. 245) att "vad den grundläggande utbildningen exakt skall innehålla kan inte anges här" dvs. ej ens i motiveringen till förslaget. Kommissionen poängterar dock att den utbildning kommissionen har i åtanke avser elementära kunskaper, inte kvalificerad yrkesutbildning. Detta förhållande bör även klart framgå av lagtexten.

3.33 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Vidare föreslås ett krav på *grundutbildning* – eller motsvarande kunskaper – i fråga om skötsel av ett företag. Fakultetsnämnden vill i detta sammanhang understryka vikten av att – om ett sådant krav införs – *alla* som så önskar garanteras tillträde till vederbörlig utbildning. Det är angeläget, att ingen indirekt utspärrning sker t. ex. därigenom att någon vägras tillträde till en kurs eller därigenom att några kurser inte kan erbjudas. Det sagda är särskilt aktuellt att observera, när ifrågavarande kurser anordnas av berörda intresseorganisationer och liknande.

3.34 Föreningen Auktoriserade Revisorer:

Grundläggande utbildning i företagsskötsel motverkar enligt Kommissionen ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. "Oseriöst företagande kan många gånger ha sin grund i ren okunnighet. Bristfälliga kunskaper i bokföring och kalkylering och dålig kännedom om lagar och regler kan leda till att företagaren redan från början hamnar på fel kurs". Kommissionen föreslår att samhället skall ges möjlighet att ställa utbildningskrav på företagarna. "Det kan vara en kortare kurs i skatteregler, bokföring, redovisning, kalkylering m. m.". Man nämner som exempel "en veckolång" kurs inom åkeribranschen. FAR kan bara konstatera att en grundläggande kunskapsnivå inte ens tillnärmelsevis kan nås genom en utbildning på det sätt som Kommissionen tänker sig. FAR förmodar också

att den ekonomiska brottsligheten enligt Kommissionens definitioner snarare i regel bygger på vederbörandes goda kännedom om lagregler och ett medvetet utnyttjande av eller bortseende från dessa.

3.35 Sveriges Redovisningskonsulters Förbund:

Grundläggande utbildning inom vissa områden i samband med startandet av företag är av väsentlig betydelse varför vi förordar satt sådan skall krävas av *alla oberoende av branschtillhörighet.* Denna utbildning kan lämpligen omfatta

- bokföring avseende likvida medel (kassa, postgiro och check) i grundbok
- kontinuerlig avstämning av dessa konton. Lära företagaren nödvändigheten av fullständig kassakontroll
- information om nödvändigheten att preliminära avgifter för inkomstskatt inkl. egenavgifter samt arbetsgivaravgifter är skäligt beräknade. Alltför ofta kommer stora belopp som slutlig skatt – avgift med förödande konsekvenser för företagaren som av oförstånd redan investerat eller på annat sätt förbrukat kapitalet
- information om grundläggande bestämmelser avseende förhållandet arbetsgivare–anställda
- information om skatteregler avseende avdragsgilla och ej avdragsgilla kostnader.

Utbildning härutöver i bokföring, budgetering, kalkylering m. m. skall ej krävas. Dessa kunskaper kan köpas hos de seriösa redovisningsbyråer som finnes. Vi påminner på nytt om behovet av att statlig myndighet påtar sig ansvar för nominering av redovisningskonsulter för att därigenom ge företagaren vägledning i frågan om var de seriösa rådgivarna står att finna.

För denna grundläggande utbildning bör ett undervisningspaket tas fram. Anordnandet av kurser kan ske genom branschorganisationer eller genom redovisningsorganisationer.

3.36 Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling:

SIFU begränsar sitt yttrande till frågan om grundläggande utbildning i företagsskötsel. Sådan utbildning bör enligt kommissionen vara ett krav inom restaurang-, transport-, schaktentreprenör- och måleribranscherna. Inom bil- och städbranschen bör den övervägas. För vissa branscher genomför SIFU tekniskt inriktade kurser. Som framhålls i betänkandet anordnar SIFU också kurser i företagsskötsel. Dessa är t. ex. företagsstyrelse, boksluts-, budget- och kalkyleringskurser samt juridikkurser.

SIFUs kursutbud kan naturligtvis kompletteras med exempelvis företagsanpassade kurser inom ekonomiområdet.

Det kan också branschanpassas i samråd med berörda branscher. Ett exempel är SIFUs kurs i företagsekonomi med kalkylering och prissättning för hotell och restaurang samt kurs för receptionister.

3.37 Jönköpings Läns Utvecklingsfond:

Den del av utredningens förslag som utvecklingsfonden anser sig närmast kunna biträda är kravet på utbildning. Införs detta måste tillräckliga utbildningsresurser finnas. De aktiviteter som bl. a. utvecklingsfonderna bedriver för att förbereda blivande företagare för sin roll är emellertid redan nu omfattande. Eventuella brister i utbildningen kan troligen avhjälpas genom

en aktiverad marknadsföring och framtagning av resurser utan införande av tvingande regler.

3.38 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Föreningen har inget att erinra mot den prövning av laglydnad m. m. och utbildning som uppställs i första och andra punkterna i denna paragraf. Föreningen är däremot tveksam till att man når de man avser att nå med denna prövning.

4 Ekonomisk garanti (3 § 1 st.)

4.1 Göta hovrätt:

För tydlighetens skull bör i 3 § 3 anges att säkerhet skall ställas och vidmakthållas.

4.2 Kammarrätten i Göteborg:

Kommissionen har i punkt 3 av paragrafen infört en möjlighet att ställa krav på bankgaranti för stats och kommuns framtid fordringar på skatter, tullar eller avgifter. Kammarrätten anser att förslaget kan godtas efter vissa modifieringar som bör göras främst av hänsyn till de olikheter som finns mellan näringsidkare samt olika typer av företag. Kammarrätten vill således förorda ett system med garantibelopp som varieras med hänsyn till verksamhetens omfattning, förslagsvis från 10000 kr. för mindre företag till 100000 kr. för omfattande verksamheter.

4.3 Riksåklagaren:

Tanken att man genom att uppställa krav på en bankgaranti på 50000 kronor skall kunna övervältra ansvaret för en fortlöpande och effektiv kontroll av företagens ekonomiska ställning på affärsbankerna förefaller väl optimistisk. Mera sannolikt är att bankerna i förekommande fall kommer att kräva sådana säkerheter för sina garntiåtaganden att mera omfattande tillsyn från deras sida inte behöver bedrivas. En bieffekt av en sådan utveckling kan bli att nyetablering försvåras, särskilt för mindre företag. Även i övrigt kommer givetvis kravet på ett enhetligt garantibelopp att missgynna de mindre företagen, samtidigt som man kan ifrågasätta det meningsfulla i en sådan säkerhet för de större företagens förpliktelser.

Det kan befaras att ett genomförande av förslaget kommer att medföra problem med kringgåenden av regelsystemet, bl. a. genom helt "svart" verksamhet och genom utnyttjande av bulvaner. I sistnämnda hänseende synes bestämmelserna i 4 § första stycket inte vara tillräckliga för att möta de problem som kan uppkomma med s. k. fåmansbolag.

4.4 Rikspolisstyrelsen:

Beträffande ekonomiska garantier för skatter och avgifter har kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslagit att näringsidkare skall ställa bankgaranti och att det garanterade beloppet skall vara 50000 kronor för alla företag. Rikspolisstyrelsen delar kommissionens uppfattning att ekonomiska garantier kan vara ett verksamt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet. Dock är det styrelsens uppfattning att garantibeloppet bör

kunna sättas både högre och lägre än 50000 kronor. För vissa företag är det föreslagna beloppet så lågt att det helt skulle sakna betydelse medan det för andra, t.ex. enmansföretagare, skulle kunna förhindra en seriös etablering.

4.5 Brottsförebyggande rådet:

Förslaget att ställa krav på ekonomiska garantier är det mest effektiva i betydelsen att motverka att företagare genom oegentligheter eller försummelse bygger upp stora skulder till samhället. Ett viktigt inslag är då att det är fråga om bankgaranti, vilket medför att banken gör kreditprövning på affärsmässiga grunder med viss regelbundenhet. Detta kommer bl.a. att resultera i att varningssignaler kommer tidigare under ett företags verksamhetsperiod och därmed förhindrar alltför stor skuldbörda vad gäller skatter och avgifter innan missförhållandena uppmärksammas.

4.6 Kommerskollegium:

För den som vill pröva en affärsidé utan att ha tidigare erfarenheter som företagare eller ha etablerade bankkontakter kan kravet på säkerhet innebära ett betydande hinder. Samtidigt är det troligt, att den som verkligen ägnar sig åt ekonomisk brottslighet utan svårighet kan ställa säkerhet. I detta fall blir garantin verkningslös som ett medel att bekämpa ekonomisk brottslighet.

Kravet på säkerhet kan visserligen i viss mån garantera, att restförda utskylder skulle kunna drivas in. Värdet av en säkerhet är dock tveksamt av flera skäl. Restförda belopp överstiger ofta betydligt 50000 kr. Vidare är taxeringsintendenten ofta generös i sitt yttrande över ansökan om anstånd med inbetalning av kvarstående skatt då besvär över taxeringar anhängiggjorts, delvis beroende på att den utredning som vid detta tillfälle föreligger i taxeringsmålet ofta är bristfällig och tar lång tid att komplettera. Handläggningstiderna för mål angående såväl ordinarie taxeringar som eftertaxeringar kan dessutom uppgå till flera år. Stora belopp kan därför mycket väl medvetet undanhållas från beskattning under den tid då säkerheten normalt skall kunna tas i anspråk.

Såvitt kan utläsas av lagförslaget är det ingenting som hindrar, att säkerheten tas i anspråk för belopp som blir restförda efter det att säkerhet ställts, men som hänför sig till tidigare uppbördstillfällen. Detta kan uppfattas som stötande.

Kommissionen synes mena, att säkerhet generellt skall ställas för ett belopp om 50000 kr. Av den föreslagna lagtexten kan man dock få den uppfattningen, att säkerheten skall uppgå till högst 50000 kr. men kan bestämmas till ett lägre belopp. Lagförslagets formulering får anses olycklig. En alternativ formulering av punkt tre är följande. "Ställer säkerhet för ett belopp om 50000 kr. för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter."

4.7 Transportrådet:

Vad beträffar det av EKO föreslagna kravet på bankgaranti för etablering vill TPR anföra följande. Uppställandet av krav på bankgaranti för innehav av trafiktillstånd skulle utan tvivel innebära en skärpning av lämplighetskraven. Genom en sådan garanti skulle det allmännas anspråk på att de skatter och avgifter som är hänförliga till rörelsen betalas bli säkerställt.

Ett system med krav på bankgaranti enligt EKOs förslag skulle väl

kunna införas i yrkestrafiklagstiftningen. Enligt TPR bör så ske med de inskränkningar som anges i det följande. I enlighet med EKOs förslag bör kravet tills vidare omfatta den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Det kan emellertid finnas anledning att införa motsvarande krav även i fråga om övrig yrkesmässig trafik. Ett ställningstagande härvidlag kräver emellertid närmare överväganden. Det bör ankomma på TPR att göra dessa överväganden och lämna förslag till en eventuell utvidgning av kravet.

Kravet på bankgaranti bör enligt TPR ställas vid nyetablering av rörelse. Ett allmänt krav på bankgaranti för sådana företag som redan är etablerade vid tidpunkten för kravets införande anser TPR dock skulle föra alltför långt. Däremot bör systemet utformas så att ett redan tidigare etablerat företag som visat försumlighet med avseende på inbetalningar av skatter och avgifter skall prestera en bankgaranti som förutsättning för att få fortsätta rörelsen.

En bankgaranti är alltid förenad med kostnader för ett företag som innehar en sådan. När det gäller de nyetablerade företagen finns det enligt TPR bl. a. mot denna bakgrund anledning att överväga att tidsbegränsa kravet på bankgaranti. Efter en viss tid har företaget hunnit utveckla sig och – om bankgarantin inte har behövt tas i anspråk – kunnat visa sin förmåga och vilja att betala in skatter och avgifter till det allmänna.

4.8 Bankinspektionen:

Den del av förslaget som närmast berör bankinspektionens verksamhetsområde är den ekonomiska garantin för skatter och avgifter. Enligt förslaget skall företagare för att få näringstillstånd kunna åläggas ställa bankgaranti på 50 000 kr. för framtida skatter och avgifter. Skulle bankgaranti komma att erfordras i större utsträckning som förutsättning för näringstillstånd kommer betydande belopp att tas i anspråk för detta ändamål. Beloppen kommer att gå utanpå företagens normala kreditbehov. Många företag skulle också få svårt att anskaffa de säkerheter som bankerna måste kräva för denna kredit som ofta får karaktär av högriskkredit. Även med normal kreditupplysning är det givetvis mycket svårt för bankerna att kontrollera att företagen uppfyller sina skatte- och avgiftsskyldigheter.

Den allvarligaste invändningen mot förslaget i denna del måste dock göras från principiell synpunkt. Om förslaget genomförs och kommer till användning skulle bankerna i vissa branscher få ett avgörande inflytande över näringsfriheten genom att ställande av garanti utgör ett absolut villkor för att verksamheten skall få igångsättas. I dag kan ingen – inte heller bankinspektionen – ålägga en bank att åta sig ett kreditengagemang som banken vid en bedömning av kredittagarens person, företagets framtidsutsikter och säkerheten inte anser sig vilja ta eller inte har kreditutrymme för. Denna princip bör inte ändras. Likaså måste banken ha en ovillkorlig rätt att säga upp en garanti om banken bedömer att företagets utveckling är oroande eller att säkerheten inte längre är betryggande.

4.9 Försäkringsinspektionen:

Ekonomiska garantier för skatter och avgifter skall enligt förslaget utgöras av bankgaranti. Inspektionen vill påpeka att ett tänkbart alternativ kan vara kreditförsäkring av här i riket koncessionerat försäkringsbolag. Inspektionen förutsätter härvid att kreditförsäkring för detta ändamål utgör särskild riskgrupp.

– – –

4.10 Riksskatteverket:

Ett krav på bankgaranti på 50 000 kr. kan medföra att kapitalanskaffningen försvåras för främst småföretagare. För seriösa personer som avser att starta näringsverksamhet i liten skala kan kravet framstå som obilligt. För dem som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet i större skala är beloppet däremot alldeles för litet för att det skall verka hämmande. Det ställs ju då i relation till det skattebelopp man har undgått eller räknar med att undgå att betala.

RSV vill dock inte förneka att ett krav på ekonomisk garanti kan medföra vissa fördelar. Det skulle nämligen kunna leda till att det automatiskt kommer att ske en prövning av persons lämplighet att driva näring. Bankerna saknar idag ofta anledning att ifrågasätta en kredit p. g. a. att man har fullgod säkerhet för sitt engagemang. Man har i allmänhet ingen kännedom om en företagares mellanhavanden med skatte- och indrivningsmyndigheter. Ett system med bankgaranti till förmån för skatter och avgifter skulle därför kunna medföra att bankerna gör en ingående prövning av riskerna för att garantiåtagandet måste infrias och därmed av företagarens kreditvärdighet som helhet.

Förslaget att göra bankgarantin tidsbegränsad till ett år skulle leda till att länsstyrelserna tvingas till ett ganska omfattande bevakningsarbete. RSV anser att det kan ifrågasättas om inte en tidsbegränsning förfelar syftet med garantiförbindelsen. Med nuvarande ordning för debitering och uppbörd av skatter och avgifter kan det på relativt kort tid uppstå stora latenta skulder i ett företag. Om garantin är tidsbegränsad kan giltighetstiden löpa ut utan att något belopp har förfallit till betalning, än mindre restförts. Får banken reda på att stora latenta skatte- och avgiftsskulder har ansamlats i ett företag kommer den naturligtvis inte att förlänga sin garantiförbindelse. Denna kommer därför inte att finnas kvar när skulden förfaller till betalning.

RSV anser därför att om ett system med krav på ekonomiska garantier skall införas det bör övervägas att inte låta dessa vara tidsbegränsade. Exempelvis kan det krävas att garantin endast få frånträdas av utfärdaren efter anmälan till länsstyrelsen. Härigenom kan en kartläggning av företagets skuldbild avseende skatter och avgifter göras innan banken befrias från sitt åtagande. Om garantin ändå tillåts vara tidsbegränsad bör perioden – bl. a. med hänsyn till den utdragna processen med skatters och avgifters slutliga fastställande – vara betydligt längre än ett år, förslagsvis minst tre år.

Med hänsyn till det som har sagts i inledningen av detta avsnitt, anser RSV att bankgaranti under försöksperioden till utgången av år 1989 bör krävas endast i vissa fall, t. ex. av dem som tidigare har dokumenterat sin ovilja att betala skatter och avgifter.

4.11 Näringsfrihetsombudsmannen:

Inte minst kravet på ställande av viss *ekonomisk garanti* verkar etableringshindrande. Vidare bör betänkas att det betydande kreditutrymme som tas i anspråk för garantin leder till fördyring och begränsning av företagens krediter i övrigt för driften. Fördyringen kan nämligen inte räknas enbart som kostnaden för själva bankgarantin utan därtill kommer den ökade kostnaden för övriga krediter som uppkommer när säkerheten för bankgarantin är bunden. För åtskilliga företagare som avser att börja sin verksamhet i liten skala kan denna extra belastning bli prohibitiv. Även redan etablerade mindre företag riskerar att slås ut av detta krav utan att det har

samband med deras seriositet och vilja att göra rätt för sig. Någon närmare analys av hur ett generellt krav på ekonomisk garanti kommer att slå i praktiken har kommissionen inte presterat. Det kan inte anses som en önskvärd produktiv resursanvändning att låsa sådana belopp för alla företag i flera hela branscher med hänvisning till att det finns ett mindretal av företag i resp. bransch som missköter sina skatte- och avgiftsbetalningar.

4.12 Statens pris- och kartellnämnd:

Det finns vissa fördelar med att kunna kräva ekonomiska garantier som förutsättning för ett näringstillstånd. Bl.a. kan inom ramen för garantin säkerställas att det allmännas anspråk på debiterade skatter och avgifter betalas. Vidare kan ekonomiska garantier säkerställa att konsumenternas rättigheter tillvaratas i vissa situationer – såsom redan sker i exempelvis resebyråbranschen. Principiellt förefaller dock förslaget om sådan garantier vara tveksamt med hänsyn till att det utgår från att alla som skall starta ett företag inom den aktuella branschen presumeras vara försumliga skatte- och avgiftsbetalare. Förslaget bör emellertid främst kritiseras för att det kan försvåra nyetablering inom branschen. Även om det föreslagna beloppets storlek, 50000 kr., inte kan sägas vara särskilt högt, finns det risk för att kravet på garanti skulle kunna vara ett betydande hinder för seriösa personer att bilda företag inom den aktuella branschen. Genom förslagets etableringshämmande effekter kan sålunda den utveckling och förnyelse i näringslivet som är önskvärd komma att försvåras samtidigt som den ekonomiska garantin i sig inte torde utgöra något hinder för oseriös företagares etablering.

4.13 Konsumentverket:

Som framgått tidigare instämmer Konsumentverket i att det måste tämligen långtgående åtgärder till för att åstadkomma en sanering av hela branscher med inriktning på ekonomisk brottslighet. Risken med förslaget om krav på ställande av ekonomiska garantier är dock att det får till följd att seriösa näringsidkare med litet kapital avhåller sig från etablering och att redan etablerade ser sig tvungna att lägga ned sin verksamhet. Krav på ekonomiska garantier medför sålunda klar risk för begränsning av konkurrensen inom branschen. Dessutom skulle beloppsgränsen för den ekonomiska garantin, 50000 kr., i många fall troligen vara alltför låg för att kompensera det allmännas förluster vid skatteundandragande. En generell höjning av beloppsgränsen skulle å andra sidan antagligen medföra ännu större nackdelar från konkurrenssynpunkt.

4.14 Statskontoret:

Vi vill peka på att det föreslagna systemet med ekonomiska garantier (sida 261) lägger över ett betydande mått av kontroll från länsstyrelsen till bankväsendet. Lämpligheten i detta kan enligt vår mening ifrågasättas från principiella utgångspunkter. I vart fall bör man enligt vår mening pröva om inte den föreslagna löptiden, ett år (sida 258), bör förlängas i syfte att minska behovet av bevakning.

4.15 Riksrevisionsverket:

RRV ställer sig även tveksamt till förslaget om ekonomiska garantier för betalning av skatter och avgifter. Enligt RRVs uppfattning kan förslaget

medföra att seriösa företag möter svårigheter att skaffa och vidmakthålla ekonomiska garantier utan att de oseriösa företagen kommer i ett sämre läge. Förslaget avser att trygga skatte- och avgiftsbetalningarna. Såvitt RRV kan bedöma påverkar emellertid förslaget indirekt även förmånsordningen vid konkurs, likvidation m. m. genom att underlagssumman för fördelning enligt förmånsordningen reduceras om den ekonomiska garantin utnyttjats när konkurs etc. blir aktuell. Detta har inte kommenterats i kommissionens betänkande.

I varje fall bör vandelsprövning och krav på ekonomiska garantier inte förekomma samtidigt, eftersom syftena i båda fallen är i huvudsak desamma.

4.16 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Kommissionen föreslår att man skall kräva en säkerhet för framtida skatter och avgifter av företagare i vissa kritiska branscher. Enligt förslaget skall det garanterade beloppet vara 50000 kronor.

Före år 1968 skulle utländska medborgare utan permanent uppehållstillstånd ställa bankgaranti för de skatter rörelsen kunde påföras. Detta krav togs emellertid bort, då bankgarantin sällan behövde utnyttjas. Fördelen med en bankgaranti är naturligtvis att man övervältrar en del av företagskontrollen på bankerna, eftersom dessa inte är intresserade av att lämna några garantier för företagare som befinner sig på obestånd. Länsstyrelsen anser emellertid att denna garanti onödigt mycket skulle fresta på de nystartade företagen, eftersom dessa i initialskedet ofta är betungade av stora skulder till sina banker. Möjligen skulle vissa orealistiska eller mindre allvarligt menade företagsetableringar undvikas.

För personer som sysslar med ekonomisk brottslighet är beloppet 50000 kronor däremot av obetydlig storlek, varför det inte skulle hindra dem i deras fortsatta verksamhet. Emellertid anser länsstyrelsen det befogat att garantikravet ställs på företagare, som tidigare på ett graverande sätt förekommit i samband med konkurser. Det bör även gälla personer, som häftat i stor skuld på grund av skatter och avgifter till kronofogdemyndigheten.

4.17 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Kommissionens förslag i denna del är inte helt lyckat. I vissa fall kan en garanti på 50000 kronor innebära en allvarlig belastning och försvåra etableringen. I många andra fall blir garantin ett slag i luften. För de stora företagen betyder 50000 kronor mycket lite. Erfarenhetsmässigt rör sig ekonomiska oegentligheter ofta om mycket större belopp. Förkortade upptäcktstider torde inte göra det föreslagna säkerhetsbeloppet tillräckligt.

Kommissionen synes förutsätta att en bank gör en grundlig kreditprövning, vilket kan ge länsstyrelsen anledning att själv underlåta en ekonomiska utredning. Tyvärr är det emellertid så att företagaren utan vidare skulle kunna få sin garanti genom att sätta in motsvarande belopp – eventuellt i svarta pengar – på bunden räkning hos banken.

Bankgaranti bör förslagsvis endast krävas av de företag, som visat annat än tillfällig försumlighet och oförmåga att betala skatter och avgifter i rätt tid. Krav på säkerhet bör vara en förutsättning för att upprätta amorteringsplan, när det gäller skatteskulder. Kan säkerhet inte presenteras bör kronofogden agera snabbt med konkursansökan eller med besked till tillståndsmyndigheten, som då har att återkalla tillståndet.

4.18 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Länsstyrelsen anser inte att ett generellt system med ekonomiska garantier bör införas. Länsstyrelsens erfarenheter från LHD- och YTL-områdena visar att det ibland förekommer att företagare systematiskt och avsiktligt låter sig restföras. I sådana fall bör enligt länsstyrelsens mening möjlighet finnas att kräva en ekonomisk garanti. Länsstyrelsen förordar därför istället att ekonomiska garantier endast bör kunna användas individuellt.

4.19 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommissionen föreslår att samhället skall kunna kräva att företagare i s. k. kritiska branscher skall ställa säkerhet för framtida skatter och avgifter. Säkerheten skall utgöras av bankgaranti. Enligt förslaget skall det garanterade beloppet vara 50 000 kronor, lika för alla företag.

Enligt länsstyrelsens mening skulle införande av krav på bankgaranti allvarligt försvåra startandet av nya företag. Ett belopp på 50 000 kronor är en stor summa i inledningsskedet för ett företag, även om den årliga kostnaden på 1 000 kronor framstår som relativt bagatellartad. Banken i sin tur kräver nämligen fullgod säkerhet för sitt åtagande. Detta sker i normalfallet genom inteckning i egendom eller företag eller genom att tillgodohavande i banken spärras. En bankgaranti inkräktar således på företagets ekonomiska resurser.

Härtill kommer att det från allmän synpunkt synes tveksamt om samhället bör kräva bankgaranti av alla företagare i en viss bransch oavsett om de är skötsamma eller inte. Statistiken visar att det endast är en mindre del av det totala antalet företagare i en näringsgren som resterar med skatter och avgifter.

4.20 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Majoriteten

De föreslagna reglerna om bankgarantier torde vara väl lämpade att förebygga att företag ådrar sig stora skulder till samhället, framför allt om bankerna på affärsmässiga grunder med vissa mellanrum gör kreditvärdighetsbedömningar. Länsstyrelsen är därför positiv till tanken bakom förslaget. Som närmare kommer att framgå av *länsstyrelsens kommentar till* 3 § i kommissionens lagförslag har emellertid länsstyrelsen en del invändningar mot förslagets närmare utformning. Det bör även påpekas att kommissionens förslag medför att staten skaffar sig en särskild "förmånsrätt" som borgenär.

Minoriteten

En särställning intar förslaget om införande av krav på en ekonomisk garanti för skatter och avgifter. Detta förslag saknar motsvarighet i gällande rätt. Den garanti som avkrävs reseföretag är av annan karaktär. Detsamma gäller garantier i samband med täkttillstånd.

Till skillnad från de övriga förslagen kommer detta förslag att bli effektivt i varje fall på det sättet att det säkerställer det allmännas fordran. Från den synpunkten sett finns det knappast anledning att begränsa tillämpningsområdet till vissa branscher. Att å ena sidan kräva en bankgaranti på 50 000 kr. av ett hotell- och restaurangföretag i mångmiljonklassen därför att sådana företag ställs under lagen men å andra sidan tveka inför ett sådant åläggande när det gäller ett dåligt företag i städbranschen, därför att

situationen inom denna bransch inte ansetts tillräckligt "alarmerande" för att motivera krav på etableringstillstånd måste för många te sig något underligt.

Om förslaget alltså är effektivt är emellertid inte sagt att det är invändningsfritt. Länsstyrelsen syftar då främst på den omständigheten att det innebär att staten skaffar sig en särskild "förmånsrätt" som borgenär. Om tillsynsmyndigheten sköter sig riktigt bra bör staten aldrig behöva förlora några pengar inom de branscher där krav på bankgaranti uppställs som villkor för ett etableringstillstånd.

Samtliga

Ang 3. Kommissionens förslag i denna del bygger på att kontrollfunktionen kommer att upprätthållas av det privata bankväsendet. Länsstyrelsen har svårt att anamma tanken att bankväsendet frivilligt och enbart mot en mindre avgift i form av bankgarantiavgift om cirka 2 procent av garantin, skulle åta sig arbetet med att årligen granska företagens bokslut för att därefter ta ställning till om en ny garanti skall utfärdas. Bankerna skulle sålunda utföra hela den materiella kontrollen av de aktuella företagens ställning och solvens.

En viktig fråga är dessutom om den tillsyn som sker i samband med en bokslutsgranskning är tillräcklig. Inom länsstyrelsen har vid åtskilliga tillfällen diskuterats olika metoder för att minimera det allmännas förluster av skatter och avgifter m. m. i samband med näringsverksamhet. Någon effektiv allmängiltig lösning har vi inte kunnat finna. En rapportering om hur rörelsekrediter utnyttjas och om hur inkomstbudgeteringen uppfylls skulle sannolikt medföra att förlustrisker uppmärksammades i ett tidigare skede.

Länsstyrelsen vänder sig även mot förslaget att kronofogdemyndigheterna genast efter en restföring om exempelvis 30000 kr. skall kunna rekvirera bankgarantin från länsstyrelsen och begära att banken infriar denna. Åtgärden kommer enligt förslaget att medföra ett omedelbart indragande av näringstillståndet. Länsstyrelsen anser att den myndighet som utfärdat näringstillståndet också skall vara den som tar ställning till om garantiförbindelsen skall infrias. Innan ett sådant ställningstagande görs bör näringsidkaren från länsstyrelsen tillställas krav om betalning med information om att näringstillståndet kommer att dras in om betalning inte sker inom angiven tid. Alternativt har länsstyrelsen möjlighet att utfärda varning enligt 8 §.

4.21 Näringsförbudskommittén:

Regeringen ska få föreskriva att en näringsidkare ställer säkerhet intill ett belopp av 50000 kr. för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar och avgifter (3 § 1 st. 3). Säkerheten ska bestå av en bankgaranti (3 § 2 st.).

Ett problem med kravet på bankgaranti är att detta minskar utrymmet för andra krediter. Bankerna måste säkra garantibeloppet i rörelsen, varför näringsidkarnas möjlighet att ställa säkerhet för andra lån minskar i motsvarande mån. Det är oklart vilka effekter detta kan få, särskilt om garantibeloppet kommer att höjas. Särskilt för småföretagarna torde det under alla förhållanden medföra vissa problem. Det kan bl. a. innebära en spärr för nyetablering av seriösa småföretag i branschen. Enligt kommittén borde dessa effekter ha utretts bättre än som skett.

Ett annat problem gäller bankernas roll. Eftersom bankerna enligt förslaget ska avgöra om det finns förutsättningar för att ställa bankgaranti, har

bankerna makten att självständigt avgöra frågan om företagarens näringstillstånd. Så som förslaget är konstruerat synes det kunna inträffa, att näringstillståndet återkallas trots att tillståndsmyndigheten i och för sig inte anser tillräckliga skäl finnas för detta (se s. 258 f). Med tanke på att bankernas beslut inte kan överklagas, måste viss tvekan råda angående lämpligheten av ett sådant system. Till saken hör också, att myndigheterna lyder under ett krav på opartiskhet, vilket upprätthålls genom bl. a. JO:s kontrollverksamhet. Gentemot bankerna finns inte samma möjligheter även om bankinspektionen utövar viss tillsyn. Bankerna kan till en del vara uppbundna av egna lojaliteter, och även för banken själv kan det ha viss ekonomisk betydelse vilket stöd ett företag får. Man kan därför inte helt bortse från risken att ett företag kan komma att gynnas framför ett annat och att detta i sista hand kan få effekter på näringstillståndet.

Trots de nämnda betänkligheterna vill inte kommittén ta bestämd ställning mot kommissionens förslag om krav på bankgaranti. Kommissionen anför själv vissa betydelsefulla skäl för förslaget. En viktig synpunkt är, att systemet torde bli förhållandevis obyråkratiskt. När det gäller de nämnda nackdelarna med bankens myndighetsliknande roll torde dessa delvis kunna minskas, om tillståndsmyndigheten får möjlighet att ge dispens från kravet på bankgaranti.

Beträffande garantibeloppet 50 000 kr. kan sägas, att detta på sätt och vis är både för stort och för litet. Å ena sidan kan det, som ovan sagts, hindra seriösa småföretagare. Å andra sidan är det för litet för att det ska kunna täcka de mycket stora skulder som vissa näringsidkare tenderar att skaffa sig. Såsom uppbörds- och indrivningssystemet är konstruerat i dag kan näringsidkarens skulder komma att avsevärt överstiga 50 000 kr., innan det blir aktuellt att ta garantin i anspråk. Ändå fyller garantin den funktionen, att banken följer företagets ekonomi och får anledning att ingripa innan skulderna blivit alltför stora. Härigenom kommer bankernas övervakning även staten till nytta.

4.22 Lokala skattemyndigheten i Solna:

Oavsett om endast företagaren själv är anställd i t. ex. eget aktiebolag eller om han är arbetsgivare direkt eller såsom företrädare för juridisk person kan undandragande eller bristande betalningar av skatter och avgifter snabbt stiga till och snabbt också väsentligt överstiga det garantikapital som kommissionen anger för s. k. kritiska branscher.

LSMSolna ser det därför önskvärt att kretsen av företag, för vilka garantikapital erfordras både utökas väsentligt och att beloppets storlek – möjligen beroende på bransch – närmare övervägs. Resultatet av ett utökat garantikrav kan minska genomförandet av alltför våghalsiga idéer samtidigt som planerat, kortsiktigt oseriöst företagande, restföring av skatter och avgifter och ianspråktagande av lönegaranti och andra samhällsmedel kan minskas väsentligt.

LSMSolna vill emellertid också i vart fall som en generell åtgärd för förhindrande av spekulerande i skatt- och avgiftsmedel för anställda, peka på möjligheten att anse medlen som s. k. redovisningsmedel och att ändra brottsrubriceringarna vid överträdelser mer mot förskingrings- eller gäldenärsbrottslagstiftningens. Dagens straffsatser torde knappast verka alltför avskräckande.

4.23 Landstingsförbundet:

Enligt förslaget skall samhället i vissa branscher kunna kräva säkerhet för framtida skatter och avgifter i form av en bankgaranti. Det garanterade beloppet föreslås uppgå till 50 000 kronor för respektive företag.

Ett garantibelopp på 50 000 kronor kan enligt styrelsens uppfattning anses effektivare för att det allmänna skall kunna erhålla kompensation för eventuell skatteskuld än en höjning av minimibeloppet för aktiekapitalet. Det föreslagna beloppet är inte av en sådan storleksordning att det verkar etableringshämmande för mindre företag. Kostnaden som bedöms till omkring 1 000 kronor per år för det enskilda företaget är dessutom avdragsgill vid taxeringen.

4.24 Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet:

Beträffande den angivna förutsättningen för näringstillstånd att ställa bankgaranti vill organisationerna hänvisa till vad Bankföreningen anfört i denna del. De viktigaste invändningarna från Bankföreningen mot förslaget är följande.

- Det är inte acceptabelt att en borgenär – staten – på sätt som föreslås gynnas framför andra.
- Kommissionen drar för stora växlar på bankernas möjligheter att uppmärksamma brister i näringsidkares betalningsförmåga och betalningsvillighet.
- Det förhållandet att garantiförbindelsen genast skulle få utsökas, utan särskild exekutionstitel, avviker från vanliga borgenärsregler och bankerna kan förmodas vilja ogärna teckna sådana garantier.

Som en mycket viktig aspekt tar Bankföreningen upp bankgarantins effekter för småföretag och på möjligheten till nyetablering.

Utöver vad som därvid anförs vill organisationerna lämna följande synpunkter. Kommissionen utgår i betänkandet ifrån att bankerna kommer att lämna garantier åt företag med god ställning och solvens. Förslaget bygger vidare på antagandet att ekonomiska brottslingar härigenom kommer att vägras den erforderliga garantin. Något belägg för att så blir fallet finns naturligtvis inte utan förslaget synes härvid bygga på en förenklad bild av verkligheten. Däremot kommer ett genomförande av förslaget i denna del i praktiken att innebära att flertalet småföretag och nystartade företag kommer att bli tvungna att ställa full säkerhet motsvarande den sökta bankgarantin. Detta kan i många fall visa sig svårt eller rentav omöjligt. Det är ju ingalunda det enda krav på finansiellt åtagande som en småföretagare skulle ha att uppfylla. Kravet på bankgaranti kommer således att vara ett försvårande eller hindrande moment för dessa företagare.

Organisationerna vill också framhålla att betänkandet innehåller otillräckliga analyser av de problem som skulle uppstå då en redan etablerad verksamhet måste upphöra, antingen till följd av att företaget aldrig får något näringstillstånd eller bli fråntaget ett tidigare givet tillstånd. Sådana situationer rymmer en lång rad svårlösta frågor och hänsynstaganden, t. ex. konsekvenserna för företagets anställda.

Förslaget om särskild bankgaranti skulle gentemot nyföretagande och småföretagande vara ett särskilt starkt försvårande moment, som inte heller rimligen kan förväntas tjäna det angivna syftet. Organisationerna anser det också vara principiellt felaktigt att företag skall ha skyldighet att själva genom särskilda avgifter bekosta den prövning som föreslås ske av de till länsstyrelserna knutna tjänstemännen.

4.25 SHIO – Familjeföretagen:

Kommissionen föreslår vidare att berörda företag skall lämna en bankgaranti på 50000 kronor för skatter och avgifter för att kunna få näringstillstånd. Enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning kommer detta förslag endast i mycket begränsad utsträckning att begränsa de ekonomiska brottslingarnas verksamhet. Förslaget kommer däremot att få en betydande etableringshämmande effekt samtidigt som många existerande företags verksamhet kommer att försvåras eftersom flertalet småföretag och nystartade företag i praktiken kommer att bli tvungna att ställa full säkerhet motsvarande den sökta bankgarantin.

Många småföretag drivs med mycket små marginaler. För dessa företag kommer det att uppstå svårigheter att presentera den säkerhet som bankerna kommer att kräva för att företaget skall erhålla den bankgaranti som krävs för näringstillstånd. Ett stort antal företag kommer därför att förvägras näringstillstånd. Detta kommer att gälla för många företag som skött sig både i förhållande till statsmakterna och i förhållande till kunder, leverantörer och anställda. De berörda företagen kan komma att betraktas såsom ekonomiska brottslingar. Även med mycket lågt ställda krav på rättssäkerhet är sådana effekter helt orimliga.

Förslaget om ekonomiska garantier kommer att få likartad effekt som om kravet på minsta aktiekapital fördubblades och ett krav på "aktiekapital" på 50000 kronor infördes för övrigt företagsformer. Organisationen vill i sammanhanget erinra om den långa övergångstid som var nödvändig vid höjningen av aktiekapitalet från 5000 till 50000 kronor för att undvika alltför stora negativa effekter.

Mot bakgrund av ovanstående avvisar SHIO-Familjeföretagen med bestämdhet eko-kommissionens förslag till näringstillstånd. Förslaget är enligt organisationens uppfattning verkningslöst i kampen mot den ekonomiska brottsligheten samtidigt som avsevärda negativa effekter kan uppstå. Organisationen anser emellertid att problemen med illojal konkurrens är betydande och vill därför framlägga alternativa förslag.

4.26 Svenska åkeriförbundet:

Kommissionens förslag innebär, att samtliga utövare inom viss näringsgren skall ställa säkerhet i form av bankgaranti intill 50000 kronor för framtida skulder för skatter, avgifter etc. Detta skulle gälla oavsett graden av skötsamhet, som respektive utövare redan visat.

I och för sig är det inte tillfredsställande att i runda tal en av fem åkeriutövare skulle vara restförd för skatter m.m., och, som tidigare framgått, har också bättre förutsättningar skapats för myndigheterna att inom nuvarande regelsystem aktivt angripa bl.a. detta förhållande. Å andra sidan framgår, att ungefär fyra av fem utövare inte visat tecken på bristande skötsamhet. Kommissionen har också i betänkandet uppgivit, att flertalet företagare är seriösa. Det är därför mycket förvånande att det inte förordats åtgärder, som i första hand riktas mot dem som visat försumlighet, utan åtgärder och krav av generell natur avses undantagslöst omfatta alla utövare inom näringen. Varje tanke på sådana principiella och materiella krav är att anses som övergrepp och måste därför bestämt avvisas.

Vad gäller enbart de materiella effekterna av bankgarantiförslaget framhåller vi följande:

Något högt räknat består åkerinäringen av ca 20000 företag, inbegripet de företag, som har åkeriverksamhet som "bisyssla". Antalet utövare är

således förhållandevis stort. Ett generellt krav på bankgarantier à 50 000 kronor innebär sammanlagt ett ianspråktagande av 1 miljard kronor av det kreditutrymme, som finns för branschen. Av detta skulle närmare 800 miljoner kronor belasta de anmärkningsfria företagen. Därtill kommer de årliga kostnaderna för bankgarantierna, som beräknas till mellan 20 och 30 miljoner kronor samt kostnaderna för tillståndsavgifter. Det framgår inte klart av betänkandet, om avgifterna avses vara av engångsnatur, à 500 kronor, eller årliga. Avgifterna för ett år torde i varje fall inte understiga 10 miljoner kronor vid oförändrat företagsbestånd.

Med nuvarande krav för erhållande av bankgarantier är det uppenbart, att ett betydande antal åkerier, särskilt mindre sådana som lojalt sköter sina förpliktelser, dock har så begränsade ekonomiska resurser, att kraven för erhållande av bankgaranti inte kan uppfyllas vid aktuell tidpunkt. De skulle därmed tvingas, av formella och ej sakliga skäl, att avveckla sin verksamhet, vilket i sin tur innebär betydande risker för kapitalförstöring, problem på arbetsmarknaden och nya svårigheter för uppbördsväsendet.

I det föreslagna systemet för näringstillstånd, inkluderat krav på säkerhet i form av bankgaranti, uppstår särskilda risker för företag i iråkade svårigheter av icke självförvållat slag. Om den ställde säkerheten skulle återkallas av utställaren eller tas i anspråk för indrivning, upphör tillståndet att gälla, och utsikterna för en eljest möjlig återhämtning blir i praktiken obefintliga. Detta befaras kunna inträffa, trots att varken ekonomisk brottslighet, bristande laglydnad eller benägenhet att fullgöra uppbördsskyldigheter ens ifrågasatts i sammanhanget. Systemet skulle därmed få effekter, som inte ter sig förenliga med dess egentliga syfte.

– – –

Skulle emellertid de ekonomiska förutsättningarna visa sig otillfredsställande vid en tillståndsprövning av den tilltänkta verksamheten, må sökanden kunna erbjudas möjlighet att ställa säkerhet för att undvika beslut om avslag på ansökan. Krav på sådan säkerhet måste då vara tidsbestämt för högst några år, under vilka sökanden får tillfälle att visa sin skötsamhet. Säkerhetens belopp bör inte vara schablonmässigt bestämt utan bör anpassas till det enskilda fallet.

4.27 Svenska Taxiförbundet:

Förslaget av kommissionen mot ekonomisk brottslighet om säkerhet av generell natur avvisas av såväl principiella skäl, som av skäl som ökade kostnader, inkräktande på kreditutrymme och risk för ökad byråkrati.

Vid etablering bör ingen krävas på generell säkerhet för en viss typ av kostnader i form av avgifter och skatter. En sådan ytterligare inskränkning i näringsfriheten är betänklig. De avgifter och skatter som sådan säkerhet skulle garanteras, prioriterar ytterligare en fordringsägare framför andra.

En generell säkerhet i form av bankgaranti innebär ytterligare kostnader för rörelseidkaren. Bankavgifterna kan för samtliga yrkesutövare inom branschen uppgå till avsevärda belopp årligen. Vid en avgift om 3 procent tillkommer således kostnader på cirka 15 miljoner kronor för yrkesutövarna.

Kravet på generell bankgaranti innebär en ytterligare administrativ belastning på företagaren, liksom rimligen en förhands- och efterhandskontroll hos myndigheten. Den ökade byråkratin detta kan leda till, står inte i rimlig proportion till den fördel kommissionen för sin del räknar med att garantin skulle kunna komma att få.

4.28 Motorbranschens Riksförbund:

Vi delar kommissionens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med nuvarande problem med eftersläpning och restförning av skatter och avgifter. Åtgärder måste sättas in på ett långt tidigare stadium än vad som är fallet i dag.

Ett krav på bankgaranti för framtida skatteskulder och avgifter torde därvid kunna utgöra ett effektivt medel för att åtminstone delvis komma till rätta med angivna problem. Kravet på bankgaranti kan emellertid utgöra ett försvårande eller hindrande element vid nyetablering av småföretag. Mot bakgrund härav kan ifrågasättas om inte beloppsgränsen bör kunna anpassas till behovet inom respektive bransch.

4.29 Schaktentreprenörernas Riksförbund:

En bankgaranti på 50 000 kr. ovanpå en dyrbar maskininvestering kan på ett avgörande sätt försvåra nyetablering.

Samtidigt skulle bankgarantin naturligtvis innebära en ekonomisk belastning även för etablerade småföretag. Man skall i detta sammanhang också ha i åtanke att bankgarantin inkräktar på företagets utrymme för övriga krediter och garantier i banken. Bankgarantin till säkerhet för skatter och avgifter kan således göra att för etablerade företag nödvändiga, kreditfinansierade nyinvesteringar och moderniseringar försvåras eller helt omöjliggörs.

Eftersom flertalet småföretag och nystartade företag i praktiken kommer att bli tvungna att ställa full säkerhet motsvarande den sökta bankgarantin, så kommer den att få samma effekt som om kravet på lägsta aktiekapital fördubblades och ett krav på "aktiekapital" på 50 000 kronor infördes för övriga företagsformer. Vi vill erinra om den långa övergångstid som var nödvändig vid höjningen av lägsta aktiekapital från 5 000 till 50 000 kronor för att undvika allt för stora negativa effekter.

Försvårad nyetablering för framför allt yngre samt försvårade ekonomiska villkor för småföretagare – innebärande bl. a. svårigheter att utveckla och modernisera företagen – går stick i stäv mot vad statsmakterna i andra sammanhang vill åstadkomma.

4.30 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund:

Förslaget om *ekonomiska garantier* syftar till att säkra samhällets krav på skatter och avgifter. Eftersom ett fåtal företagare svarar för de stora skulderna blir garantin utan egentlig effekt i dessa fall och därför i praktiken meningslös. De många små företagen, som betyder relativt litet i skattesammanhang, belastas med ytterligare en pålaga. För branschen totalt tas tio gånger mer ut i säkerhet än vad skatteskulden torde vara.

4.31 Målaremästarnas Riksförening:

I betänkandet föreslås att måleribranschen skall omfattas av krav på ekonomiska garantier för skatter och avgifter. Dessa garantier skulle enligt betänkandet kunna utformas som vanliga bankgarantier och uppgå till 50 000 kronor per företag.

Som bakgrund till förslaget redovisas att måleribranschen har en hög andel restförda företag. Av drygt 6 000 företag inom branschen var i november 1983 1 300 företag restförda enligt det s. k. REX-registret.

De ekonomiska garantier som föreslås kommer naturligtvis att inkräkta

på måleriföretagens kreditmöjligheter i övrigt. Samtidigt kan naturligtvis ifrågasättas om just 50000 kronor är ett tillräckligt högt belopp för att garantera ett företags betalningar av skatter och sociala avgifter. Förmodligen är beloppet i de flesta fall för lågt valt. Man kan dessutom ifrågasätta om de företag som under lång tid bedrivit seriös verksamhet verkligen skall bli tvungna att på grund av andras misskötsamhet avstå från en del av sitt kreditutrymme. Ett alternativ skulle då vara att endast ställa krav på ekonomiska garantier i de fall då företagen misskött inbetalningar av skatter och sociala avgifter.

Vad gäller garantibeloppets storlek tycks detta enligt utredningen vara en avvägning mellan å ena sidan vikten av att upprätthålla goda förutsättningar för etablering av seriösa företag och å andra sidan statens intresse av att kunna driva in skatter och sociala avgifter. Det faktum att kravet på ekonomiska garantier omfattar samtliga företag inom branschen förklaras framför allt av att systemet annars ej skulle fungera. Om endast de företag som misskött inbetalningar av skatter och sociala avgifter skulle omfattas av skyldigheten att teckna en bankgaranti skulle reglerna bli meningslösa eftersom dessa företag knappast skulle ha möjlighet att åstadkomma någon bankgaranti. Dessutom skulle enligt betänkandet de ekonomiska garantiernas preventiva effekt utebli.

Målaremästarnas Riksförening anser mot bakgrund av den problembild som tidigare tecknats för måleribranschen att krav på ekonomiska garantier kan vara en lämplig åtgärd. Vi vill emellertid också understryka att åtgärden är svår att fullständigt bedöma konsekvenserna av och därför kan visa sig nödvändig att så småningom ompröva. Man bör enligt vår mening beakta inte bara de effekter som förslaget har på de restförda beloppen för skatter och avgifter utan vad som händer med de cirka 6000 företag som i dag finns näringslivskodade. Skulle det t. ex. visa sig att en stor andel av de nu registrerade företagen försvinner in i en helsvart verksamhet kommer visserligen de restförda beloppen att minska men samtidigt kommer skatte- och avgiftsunderlaget att öka med samma belopp. Av denna anledning vill Målaremästarnas Riksförening föreslå att effekterna av förslaget om ekonomiska garantier efter ikraftträdandet särskilt studeras.

4.32 Företagareförbundet:

Den tredje delen i näringstillståndsprövningen utgörs av en ekonomisk garanti. Förslaget går ut på att alla näringsidkare i de branscher som omfattas av näringstillstånd skall tvingas ställa en bankgaranti på 50000 kr. Denna garanti skall m. a. o. gälla även dem som i åratal skött sina åtaganden gentemot samhället. Om kommissionens förslag genomförs kommer cirka 53000 företag att behöva ställa cirka 2,7 miljarder kronor i bankgaranti, vartill kommer cirka 80 miljoner kronor i garantiavgifter.

Redan det av regeringen antagna förslaget om nya rutiner för källskatt och arbetsgivaravgifter kommer att minska likviditeten inom näringslivet med cirka 7 miljarder kronor. Detta kommer främst att drabba de mindre och medelstora företagen som idag har betydligt sämre soliditet än de stora industriföretagen. Ovanpå detta skall läggas Eko-kommissionens förslag. Idag sjunker investeringarna inom mindre och medelstora företag. Genom Eko-kommissionens förslag skulle investeringar minska ytterligare genom att företagens kapital steriliseras i form av bankgarantier.

Förslaget om bankgaranti drabbar de minsta företagen hårdast. För enmansföretag är 50000 kr. stora pengar. På många mindre orter är det dessa företag som upprätthåller service för medborgarna. Genom ytterliga-

re pålagor riskerar glesbygden försämrad service och minskad konkurrens och därmed högre priser.

För alla dem som står i begrepp att starta egen firma och därmed skapar sin egen utkomst och förhoppningsvis så småningom också andras, innebär kravet på en extra säkerhet på 50000 kr. en ytterligare belastning. Förslaget kan ur denna synvinkel sägas vara direkt nyföretagsfientligt.

4.33 Svensk Industriförening:

Kravet på ekonomiska garantier innebär att företagaren skall ställa säkerhet med 50000 kr. för eventuella skatte- och avgiftsfordringar. Det synes svårt att motivera att en skötsam företagare under en lång tid skall behöva hålla en bankgaranti. Förutom den kostnad som detta innebär kan en bank normalt inte ställa en sådan garanti utan säkerhet för beloppet. Företagaren får därför avvara säkerheter som skulle kunna användas som underlag för kredit. En sådan spärr kan väsentligt försvåra eller till och med omöjliggöra etablering av småföretag. Kommitténs förslag beträffande det generella kravet på garanti är därför helt oacceptabelt.

4.34 Svenska Bankföreningen:

En av de i 3 § angivna förutsättningarna för näringstillstånd i berörda branscher är att näringsidkaren kan ställa en bankgaranti för statens fordringar mot honom i vissa avseenden. Beträffande detta krav kan för det första anmärkas att det inte synes acceptabelt att en borgenär – staten – på detta sätt genom lag skaffar sig säkerhet för sina fordringar, medan andra borgenärer – exempelvis leverantörer – kan ha avsevärda svårigheter att få säkerhet för sina fordringar.

Bankgarantierna är avsedda att täcka fordringar som ännu inte har uppkommit. När garantin ställs vet man alltså inte något om de fordringsbelopp som kan bli aktuella. Det synes därför inte meningsfullt att försöka bestämma ett belopp på garantin och det belopp om 50000 kr. som har angetts i betänkandet kan motiveras lika litet som varje annat belopp.

Kommissionen synes dra för stora växlar på bankernas möjligheter att genom sin kredituppföljning uppmärksamma brister i näringsidkares betalningsförmåga och betalningsvillighet. Erfarenheterna har nämligen visat att betalningsförsummelser normalt först drabbar det allmännas fordringar, varför bankerna ofta uppmärksammar brister i en kunds betalningar till det allmänna såsom det första tecknet på ekonomiska svårigheter. Det vore därför naturligt, att i syfte att så tidigt som möjligt stoppa insolvent företagande, utnyttja den informationskälla som skatte- och kronofogdemyndigheterna utgör, en möjlighet som kommissionen synes ha underskattat.

I 3 § andra stycket anges att aktuella garantiförbindelser genast får utsökas, vilket enligt motiven (s. 379) betyder att någon särskild exekutionstitel dessförinnan inte behöver fastställas. Detta avviker från vanliga borgensregler och från de garantier som bankerna f. n. arbetar med. Bankföreningen avvisar tanken på att införa denna nya typ av garantier, som bankerna kan förmodas ogärna vilja teckna.

Ett problem med de krav som skall kunna ställas enligt lagen är att dessa riktar sig mot varje näringsidkare inom berörda branscher dvs. även de skötsamma näringsidkarna. Det synes svårt att motivera varför en skötsam näringsidkare under en lång tid skall behöva vidmakthålla en bankgaranti. Enligt förslaget skall ett företag ha sin bankgaranti liggande även sedan det under mycket lång tid visat sig fullgöra alla sina förpliktelser.

En sådan garanti drar en ej obetydlig kostnad. Dessutom gäller att en bank normalt inte torde kunna ställa en sådan garanti utan att skaffa sig säkerhet för garantin. Näringsidkaren tvingas därför att under lång tid avvara säkerheter, vilka annars skulle kunna användas som underlag för kredit. Små och nystartade företag har ofta svårigheter att ställa säkerheter, varför ett sådant passivt utnyttjande av befintliga säkerheter avsevärt kan försvåra företagets möjligheter att skaffa sig krediter. Detta kan störa eller allvarligt skada företagets möjlighet att driva rörelsen. En effekt av förslaget kan bli att nyetablerade företag tvingas skaffa ett eget kapital som med 50 000 kr. överstiger det som eljest kunde behövas. Detta skulle självfallet få en prohibitiv verkan på nyetablering inom berörda branscher. Bankföreningen anser det oacceptabelt att alla företag i en bransch på detta sätt skall behöva avsätta resurser bara därför att vissa företag i samma bransch visat misskötsamhet.

4.35 Lantbrukarnas Riksförbund:

Kravet på ekonomiska garantier genom ställandet av bankgaranti uppfattar LRF som synnerligen besvärande för mindre företag och då särskilt vid nyetableringar. Eftersom, vilket ju kommissionen själv säger i betänkandet, bankerna regelmässigt kommer att begära full säkerhet för bankgarantin, kommer ett kreditutrymme på samma belopp som bankgarantin att ianspråktas. Självklart kräver det nyetablerade företaget ytterligare finansiella resurser. Kravet på bankgaranti torde därför i många fall kunna bli ett avgörande hinder för etablering av ett nytt företag. I sammanhanget kan anmärkas att om alla de ca 20 000 företag som kommissionen säger kan komma att beröras av näringstillstånd skulle ställa bankgaranti på 50 000 kronor skulle det sammanlagda beloppet uppgå till 10 miljarder kronor och den årliga kostnaden för företagen till mellan 15 och 30 miljoner kronor.

4.36 Malmö kommun:

Det intressantaste villkoret är den ekonomiska garantin enligt p. 3. Detta villkor torde i praktiken komma att bli det mest ändamålsenliga. Beloppet skall – för alla företag – vara 50 000 kr. oavsett storlek. Det kan tyckas för stort för ett litet och för litet för ett stort företag. Beträffande frågan om garantien kan vara för stor för små företag kan nämnas att 50 000 kr. motsvarar inkomstskatt och egenavgifter för en företagare med en nettointäkt om 80 000 kr. 50 000 kr. motsvarar också momsen på en försäljning av storleksordningen 200 000 kr.

Garantibeloppet kan därför inte anses för stort. Beloppet 50 000 kr. bör gälla för företag med en bruttoomsättning understigande 20 basbelopp (f. n. 20 300 kr.). För större företag bör garantien vara minst 100 000 kr.

4.37 Svenska Försäkringsbolags Riksförbund:

Riksförbundet konstaterar vidare, att i avsnitt 13 "ekonomiska garantier" som säkerhet för framtida skatter, tullar och avgifter föreslås garantiförbindelse utfärdad av bank. Däremot nämns ingenting om de olika garantier som under det övergripande begreppet kreditförsäkring meddelas av svenska kreditförsäkringsföretag. Riksförbundet redogör därför i bilaga allmänt för några omständigheter som belyser kreditförsäkringens roll i kreditväsendet.

Med hänsyn till vad som anförs i bilagan konstaterar riksförbundet att kreditförsäkring är en garantiform som är jämställd med vad bankerna kan

erbjuda, varför i lagtexten bör ingå att garanti ställd av en bank eller kreditförsäkringsbolag skall godtas som fullgod säkerhet.

Bilagan har följande innehåll:

Kreditförsäkring bedrivs i försäkringsföretag med svensk koncession.

Verksamma på marknaden med full koncession är idag Svenska Kreditförsäkringsaktiebolaget och Vegete Kreditförsäkringsaktiebolag.

Kreditförsäkring bedrivs jämväl i begränsad omfattning av Folksam ömsesidig sakförsäkring och Försäkringsaktiebolaget Kredit-Garanti. I sammanhanget bör också nämnas att även AMFK, Arbetsmarknadsförsäkringar, ömsesidigt kreditförsäkringsbolag, och FPG, Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, ömsesidigt, klassas som kreditförsäkringsbolag men endast arbetar inom sektorn kreditförsäkring för pensionsförpliktelser för svenskt näringsliv. De två sistnämnda bolagens verksamhet inom denna sektor är mycket omfattande.

Internationellt sett är kreditförsäkringen en fullt ut accepterad och betydelsefull verksamhet. Hos t. ex. våra grannländer Danmark och Norge är den marknadsmässigt dominerande. I länder som USA är det motsvarigheten till kreditförsäkringsbolagen ("surety companies") som står för garantiverksamheten i vad avser entreprenad- och leveransgarantier. I Sverige, liksom i de flesta europeiska länder föreligger en konkurrenssituation med bankerna på dessa områden. Det kan nämnas att beträffande s. k. kommersiella garantier är det största kreditförsäkringsbolaget, Svenska Kreditförsäkringsaktiebolaget, volymmässigt i paritet med de största affärsbankerna. Kreditförsäkringsbolagen har också erforderlig organisation, kompetens och vana att företa kreditbedömningar och följa upp sina engagemang.

Riskbegränsning i bolagsordning, återförsäkring och konsolideringsgrad borgar för att kreditförsäkringsbolagen svarar för ingångna förpliktelser. Grunden härför är självfallet också bolagens ställning som försäkringsföretag under försäkringsinspektionens tillsyn. Detta förhållande kommer även till uttryck i en grundläggande modell för hur lagstiftaren ur säkerhetssynpunkt bedömt olika s. k. placeringar, nämligen i banklagens bestämmelser i kapitaltäckning, 57 § lagen (1955: 183) om bankrörelse. Här omnämns fordran på försäkringsföretag med svensk koncession under grupp A, för vilken placering eget kapital ej fordras.

Statliga myndigheter, kommuner, landsting, institutioner, företag, banker och organisationer är i vitt skilda sammanhang förmånstagare på kreditförsäkringar.

Går man därefter in närmare på de olika formerna för kreditförsäkring finner man följande tre olika instrument.

1. Garanti som ett företag kan ställa för ett åtagande, s. k. borgensförsäkring eller försäkringsgaranti. Denna garantiform är som säkerhet likvärdig med en garanti av bank och kan utgöra säkerhet bl. a. för en entreprenörs eller leverantörs kontraktsenliga förpliktelser. Dessa avser vanligen rätta fullgörandet av en entreprenad eller leverans, garantiansvaret samt återbetalningsskyldigheten för ett uppburet förskott. Garantiformen kan också utgöra säkerhet för betalningsskyldighet i andra fall, t. ex. researrangörs eller reseagents förpliktelser enligt resegarantilagen (1972: 204). Av 3 § nyssnämnd lag framgår att säkerheten skall bestå av en av bank eller försäkringsbolag utfärdad betalningsutfästelse.

2. Garanti för lån som avlastar en långivare risken, s. k. hypoteksförsäkring eller försäkringsgaranti. Garantin utformas i form av proprieborgen och innebär att försäkringsgivaren blir primärt ansvarig för låntagarens skuld. Även denna garantiform är ett alternativ till garanti ställd av bank.

3. Kundkreditförsäkring, som är ett skydd mot förluster på kundford-

ringar om betalning uteblir från en kund eller denne går i konkurs eller begär ackord. Denna form av kreditförsäkring påminner mer om försäkring i traditionell mening, då försäkringstagaren köper sig ett skydd mot kreditrisker. Försäkringstypen torde inte vara aktuell i förevarande sammanhang.

4.38 Landsorganisationen i Sverige:

Vad gäller systemet med bankgaranti finns det mycket som talar för kommissionens idé att det skulle medföra att bankerna skulle bli mer aktiva, när det gäller att på ett tidigt stadium stoppa oseriösa företagare. LO har med samma argument i ett annat sammanhang föreslagit att förmånsrättsordningen vid konkurs borde ändras så att bankerna fick ta större risker och därmed också göra noggrannare kreditprövningar.

4.39 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

När det gäller förslaget om ekonomiska garantier vill förbundet särskilt erinra om följande.

Det synes som om bankerna med den nu gällande förmånsrättsordningen ofta lämnar krediter utan tillräcklig prövning, när gäldenären ställer företagsinteckning som säkerhet för lånet. Det sker i vetskap om att i händelse av gäldenärens konkurs kommer företagsinteckningar först av de allmänna förmånsrätterna. I de fall konkursboet har anställda som under uppsägningstid kan producera varor eller tjänster till samma värde som företagsinteckningarna kommer den verkliga risken därför i praktiken att drabba staten genom lönegarantin.

Det finns skäl att varna för att därest bankgarantier lämnas mot företagsinteckningar som säkerhet kommer garantin i många fall att vara ett slag i luften, eftersom staten slutligen kommer att ersätta bankens åtaganden. För att erhålla en effektiv kreditprövning är det därför nödvändigt att antingen ett förbud uppställs mot att lämna bankgaranti mot företagsinteckning som säkerhet eller att bankgarantin, oberoende av vilken säkerhet som ställts, placeras sämre i förmånsrättshänseende än vad som följer av 12 § förmånsrättslagen.

Beträffande förslaget om ekonomiska garantier i övrigt vill förbundet framhålla det nödvändiga i att göra en bedömning av konsekvenserna från bransch till bransch.

4.40 Målareförbundet:

Målareförbundet har varit ganska ointresserat av ekonomiska garantier i samband med företagsstart. Förbundet anser att även en person utan större ekonomiska tillgångar eller bra kontakter med banker ska ha möjlighet att starta företag. Vi inser dock att en ekonomisk garanti kan ha en preventiv verkan. Vi vill dock föreslå att garantin inte endast skall kunna ske genom bankkontakter. En normal borgensförbindelse bör vara godtagbar.

4.41 Svenska Transportarbetareförbundet:

Kravet på *ekonomiska garantier* för framtida skatter och avgifter synes vara en framkomlig väg att hindra lycksökare och oseriösa företagare att etablera sig i branschen och förbundet har också tidigare rekommenderat att ett sådant krav borde gälla för transportbranschen. Väsentligt är att

ihågkomma att företagaren ingalunda nödgas åderlåta sitt rörliga kapital, vad som fordras är att han inför banken framstår som kreditvärdig till ett garantibelopp på 50 000 kronor. Det är vår uppfattning att en blivande företagare som av bank på affärsmässiga grunder inte kan anses kreditvärdig för nämnda garantibelopp bör hindras att etablera sig i en så kapitalkrävande bransch som transportnäringen. Kostnaden för garantins vidmakthållande (ca 1 000 kronor per år) måste anses försumbar och bör på intet sätt hämma den nyetablerade företagarens konkurrenskraft.

4.42 Tjänstemännens Centralorganisation:

Förslaget att ställa krav på ekonomiska garantier är det mest effektiva i betydelsen att motverka att företagare genom oegentligheter eller försummelse bygger upp stora skulder till samhället. Ett viktigt inslag är att det är fråga om bankgaranti, vilket medför att banken gör kreditprövning på affärsmässiga grunder med viss regelbundenhet. Detta kommer bl. a. att resultera i att varningssignaler kommer tidigare under ett företags verksamhetsperiod och därmed förhindrar alltför stor skuldbörda vad gäller skatter och avgifter innan missförhållanden uppmärksammas.

4.43 Sveriges Advokatsamfund:

Det huvudsakliga antalet företagare fullgör punktligt sina betalningar av skatter och avgifter. Därtill kommer att en del av det restförda beloppet torde härröra från ursäktliga misstag i samband med redovisningarna eller beträffande innehållet i gällande bestämmelser. Endast en mindre del av det restförda beloppet är beroende av lagstridigt eller illojalt beteende från oseriösa företagares sida. Med hänsyn härtill bör enligt samfundets mening något generellt krav på bankgaranti till ett belopp av 50 000 kronor inte uppställas såsom kommissionen tänkt sig.

Inom bankerna behandlas bankgarantier på samma sätt som den vanliga kreditgivningen. Detta gäller även i fråga om kravet på betryggande säkerhet för bankens garantiförpliktelse. Kommissionens krav på ställande av bankgaranti för näringstillstånd innebär därför ianspråktagande av företagarens belåningsbara företagsförmögenhet med alla de nackdelar detta medför för såväl företag som näringsliv.

Antalet företagare som berörs av kommissionens förslag om näringstillstånd, utgör – såsom redan framgått av vårt remissyttrande – ej mindre än omkring 51 000. Om envar av dessa företagare skall ställa bankgaranti om 50 000 kronor, tages därmed i anspråk omkring 2,5 miljarder av de berörda företagens bankmässiga belåningsmöjligheter. Den årliga kostnaden för bankgaranti brukar utgöra två à tre procent av garantins belopp. Räntesatsen påverkas av arten av den ställda säkerheten. Den årliga merkostnaden för företagen kan därför beräknas till omkring 50 à 75 miljoner kronor. Den kostnad som därmed läggs på företagen är i flertalet fall helt onödig, eftersom merparten av företagen lojalt och punktligt fullgör sin betalningsskyldighet gentemot det allmänna.

Eftersom bankgaranti enligt banklagen normalt kräver betryggande säkerhet, kan det komma att finnas företagare såväl bland etablerade som bland nytillträdande som har svårigheter att ställa den föreslagna bankgarantin. Särskilt inom servicebranscher av aktuellt slag finns det företagare som, ehuru de lojalt betalat skatter och avgifter, inte har de bankmässiga säkerheter som kräves för en bankgaranti. Att av sådant skäl hindra dem från att fortsätta eller starta en rörelse framstår enligt samfundets mening som stötande.

Krav på bankgaranti som villkor för bedrivande av tillståndspliktig verksamhet kan däremot lämpligen vara ett krav som kan riktas mot företagare som på grund av misskötsamhet försummat sin betalningsskyldighet beträffande skatter och avgifter. Om det generella kravet på bankgaranti slopas kommer också avsevärd arbetstid hos länsstyrelsen att kunna frigöras från kontroll och tillsyn av bankgarantier ställda av lojala och punktligt betalande företagare. Den arbetstiden kan i stället användas för utökad tillsyn och kontroll av oseriösa företagare.

4.44 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Kommissionen föreslår, att näringstillstånd kan förutsätta att näringsidkaren ställer *säkerhet* intill ett belopp av 50 000 kr. för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter m. m. Endast bankgaranti, dvs. proprieborgen ställd av affärs-, spar- eller föreningsbank, skall godtagas (s. 258).

Systemet med bankgaranti fyller enligt kommissionen två funktioner, dels vinnes säkerhet för skattefordringar m. m., dels erhålles på en omväg en fortlöpande kontroll av näringsidkarens verksamhet (jfr s. 254 f). Det är givet att ingen bank kommer att lämna någon garanti utan att själv erhålla säkerhet för sitt åtagande. Utgångspunkten för förslaget är således, att näringsidkaren blir tvungen att för sin del lämna säkerhet till banken i form av i första hand företagsinteckning, pant eller underborgen och att banken därefter i eget intresse håller ett vakande öga på såväl säkerheten som på näringsidkarens verksamhet. Den föreslagna ordningen synes enligt fakultetsnämndens uppfattning medföra flera nackdelar. För det första är det tveksamt om ett så omfattande ansvar bör läggas på bankerna. Här åsyftas inte frågan, om bankerna är villiga att – visserligen mot betalning – åtaga sig den föreskrivna garantiverksamheten, något som endast bankerna själva kan svara på, utan snarare frågan om det är lämpligt att i praktiken lägga en stor del av bestämmanderätten över vem som skall beviljas näringstillstånd i bankernas händer. Risken är att systemet kan leda till godtyckliga utspärrningar. För det andra är det uppenbart, att kravet kan komma att bereda avsevärda etableringssvårigheter för små näringsidkare, t. ex. inom städbranschen, där det annars är möjligt att starta en mindre verksamhet med mycket små investeringar. Tilläggas kan, att det beloppsmässigt kan komma att röra sig om bankgarantier för upp mot 2 miljarder kr. (40 000 x 50 000 kr., jfr under 3.2 nedan). I betänkandet berörs överhuvudtaget inte frågan vilken betydelse detta kan få för den svenska kreditmarknaden.

4.45 Föreningen Auktoriserade Revisorer:

Det krav som föreslagits på ekonomiska garantier på 50 000 kr. för statens och myndigheters framtida fordringar kommer att bli belastande framför allt för de mindre företagen i de föreslagna branscherna. I den mån verksamheten drivs i form av aktiebolag innebär enbart anskaffandet av aktiekapitalet 50 000 kr. problem. Att härutöver ställa ytterligare säkerheter kan innebära stora svårigheter. Kravet skulle vara mera förståeligt om det endast ställdes på företagare som redan ådagalagt brottsligt förfarande i tidigare verksamhet.

4.46 Sveriges Redovisningskonsulters förbund:

För många av dem som avser att starta företag skulle en belastning av deras kreditmöjligheter med 50 000 kr. för bankgaranti göra att rörelsekapitalet, t. ex. utrymme för checkräkningskredit, blev ännu mer begränsat och omöjliggöra verksamheten. Snabbare och effektivare indrivning av restförda skatter och avgifter samt även vårt förslag i nästa stycke i samband med "grundläggande utbildning i företagsskötsel" skall förbättra detta problem.

4.47 Jönköpings Läns Utvecklingsfond:

Kommitténs förslag om att varje företagare före näringstillstånd skall lämna garantiförbindelse om 50 000 kronor avstyrkes. Ett av problemen för en nyföretagare är att skaffa erforderligt kapital. Även om det inte är fråga om att inleverera kontanter kommer en garanti från bank att innebära intrång i nyföretagarens kreditutrymme. Om nuvarande låneformer bibehålles, där bl. a. utvecklingsfonderna kommer in med riskkapital, måste detta innebära att högre krav ställs på insatser med andra statliga medel. Garantibeloppet torde heller inte bli någon heltäckande garanti för fullgörande av de statliga avgifterna. Den väsentligaste invändningen är emellertid att – eftersom garantibeloppet skulle drabba även det stora flertalet företagare som kommer att fullgöra sina åtaganden – det blir en besvärande hämsko då någon skall starta nytt. Det strider därmed i hög grad mot de uttalanden och den målsättning som anges i bl. a. den s. k. förnyelsepropositionen (1983/84: 135).

Som princip kan också ifrågasättas riktigheten i att statliga avgifter skall få en bättre prioritet än andra skulder i rörelsen. Allt företagande är förenat med risker och staten torde genom kronofogdemyndigheterna ha bättre möjligheter än många andra fordringsägare att bevaka och vidta åtgärder.

4.48 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Beträffande garantibelopp om 50 000 kr. torde det vara svårt att ställa kraven högre vad gäller beloppet. Det måste å ena sidan beaktas att man inte bör införa för stora hinder mot nyföretagande. De företagare som inte själv har tillgång till detta belopp måste låna i t. ex. bank. Som motprestation kommer banken troligtvis att kräva säkerhet i form av personlig borgen m. m. Å andra sidan är 50 000 kr. inte mycket när det väl är dags att ställa krav. Erfarenhet visar att det oftast rör sig om mångdubbelt större belopp som resteras.

5 Bemyndigande och förutsättningar för näringstillstånd 2 §

5.1 Justitiekanslern:

Även om näringsfriheten inte är någon av de grundlagsskyddade rättigheterna synes dock med grunderna för 8 kap. 3 § regeringsformen bäst förenligt att direkta lagregler antages av riksdagen. Systemet med en fullmaktslag, som endast i mycket allmänna termer binder regeringens normgivning, kan inte antagas garantera den grundliga utredning och kritiska belysning som ett betydande ingrepp i näringsfriheten, förestavat av kriminalpolitiska och fiskala hänsyn, bör fordra.

Jag kan därför inte förorda det framlagda förslaget utan anser att riksdagen bör får ta omedelbar ställning till de områden, inom vilka krav på näringstillstånd skall gälla, och till de villkor som skall uppställas i olika fall för erhållande av sådant tillstånd.

5.2 Göta hovrätt:

Enligt 2 § ankommer det på regeringen att bestämma för vilka branscher näringstillstånd skall fordras. Kravet på näringstillstånd utgör en inte obetydlig begränsning av näringsfriheten i berörda branscher. Mot bakgrund härav anser hovrätten att det bör ankomma på riksdagen att själv besluta vilka branscher som skall underkastas denna begränsning. Den omständigheten att riksdagsprövningen kan föranleda något större tidsutdräkt då fråga väcks om införande av näringstillstånd inom ytterligare branscher bör inte vara tillräckligt skäl att överlåta beslutanderätten till regeringen.

Om beslutanderätten skall vara delegerad till regeringen är det enligt hovrättens mening påkallat att betydligt mera preciserade förutsättningar anges i lagen.

När det gäller kriterierna enligt 2 § andra stycket i lagförslaget vill hovrätten särskilt påpeka att begreppet "laglydnad" användes i en mening som icke överensstämmer med den allmänt vedertagna. Enligt uttalanden på sid. 210 behöver sålunda bristande laglydnad inte avse endast brott mot straffsanktionerade regler utan även t. ex. underlåtenhet att följa allmänna reklamationsnämndens rekommendationer. Vad näringsidkare i sådant hänseende låter komma sig till last kan ej betecknas som bristande laglydnad. Det torde i stället böra föranleda regleringar inom ramen för konsumentskyddet. Om ekonomisk brottslighet torde väl i dessa fall knappast vara fråga. I vart fall lärer bedömningen av om dylika förhållanden bör föranleda ingrepp i näringsfriheten rymma alltför stora möjligheter att tillämpa fritt skön.

5.3 Kammarrätten i Göteborg:

Kommissionens förslag innebär en ramlag med bemyndigande för regeringen att på förekommen anledning utvälja vissa branscher för kontroll samt att besluta om vilka åtgärder som skall sättas in. Kommissionens förslag motiveras i denna del främst av intresset av snabbhet och effektivitet. Kammarrätten anser emellertid att påtagliga risker kan vara förenade med ett sådant system, som har karaktär av beredskapslagstiftning. Åtskilliga omständigheter talar för att viss försiktighet iakttas vad gäller såväl urval av branscher som tilltänkta åtgärder.

Av hänsyn främst till kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet förordar därför kammarrätten att bemyndigandet begränsas. Lagparagrafen bör innehålla en förteckning över de branscher som bemyndigandet gäller. Det får sedan ankomma på regeringen att bland dessa välja ut vissa verksamheter och för dem föreskriva att näringstillstånd krävs och att ange villkoren för sådant tillstånd. Det kan härvid finnas skäl att, åtminstone i inledningsskedet, begränsa antalet i lagen angivna branscher till fyra eller fem av de mest utsatta.

5.4 Brottsförebyggande rådet:

Majoriteten

Kommissionen har tänkt sig en konstruktion bestående av en ramlag med de allmänna förutsättningarna för och rättsverkningarna av näringstillstånd. Därtill kopplas en befogenhet för regeringen att välja ut vilka branscher lagen skall tillämpas på. Konstruktionen har valts med hänsyn till effektivitet och snabbhet. Om riksdagen skall ta ställning till vilka näringsidkare lagen skall avse blir det för omständligt menar kommissionen.

BRÅ vill inte ifrågasätta att riksdagen med stöd av regeringsformens 8 kap. 7 § äger delegera normgivningsbefogenheten i fråga till regeringen.

Minoriteten

Vad gäller utformningen av själva lagförslaget anser jag att BRÅ:s yttrande borde ha innehållit

en starkt kritisk inställning till förslagets karaktär av en fullmaktslag, för vilken inga som helst godtagbara motiv kan föreligga,

en närmare analys av de kriterier som skulle föranleda lagens tillämpning inom viss bransch,

en analys av de svårigheter som uppenbarligen måste komma att föreligga att avgränsa lagens räckvidd inom olika verksamhetsområden.

Bo Svensson

Vad härefter gäller den föreslagna lagtexten inskränker jag mig till att påpeka att uttrycket "viss slag av verksamhet" (2 §) kan vara svårt att tillämpa. Anses t. ex. hamburgerbarer som en viss slag av verksamhet så att missförhållanden som saknar motsvarighet på andra håll i restaurangbranschen kan läggas till grund för föreskrifter om näringstillstånd uteslutande för sådana barer? I sammanhanget vill jag också väcka frågan om det kan finnas behov av regionala eller lokala näringstillstånd. Vill man avhjälpa missförhållanden i t. ex. taxibranschen i storstäderna genom näringstillstånd kan det synas överflödigt att dra in också landsorten i tillståndsprövningen.

5.5 Kommerskollegium:

En etableringskontroll av det slag som föreslås är ett djupt ingrepp i den i svensk näringsrätt grundläggande principen om näringsfrihet. Att riksdagen skulle frånhända sig rätten att lagstifta om krav på näringstillstånd i varje enskilt fall, får därför, oaktat regeringsformens möjligheter därtill, anses mycket betänkligt.

5.6 Bankinspektionen:

Kommissionen har valt en lagteknisk konstruktion för förslaget som inte är vanlig för denna typ av lagstiftning. Modellen verkar närmast vara hämtad från den kreditpolitiska lagstiftningen. Några av de skäl som motiverar just denna typ av lagkonstruktion kan i detta fall inte anses vara för handen. Den delegation till regeringen som föreslås är så omfattande och avser frågor av sådan art att den knappast kan anses stå i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser.

5.7 Riksskatteverket:

Enligt förslaget skall krav på näringstillstånd kunna avse endast en viss del av en bransch. RSV befarar att det kommer att uppstå svårigheter i tillämpningen med att avgränsa dem som skall beröras av kravet. Det torde inte finnas någon förteckning över olika grenar av branscher. Det system med branschkoder som finns nu är knappast tillräckligt detaljerat för ändamålet.

5.8 Näringsfrihetsombudsmannen:

Den tänkta modellen med en *generell ramlagstiftning* som ger regeringen möjlighet att själv göra så långtgående ingripanden i näringsfriheten är inte heller hållbart motiverad. Något behov av speciell snabbhet vid införandet av reglering av denna art i branscher där det inte är fråga om framträdande säkerhetsintressen kan NO inte anse föreligga. Tvärtom måste varje beslut om reglering av en bransch föregås av ingående utredning av branschens förhållanden.

5.9 Statskontoret:

Förslaget är så ingripande i näringslivet att vi ifrågasätter om inte riksdagen, trots vad kommissionen anfört (s. 213), i den föreslagna lagen bör ange vilka branscher som får komma i fråga för åtgärder enligt lagen.

5.10 Riksrevisionsverket:

RRV vill även ifrågasätta förslaget om ramlag. Om en ramlag genomförs skall enligt kommissionens förslag regeringen fatta beslut om vilka branscher som skall underkastas kraven på näringstillstånd. Enligt RRVs mening bör så ingripande beslut fattas av riksdagen.

5.11 Länsstyrelsen i Uppsala län:

Kommissionen föreslår att riksdagen överlåter åt regeringen att besluta i vilka branscher näringstillstånd skall krävas. Detta strider visserligen inte mot regeringsformens föreskrifter. Länsstyrelsen anser det emellertid lämpligare att riksdagen avgör även denna fråga. Därigenom skapas bl. a. förutsättningar för att genom en allmän debatt förankra lagstiftningen hos medborgarna. Önskemålet om att på ett smidigt sätt kunna anpassa åtgärderna till branschens villkor torde kunna uppfyllas genom att regeringen utfärdar tillämpningsföreskrifter.

– – –

Centrala begrepp i förslaget är "näringsverksamhet" och "näringsidkare". I betänkandet definieras näringsidkare som "var och en som driver verksamhet av ekonomisk art". Enligt länsstyrelsens uppfattning har begreppen tidigare haft en något snävare innebörd. Sålunda definieras näringsidkare i proposition 1974:4 (sid. 113) som "envar som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art". Kravet på yrkesmässighet har ansetts innebära ett krav på viss – om än ringa – kontinuitet.

Länsstyrelsen anser att den tidigare vedertagna definitionen bör gälla även i förevarande sammanhang.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att lagstiftaren mycket tydligt avgränsar de näringsgrenar, där tillståndskrav införs. Det torde eljest komma att uppstå svårbedömda situationer för såväl företagare som myndigheter och domstolar.

5.12 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Majoriteten

Kommissionen har lagt fram ett förslag till ramlag. Skälet är att regeringen anses böra ha möjlighet att från tid till annan förordna om tillämpning av lagen på den ena eller den andra kategorin av näringsidkare. Det normala tillvägagångssättet om man lagstiftningsvägen vill införa någon form av kontroll över näringsidkare är att man inför regler om t. ex. tillståndskrav och kompetens och att reglerna ges tillämpning generellt eller bara inom vissa branscher. I det senare fallet kan reglerna anpassas till den särskilda branschen, vilket ofta är en fördel. Kommissionens förslag har egentligen karaktären av "beredskapslag". Regeringen får ett instrument till sitt förfogande. Med hänsyn till de krav på effektivitet och snabbhet som gör sig gällande på detta område vill länsstyrelsen inte motsätta sig den föreslagna lösningen.

Minoriteten (lika med majoriteten utom sista meningen, denna ersätts av):

Även om det kan ifrågasättas om det är rimligt att lägga tillämpningen i regeringens hand på det sätt som föreslagits skulle förslaget lättare kunna försvaras om det vore avsett att tillämpas generellt. En "rullande" tillämpning av det slag kommissionen förutsatt, där 5 à 6 branscher åt gången är underkastade lagen är däremot mycket svår att smälta från principiella utgångspunkter.

Samtliga

Kommissionen har genomgående argumenterat utifrån förutsättningen att den föreslagna lagen inte samtidigt skall omfatta mer än fem à sex branscher. Denna begränsning är från vissa synpunkter sett märklig, bl. a. med hänsyn till att olika branscher varierar starkt i omfattning. Samtidigt är begränsningen mycket betydelsefull. Om ingen begränsning görs, ger lagen i och för sig regeringen möjlighet att införa ett generellt krav på näringstillstånd. Länsstyrelsen anser att den förutsatta begränsningen på något sätt bör komma till uttryck i lagen.

5.13 Näringsförbudskommittén:

Enligt kommitténs uppfattning kan det ifrågasättas om det är meningsfullt eller ens lämpligt att stifta en fullmaktslag av den föreslagna typen. Det som skulle stå att vinna är främst snabbhet. Det går fortare om regeringen slipper vända sig till riksdagen när det uppstår ett behov av att sanera en bransch. Emellertid är tidsvinsten relativt begränsad. Kommissionen säger själv (s. 267) att varje bransch bör utredas för sig. Det förhållandet att kommissionen pekar ut vissa branscher är, sägs det, bara att se som rekommendationer. Den tid som åtgår för riksdagsbehandling torde motsvara endast en mindre del av den totala tiden för att sätta författningen i fråga i kraft. Härtill kommer, att fullmaktslagen i sig torde ta en del tid att få i hamn, tid som kanske kunde användas bättre på att få till stånd en lagstiftning i någon av de branscher där den anses mest behövlig.

Det kan också diskuteras om det är principiellt lämpligt att riksdagen avsvär sig den slutliga bestämmanderätten på det sätt som är tänkt. Att införa en näringstillståndsprövning i en bransch är en mycket ingripande

åtgärd som har stor betydelse för branschen. Det är svårt för riksdagen att överblicka konsekvenserna av en fullmaktslag.

Kommissionen redovisar inga överväganden angående frågan om lagförslaget står i enlighet med regeringsformens föreskrifter om delegation av lagstiftningsmakten. Det är en fråga om tolkning av 8 kap. 7 § 2 st., där det sägs att regeringen aldrig får meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Är en regel om vandelsprövning som villkor för näringstillstånd en föreskrift om annan rättsverkan av brott än böter?

Det kan slutligen innebära en nackdel att en ramlag av den föreslagna typen låser lagstiftaren till en lösning som kanske inte passar för alla branscher.

Sammantaget anser kommittén att det är bättre med en direktlagstiftning bransch för bransch än med en fullmaktslag av det slag som kommissionen föreslagit.

5.14 Landstingsförbundet:

Enligt styrelsens mening bör övervägas att istället riksdagen skall avgöra vilka branscher som från tid till annan får omfattas av näringstillstånd, medan regeringen bemyndigas avgöra den närmare avgränsningen inom de branscher där krav på näringstillstånd skall införas.

5.15 Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund och Svenska Handelskammarförbundet:

Den i betänkandet föreslagna lagstiftningen har getts karaktären av *fullmaktslag*. Användandet av fullmaktslagar har hittills reserverats för fall då rikets säkerhet är i fara eller då det annars är av utomordentlig vikt att regeringen kan fatta snabba beslut. Några sådana motiv för att konstruera det av kommissionen framlagda lagförslaget som en fullmaktslag föreligger inte. Med tanke på att lagförslaget rör en från medborgarrättslig synpunkt grundläggande fråga, rätten att driva näring, är det enligt organisationernas uppfattning principiellt felaktigt att inte riksdagen själv beslutar var och hur inskränkningar i näringsfriheten skall ske.

Intrycket av en oriktig lagstiftningsteknik förstärks också av det förhållandet att lagförslaget – särskilt när det gäller förutsättningarna för att sätta lagen i tillämpning inom viss bransch – innehåller så många oprecisa och kautschukartade kriterier att riskdagen frånhänder sig ett betydande inflytande. Sålunda anges i § 2 att föreskrifter om näringstillstånd får meddelas om det "finns grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna". Det är uppenbart att bl.a. sådana rekvisit som "grundad anledning", "betydande omfattning" och "bristande laglydnad" inbjuder till olika tolkningar. Detta framgår också tydligt av kommissionens resonemang om hur uttrycken skall tydas. Beskrivningen av "betydande omfattning" på bl.a. s. 211 och 368 i betänkandet ger vid handen att denna bedömningsnorm kan rymma de mest varierande synsätt. Inte heller anges tillräckligt preciserade krav på den utredning som skall läggas till grund för ett beslut om att föreskriva krav på näringstillstånd i viss bransch. Vidare saknas en ingående analys av hur man i praktiken skall kunna avgränsa de verksamheter som skulle omfattas av den föreslagna lagens tillämpning. Hela andra stycket i den föreslagna § 2 visar sålunda enligt organisationerna har osäker den närmare tillämpningen av den föreslagna lagen kan förväntas bli.

5.16 Näringslivets delegation för marknadsrätt:

Den otillräckliga penetrationen av problemen återspeglas, som redan antytts, särskilt påtagligt i lagförslagets 2 §. I andra stycket av paragrafen anges två skilda grunder (rekvisit) för att meddela föreskrifter om näringstillstånd, nämligen att näringsidkare inom ifrågavarande verksamhet antingen "brister i laglydnad" eller "underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna". I själva verket förhåller det sig naturligtvis så att de två rekvisiten ingalunda är jämställda utan att det senare är underordnat det förra. Att Kommissionen som rekvisit valt "brister i laglydnad", vilket i och för sig ju är utomordentligt vittomfattande eller i vart fall lätt kan ges en sådan tolkning, är uppenbarligen en följd av det otillräckliga utredningsunderlaget och avsaknaden av en etablerad juridisk begreppsbildning. Av betänkandetexten torde kunna utläsas att Kommissionen framför allt tänkt på mera allvarliga utslag av "ekonomisk brottslighet". Även med mycket modesta krav på lagskrivningsprecision borde man kunna kräva att detta förhållande på något sätt framgått av lagtexten. – Ett inte alltför tillspetsat omdöme om nyckelbestämmelsen i lagförslaget, 2 §, blir att den är helt oacceptabel sett från lagtekniska utgångspunkter.

Den föreslagna lagen om näringstillstånd har av Kommissionen utformats som en fullmaktslag. Regeringen tänkes med stöd av lagen få föreskriva när "visst slag av näringsverksamhet" endast får bedrivas med näringstillstånd och ange under vilka förutsättningar sådant tillstånd skall ges. Ett antal av NDMs huvudmän har i remissyttranden riktat stark kritik mot valet av lagstiftningsteknik. Vad NDM här anfört om bristerna i själva ramförfattningen synes ytterligare underbygga kritiken. NDM vill emellertid peka på några ytterligare problem i sammanhanget.

Den valda lagstiftningsmetodiken medför att de många och svåra olösta problemen skjuts över på dels regeringskansliet dels de tjugofyra handläggande myndigheterna. Regeringskansliet kommer att tvingas lägga ner betydande resurser på komplicerade rättstekniska överväganden, något som inte är ägnat att underlätta de snabba ingripanden som Kommissionen angivit som skäl för den valda lagstiftningstekniken. Alternativet, om Regeringskansliet skulle sakna resurser för att rätt kunna fullgöra utredningsarbetet – vilket inte kan uteslutas med hänsyn till den stora arbetsbelastningen – är att uppgiften i stället kommer att hamna hos de handläggande myndigheterna. Med all respekt för länsstyrelsetjänstemännens kapacitet och ambitioner skulle detta säkerligen leda till allvarliga praktiska svårigheter och till stora olikheter i rättstillämpningen. NDM erinrar i denna förbindelse om de ganska nedslående resultat som Näringsförbudskommittén redovisar i sitt betänkande Näringsförbud (SOU 1984: 59) beträffande tillämpningen av gällande bestämmelser om näringsförbud – en långt mindre komplicerad materia än den lagstiftning som Kommissionen föreslår här.

NDMs slutsats är således, kort sagt, att Kommissionen ställt sig inför en rättstekniskt sett i det närmaste olöslig lagstiftningsuppgift och att den valda lagstiftningsmetodiken är felaktig.

NDM vill slutligen inte underlåta att uttrycka sitt beklagande över att behöva rikta en så stark, negativ kritik mot Kommissionen som här skett.

5.17 Sveriges köpmannaförbund:

Som en principiell synpunkt önskar dock Köpmannaförbundet anföra att det ur rättspolitisk synpunkt är synnerligen angeläget att riksdagen får ta

ställning till varje särskilt branschavsnitt som skall regleras genom näringstillstånd och att författningsfrågor av denna genomgripande betydelse ej delegeras till regeringen.

5.18 Svenska åkeriförbundet:

Den lagtekniska konstruktionen som tidsbegränsad fullmaktslag avvisas bestämt. Om särskilda åtgärder anses böra införas gentemot viss del eller gren i näringslivet måste krävas, att beslutet i sin helhet fattas av riksdagen.

5.19 Svensk Industriförening:

Det är helt oacceptabelt att en lagstiftning med förslagets innehåll ges formen av en fullmaktslag. Detta skulle innebära att regeringen får fullmakt att föreskriva att vissa branscher skall omfattas av krav på näringstillstånd och att näringsfriheten inte ens skall vara skyddad av vanlig lag.

5.20 Svenska Bankföreningen:

Redan mot den valda tekniken för lagstiftning kan invändning göras. Enligt lagförslaget delegeras till regeringen att föreskriva att visst slag av näringsverksamhet endast får bedrivas efter näringstillstånd. Även om regeringsformen (8 kap. 7 § 3) skulle anses ge utrymme för en sådan lagstiftningsteknik är ingreppet i näringsfriheten så långtgående att det borde krävas lagform för detta. Den föreslagna lagstiftningstekniken strider mot ett nyligen gjort uttalande av riksdagens konstitutionsutskott (KU 1983/84: 24 sid. 22), enligt vilket ramlagstiftning med bemyndigande för regeringen att besluta i mera långtgående avseenden bör undvikas. Bankföreningen, som delar konstitutionsutskottets uppfattning i denna fråga, anser att den i betänkandet föreslagna lagstiftningstekniken inte är godtagbar.

5.21 Malmö kommun:

De branscher, inom vilka näringsverksamhet får bedrivas endast av dem som fått näringstillstånd, skall bestämmas av regeringen om det enligt 2 § "finns grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna". Enligt kommissionens förslag skall endast ett mindre antal branscher – fem till sex – kunna omfattas, varför en prioritering kan bli nödvändig. Var finns emellertid garantierna för denna begränsning? Skall en ytterligare bransch inte kunna dras in i systemet, utan att en annan släpps fri? Hur kommer regeringen att agera om den finner behov av att införa näringstillstånd för fler branscher? Fler frågor skulle kunna ställas. Om en begränsning av antalet är avsedd, bör detta framgå av själva lagtexten.

Man tänker sig således att blott ett mindre antal branscher skall kunna – i vart fall på samma gång – falla in under de nya reglerna. Kommissionen förutsätter för detta att möjligheter införs till ett utvidgat näringsförbud – som kan dömas ut oberoende av konkurs och som f. n. utredes i annan ordning.

Kommunstyrelsen delar uppfattningen att detta komplement erfordras för att kunna begränsa antalet branscher, som kräver näringstillstånd. Ett

sådant utökat näringsförbud skulle kanske i viss mån kunna ersätta näringstillstånd och än mer begränsa antalet branscher.

Regeringen skall få införa krav på näringstillstånd i en bransch endast om en betydande del av företagarna brister i laglydnad etc. Enligt kommissionen avses med bristande laglydnad i första hand ekonomisk brottslighet och "liknande förfaranden". Vad som skall anses som betydande omfattning får enligt kommissionen bedömas branschvis. Eftersom det i administrativ ordning skall avgöras vilka branscher som berörs, borde lagtexten varit mera stringent ifråga om villkoren för att krav på näringstillstånd skall få läggas över en bransch.

5.22 Landsorganisationen i Sverige:

Kommissionens förslag om en tidsbegränsad fullmaktslag är LO tveksam till. Kommissionen menar att behovet av att snabbt kunna ingripa och skräddarsy tillämpningen efter den bransch det gäller leder fram till att riksdagen enbart bör fatta beslut om en ramlag och att regeringen sedan får fullmakt att besluta om vilka branscher den ska gälla i.

LO anser att det ligger ett självständigt värde i att riksdagen också beslutar i vilka branscher näringstillstånd ska krävas. Det är angeläget att det blir offentlig debatt om de åtgärder som ska sättas in och att den politiska uppslutning eller det politiska motstånd som finns kommer fram i form av riksdagsbehandling av frågan. En sådan kan visserligen ta några månader längre att handlägga men det är vad vi förstår den enda nackdelen. Underlaget för besluten måste vara desamma och beslutens innehåll får heller inte vara beroende av om det är regering eller riksdag som fattar besluten.

5.23 Svenska Byggnadsarbetareförbundet:

Förbundet ställer sig också tveksamt till förslaget att det ankommer på regeringen att besluta om vilka branscher som skall omfattas av lagen. Enligt förbundets mening bör dessa beslut fattas av riksdagen

Vidare avvisar förbundet förslaget om att tidsbegränsa lagens giltighet. Lagen bör tillämpas inom respektive bransch så länge som problemen med oseriös verksamhet är påtagliga. Därefter ankommer det på riksdagen att besluta om ett upphävande av kravet på näringstillstånd.

– – –

Enligt kommissionens rekommendation bör antalet branscher som omfattas av krav på näringstillstånd vid varje enskilt tillfälle inte överstiga 5–6 stycken. Denna rekommendation avvisas av förbundet. Visserligen bör man sträva efter att i största möjliga utsträckning begränsa införandet av näringstillstånd. Antalet branscher som skall inkluderas bör dock bestämmas utifrån de faktiska förhållanden som råder inom respektive bransch. Om problemen med oseriös verksamhet befinnes vara påtagliga inom t.ex. 10–15 branscher bör man, enligt förbundets mening, inte av administrativa skäl begränsa lagen till att omfatta endast 5–6 av dessa branscher.

5.24 Svenska Transportarbetareförbundet:

Förbundet ställer sig dessutom frågande varför kommissionen ansett att endast fem–sex branscher samtidigt skall beröras av systemet med näringstillstånd. Det som bör vara avgörande är situationen i de enskilda branscherna och för förbundet är det ingalunda osannolikt att behov av nä-

ringstillstånd kan föreligga inom andra branscher än de i förslaget nämnda. I inledningsskedet talar dock lämplighetsskäl för en mjukstart, därefter bör, för de fall lagen motsvarar sitt syfte, det övervägas om inte fler branscher skall omfattas av systemet.

Kommissionen har i betänkandet föreslagit att lagen skall begränsas till att gälla i fem år. Förbundet avvisar en sådan tanke. Vi avvisar också tanken att kravet på näringstillstånd skall upphöra när en bransch bedöms varaktigt sanerad. Inget av dessa båda förslag tjänar enligt förbundet något egentligt syfte, utan båda har en defensiv prägel ägnad att så misstro mot förslagets berättigande. Vi tror dessutom att fem år är för kort tidsrymd att sanera transportbranschen.

Regeringen skall enligt förslaget via en ramlag bemyndigas att genom förordningar bestämma att krav på näringstillstånd skall gälla för vissa branscher och vilka av de olika krav – vandelsprövning, företagarutbildning eller ekonomiska garantier – som för de olika branscherna skall uppställas. Förvisso torde detta medföra en större flexibilitet men förbundet ifrågasätter om detta inte ändå vore en angelägenhet för riksdagen. Branschvalet jämte de med reformen förknippade kraven är av sådant riksintresse att det vore önskvärt att rikets högsta beslutande organ bör bestämma däröver.

5.25 Fastighetsanställdas förbund:

Kommissionens förslag att begränsa antalet branscher delas inte av förbundet. Samtliga branscher där ekonomisk brottslighet förekommer bör successivt inrymmas i systemet med tillståndsgivning.

5.26 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

Beträffande kommissionens förslag om bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter om näringstillstånd, är det förbundets uppfattning att sådana föreskrifter bör underställas riksdagen efter erforderlig utredning. I fråga om vilka krav som i olika fall bör ställas för tillstånd är det nödvändigt att de kollektivavtalsslutande parterna inom aktuell bransch ges tillfälle att avge synpunkter.

5.27 Målareförbundet:

Målareförbundet anser att kommissionens förslag om en ramlag, som ger regeringen viss rörelsefrihet kan synas bra. Men den synpunkten styrs av att det f. n. finns en regering som är starkt motiverad att vidtaga åtgärder. Hade någon av de regeringar som fanns 1976–1982 haft ansvaret, hade vi sannolikt varit mycket ovilliga att ge dem förtroendet att styra lagens tillämpning. Vi vill framhålla att det är nödvändigt att lagen får en konsekvent tillämpning oavsett regeringens sammansättning. Vi anser det mycket tveksamt och svagt motiverat att Riksdagen efter 5 år skall ta lagstiftningen till förnyad prövning.

5.28 Centralorganisationen SACO/SR:

SACO/SR anser att det bör vara riksdagen som fattar beslut om vilka branscher som ligger i riskzonen och därvid bör det klart anges i lagen vilka branscher som skall vara underkastade lagens tillämpningsområde. I lagen måste det även finnas klara regler för när ett näringstillstånd inte

beviljas. Vidare bör det framgå i en förordning vilken utbildning man måste ha för att starta en verksamhet i en riskbransch. Enligt SACO/SR:s mening är det emellertid svårt att ange ett utbildningskrav som står sig över tiden.

5.29 Sveriges Advokatsamfund:

Skulle lagstiftaren likväl anse att förhandskontroll erfordras beträffande vissa slag av näringsverksamhet bör bestämmelserna om förhandskontroll ej införas genom en sådan fullmaktslag som kommissionen föreslagit utan genom en lagstiftning där tillämpningsområdet avseende berörda branscher anges direkt i lagen. Det bör i enlighet med konstitutionell praxis ankomma på den svenska riksdagen att även ifråga om en tidsbegränsad lagstiftning taga ställning till den omfattning, i vilken näringstillstånd bör krävas.

För det fall lagstiftaren skulle överväga att införa en lag med krav på näringstillstånd aktualiserar det på nytt frågan om att grundlagfästa näringsfriheten. Samfundet anser sålunda att i sådant fall ett stadgande bör införas i grundlagen, som fastslår varje svensk medborgares rätt att fritt utöva näring och som också anger på vilka grunder inskränkningar får ske samt att desamma endast får göras genom allmän lag.

5.30 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Kommissionen föreslår att lagen om näringstillstånd skall utformas som en ramlag. Riksdagen föreslås sålunda delegera till regeringen att föreskriva vilka branscher som skall omfattas av näringstillstånd och vilket eller vilka av tre krav (god vandel, grundutbildning i företagsskötsel och bankgaranti om 50000 kr. för skatteskulder) som skall ställas för dylikt tillstånd i de olika branscherna (2 §).

Kommissionen har inte diskuterat de statsrättsliga frågor som det föreslagna delegationsstadgandet aktualiserar. RF 8:7 bemyndigar riksdagen att delegera normgivningsmakt bl. a. i fråga om "näringsverksamhet". RF 8:7 torde i och för sig täcka den föreslagna delegationen till regeringen; regeringsformen innehåller inte heller något stadgande om näringsfrihet som skulle kunna hindra delegationen. Det bör emellertid understrykas att delegationsmöjligheterna i regeringsformen inte innebär att riksdagen i alla situationer där så är möjligt bör delegera sin normgivningsmakt.

Det föreslagna kravet på näringstillstånd utgör från principiell synpunkt ett allvarligt ingrepp i den enskildes ekonomiska rörelsefrihet. En så omfattande reglering av näringsverksamhet har inte förekommit sedan skråväsendet avskaffades vid mitten av förra århundradet. Även om näringstillstånd endast skulle införas beträffande fem eller sex branscher, vilket kommissionen tänker sig, blir ett stort antal människor direkt berörda av reglerna på ett synnerligen ingripande sätt. Enligt fakultetsnämndens mening står det i bäst överensstämmelse med grunderna för regeringsformens stadganden om lagstiftningen att *riksdagen* bestämmer vilka branscher som skall omfattas av näringstillstånd och villkoren för tillstånd i varje bransch. I ett samhälle som det svenska är det naturligt, att så ingripande inskränkningar i den enskildes närings- och yrkesfrihet beslutas av det lagstiftande organet.

Det bör i detta sammanhang påpekas, att det av kommissionens genomgång av utländsk rätt framgår att folkrepresentationen fattar motsvarande beslut i flertalet av de länder där krav ställs på näringstillstånd.

Kommissionen har motiverat förslaget om delegation till regeringen med att tillståndssystemet för att "bli riktigt effektivt" måste "möjliggöra ett snabbt ingripande och ge utrymme för betydande flexibilitet" (s. 213). Kommissionen påpekar härvid att en del branscher inte är tillräckligt väl kartlagda och att nya s. k. riskbranscher kan uppstå. Vissa branscher kan också på längre sikt saneras. "Att i lagen direkt peka ut vissa branscher synes därför mindre lämpligt" (a. st.). Vidare bör åtgärderna anpassas till branschens förutsättningar.

Kommissionens huvudsakliga argument för delegation av beslutanderätten till regeringen, nämligen kravet på snabbhet och flexibilitet, förefaller inte hållbart. Under alla förhållanden torde lagstiftning av detta slag ta avsevärd tid att förbereda. Som ovan framgått anser fakultetsnämnden således, att beslut om utvidgning eller inskränkning avseende olika branscher bör fattas av riksdagen.

Man torde vidare kunna utgå från att åtskilliga andra kompletterande föreskrifter kommer att bli nödvändiga. Kommissionen har inte närmare berört denna kompletterande normgivning. Detta är en brist (jfr Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform s. 122). Förutom rent administrativa föreskrifter som faller inom regeringens restkompetens enligt RF 8: 13 första st. p. 2, torde en rad materiella föreskrifter erfordras. Sålunda måste sannolikt underlaget för vandelsprövningen och dennas innehåll närmare regleras (jfr nedan). Kravet på utbildning måste troligen också närmare preciseras i en författning.

Starka praktiska hänsyn talar för att regeringen utfärdar närmare föreskrifter i dessa och andra hänseenden. Det framstår som ovisst i vad mån dylika föreskrifter kan räknas som verkställighetsföreskrifter enligt RF 8: 13 första st. p. 1. Lagen bör därför innehålla ett stadgande om delegation av normgivningsmakt till regeringen (jfr Strömberg, a. a. s. 108).

5.31 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Vad gäller vem som skall besluta om vilka branscher som skall omfattas av tillståndstvång är föreningen tveksam inför den föreslagna ordningen. Föreningen anser att beslutanderätten bör ligga hos riksdagen i stället för hos regeringen.

6 Prövning av styrelseledamöter m. m. 4 §–6 §

6.1 Göta hovrätt:

I 4 § föreskrivs att kravet i fråga om vandel i aktiebolag m. m. skall gälla styrelseledamot, verkställande direktör och vice verkställande direktör. I specialmotiveringen till 7 § (s. 383) uttalas att för det fall detta krav brister beträffande någon ledamot företaget bör beredas tillfälle att entlediga eller byta ut vederbörande. Hovrätten vill i detta sammanhang ifrågasätta om det inte är lämpligt att också göra ett tillägg i 8 kap. 4 § andra meningen aktiebolagslagen av innebörd att reglerna i detta stadgande skall gälla även den som inte uppfyller förutsättningarna i 3 § första stycket i lagen om näringstillstånd, om denna lag enligt regeringens beslut är tillämplig i den bransch inom vilken bolaget driver verksamhet. 8 kap. 2 § andra stycket aktiebolagslagen skulle då bli tillämplig.

6.2 Kammarrätten i Göteborg:

Vad gäller den krets av personer för vilka ett krav på näringstillstånd avses bli infört kan en risk föreligga att systemet inte blir effektivt, om det inte även tar sikte på personer med dominerande ägarinflytande i fåmansbolag. Med hänsyn emellertid till vad kommissionen anfört i denna fråga, avstår kammarrätten från att förorda någon ändring av förslaget i detta hänseende.

6.3 Patent- och registreringsverket:

I konsekvens med förslaget i övrigt borde reglerna i 4 § omfatta även firmatecknare, eftersom styrelsen kan bemyndiga utomstående person att ensam teckna bolagets firma. För att företagsutbildningen enligt 5 § skall få effekt borde även styrelseledamöter omfattas av detta krav, då endast en mindre del av aktiebolagen har verkställande direktör utsedd.

6.4 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Länsstyrelsen har i huvudsak inget att erinra mot dessa paragrafer med undantag för det ovan angivna förslaget om utökning av personkretsen i aktiebolag.

6.5 Näringsförbudskommittén:

Enligt kommissionens förslag ska kravet på lämplighet gälla enskilda näringsidkare och även vissa befattningshavare i juridiska personer. I aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser måste sålunda styrelseledamöter, VD och vice VD genomgå vandelsprövningen (4 § 1 st.). Däremot möter det inget hinder för vem som helst att *äga* exempelvis ett aktiebolag eller att *faktiskt* leda detta. En av brott hårt belastad person kan således bilda ett aktiebolag och inträda i en kontrollerad bransch, om han låter andra personer – som klarar vandelsprövningen – ikläda sig de befattningar som är kontrollerade. Detta liknar visserligen en bulvankonstruktion, men som lagen är utformad torde den egentlige företagsledaren kunna leda verksamheten helt öppet utan att bryta mot reglerna om näringstillstånd. Inom parentes sagt torde förfarandet inte heller stå i strid med bestämmelserna i den av kommissionen föreslagna bulvanlagen. Kommittén har utvecklat denna synpunkt på s. 11 i sitt remissyttrande över bulvanlagförslaget (SOU 1983:46). Det kan tilläggas att frågan angående vilka personer som ska omfattas av regleringen också uppkommer när det gäller näringsförbud. Kommittén har behandlat dessa frågor relativt utförligt i avsnitt 9.2 i sitt betänkande.

Här kan för övrigt pekas på att 5 § talar om "den som leder verksamheten". Se härom under 6.

Förslagets 4 § handlar alltså om näringstillstånd och juridiska personer. Det framgår inte omedelbart i lagtexten om tillståndet ska avse den juridiska personen eller de däri aktiva enskilda personerna. Av motiven (s. 225 ff) framgår emellertid, att det är den juridiska personen som sådan som ska beviljas tillstånd. Kommittén vill ifrågasätta om inte detta är en onödig omgång och om det inte är enklare och lämpligare att låta tillståndet avse var och en av de ingående fysiska personerna. Det är ju dessas lämplighet som ska prövas.

I 4 § 2 st. talas om handelsbolag. Om näringsidkaren är ett sådant bolag ska lämplighetsprövningen gälla "i fråga om bolagsmän som har ett be-

stämmande inflytande över verksamheten". Om bolaget får näringstillstånd får därefter – som hänvisningen till 1 st. får förstås – ingen person bli bolagsman med bestämmande inflytande, om han inte först genomgått lämplighetsprövningen. Här visar sig vissa praktiska svårigheter. Antag att en bolagsman *inte* har näringstillstånd men ändå har ett visst inflytande i bolaget och kanske ett växande sådant. Det torde vara en onödigt teoretisk lösning att kräva, att bolagsmännen själva ska inse när gränsen för "bestämmande inflytande" passeras och det således är dags att söka tillstånd. Enligt kommitténs mening är det bättre att låta *alla* handelsbolagsmän omfattas av tillståndskravet, *dels* för att systemet blir enklare, *dels* för att en handelsbolagsman enligt lag tilldelas sådana befogenheter att det synes motiverat att han blir föremål för prövning lika väl som exempelvis alla styrelseledamöter i ett aktiebolag.

– – –

I lagförslagets 5 §, som handlar om kravet på utbildning i juridiska personer, sägs: "Krav på utbildning enligt 3 § första stycket 2 gäller, om näringsidkaren är juridisk person, den som leder verksamheten och dennes ersättare." Det har tidigare påpekats, att denna regel har en annan principiell inriktning än 4 § angående vandelsprövning. Här talas om "den som leder verksamheten", alltså oavsett om denne innehar någon formell befattning eller ej. Om en juridisk person söker näringstillstånd, och det föreskrivs både vandelsprövning och viss utbildning, kan det hända att en viss företrädare ska genomgå vandelsprövning men slipper utbildningskravet. En annan kan undgå vandelsprövningen men måste ha den föreskrivna utbildningen. Såvitt kommittén kan finna har det över huvud taget inte motiverats varför denna skillnad ska göras.

6.6 Sveriges Advokatsamfund:

Har näringstillstånd givits till aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse får därefter till befattning som styrelseledamot, verkställande direktör och vice verkställande direktör endast utses den som vid sådan prövning som föreslagits i 3 § första stycket första punkten lagen om näringstillstånd befunnits lämplig för uppraget. Den som bedriver tillståndspliktig näringsverksamhet i strid mot denna föreskrift kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt ordalydelsen i kommissionens förslag kan sålunda exempelvis bolagsstämma i aktiebolag endast välja till styrelseledamot sådan person som före bolagsstämman befunnits lämplig för uppdraget av länsstyrelsen. Det bör härvid ihågkommas att länsstyrelsen vid sin handläggning skall remittera förslaget till polisen, kronofogdemyndigheten, näringslivsorganisationer och arbetstagarorganisationer. Förslag till styrelseledamöter i aktiebolag lär ofta inte komma att föreligga i så god tid före bolagsstämman, att den föreslagna personen hinner söka och erhålla det i lagen om näringstillstånd föreskrivna beslut, som utgör förutsättning för personens val till styrelseledamot. Aktiemajoriteten i aktiebolag, särskilt i mindre och medelstora företag byter ibland snabbt ägare. I sådana fall måste den nya ägaren ha möjligheter att genast byta ut samtliga styrelseledamöter och insätta nya styrelseledamöter som har den nye ägarens förtroende. Någon diskussion av de praktiska effekterna av förslaget i denna del förekommer inte i betänkandet.

Enligt kommissionens förslag skulle det inte i något läge vara tillåtet att bedriva tillståndspliktig verksamhet med en styrelse eller en företagsledning som helt eller delvis består av ledamöter som inte har godkänts vid vandelsprövning. Regeringen skulle dock, enligt kommissionens motivering till den föreslagna lagen, kunna från beslut om att visst slag av

näringsverksamhet behöver näringstillstånd undantaga vissa områden eller delar av samma slags näringsverksamhet. Samfundet anser att vissa undantag från bestämmelserna bör anges redan i lagtexten. Från lagens tillämpningsområde bör sålunda undantagas statligt och kommunalt ägda företag, börsnoterade och OTC-noterade företag samt företag som ingår i koncern, vars moderbolag är börsnoterat eller OTC-noterat. Ej heller finns enligt samfundets mening skäl att upprätthålla kravet på tillståndsplikt i de fall, där den tillståndspliktiga verksamheten utgör endast en mindre del av ett företags verksamhet.

Prövningen av styrelseledamöter, verkställande direktör och vice verkställande direktör avser endast den i 3 § första stycket första punkten avsedda vandelsprövningen. Sådan prövning framstår emellertid i åtskilliga fall såsom onödig. För att undvika onödig arbetsbelastning hos den tillståndsgivande myndigheten bör därför från vandelsprövningen vissa kategorier av personer utan vidare kunna undantagas, exempelvis advokater, auktoriserade revisorer, innehavare av statliga och kommunala befattningar m. fl. Till underlag för vandelsprövningen skall länsstyrelsen enligt lagförslaget inhämta yttrande från polismyndighet och kronofogdemyndighet. I många fall får emellertid länsstyrelsen antagas ha sådan lokal- och personkännedom att länsstyrelsen utan vidare kan godtaga personen vid vandelsprövningen. I sådana fall bör länsstyrelsen kunna underlåta att inhämta yttrande från polismyndighet och/eller kronofogdemyndighet.

6.7 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Enligt förslagets 4 § skall såvitt gäller aktiebolag den s. k. vandelsprövningen avse samtliga styrelseledamöter (s. 226, 380). Detta kan medföra avsevärda komplikationer vid val av nya styrelseledamöter. Antag att efter en schism 2/3 av styrelsens ledamöter avsäger sig sina uppdrag. Till nya styrelseledamöter kan då endast väljas personer som genomgått vandelsprövningen. Om några sådana personer inte är tänkbara som styrelseledamöter kommer aktiebolaget i en mycket prekär situation, eftersom aktiebolaget enligt 13:4 ABL måste träda i likvidation om bolaget saknar till bolagsregistret anmäld behörig styrelse. Den av kommissionen föreslagna regeln kan således endast accepteras om det är möjligt att i efterhand, inom viss tid, införskaffa erforderligt tillstånd.

Såvitt gäller handelsbolag uttalas att vandelsprövningen skall "avse de bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över verksamheten" (s. 380). Detta uttalande förefaller mindre väl genomtänkt. Antag att ett handelsbolag har fem delägare och att enligt bolagsavtalet beslut fattas med enkel majoritet bland delägarna. Ingen delägare har då något bestämmande inflytande över verksamheten. Enligt kommissionens uttalande skulle då inte heller någon delägare behöva genomgå vandelsprövning. Över huvud taget synes kommissionen inte ha beaktat de oklarheter som ofta föreligger beträffande ansvarsförhållanden i handelsbolag och t. o. m. om handelsbolags existens. Slutligen kan noteras att förslaget inte innehåller några anvisningar för det praktiska genomförandet av vandelsprövningen avseende styrelseledamöter i aktiebolag och bolagsmän i handelsbolag.

– – –

Såvitt gäller juridiska personer anges i förslagets 5 §, att kravet på grundutbildning avser den person "som leder verksamheten eller dennes ersättare". Framhållas kan, att situationen i många handelsbolag dock är sådan att det inte går att utpeka någon person som "leder verksamheten".

7 Återkallelse och varning (7 och 8 §§)

7.1 Göta hovrätt:

Enligt 7 § skall näringstillstånd återkallas om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger. Av specialmotiveringen framgår att återkallelsen inte alltid behöver ske genast; näringsidkaren kan ibland ges möjlighet att vidta rättelse och enligt 8 § kan varning meddelas. Är det klart att näringstillståndet skall återkallas är det emellertid inte meningen att anstånd skall meddelas (s. 385). I åtskilliga fall av denna typ är säkert konkurs den realistiska vägen att avveckla företaget. I andra fall där det står klart att näringstillståndet skall dras in kan det dock i och för sig finnas möjligheter att driva verksamheten vidare. För att undvika värdeförstöring kan det i dessa fall vara lämpligt att näringsidkaren ges möjlighet att under en övergångstid avveckla rörelsen; det tar kanske några månader att hitta en köpare till rörelsen eller att sälja ut varulagret. Enligt hovrättens mening bör därför – förslagsvis i ett tillägg till 7 § – föreskrivas att i samband med beslut om återkallelse av näringstillstånd viss tid, t. ex. högst sex månader, kan utsättas inom vilken rörelsen skall avvecklas. Vid bestämmandet av tidens längd skulle myndigheten få ta hänsyn till omständigheterna, framför allt till verksamhetens art och omfattning samt skälet till återkallelsen av tillståndet. Ibland kan givetvis förhållandena vara så graverande att något anstånd inte bör meddelas.

7.2 Kammarrätten i Göteborg:

Det av kommissionen föreslagna kravet på tillstånd har motiverats av att en sanering bör ske av vissa särskilt drabbade branscher.

Mot bakgrund härav bör det finnas en möjlighet att också återkalla ett meddelat näringstillstånd, om förutsättningar för tillståndet uppenbarligen inte längre föreligger.

Återkallelse av ett redan meddelat tillstånd är en ingripande åtgärd. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör det därför framstå klart att näringstillstånd aldrig skulle ha givits vederbörande, om det som nu kommit fram hade varit känt eller inträffat tidigare.

Kammarrättspresidenten Wendt

Vidare är jag skeptisk till förslaget att tillståndsmyndigheten skall kunna återkalla näringstillståndet, om vandelskravet inte längre anses uppfyllt. Detta är att på en bakväg införa en ordning med näringsförbud inom vissa branscher. Frågan om en mera allmängiltig ordning med näringsförbud är f. n. under utredning. I avvaktan på resultatet härav, bör inte på vissa områden införas en speciell ordning med sådant förbud. Näringsförbud är ett så allvarligt ingrepp att det – såsom f. n. är fallet – bör handläggas i straffrättsliga former. Också detta talar för att inte införa en ordning som innebär att näringstillstånd skall kunna återkallas på administrativ väg på grund av brister i vandelshänseende. Däremot har jag inte något att erinra mot att näringstillstånd skall kunna återkallas administrativt när kravet på ställd säkerhet inte längre är uppfyllt.

7.3 Brottsförebyggande rådet:

Kommissionen har inte närmare berört effekterna av vägrat näringstillstånd för den näringsidkare som får upphöra med verksamheten. BRÅ

förutsätter att den frågan närmare utvecklas i förarbetena till ett eventuellt lagförslag. Så t. ex. bör anges hur en avveckling av verksamheten är tänkt att gå till med hänsyn till anställda, borgenärer osv. Som en jämförelse kan här pekas på bestämmelsen i 13 kap. 11 § aktiebolagslagen om likvidation som stadgar att bolagets rörelse får fortsättas om det behövs för en ändamålsenlig avveckling eller för att de anställda skall få skäligt rådrum att skaffa sig ny anställning.

7.4 Riksskatteverket:

Det bör närmare diskuteras vilka faktiska konsekvenser en återkallelse av ett näringstillstånd skall ha. Straffsanktionen ensam lär inte vara tillräcklig för att i praktiken förmå en näringsidkare att genast avveckla sin verksamhet. Möjligheterna att genom fältarbete upptäcka verksamhet som bedrivs utan tillstånd och därefter få utredning och åtal till stånd torde dessutom vara små. Även om brottet anses lättare att bevisa än ekonomisk brottslighet i allmänhet, torde resursbristen hos polis- och åklagarmyndigheterna lägga hinder i vägen.

Man kan också göra en jämförelse med näringsförbuden. Det har från många håll riktats kritik mot att kontrollen av dem som fått näringsförbud (f. n. ca 140 st.) inte har varit tillräckligt effektiv utan att de har kunnat fortsätta att driva näringsverksamhet, genom bulvan eller på annat sätt. Även med ökade resurser förefaller det knappast vara genomförbart att åstadkomma en fullgod kontroll av det betydligt större antalet personer som kan komma att beröras av bestämmelserna om näringstillstånd.

– – –

Kommissionen har inte diskuterat vilken betydelse näringstillstånden kommer att få för konkursinstitutet. Återkallelse av ett näringstillstånd kan nämligen visa sig bli ett alternativ till konkurs när det gäller statens möjlighet att få slut på en näringsverksamhet. RSV anser att även denna fråga bör belysas innan förslaget eventuellt genomförs.

7.5 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Kommissionen hävdar att återkallelse bör kunna ske på samma grunder som de som bör föranleda att en ansökan om tillstånd avslås.

Länsstyrelsen vill för sin del understryka den sedan lång tid gällande principen inom svensk förvaltningspraxis; nämligen att en återkallelse av ett gynnande tillstånd kräver starkare skäl än ett avslag på en ny ansökan.

7.6 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Kommissionen berör bara i korthet vad som inträffar efter det näringstillståndet har dragits in för en näringsidkare. I det fall näringsidkarna är juridisk person finns möjlighet att byta ut den olämpliga personen i ledningen mot någon som klarar vandelsprövningen. Näringsidkare som är fysiska personer och juridiska personer utan lämplig person som ersättare måste däremot avveckla verksamheten omedelbart för att undgå straffansvar. Hur avvecklingen skall ske berörs inte men troligtvis kommer avvecklingen att resultera i konkurs. Detta gäller i vart fall om indragningen av näringstillståndet beror på att skatteskulder uppkommit och bankgarantin helt eller delvis tagits i anspråk. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör näringsidkaren beredas ett visst rådrum för att utreda möjligheterna till fortsatt drift, eventuellt efter att ha erbjudit staten och andra fordringsägare ett ackord.

7.7 Näringsförbudskommittén:

När det gäller näringsförbud har kommittén funnit, att frågorna om *avveckling* bereder stora svårigheter. Den som ålagts näringsförbud måste avveckla sin rörelse eller åtminstone sin egen inblandning i den. Ska han få vidta avvecklingsåtgärder utan hinder av att han ålagts näringsförbud, eller ska han omedelbart tvingas avbryta all inblandning? Ska han behöva en särskild dispens för att få vidta avvecklingsåtgärder? *Om* han tillåts fortsätta rörelsen under en viss tid, ska han då få vidta enbart avvecklingsåtgärder, eller ska han få fortsätta precis som han vill under en tid? Ska någon myndighet kopplas in på avvecklingen?

Motsvarande problem uppstår i fråga om näringstillstånd som återkallas när en rörelse pågår. Kommissionen har inte berört dessa frågor annat än mycket kortfattat. Enligt kommitténs mening erfordras en närmare analys, särskilt med tanke på att den som bryter mot reglerna om näringstillstånd ju gör sig skyldig till ett brott. Eventuellt bör en regel om avveckling tas in i lagen.

7.8 Malmö kommun:

Enligt 7 § skall tillstånd återkallas om förutsättningarna för detsamma ej längre föreligger; enligt 8 § får länsstyrelsen emellertid om återkallande skulle anses som en alltför ingripande åtgärd, i stället meddela varning. Kommunstyrelsen vill ifrågasätta om varning är ett effektivt medel för att åstadkomma rättelse. Det vore förmodligen mera effektivt om man i stället fick meddela föreläggande eller i vart fall ett arrangemang att vidta rättelse. Ett sådant beslut kan överklagas till kammarrätt. Måhända skulle det – liksom vitesföreläggande enligt 11 § – inte få överklagas. Effektiviteten torde eljest kunna ifrågasättas.

7.9 Sveriges Advokatsamfund:

Näringstillstånd skall återkallas om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger. Framstår med hänsyn till omständigheterna återkallelse av tillståndet som en alltför ingripande åtgärd, får i stället varning meddelas.

Enligt motiveringen till föreskriften om varning, kan varning ifrågakomma i stället för återkallelse om det finns omständigheter som klart talar för att företagaren kan reda upp situationen och planera sin ekonomi. Däremot bör enligt kommissionens mening varning ej ifrågakomma för att ge rådrum för avveckling av rörelsen. I stället bör enligt kommissionen i de fall exempelvis skatteskulder föranlett obestånd den avveckling som kan bli aktuell, normalt bli en angelägenhet för konkursförvaltaren. Som redan tidigare påpekats i detta remissyttrande, beror företagarens obestånd i många fall på omständigheter utanför hans kontroll. Även företagare på obestånd är naturligtvis i flertalet fall benägna att, som det heter i lagförslaget om näringstillstånd, fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningar. Konkursförfarandet medför emellertid nästan undantagslöst en betydande kapitalförstöring, där statsverket ofta förlorar stora belopp vad gäller anspråken enligt lönegarantilagen samt enligt skatte- och avgiftsförfattningarna. För en socialt medveten lagstiftning bör vara självklart att bereda en lojal företagare som kanske under åtskilliga år punktligt fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot det allmänna en möjlighet att med bibehållet näringstillstånd avveckla sin rörelse på ett sätt som för det allmänna och fordringsägarna medför bästa möjliga resultat.

Efter det att regeringen beslutat att näringstillstånd erfordras för bedrivande av visst slag av näringsverksamhet, kan enligt lagförslaget näringstillstånd beviljas endast den som uppfyller de i 3 § av lagförslaget angivna förutsättningarna. Detta gäller enligt kommissionens förslag både redan etablerade och nytillträdande företagare. Sedan näringstillstånd meddelats för företagare, skall visserligen näringstillståndet återkallas om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger, men varning får i stället meddelas om återkallelse av tillståndet framstår som en alltför ingripande åtgärd med hänsyn till omständigheterna. Utformningen av detta regelsystem innebär enligt advokatsamfundets mening en olikhet inför lagen. Har redan etablerad företagare innan hans ansökan om näringstillstånd prövats eller ens blivit aktuell gjort sig skyldig till sådan förseelse som efter erhållet näringstillstånd skulle föranlett varning, skall näringstillstånd förvägras honom. Detta förhållande måste betraktas såsom djupt otillfredsställande och utgör en av flera anledningar till att den föreslagna prövningen för erhållande av näringstillstånd endast bör omfatta företagare, som önskar nyetablera sig. Den redan etablerade företagaren bör få sin varning men också beredas tillfälle att fortsätta sin näringsverksamhet på samma sätt som kommissionen tänkt sig beträffande en försumlig företagare som erhållit näringstillstånd.

7.10 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

I förslagets 7 § stadgas, att näringstillstånd skall återkallas om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger. Enligt 8 § kan varning utdelas i mindre allvarliga fall.

Kommissionen anger i motiven fyra grunder för återkallelse (s. 336 f), nämligen 1) ekonomiska brott, 2) näringsförbud, 3) stora, varaktiga skatte- och avgiftsskulder samt 4) att giltig säkerhet upphört. Kommissionen antyder att uppräkningen inte bör uppfattas som uttömmande.

Vissa av de angivna grunderna synes vara förhållandevis lätta att hantera i praktiken. Sålunda torde det inte erbjuda alltför stora svårigheter att fastställa om en säkerhet upphört, om näringsförbud inträtt eller om skatteskulder föreligger. I fråga om storleken av de skatteskulder som skall föranleda till återkallelse föreligger emellertid ett stort mått av fritt skön för den beslutande myndigheten. Detta gäller också inverkan av brott. I likhet med vad som föreslagits betr. beviljande av näringstillstånd, tänker sig kommissionen i fråga om återkallelse av tillstånd att såväl inverkan av brottslighets svårhetsgrad som kravet på utredning av om brott föreligger, skall bedömas från fall till fall. Kommissionen tänker sig sålunda att redan misstanke om brott som ännu ej lett till fällande dom skall beaktas.

Som framgått av det ovan sagda är kommissionens förslag i fråga om förutsättningarna för återkallelse alltför opreciserat, vilket ger utrymme för godtycke. Det kan inte heller godtas från rättssäkerhetssynpunkt att misstanke om brott skall kunna föranleda att tillstånd återkallas.

7.11 Föreningen Auktoriserade Revisorer:

Slutligen vill FAR fästa uppmärksamheten på bestämmelserna i paragraf 7 om återkallande av näringstillstånd. Även härvidlag bör från rättssäkerhetssynpunkt fordras objektiva rekvisit. Vidare synes frågan om upphörandet av näringstillstånd och dess konsekvenser för tredje man icke ha beaktats. Vad händer en beställare om leverantören får sitt näringstillstånd återkallat?

7.12 Föreningen för Cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

För att återkallelse el. varning av tillstånd skall kunna ske föreslår kommissionen att – om den tilltalade nekar till brottet – en dom i första instans bör föreligga. Föreningen förutsätter här att det inte avses lagakraftvunnen dom vilket i många fall skulle medföra orimligt långa handläggningstider innan länsstyrelsen kan vidtaga någon åtgärd.

8 Handläggande myndighet, tillsyn, avgift och besvär 9–13 §§

8.1 Kammarrätten i Göteborg:

9 §

Kammarrätten anser att en klargörande bestämmelse bör införas för de situationer, där verksamheten bedrivs i ett län och ledningen är delad mellan personer i flera andra län. Det bör således klart framgå, i vilket län prövningen i ett sådant fall skall ske.

Frågor om vägrat tillstånd och om återkallelse/varning bör enligt kammarrätten av rättssäkerhetsskäl prövas av domstol. Med hänsyn till att det är fråga om ett administrativt förfarande, bör frågorna handläggas av förvaltningsdomstol. Av instans- och utredningsskäl bör prövningen av ett vägrat tillstånd därvid i första instans ske hos länsrätt.

Kammarrätten delar kommissionens bedömning att yttranden som inhämtas från polis- och kronofogdemyndighet bör bli föremål för sekretess. Dessa yttranden kommer att innehålla uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden av sådan art, som i gällande lagstiftning i princip är skyddade när de förekommer i andra liknande sammanhang (jfr t. ex. uppgifter i taxeringsärenden och i utdrag ur kriminalregister). Kammarrätten vill dock särskilt framhålla, att förvaltningslagens krav på motivering av negativa beslut under alla omständigheter måste tillgodoses och att detta kan innebära att uppgifter, som är negativa för den enskilde, bringas till offentligheten.

12 §

Kammarrätten avstyrker förslaget enligt paragrafens andra stycke, att avgiften för ett näringstillstånd skulle tas ut via skattsedeln. Uppbördslagens regler bör inte gälla dessa avgifter. Kammarrätten förordar i stället, att ansökningsavgift erläggs i samband med att tillstånd söks.

13 §

Kammarrätten hänvisar i fråga om fullföljdsregler till vad som har anförts under 9 §. Länsstyrelsen bör få bevilja tillstånd och tilldela varning, men i övrigt endast vara tillsynsmyndighet. Vidare bör länsstyrelsen föra det allmännas talan hos länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten dels vid besvär över vägrat tillstånd och besvär över varning, dels i fråga om återkallelse av näringstillstånd.

8.2 Riksåklagaren:

Vad gäller bestämmelserna i 9 § om inhämtande av yttrande från olika håll vill jag betona vikten av att den myndighet som prövar fråga om näringstill-

stånd är utomordentligt aktsam på att inte ovidkommande synpunkter – t. ex. konkurrenshänsyn – kommer att inverka på beslutet. I anslutning härtill vill jag bestämt avvisa den tanke på en besvärsnämnd som förts fram (s. 339). Att besvär över beslut i fråga om näringstillstånd bör prövas av domstol förefaller mig uppenbart.

8.3 Bankinspektionen:

Tillsynsmyndighet för näringstillstånden föreslås vara länsstyrelsen. För dess hjälp föreslås ett så gott som heltäckande kontrollsystem. Tillståndsinnehavaren åläggs att lämna länsstyrelsen de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen. Polis- och kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som kommer till dessa myndigheters kännedom och som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn. Dessutom skall länsstyrelserna förstärkas så att dessa kan bedriva fältstudier för att utreda förhållandena. Länsstyrelsen kan när som helst återkalla näringstillståndet. Även en seriös företagare måste med hänsyn till sitt enligt förslaget totala underläge i förhållande till myndigheterna och möjligheten av att misstag begås någonstans ha anledning att känna oro över sin situation och framtid.

8.4 Riksskatteverket:

RSV har inget att erinra mot att det bildas en näringsfunktion inom länsstyrelsens allmänna enhet om länsstyrelsernas nuvarande organisation består. Det kan dock som kommissionen också framhåller finnas goda skäl även för en placering på skatteavdelningen.

Det pågår f. n. diskussioner om att bryta ut skatteavdelningarna från länsstyrelserna. Om dessa planer blir verklighet kan det leda till att det täta samarbete som förutsätts ske mellan allmänna enheten och skatteavdelningen kan få svårare att komma till stånd.

Det är något oklart om avgiften skall utgå endast vid det tillfälle då tillståndet ges eller om det skall vara en årlig avgift. RSV utgår dock från att kommissionen har tänkt sig det förstnämnda alternativet. Enligt RSVs mening är det i så fall otänkbart att debitera avgiften på skattsedeln. Detta förfarande skulle eventuellt ha kunnat komma ifråga om det hade gällt årliga avgifter för en stor mängd personer. RSV anser att avgiften för ett näringstillstånd bör tas ut på samma sätt som gäller för registrering i handelsregistren och i bolagsregistret hos patent- och registreringsverket. Här gäller att betalning skall ske före registreringen. Inbetalningskort finns i ansökningshandlingarna.

– – –

9 §

I specialmotiveringen anges att yttranden kan komma att inhämtas från berörda fackliga organisationer och näringslivsorganisationer. Vidare sägs det att yttrandena från polis- och kronofogdemyndigheterna normalt bör innehålla det underlag som behövs för att beslut i ärendet skall kunna meddelas. De båda uttalandena synes oförenliga, i all synnerhet som någon behovsprövning inte skall ske. Det förefaller som om de nämnda organisationerna inte bör kunna tillföra ärendet något utöver upplysning om att sökanden har resp. inte har genomgått viss grundutbildning i företagsskötsel. Upplysning om detta torde dock kunna tillföras ärendet på ett enklare sätt, t. ex. genom att sökanden bifogar ett intyg om genomgången utbildning. RSV anser att det är angeläget att ärendena avgörs utan onödigt

remitterande och att det därför är tveksamt om remiss skall få ske till andra än myndigheter.

12 §
Jfr det som har sagts ovan om sättet att ta ut avgift.

13 §
Det bör framgå av paragrafen att ett beslut om återkallelse inte gäller förrän det har vunnit laga kraft. Det bör också klargöras att endast sökanden – om han fått avslag på sin ansökan – får överklaga länsstyrelsens beslut. Fackliga organisationer och näringslivsorganisationer bör däremot inte få överklaga beslut att meddela näringstillstånd, även om de har hörts i ärendet.

8.5 Marknadsdomstolen:

Tillståndsfrågor liksom tillsyn och kontroll skall enligt förslaget handläggas av en näringsrättslig enhet på länsstyrelsen. Denna förväntas ha en bra överblick över "förhållandena på marknaden" och goda kunskaper om de enskilda företagen (s. 332). Tillsynsarbetet är omfattande (s. 331). Kontrollbesök skall ske i service- och affärsområden (s. 333), och återkommande skall kontrolleras att företagen har giltigt tillstånd, även med polishjälp (s. 334). Även andra kontrollmetoder skall prövas. Tanken är att handläggarna skall bli något av "företagsexperter" och även i viss utsträckning kunna lämna information och råd till företagarna. Vad som i dessa frågor anförs i betänkandet torde innebära en överskattning av kontrollsystemets möjligheter och effektivitet.

8.6 Statskontoret:

Det är enligt vår mening rimligt att länsstyrelsen blir tillståndsmyndighet. Vi har också i och för sig förståelse för kommissionens förslag till organisation av verksamheten inom länsstyrelsen (sida 346). Statskontoret arbetar emellertid för närvarande, enligt regeringens uppdrag den 15 december 1983, med att – med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län – utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning och en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Arbetet skall redovisas till regeringen i december 1984 och berör ingående också länsstyrelsens inre organisation. Vi är därför, i avvaktan på resultatet av vårt arbete i denna del, inte beredda att definitivt förorda den lösning kommissionen angett.

– – –

Kommissionen berör (sida 233) frågan om sekretess. Det är dock enligt vår mening angeläget att tillståndsprövningen blir så öppen som möjligt. Vi är från denna utgångspunkt tveksamma till sekretessregler.

8.7 Länsstyrelsen i Stockholms län:

En avgörande del i ett system med näringstillstånd är hur kontrollen och tillsynen skall bedrivas. Utan att detta fungerar torde åtgärderna i övrigt vara tämligen verkningslösa. Länsstyrelsen instämmer i att kontrollen bör ligga på regional nivå för att uppnå en så enhetlig och likvärdig bedömning som möjligt. Tillsynsarbetet föreslås få två målsättningar. Dels skall för företag som erhållit tillstånd kontrolleras att reglerna följs, och dels skall "svart" företagsverksamhet förhindras.

För att uppnå dessa mål är det av grundläggande betydelse att samord-

ning inom myndigheten verkligen sker. Samarbete med och utnyttjande av skattesidans resurser är en självklarhet. Vidare måste kontakter mellan olika länsstyrelser ske så att kringgående i möjligaste mån kan undvikas.

Länsstyrelsen vill starkt understryka kommissionens redovisade uppfattning, att en väl fungerande handläggning hos myndigheterna är en förutsättning för att de åtgärder som föreslås skall få full effekt.

Kommissionen har skisserat en organisation inom ramen för allmänna enheten i ett normallän. Samtidigt uttalar kommissionen att i fråga om storstadslänen en särskild företagsenhet vid sidan av allmänna enheten eventuellt kan övervägas.

Länsstyrelsen anser att en särskilt utformad organisationsmodell bör utarbetas för länsstyrelsen i Stockholms län som genom sin storlek och de speciella förhållanden som råder i länet inte kan jämföras med något annat län. Vid utformningen av denna modell måste även beaktas andra samband mellan olika ärendetyper än bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Det är sålunda inte lämpligt att helt inordna så många verksamhetsområden i en blivande företagsenhet som kommissionen föreslagit. Som exempel kan nämnas utskänkningsdetaljen och detaljen för yrkesmässig trafik som båda har betydande uppgifter vid sidan av den ekonomiska tillståndsprövningen och därför i huvudsak bör bibehållas med nuvarande organisation.

Ett annat exempel är att auktorisation av bevakningsföretag har samband med godkännande av personal vid dessa företag och tillstånd för TV-övervakning, eftersom sådan övervakning ofta görs av dessa företag. Överhuvudtaget är utredningens förslag genomgripande för många grenar av länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen måste få tillfälle att medverka vid det organisationsförslag som kan komma att utarbetas centralt. Motsvarande gäller resurstilldelningen som berörts tidigare i yttrandet men där länsstyrelsen vill göra följande tillägg.

8.8 Länsstyrelsen i Uppsala län:

I författningsförslagets 9 § anges att frågor om näringstillstånd skall prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning utövas. Länsstyrelsen anser att detta stadgande åtminstone genom ett motivuttalande bör förtydligas. Beträffande juridiska personer bör styrelsens säte eller huvudkontorets belägenhet vara avgörande för forumfrågan.

Länsstyrelen tillstyrker förslagen att frågor om näringstillstånd handläggs inom länsstyrelsernas allmänna enheter samt att andra näraliggande företagsfrågor förs till dessa enheter.

8.9 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Ärendena om näringstillstånd bör handläggas inom länsstyrelsens allmänna enhet, som redan idag svarar för den övervägande delen av näringsrättsliga frågor inom länsstyrelsen. Man bör även överväga att överföra ärendehandläggningen enligt lagen om handel med drycker från sociala funktionen till den näringsfunktion, som kommissionen föreslår skall inrättas inom länsstyrelsen.

Kommissionens förlag rörande transportbranschen har tidigare kritiserats för att det inte tillräckligt beaktar trafikpolitiska synpunkter. Om denna kritik skulle beaktas, är det diskutabelt om man – som kommissionen föreslår – bör flytta ärenden som rör yrkesmässig trafik från planeringsavdelningen, där trafikpolitiska frågor hör hemma.

Av liknande skäl kan det diskuteras huruvida frågor om auktorisation av

bilskrotare bör flyttas från planeringsavdelningen till näringsfunktionen på allmänna enheten. I ärendena beaktas bl. a. miljöskyddshänsyn på naturvårdsenheten.

Vid en samlad bedömning synes emellertid övervägande skäl tala för att ärendegrupperna samlas på en näringsfunktion på allmänna enheten.

Kommissionen har föreslagit att även ärendena rörande godkännande av väktare och auktorisation av bevakningsföretag flyttas till allmänna enheten. Förslaget kan ifrågasättas eftersom det erfarenhetsmässigt behövs polisiära kunskaper både i själva tillståndsgivningen och i den regelbundet återkommande tillsynen ute på fältet. Länsstyrelsen anser att ärendegruppen bör ligga kvar på länspolischefens expedition.

8.10 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Enligt länsstyrelsens mening står fördelar att vinna om all prövning inom näringsrättens område – såvitt nu är ifråga – sker på ett ställe inom myndigheten. Länsstyrelsen tillstyrker därför att en näringsfunktion bildas med placering inom allmänna enheten. Denna placering motiveras bl. a. av att allmänna enheten redan idag handlägger huvudparten av de ärenden som föreslås skola ingå i den blivande näringsfunktionen. Vid tillståndsgivningen är dock viktigt att man samverkar med andra avdelningar. Ärenden med anknytning till skatteförvaltningen t. ex. utseende av offentlig revisor bör handhas av skatteavdelningen. Likaså anser länsstyrelsen att auktorisation av väktare och bevakningsföretag i första hand är en fråga med polisiär anknytning och därför bör ligga kvar på länspolischefens expedition som även utövar tillsynen över dessa företag. Dessa ärenden är av stor omfattning i detta län. Såsom framgår av vad som ovan sagts bör nuvarande prövning enligt YTL behållas. Anledning att föra över dessa ärenden till en näringsfunktion finns därför inte.

8.11 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommissionen föreslår att länsstyrelsen, som skall vara tillståndsmyndighet i fråga om näringstillstånden, även skall vara tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen delar denna bedömning. Ett system med näringstillstånd förutsätter naturligtvis tillsyn och kontroll. Då förutsätts också att tillsynen skall vara effektiv. Detta innebär att länsstyrelsen har rätt att begära de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, att samarbete sker mellan skatteavdelning, lokal skattemyndighet, polis- och kronofogdemyndighet. Vidare skall länsstyrelsen utöva fältkontroller. Om förslaget med näringstillstånd antas är det helt klart att uppgiften för länsstyrelsen blir mycket grannlaga. Den kommer att kräva stora resurser i fråga om tjänster, kompetens hos handläggande personal och omdöme. Det måste dock bedömas som tveksamt, om effekten av det föreslagna systemet kommer att stå i rimlig proportion till de resurser som erfordras.

– – –

Enligt kommissionen är näringstillstånden inte i första hand av fiskal natur. Man har därför kommit fram till att ärendena inte bör handläggas inom skatteavdelningen. En sammanblandning av tillståndsprövningen med skatteförvaltningens övriga verksamhet skulle för den enskilde säkerligen te sig anmärkningsvärd. Länsstyrelsen anser liksom kommissionen att ärendena bör handläggas av en näringsfunktion inom allmänna enheten. Redan i dag finns inom enheten de flesta av de ärendegrupper som föreslås ingå i funktionen.

I detta sammanhang kan nämnas att enheten meddelar näringstillstånd

för utländska medborgare och företag. Fr. o. m. 1 juli 1984 ankommer det på allmänna enheten, vilket tidigare sagts, att registrera fastighetsmäklare. Den 1 oktober 1984 skall även auktorisation av väktare och bevakningsföretag ges genom beslut av enheten. Dessa ärenden överflyttas från länspolischefens expedition.

8.12 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Kommissionen föreslår att länsstyrelsen skall pröva frågan om näringstillstånd och utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen. Enligt förslaget skall en särskild näringsfunktion inom allmänna enheten svara för tillståndsprövning, registrering och andra näringsrättsliga frågor. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att uppgiften som tillstånds- och tillsynsmyndighet anförtros länsstyrelserna.

Enligt länsstyrelsens mening är det svårare att ta ställning till frågan hur arbetsuppgifterna i fråga skall infogas i länsstyrelsens organisation. Uppgifterna har anknytning till åtminstone tre enheter inom länsstyrelsen, nämligen juridiska enheten (inom planeringsavdelningen), allmänna enheten och uppbördsenheten (inom skatteavdelningen).

Ställningstagandet försvåras av att det måste anses oklart vilka branscher som kommer att inom de närmaste åren omfattas av krav på näringstillstånd enligt den föreslagna lagen.

En ytterligare komplikation är att länsstyrelsernas organisation berörs av flera utredningar. Planeringsavdelningens organisation utreds särskilt. I det sammanhanget torde länsstyrelsens juristfunktion komma att tas upp till prövning. Därmed berörs allmänna enheten. Större förändringar kan eventuellt väntas som följd av den s. k. Norrbottens-studien. Denna studie skall också belysa konsekvenserna av en utbrytning ur länsstyrelserna av skatteavdelningarna.

Klart är att ärenden av en art som är nära besläktad med de ärenden som den föreslagna lagen skulle ge upphov till idag handläggs på allmänna enheten och den juridiska enheten. Inom skatteavdelningen finns däremot inga liknande tillståndsärenden.

Det är också klart att det finns ett samband mellan ärenden om näringstillstånd enligt förslaget och ärenden enligt t. ex. lagstiftningen om yrkesmässig trafik, handel med drycker eller fastighetsmäklarverksamhet. Särskilt inom allmänna enheten finns också ärenden som har anknytning till ärenden om näringstillstånd.

Sambandet mellan ärenden om näringstillstånd och olika skattefrågor är uppenbart men begränsat till i stort sett ett av momenten i den prövning som förutsätts vid prövningen av frågor om näringstillstånd. Uppbördsenheten handlägger sålunda bl. a. frågor om personligt betalningsansvar för bolags skatter och avgifter, man har nära kontakter med kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna, man har tillgång till skatteregistren och kommer att få tillgång till det s. k. REX-systemet.

Kommissionens förslag innebär en betydande omfördelning av ärenden inom länsstyrelsen. Förslaget bör därför inte genomföras utan att man åtminstone samråder med pågående utredningar som berör länsstyrelsens organisation. Helst bör man också göra ett försök att bedöma vad dessa utredningar kan leda till i den nu aktuella delen. Därvid bör man också beakta att mycket talar för att skatteavdelningarna kommer att brytas ut ur länsstyrelserna.

8.13 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

När det gäller den organisatoriska tillhörigheten vill länsstyrelsen peka på svårigheterna att ta entydig och slutlig ställning i frågan. Olika utredningar arbetar för fullt med uppdrag som direkt berör länsstyrelsens organisatoriska struktur. Planeringsavdelningen ses f. n. över och i detta uppdrag ligger också att i visst avseende överse allmänna enhetens funktion. Statskontoret utreder samtidigt hela den statliga verksamheten och dess samordning på regional nivå med länsstyrelsens samordningsroll i fokus. I dagens läge och utan dessa utredningars kommande förslag som underlag tillstyrker länsstyrelsen att ärenden om näringstillstånd handläggs inom allmänna enheten som en särskild funktion. Ärenden om behovsprövad yrkesmässig trafik bör dock ligga kvar inom planeringsavdelningens juridiska enhet med hänsyn till de nära samband med olika former av planeringsverksamhet som dessa ärenden har.

8.14 Näringsförbudskommittén:

Kommissionen föreslår att länsstyrelsen ska bli tillståndsmyndighet och även ta hand om tillsynen i de branscher där det erfordras näringstillstånd. Såsom förslaget är utformat synes detta vara en lämplig lösning.

– – –

Också *tillsynen* ska, som tidigare sagts, has om hand på denna enhet. Även denna torde kräva avsevärda resurser. Kommissionen förordar (s. 331 ff) en aktiv övervakning. Kommitténs erfarenheter på näringsförbudens område visar att en sådan övervakning är erforderlig. Erfarenheterna visar emellertid också på betydande problem. Ett enstaka fall kan bli mycket tidskrävande. På sätt och vis är problemen mindre när det gäller näringstillstånd, eftersom tillsynen bara behöver avse en viss bransch. Samtidigt rör det sig dock om ett mycket stort antal näringsidkare, om en hel bransch ska kontrolleras.

Slutligen bör något kommenteras kommissionens uttalande (s. 335) om att även tillsynen över näringsförbuden borde läggas hos den föreslagna enheten hos länsstyrelserna. Kommittén har för sin del inte sett någon anledning att föreslå, att tillsynen över näringsförbuden förläggs till länsstyrelserna. Kommittén har valt mellan de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs och polismyndigheterna. Slutligen har kommitténs majoritet stannat för att behålla nuvarande system, dvs. låta TSM sköta om tillsynen. Skulle kommissionens förslag leda till lagstiftning kan det dock finnas anledning överväga om även övervakningen när det gäller näringsförbuden bör förläggas till den speciella enheten inom länsstyrelserna.

8.15 Lokala skattemyndigheten i Solna:

LSMSolna biträder förslaget att länsstyrelserna enligt kommissionens förslag utför tillståndsprövning.

8.16 Svenska bankföreningen:

Enligt 12 § i lagförslaget skall den som får näringstillstånd erlägga avgift som är avsedd att finansiera hela systemet. Det är alltså tänkt att de skötsamma företag som får tillstånd skall bekosta de åtgärder som är avsedda för de misskötsamma, vilka inte får tillstånd och därför inte påförs avgiften. Bankföreningen anser det inte godtagbart att på detta sätt belasta

de skötsamma med kostnader som uppkommit till följd av att andra företag i samma bransch visat sig vara mindre skötsamma.

8.17 Malmö kommun:

Enligt 9 och 10 §§ skall länsstyrelserna pröva frågan om näringstillstånd och även tillsyn över efterlevnaden av lagen, och häremot är intet att erinra. Enligt 11 § andra stycket skall polis- och kronofogdemyndigheterna underrätta länsstyrelsen om förhållanden som kommer till deras kännedom och som är av betydelse för tillsynsverksamheten. Enligt kommissionen skall länsstyrelserna också själva taga aktiv del i kontrollen, ex. genom fältkontroller. Vidare räknar man med att kunna få signaler om oegentligheter från t. ex. fackförbund och branschorganisationer.

Det är uppenbart att – för att systemet skall kunna fungera – det inte är tillräckligt med den prövning som sker i anslutning till ansökan om näringstillstånd utan att man måste följa upp att villkoren för tillstånd alltfort är för handen. Det gäller emellertid att se upp så att man inte för detta ändamål bygger upp en alltför stor och tvingande administration. Risk härför torde finnas.

8.18 Landsorganisationen i Sverige:

Kommissionen påpekar helt riktigt att lagstiftningen kommer att bli verkningslös om den inte bygger på en effektiv och aktiv registrering, tillsyn och kontroll. De åtgärder kommissionen föreslår i detta avseende tillstyrks av LO.

I förslaget framförs att bl. a. de fackliga organisationerna bör ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna. Vi menar att de fackliga organisationerna har en så omfattande och väldokumenterad kunskap om såväl branschen i sin helhet som om enskilda företag att det inte får vara beroende av enskilda tjänstemäns värderingar om en sådan remiss kommer till stånd. De fackliga organisationerna ska alltid ges tillfälle att yttra sig.

Om systemet ska vara effektivt är det viktigt att de uppgifter som grundar ett näringstillstånd inte görs oåtkomliga genom sekretesslagstiftningen. I annat fall kan det t. ex. avsevärt försvåra de fackliga organisationernas medverkan i att hålla näringsverksamheten fri från oseriösa företagare. Erfarenheterna från andra områden visar hur sekretesslagstiftningen har försvårat det fackliga arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

8.19 Fastighetsanställdas Förbund:

Förbundet ansluter sig till kommissionens förslag att Länsstyrelsen bör vara den lämpligaste att bevilja tillstånd, svara för registrering och utöva tillsyn och kontroll. En effektiv bevakning är en förutsättning för att lagen skall få önskad genomslagskraft.

Enligt kommissionens förslag bör de fackliga organisationerna ges tillfälle yttra sig över ansökningar om tillstånd.

Förbundet anser det vara ett oavvisligt krav att berörd facklig organisation bereds möjlighet att medverka vid tillståndsprövningen eller alternativt att berörda fackliga organisationer erhåller representation i den särskilda funktion för företagsfrågor som kommissionen föreslår inrättas hos Länsstyrelsen.

8.20 Hotell- och Restauranganställdas Förbund:

Enligt kommissionens förslag skall den fackliga organisationen vara remissinstans vid Länsstyrelsernas prövning om näringstillstånd. Vi hälsar även detta med stor tillfredsställelse och utgår ifrån att också vid remissbehandlingen kan vår fackliga kunskap och erfarenhet av branschens problem komma till stor användning.

8.21 Målareförbundet:

Kommissionen föreslår att en särskild funktion för företagsfrågorna, inrättas hos länsstyrelsen. Om det inte i funktionen ingår representanter från de aktuella branscherna med ingående kunskap om branschens förhållande bör funktionen till sitt förfogande ha referensytor med erfarenheter från såväl arbetsgivare som arbetstagarpart inom respektive bransch.

8.22 Svenska Transportarbetareförbundet:

I förslaget framförs att de fackliga organisationerna bör ges tillfälle att yttra sig över tillståndsansökningarna. Våra erfarenheter inom transportbranschen är att de lokala fackliga organisationerna alltid skall ges tillfälle att yttra sig. Att utnyttja dessa som remissinstans skall för länsstyrelserna sålunda vara ett obligatorium.

8.23 Centralorganisationen SACO/SR:

SACO/SR delar kommissionens bedömning att tillståndsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, även skall utöva tillsynen. Vidare är det angeläget att de näringsrättsliga frågorna samordnas i en särskild funktion.

– – –

SACO/SR anser att besvär över länsstyrelsens beslut bör prövas av domstol, dvs. kammarrätt.

Näringstillstånd är inte en fråga av i första hand fiskal natur utan en fråga om att pröva sökandens ansökan utifrån gällande lagar och förordningar. En sammanblandning av tillståndsprövningen med skatteförvaltningens övriga verksamhet skulle för den enskilde säkerligen te sig anmärkningsvärd. Länsstyrelsens planeringsavdelning som huvudsakligen har arbetsuppgifter som inte ligger inom det näringsrättsliga området som det här är fråga om kan inte heller anses som lämplig att handha frågorna om näringstillstånd. Denna avdelning torde i framtiden få koncentrera sina resurser på vad som i proposition 1983/84:100, bilaga 15, sid. 36 är "uppgifter som rör länets utveckling".

SACO/SR anser kommissionens bedömning riktig att ärendena om näringstillstånd bör handläggas inom länsstyrelsens allmänna enhet, som redan idag svarar för den övervägande delen av näringsrättsliga frågor inom länsstyrelsen. En ytterligare ofta utpekad bransch (fastighetsförmedling) kommer genom lag om fastighetsmäklare som träder i kraft den 1 juli 1984 att handläggas genom allmänna enhetens försorg. SACO/SR har inget att invända emot att något storstadslän får en särskild organisation, i övrigt bör en näringsfunktion få samma ställning som övriga funktioner inom allmänna enheten.

Innan slutlig ställning kan tas till förslag om en näringsrättslig funktion inom allmänna enheten måste emellertid civildepartementets arbetsgrupp för översyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar m. m. (CÖP) avge sitt förslag om organisation av juristfunktionen.

8.24 Sveriges Advokatsamfund:

Enligt samfundets mening bör man i första hand inom ramen för nu existerande tillståndsgivning tillgodose det eventuella behov av näringstillstånd som man anser föreligga. Om man önskar införa näringstillstånd för andra slag av restauranger än utskänkningsrestauranger bör man kunna överlämna sådan tillståndsgivning till samma myndighet som nu prövar tillståndsfrågan beträffande utskänkningsrestauranger. Transportverksamhet som nu är undantagen från tillståndsgivning jämte schaktentreprenörverksamhet bör utan olägenhet kunna prövas av den myndighet, som nu handlägger ärenden beträffande yrkesmässig biltrafik.

Av de av kommissionen för näringstillstånd rekommenderade branscherna återstår därefter bilverkstäder och bilhandel, dock med undantag för huvudsaklig handel med nya bilar, måleri- och städentreprenörer. Hittillsvarande och kommande problem inom dessa branscher bör kunna bemästras genom andra åtgärder än förhandskontroll vid företagsetablering.

8.25 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Länsstyrelsen föreslås i 9 § handlägga frågor om näringstillstånd. Därvid skall yttrande inhämtas från polis- och kronofogdemyndigheterna. Vidare föreslås att yttrande regelmässigt skall inhämtas från branschorganisationer och fackliga organisationer. Tillståndsprövningen sådan den utformats i kommissionens förslag, innefattar ett betydande mått av skönsmässig bedömning. Enligt kommissionen skall emellertid något utrymme för behovsprövning av en tilltänkt näringsverksamhet inte föreligga. Inte heller synes vandelsprövningen enligt kommissionen avse annat än tidigare brott eller bristande skatte- eller avgiftsbetalningar (s. 229).

Det framgår inte vilka förhållanden som yttrandena från organisationerna skall avse. Eventuellt kan de avse exempelvis bulvanförhållanden och frågor om utbildning.

Det finns uppenbar risk för att organisationerna uppfattar prövningen som mer vittgående än den enligt förslaget är avsedd att vara. Organisationerna kan vara benägna att avstyrka tillstånd beträffande personer som man i tidigare sammanhang haft svårt att träffa avtal med eller som inte velat ansluta sig till organisationen. Organisationerna kan också vara benägna att avstyrka av det motivet att de inte anser att behov av ytterligare företagare föreligger i en viss bransch. Det föreligger också risk att organisationerna avstyrker av rent fackliga skäl. Sålunda kan en facklig organisation exempelvis vara benägen att avstyrka att medlemmar får etablera sig som enmansföretagare, då det kan vara ägnat att försvaga organisationen. En organisation av arbetsgivare kan på liknande sätt ha ett starkt intresse av att anställda hos medlemmarna eller andra inte får tillfälle att etablera sig som självständiga näringsidkare.

Prövningen av ansökan om näringstillstånd måste enligt fakultetsnämndens mening göras i viss mån schablonmässig om den inte skall bli alltför krånglig och tidsödande. I vart fall i fråga om dem som inte dömts för ekonomiska brott och som inte har skatteskulder bör organisationerna överhuvudtaget inte höras, när näringstillstånd skall beviljas. Detta kan medföra att en eller annan bulvan erhåller näringstillstånd, men stärker rättssäkerheten för laglydiga sökande, inte minst därigenom att det förkortar handläggningstiden.

– – –

Fakultetsnämnden delar kommissionens uppfattning att länsstyrelsens

beslut om näringstillstånd skall vara överklagbart och att besvär skall anföras hos kammarrätten. Enligt förslaget skall beviljande och återkallelse av näringstillstånd principiellt ha övervägande rättslig karaktär. Det skall inte vara fråga om en politisk eller samhällsekonomisk tillämplighetsprövning. Därför bör besvärsprövningen inte anförtros åt regeringen eller en särskild, partssammansatt nämnd, vilket kommissionen diskuterat som ett alternativ till prövningen i förvaltningsdomstol.

– – –

Utan att lägga fram ett färdigt förslag har kommissionen som sin mening uttalat att sekretesskydd bör gälla för vandelsuppgifter i ärenden om näringstillstånd (s. 232f.).

För närvarande gäller inte sekretess i ärenden om trafik- eller serveringstillstånd. Kommissionen motiverar förslaget om sekretess med "breddningen av tillståndsverksamheten". Det är emellertid inte utan vidare givet att sekretess skall införas betr. uppgifter i ärenden om näringstillstånd. Om tillståndsgivningen, som enligt förslaget innefattar ett stort mått av skönsmässighet, sker under full insyn från massmedias och allmänhetens sida, är detta ägnat att skydda den enskilde mot godtycke. Inte minst är det värdefullt om organisationernas yttranden är offentliga. Detta kan bl.a. vara ägnat att motverka att uppgifter lämnas som är dåligt underbyggda.

– – –

För den enskilde är det mycket betydelsefullt att en ansökan om näringstillstånd handläggs snabbt. Kommissionen har understrukit detta (s. 347f.), och fakultetsnämnden delar denna åsikt. Kommissionen har emellertid inte angett någon handläggningstid som den betraktar som normal. Enligt fakultetsnämndens mening kan det inte godtas att ett okomplicerat ärende om näringstillstånd skall ta åtskilliga veckor eller kanske månader, vilket inte förefaller otroligt med tanke på att varje ansökan skall remitteras till polis, kronofogde och organisationer.

Det framgår på flera ställen i betänkandet, att kommissionen avsett att tillståndsplikten skall gälla *alla* näringsidkare, såväl nytillträdanden som redan etablerade. Kommissionen framhåller, att det är särskilt viktigt att kravet på ekonomiska garantier skall omfatta alla företag, för att inte konkurrensolikhet skall uppkomma (s. 220f.). Det framgår, att antalet näringsidkare som kan komma att omfattas av tillståndsplikten kan uppgå till omkring 40000 (exkl. transportbranschen; s. 347). Detta innebär, att det kan föreligga ett behov av 40000 bankgarantier och 40000 utbildningsplatser, etc. Fakultetsnämnden förutsätter att de stora praktiska problem som kommer att uppstå genom att lagen ges en så vid tillämpning blir noggrant penetrerade innan ett definitivt lagförslag läggs fram.

8.26 Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

Föreningen delar kommissionens bedömning att tillståndsmyndigheten dvs. länsstyrelsen även skall utöva tillsynen. Vidare är det angeläget att de näringsrättsliga frågorna samordnas i en särskild funktion. Givetvis måste funktionen ha nära samarbete med andra delar av länsstyrelsen främst skatteförvaltningen.

Ett liknande samarbete sker redan idag inom arbetet med lagen om handel med drycker. Blir polis- och kronofogdemyndigheter samt skatteförvaltningarna skyldiga att lämna vissa uppgifter till näringsfunktionen kommer säkert även detta samarbete att kunna fungera bra.

– – –

Näringstillstånd är inte en fråga av i första hand fiskal natur utan en fråga om att pröva sökandens ansökan utifrån gällande lagar och författningar. En sammanblandning av tillståndsprövningen med skatteförvaltningens övriga verksamhet skulle för den enskilde säkerligen te sig anmärkningsvärd. Länsstyrelsens planeringsavdelning som huvudsakligen har arbetsuppgifter som inte ligger inom det näringsrättsliga området kan inte heller anses som lämplig att handha frågorna om näringstillstånd. Denna avdelning torde i framtiden få koncentrera sina resurser på vad som i prop. 83/84:100 bil. 15 s. 36 är "uppgifter som rör länets utveckling".

Föreningen anser därför kommissionens bedömning riktig att ärendena om näringstillstånd bör handläggas inom länsstyrelsens allmänna enhet, som redan idag svarar för den övervägande delen av näringsrättsliga frågor inom länsstyrelsen. En ytterligare ofta utpekad bransch (fastighetsförmedling) kommer genom lag om fastighetsmäklare som träder i kraft den 1 juli 1984 att handläggas genom allmänna enhetens försorg. Föreningen har inget att invända emot att något storstadslän får en särskild organisation, i övrigt bör en näringsfunktion få samma ställning som övriga funktioner inom den allmänna enheten.

Utöver de föreslagna nytillkommande arbetsuppgifterna instämmer föreningen i kommissionens uppfattning om att vissa ärendegrupper främst från planeringsavdelningen överföres till näringsfunktionen. Föreningen förutsätter att de resurser som idag finns för dessa ändamål även överföres.

– – –

Föreningen anser att besvär över länsstyrelsens beslut bör prövas av domstol dvs. kammarrätt.

9 Övriga lagfrågor (bl. a. 14–16 §§)

9.1 Göta hovrätt:

Slutligen bör övervägas om ett genomförande av förslaget skall medföra ändringar och tillägg i gällande regler beträffande de berörda juridiska personerna och över huvud i annan lagstiftning.

9.2 Riksåklagaren:

I anslutning till ansvarsbestämmelsen i 15 § vill jag förorda införandet av en åtalsregel av innebörd att åtal får väckas endast efter medgivande av tillsynsmyndigheten. En sådan bestämmelse skulle kunna bidra till att de knappa resurserna hos polis och åklagare i första hand kommer att inriktas på överträdelser av mera allvarlig art.

Vad gäller den föreslagna påföljden torde – såsom latituden utformats – böter enligt gängse praxis komma att bli normalstraffet. Ett bötesstraff framstår som helt inadekvat med tanke på vad som kan stå att vinna genom en överträdelse av reglerna om näringstillstånd. Kommissionen har också enligt motiven tänkt sig fängelse som normalstraff. Detta förutsätter dock att straffbestämmelsen ges en annan utformning.

9.3 Marknadsdomstolen:

För att ett tillståndssystem som det föreslagna skall fungera måste otvivelaktigt kontrollen vara stark och påföljden vid brott avskräckande. Det skisserade kontrollsystemet är i och för sig omfattande men kan ändå visa

sig otillräckligt. Exempelvis avses regelbunden kontroll av företag ske endast med flera års mellanrum. Kommissionen framhåller straffets betydelse och synes förutsätta att fängelse blir normal påföljd för överträdelse av reglerna om näringstillstånd (s. 336). Det förefaller emellertid inte sannolikt att fängelse i det allmänna rättsmedvetandet uppfattas som rimlig påföljd för enbart åsidosättande av en tillståndsregel av detta slag. Den påföljd som normalt kommer i fråga lär väl därför bli böter. Kontrollsystemets effektivitet måste på grund av det anförda sättas i fråga. I varje fall lär det inte avskräcka någon grövre ekonomisk brottsling.

9.4 Patent- och registreringsverket:

Slutligen kan ifrågasättas om inte undantaget i 14 § också bör omfatta likvidator med tanke på att likvidatorer numera alltid utses av tingsrätten och i det allra flesta fall är advokater.

9.5 Statskontoret:

Med hänsyn till förslagets omfattning utgår vi från att den ramlag kommissionen föreslagit kompletteras med en regeringsförordning med närmare bestämmelser om hur tillståndsförfarandet samt tillsynen och kontrollen m. m. skall ordnas. En sådan förordning bör också innehålla bestämmelser om hur personregistrering med hjälp av ADB får utnyttjas i sammanhanget.

Vi vill särskilt understryka vikten av vad kommissionen anfört om en utvärdering (s. 216).

9.6 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Som länsstyrelsen tidigare klargjort avstyrker länsstyrelsen förslaget om näringstillstånd. Skulle förslaget likväl genomföras mot länsstyrelsens bestridande måste länsstyrelsen framhålla att ett omfattande organisatoriskt arbete liksom tjänstetillsättningar måste föregå ikraftträdandet. Kommissionens förslag att lagstiftningen om näringstillstånd skall träda i kraft redan den 1 januari 1985 framstår därför som helt orealistiskt.

9.7 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

15 §

I denna paragraf föreslås en straffsats om böter eller fängelse i högst ett år för den som bedriver tillståndspliktig näringsverksamhet utan att ha näringstillstånd eller i strid mot föreskrifterna i 4 eller 5 §§. För att undvika att brott preskriberas innan det har beivrats bör preskriptionstiden förlängas till 5 år på samma sätt som skett beträffande 81 § Uppbördslagen (SFS 1983: 77).

9.8 Svenska Bankföreningen:

I lagförslagets 14 § anges att dödsbo inte behöver näringstillstånd under den tid som oundgängligen behövs för att avveckla dödsboet. En på så sätt begränsad tidsfrist skulle många gånger tvinga fram en otillbörligt hastig avveckling av berörda dödsbon och kan därför inte accepteras.

9.9 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

I fråga om de straffsatser kommissionen föreslår för den som driver näring utan tillstånd eller i strid mot föreskrifter vill förbundet peka på den ringa effekt dagsböter har, då de inte ställs i relation till den ekonomiska verksamhetens omfattning utan endast till näringsidkarens bevisade aktuella inkomst.

I sådana fall där bötesbeloppet inte står i rimlig proportion till verksamhetens omfattning är det enligt förbundets mening viktigt att framhålla att de allmänpreventiva skälen för frihetsberövande påföljder talar med särskild styrka när det gäller ekonomisk brottslighet.

9.10 Sveriges Advokatsamfund:

Enligt lagförslaget behöver inte boutredningsman som förvaltar dödsbo efter näringsidkare näringstillstånd för att för dödsboets räkning bedriva tillståndspliktig näringsverksamhet under den tid som oundgängligen behövs för att avveckla dödsboet. Dödsboet skulle därmed vara förhindrat att bedriva en av den avlidne bedriven tillståndspliktig verksamhet i avvaktan på domstolsbeslut om utseende av boutredningsman. Något lagligt hinder föreligger inte för domstol att utse dödsbodelägare till boutredningsman. Mången gång behöver emellertid dödsboet anstånd för att avgöra vilken person dödsboet skall föreslå domstolen att utse som boutredningsman. Huvudregeln inom svensk rätt är för övrigt fortfarande att dödsbodelägarna själva skall omhänderhava dödsboförvaltningen. Denna princip bör kunna upprätthållas även beträffande tillståndspliktig näringsverksamhet under den tid som åtgår för dödsboets avveckling. Om en tillståndspliktig företagare avlider, bör det vara tillräckligt att dödsboet, om det vill fortsätta den tillståndspliktiga rörelsen, gör en skriftlig anmälan om en föreståndare till den länsstyrelse som har givit tillståndet. Sådana bestämmelser som nu angivits gäller inom yrkestrafiken. Samma regler bör kunna gälla beträffande verksamhet, för vilken tillståndsplikt föreligger enligt lagen om näringstillstånd.

10 Resurser

10.1 Marknadsdomstolen:

En ytterligare invändning mot det föreslagna kontrollsystemet är att det torde kräva beydligt större samhällsekonomiska resurser än kommissionen beräknat. Bl. a. har i denna beräkning inte beaktats kostnader för framtagning av regler och utredningar i samband därmed och inte heller kostnader för besvärsprövning och prövning hos åklagare och domstolar.

10.2 Riksrevisionsverket:

Kommissionens förslag innebär kostnadsökningar för staten. Förslaget med avgifter från företag i branscher som omfattas av näringstillstånd gäller enbart de föreslagna näringsenheterna vid länsstyrelserna och inte den utökade kontrollen genom de lokala skattemyndigheterna. I detta avseende strider förslaget mot de generella kommittédirektiven. Enligt RRVs uppfattning är dessutom resurserna för tillsyn och kontroll underskattade mot bakgrund av den tillsyn och kontroll som krävs inom yrkestrafiklagstiftningens område.

10.3 Länsstyrelsernas organisationsnämnd:

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) begränsar sitt yttrande till att avse de organisatoriska och administrativa konsekvenserna av förslaget.

Om kommissionens förslag skulle komma att genomföras har LON ingen erinran mot förslaget i de avseenden LON har att beakta. När det gäller den slutliga fördelningen av resurser vill LON dock erinra om att ytterligare överväganden kan bli aktuella.

10.4 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Resurstillskottet för Stockholms läns del har av kommissionen beräknats till 8 handläggartjänster och 2,5 biträdestjänster. Fördelningen mellan länen har gjorts med ledning av procentandelen av landets hela företagsbestånd inom de branscher där näringstillstånd föreslås krävas. Härvid bör uppmärksammas att antalet handläggare i Stockholms län med hänsyn till länets av kommissionen redovisade andel av företagsbeståndet bör tilldelas 10 handläggartjänster. Härtill kommer att den ekonomiska brottslighet, som avses bekämpas genom förslaget, i stor utsträckning är koncentrerad till storstadslänen. I Stockholms län kommer avsevärt större resurser att behöva sättas in om man skall kunna uppfylla kommissionens intentioner bl. a. i fråga om tillsyn. Kommer inte denna klara underdimensionering att korrigeras finns en uppenbar risk att de föreslagna åtgärderna blir ett slag i luften.

10.5 Länsstyrelsen i Uppsala län:

Det finns inte anledning att tro att de näringsidkare som nu inte ger sig till känna för myndigheterna kommer att söka näringstillstånd i någon större utsträckning. Den avsedda effekten av den föreslagna lagen är därför helt beroende av tillsynsarbetets omfattning. Tillräckliga resurser för detta arbete måste därför ställas till länsstyrelsernas förfogande.

Kommissionen föreslår att lokala skattemyndigheten får vissa resurser för erforderliga fältkontroller. De föreslagna resurserna är ytterst knappa. Sålunda skulle t. ex. lokala skattemyndigheterna i Enköping och Tierp tilldelas 26 000 respektive 24 000 kr. Dessa belopp är otillräckliga för någon verksamhet inom fögderierna. Länsstyrelsen vill därför föreslå att de beräknade resurserna, som för länet uppgår till totalt 129 000 kr., sammanläggs till ett belopp och att detta används till att nyinrätta en tjänst. Denna tjänst skulle lämpligen placeras inom mervärdeskatteenheten för förstärkning av den detalj som handlägger och kontrollerar momsregistreringen. I Uppsala län utförs inom ramen för denna detaljs verksamhetsområden en fältkontroll som är snarlik den som kommissionen föreslår.

10.6 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Beträffande resurser bör följande framhållas:

Om man bortser från transportbranschen kommer, enligt kommissionens beräkningar, omkring 1 500 företag i Jönköpings län att omfattas av systemet med näringstillstånd. Tillsynen skall dessutom även omfatta företag som har erhållit näringsförbud, vilka – om ett utvidgat näringsförbud genomförs – kan förväntas öka. Länsstyrelsen bedömer med hänsyn härtill att den föreslagna resursförstärkningen med två handläggare till länsstyrelsen i Jönköpings län inte är tillräcklig. En ytterligare förstärkning med minst en kvalificerad handläggare behövs för att det skall gå att genomföra effektiva fältkontroller.

10.7 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Såsom påpekats i utredningen kommer ytterligare resurser, utöver det beräknade resurstillskottet, att behövas under en övergångstid då befintliga företag skall inordnas i systemet. Inte minst mot denna bakgrund anser länsstyrelsen det väl motiverat att undanta de näringsidkare från vandelsprövning vilka redan är prövade enligt LHD och YTL. Men även om dessa undantages kommer antalet ärenden i initialskedet att vara mycket stort. Det kan därför redan nu med stor sannolikhet sägas att ytterligare resurser kommer att behövas under det första året.

10.8 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Enligt kommissionens beräkningar bör länsstyrelserna tillföras 58 handläggartjänster och 15 biträdestjänster för en beräknad årlig kostnad av 10,8 miljoner kronor. De lokala skattemyndigheterna bör tillföras cirka 40 årsarbetskrafter för en årlig kostnad av 6 miljoner kronor. Det är således fråga om ganska betydande kostnader för det allmänna. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det mera ändamålsenligt att föra motsvarande medel till den ordinarie kontrollverksamheten.

10.9 Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

Den av kommissionen föreslagna resursförstärkningen för länsstyrelserna synes något onyanserat fördelad. Det kan rimligen inte vara samma resursbehov t. ex. i å ena sidan det även till det geografiska omfånget blygsamma Uppsala län med, enligt uppgift, endast 2,5 % av företagsbeståndet, å andra sidan det geografiskt betydligt större Kopparbergs län som dessutom uppges ha 4,2 % av företagsbeståndet. De långa avstånden i detta län bidrar redan i dag till svårigheter för länsstyrelsens två alkoholhandläggare att rätt kunna fullgöra sina uppgifter enligt Lagen om handel med drycker. En ytterligare tillsynsverksamhet av den art och omfattning som kommissionen föreslår torde inte kunna nöjaktigt fullgöras med endast 2 handläggare och 0,5 biträden och detta oavsett om näringstillståndsärendena skall handläggas inom allmänna enheten eller inom skatteavdelningen.

10.10 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Den fältkontroll som ska utföras ska vara aktiv och uppsökande och kräver därför speciell kompetens. De resurser som föreslås till de lokala skattemyndigheterna i länet omfattar i inget fall en hel tjänst. För att nå avsedd effekt bör utförligare utredas hur denna verksamhet ska ingå i skatteförvaltningens organisation. Eventuellt kan vissa av de rent kontrollerande uppgifterna åläggas skatteavdelningens revisionsenhet.

10.11 Näringsförbudskommittén:

Tanken är att två handläggare ska klara av tillståndsärendena på en normalstor länsstyrelse. Samtidigt ska de ha hand om tillsynen. Dessa personer torde bli mycket hårt belastade, och det är uppenbart att rättssäkerheten utsätts för ganska stora påfrestningar. Det är ofta en mycket grannlaga prövning som ska göras. Varje inblandad person ska granskas. Särskilt i inledningsskedet, när även befintliga företag ska prövas, blir belastningen mycket hård. Betydande ärendeanhopningar torde uppkomma.

Kommissionen har uttalat, att det i inledningsskedet krävs ytterligare

personal utöver "normaltilldelningen" på två handläggare. Kommissionen har också uttalat, att de flesta av de gamla näringsidkarna torde kunna passera utan någon ingående prövning. Kommittén vill ändå ifrågasätta om kommissionen inte underskattat svårigheterna med den utomordentligt stora ärendetillströmning som det blir fråga om. Också kammarrätterna torde komma att bli hårt belastade som besvärsinstans. Dessa domstolar har redan i dag en betydande anhopning av ärenden.

Samtidigt som svårigheterna påpekas får man väga dessa mot systemets syfte och vinster. Man kan aldrig införa ett system som det föreslagna utan betydande igångsättningsproblem. Kommittén vill också instämma med kommissionen däri att man inte gärna kan begränsa tillståndsprövningen till nyetableringar.

10.12 Lokala skattemyndigheten i Solna:

LSMSolna delar inte kommissionens uppfattning att LSM:s fältkontroller är en lämplig utvecklingsmöjlighet för biträdespersonal. Erfarenheterna vid kontakten med nystartade företag är den att frågor dyker upp som berör inte bara LSM:s egentliga arbetsområde utan också taxerings-, mervärdeskatte-, bokföringslags-, arbetstagarbegrepps- och allmänna försäkringskassefrågor. Att stå ute på ett företag och endast hänvisa till annan tjänsteman inom myndigheten eller annan myndighet i grundläggande frågor utanför den rena registreringsfunktionen kan inte bidra till ökat förtroende för skattemyndigheterna hos företag och allmänhet.

LSMSolna anser det därför väsentligt att lönesättningen och utbildningen för berörd personal blir sådan att LSM:s insatser får tillräcklig kvalitet och bredd. LSMSolna vill därjämte peka på att även om 120 LSM får dela på 40 tjänster beräknade efter lön efter lönegrad F 15 inte ens LSMSolna med 1,36% av landets företagarbestånd får medel för mer än c:a 0,5 handläggare i lönegrad F 15. Följden torde bli att tilldelade medel utnyttjas för annan personal än vad som avses och att den önskade kvalitetsförbättringen inom nu avsett område uteblir. LSMSolna anser därför att avsevärt fler LSM än vad nu föreslås måste få resurser att direkt avsätta minst en hel tjänst inom området i angiven lönegrad.

10.13 Målareförbundet:

Målareförbundet känner sig mycket tillfredsställt med kommissionens förslag om förstärkning av de lokala skattemyndigheterna med 40 tjänster. Det torde inte finnas något område där det är så välmotiverat att skapa bättre resurser. Som kommissionen framhåller, kommer på sikt denna förstärkning att betala sig genom ökade skatteintäkter. Vi tror oss kunna påstå att det blir statlig verksamhet som kommer att ge ett mycket bra ekonomiskt utbyte.

10.14 Tjänstemännens Centralorganisation:

Ett genomförande av förslagen medför ökat resursbehov vid länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. Behoven redovisas i betänkandet. TCO vill understryka att behovet av resurser är direkt kopplat till möjligheterna att genomföra förslagen. Samtidigt är resursbehovet beroende av vilka branscher som ska omfattas och vilka krav som då uppställs vid tillståndsprövningen.

10.15 Centralorganisationen SACO/SR:

Den av kommissionen i tabell 17.1 gjorda uppskattningen av resursfördelningen har SACO/SR inget att erinra emot. SACO/SR vill i detta sammanhang erinra om de uttalanden som gjorts i 1984 års avtalsrörelse på den statliga sidan om vikten av att personer som arbetar med bl. a. frågor som föreslås i detta betänkande skall ha en konkurrenskraftig lön. Vidare har även kommissionen i annat betänkande framfört liknande synpunkter. SACO/SR är därför tveksam till om det går att rekrytera kvalificerade jurister/ekonomer till de tänkta tjänsterna om de inte inrättas i ett högre löneläge. SACO/SR vill vidare understryka vikten av att länsstyrelserna vid ett eventuellt genomförande verkligen anställer högskoleutbildade med en adekvat utbildning och erfarenhet och inte, vilket som för närvarande är mycket vanligt, gör s. k. internrekrytering av baspersonal.

Det föreslagna resurstillskottet till lokal skattemyndighet är blygsamt. Endast tre myndigheter får medel motsvarande hela tjänster. För övriga myndigheter motsvarar tillskottet en eller några personmånader. I realiteten blir det således fråga om att handläggare på myndighetens granskningseller arbetsgivarenhet använder någon del av sin arbetstid till effektivare uppsamling av nya företag. Mot bakgrund härav kan SACO/SR inte instämma i kommissionens slutsats att tillskottet innebär en utvecklingsmöjlighet för biträdespersonal genom intern rekrytering till dessa arbetsuppgifter. Någon rekrytering blir det (med några få undantag) överhuvudtaget inte fråga om.

SACO/SR vill i detta sammanhang understryka att de ökade kraven på lokal skattemyndighets handläggare förutsätter en god grundutbildning. Den personal som bl. a. skall utföra revisioner hos företag bör rimligen ha samma kompetens som motpartens företrädare. Den kompetensen finns i allmänhet inte hos befintlig biträdespersonal och kan svårligen åstadkommas genom den interna skatteutbildningen. Enligt vad SACO/SR erfarit har myndigheterna därför nu börjat överge internrekryteringen.

10.16 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Kommissionen har gjort beräkningar av personalbehovet och lämnat vissa förslag om nya tjänster hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna (s 347 f). Därvid har bl. a. sagts att en "medelstor" länsstyrelse skulle behöva två handläggare på byrådirektörsnivå (en ekonom och en jurist) och en halv biträdestjänst. Handläggningen av ärenden om tillstånd och återkallelse av tillstånd sådan den utformats i kommissionens förslag synes permanent erfordra betydligt mer personal än som kommissionen föreslagit. Det gäller inte minst biträdespersonal. I detta sammanhang kan man bl. a. peka på den omfattande hantering av yttranden som förutsättes av kommissionen.

Det förefaller också troligt att polis- och kronofogdemyndigheterna behöver viss personalförstärkning för sitt arbete med yttranden.

10.17 Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

För att kontroll och tillsyn skall kunna fungera är det nödvändigt att länsstyrelsen tilldelas resurser för detta arbete. Föreningen noterar med tillfredsställelse att kommissionen föreslagit resursförstärkningar.

— — —

Den av kommissionen i tabell 17.1 gjorda uppskattningen av resursfördelningen synes för några län vara något i underkant men då kommissionen tycks ha använt sig av en schablonmetod och med hänsyn till det rådande statsfinansiella läget är föreningen emellertid villig att som utgångspunkt acceptera en årlig kostnad av c:a 160 000 kronor per tjänst och år. För att kunna rekrytera de kvalificerade jurister/ekonomer som kommissionen avser ter sig emellertid den tänkta lönesättningen för dessa, enligt föreningens mening, något låg.

Föreningen anser i likhet med kommissionen att avgifterna helt skall täcka kostnaderna för de nya arbetsuppgifterna. Det är då viktigt att länsstyrelserna även i fortsättningen får medel för denna verksamhet och inte drabbas av procentuella nedskärningar som går ut över allmänhetens krav på god service och snabba handläggningstider.

11 Registrering och effektivare s. k. fältkontroller

11.1 Rikspolisstyrelsen:

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i betänkandet föreslagit att länsstyrelsen skall föra register över de företag som omfattas av det föreslagna systemet med näringstillstånd. Detta skall gälla både företag som beviljats och företag som vägrats tillstånd. Enligt rikspolisstyrelsens uppfattning är registrering nödvändig men registret bör vara centralt och omfatta hela landet. Dessutom bör det vara databaserat. För närvarande förs handelsregister vid samtliga landets länsstyrelser. Handelsregistren är inte databaserade. Detta har lett till att vissa oseriösa företagare bildar handelsbolag först i ett län. När verksamheten sedan inte kan bedrivas utan kontroll från länets myndigheter flyttas företagsverksamheten till ett annat län där ett nytt handelsbolag bildas. Detta gör att myndighetskontrollen avsevärt försvåras och för att få en heltäckande myndighetskontroll kan en utredningsman vara tvungen att kontakta samtliga handelsregister i hela landet. Detta gör att rikspolisstyrelsen förespråkar ett centralt databaserat register om näringstillstånd införs.

11.2 Brottsförebyggande rådet:

Som ett delförslag förs i betänkandet fram förslag om åtgärder för att förbättra skatteregistreringen. Genom fältkontroller ska fler företag komma in i registren. Förslaget är bra och får också ses som en del i strävan att genom personliga kontakter och besök förbättra kontakterna mellan skattemyndigheter och företagare.

11.3 Datainspektionen:

Kommissionen har funnit att ett register med uppgifter om näringstillstånd bör inrättas. Registret skall innehålla uppgifter såväl om juridiska som fysiska personer. Enligt vad som framgår av betänkandet, s 326, skall varje länsstyrelse föra ett sådant register manuellt. Registren skall "samordnas centralt" hos riksskatteverket (RSV) och "föras samman" med RSV:s befintliga register över näringsförbud. Detta senare register förs idag manuellt men kommer att datoriseras och "administrativt" inordnas i REX-registret. Av betänkandet framgår även att uppgifter om personer som försatts i konkurs skall föras till uppgifterna om näringsförbud. Genom att "samordna" registren över näringstillstånd och näringsförbud centralt

anser kommissionen att det inte behöver inrättas något nytt register utan att "REX-systemet" endast behöver byggas ut till viss del.

Alltsedan 1976 när förordningen (den senaste 1983: 167) om försöksverksamhet inom exekutionsväsendet kom har datainspektionen väntat på en författningsreglering av utsökningsregistren eller REX, dvs det redovisningssystem för exekutionsväsendet som förs med hjälp av ADB, m.a.o. den systemtekniska lösning som ligger till grund för utsökningsregistren. Ett betänkande med förslag till utsökningsregisterlag lades fram 1983. I juni 1983 yttrade sig inspektionen över betänkandet och framförde sina farhågor från integritetssynpunkt beträffande registrens omfång och efterlyste en noggrannare och mer inträngande analys av frågor som

- vem är registeransvarig
- på vilket sätt eller varifrån kommer uppgifterna att inhämtas
- vilka uppgifter kommer registren att innehålla
- på vilket sätt och till vem lämnas uppgifter ut
- när och hur sker gallring
- när och hur sker rättelse.

Dessutom fäste datainspektionen uppmärksamheten på kollisionen med kreditupplysningsverksamheten och kreditupplysningslagen.

Datainspektionens invändningar mot utsökningsregisterlagsförslaget kan i väsentliga delar riktas även mot föreliggande förslag till registrering av näringstillstånd.

Någon utsökningsregisterlag har ännu inte utfärdats. Datainspektionen har med stigande oro sett hur allt fler önskemål om utsökningsregistrens användning framlagts. Önskemål som inte har någon direkt koppling till det ändamål för vilket utsökningsregistren inrättats, nämligen den verksamhet som åvilar kronofogdemyndigheterna.

Enligt datainspektionens uppfattning bör personregister föras hos den som bedriver viss verksamhet. Vad gäller näringstillstånd borde således registren föras hos länsstyrelserna även efter datoriseringen.

Allmänt finns även anledning att erinra om den inte ovanliga utvecklingen vid datorisering, nämligen övergången från småskalighet till storskalighet. Ofta tas datatekniken inledningsvis till hjälp som stöd i en administrativ verksamhet. Allteftersom sker sedan centralisering och utvidgning av registren. Utvidgningen gäller ofta både innehåll och ändamål. Utöver de datakvalitetsproblem som automatiskt brukar följa och som medför uppenbara integritetsrisker sker ej sällan också en övergång i realiteten till mer eller mindre automatiska beslutsprocesser. Den legala grunden består dock av regler som lagstiftaren antagit utan tanke på annat än att de skall användas vid en från fall-till-fall bedömning av därtill skolade jurister. I verkligheten kan det dock visa sig att det blir en programmerare som översätter dessa regler till tekniska termer och en dator som sedan beslutar i 100 000-tals fall.

11.4 Riksskatteverket:

RSV instämmer i kommissionens uttalanden om förbättrad registrering av företag och möjligheter till fältkontroller. Dessa åtgärder bör omfatta alla typer av företag. Ett s.k. basuppgiftskort (företagsbevis) skulle därvid underlätta fältkontrollen.

F. n. får det anses oklart vilka befogenheter skatte- och avgiftsmyndigheter har att utföra efterforskning på fältet. Som kommissionen framhåller kommer utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (USS) att ta upp frågan om befogenheter för taxeringsmyndigheterna att utföra efterforskning. Denna typ av arbetsuppgifter, som är av särskilt grannlaga

natur, kan förväntas ställa höga krav på de befattningshavare som skall utföra dem. I dagens läge är det svårt att avgöra dels vilka kompetenskrav som skall ställas på dessa befattningshavare, dels var i organisationen de bör placeras. RSV anser därför att USS-utredningens betänkande bör avvaktas innan de föreslagna tjänsterna för fältkontroll inrättas.

Kommissionen anser att näringstillstånden inte i första hand är av fiskal natur och att tillståndsfunktionen därför inte bör placeras på skatteavdelningen. RSV anser att man i så fall bör anlägga samma synsätt vid val av i vilket register tillstånden bör registreras. Registreringen bör således inte ske vare sig i REX eller i det centrala skatteregistret. REX innehåller f. n. endast dem som är registrerade som gäldenärer. Registret skulle få byggas ut väsentligt om alla innehavare av näringstillstånd skulle tas med. Det skulle då förlora sin funktion som indrivningsregister.

En registrering av näringstillstånden i det centrala skatteregistret skulle vara något mindre olämplig, eftersom registret omfattar hela befolkningen, men skulle ändå vara ett avsteg från de ändamål med registret som anges i 1 § skatteregisterlagen (1980: 343). Om näringstillstånden registreras i det centrala skatteregistret kan det bli möjligt att veckovis i samband med uppdebiteringen av nya mål i REX inhämta uppgift om näringstillstånd beträffande sådana företag som blir gäldenärer. REX skulle härigenom inte behöva belastas med uppgifter om företag som inte är gäldenärer.

I sammanhanget bör det också nämnas att förslaget om handläggning inom en näringsfunktion inom allmänna enheten skulle kräva 40–50 nya terminaler för anslutning till det centrala skatteregistret. Upphandling av framtida terminalutrustning för RSV och skatteförvaltningen i övrigt pågår nu. Nya terminaler torde kunna börja levereras först under 1986. Innan dess finns det ingen möjlighet att ansluta fler terminaler till systemet. Denna del av kostnaderna för förslaget har inte utretts. Inte heller har man tagit hänsyn till förväntade utvecklingskostnader m. m. för RSV. Det kan också starkt ifrågasättas om allmänna enheten bör ha tillgång till vare sig REX eller det centrala skatteregistret.

Som alternativ till en registrering i det centrala skatteregistret vill RSV nämna att DAFA f. n. utvecklar ett ADB-system för handelsregistret i Stockholms län (HANSA). Enligt uppgift under hand från DAFA är det tekniskt möjligt att – om alla län ansluter sig till HANSA – få riksåtkomst till uppgifter från de olika handelsregistren. Det är därför möjligt att det lämpligaste vore att registrera näringstillstånden i handelsregistren.

11.5 Marknadsdomstolen:

Marknadsdomstolen tillstyrker däremot de förslag betänkandet innehåller om en effektivare kontroll av att gällande regler på främst skatteområdet följs.

11.6 Statens pris- och kartellnämnd:

SPK ansluter sig till kommissionens uppfattning att företagsregistreringen bör bli mer effektiv än vad den är i dag. Starka skäl talar sålunda för att effektivisera användandet och utformningen av vissa register, framför allt skatteregistren.

11.7 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Som kommissionen konstaterar, föreligger idag brister vad gäller både resurser och effektivitet ifråga om möjligheter till tillsyn över företagen.

Registrering sker idag på många olika ställen och i olika register. Besluten fattas dels på lokal och dels på regional nivå.

Liksom kommissionen ställer sig länsstyrelsen tveksam till införandet av ett särskilt branschregister. Vi förordar koppling till skatteregistret, vilket dock måste aktualiseras snabbare än vad som är fallet idag. Vidare måste register över näringsförbud samordnas med skatteregistret för att kontrollen skall kunna bedrivas effektivt.

Länsstyrelsen delar således i stort sett kommissionens uppfattning i registreringsfrågan.

Kommissionen föreslår emellertid även att lokala skattemyndigheten skall ägna mervärdeskatten en uppmärksamhet i registreringsfrågor. Avrapportering skall sedan ske till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen delar för sin del inte kommissionens uppfattning om att lokala skattemyndigheten är en lämplig myndighet för registreringskontroll på mervärdeskatteområdet. I detta avseende måste man nämligen beakta att mervärdeskattebestämmelserna i många fall är mycket specifika och fordrar en alldeles utomordentlig kunskap i materiella mervärdeskatteregler. Så t.ex. har mervärdeskatten ett yrkesmässighetsbegrepp som är vidare än begreppet näringsidkare i kommunalskattelagen, nämligen verksamheter som är bedrivna under rörelseliknande former. En sådan verksamhet kan bedrivas av en anställd – t.ex. såsom uppdragstagare – och då medföra skyldighet att redovisa mervärdeskatt.

Vidare innefattar en mervärdeskatteregistreringskontroll också en mängd andra faktorer såsom bokföringens uppläggning för bedömning av redovisningsmetod, reduceringsreglernas tillämpning för bl.a. bedömning av periodlängd m.fl. viktiga mervärdespecifika faktorer. Till de senare hör bl.a. bedömning av skattskyldighetens omfattning i företag med blandad verksamhet dvs där skattskyldighet föreligger endast för viss del av verksamheten.

Det förefaller därför mycket tungrott och byråkratiskt att låta en del av registreringskontrollen på mervärdeskatteområdet ligga hos de lokala skattemyndigheterna (kontroll av att näringsidkare blir registrerade) medan övrig viktig kontroll av mervärdeskatten i samband med registreringen skulle utföras av länsstyrelsernas mervärdeskatteenheter. Det torde nämligen vara mycket svårt och i vart fall synnerligen kostsamt att bygga ut varje lokal skattemyndighet i så stor omfattning att man inom en sådan myndighet skulle skapa förutsättningar för en adekvat registreringskontroll på mervärdeskatteområdet. Därutöver skulle mervärdeskattens stora fördel – mycket låg administrationskostnad i förhållande till skatteintäkterna – gå förlorad.

Det kan erinras om att det i prop 1983/84: 189 har föreslagits införande i mervärdeskattelagen av en motsvarighet till taxeringslagens taxeringsbesök. Detta institut – mervärdeskattebesök – är närmast tänkt att komma till användning inom nyregistreringskontrollen.

Kommissionen föreslår vidare att länsstyrelsen skall föra register över näringstillstånd. Registreringen bör enligt kommission samordnas centralt genom riksskatteverket och ske med hjälp av ADB.

Länsstyrelsen ställer sig bakom kommissionens förslag i denna del, men ifrågasätter om inte registreringsskyldigheten borde komma till uttryck i författningstexten.

11.8 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Länsstyrelsen hänvisar i denna del till vad som framförs i bilagda synpunkter från lokala skattemyndigheten i Tranås fögderi. I synpunkterna

föreslås att försäkringskassan meddelar LSM när anmäld arbetsgivare inte finns i arbetsgivarregistret och när anställd anmäler att han ska bli egen företagare. Vidare föreslås att försäkringskassans inkomstuppgifter skall kunna jämföras med skattemyndigheternas löneuppgifter. Den förordade samverkan mellan försäkringskassan och lokala skattemyndigheten skulle innebära stora fördelar.

Kronofogdemyndigheten i Jönköpings distrikt har i bilagt yttrande framhållit vikten av att företagsregistreringen blir effektivare och att trögheten i uppbörds- och indrivningssystemet undanröjs. Länsstyrelsen instämmer i detta.

I detta sammanhang bör påpekas att samverkan såväl myndigheter emellan som inom myndigheter och mellan myndigheter och branschorganisationer m. m. bör utvecklas. Det torde till stor del kunna ske redan utan regeländringar och ökade resurser.

11.9 Lokala skattemyndigheten i Tranås:

Genom den samordnade företagsregistreringen har registreringsrutinerna förbättrats och förenklats för LSM och de företag som – oberoende av rutinerna – anmäler sig för registrering i de olika skatteregistren. De nya rutinerna har inte förbättrat möjligheterna att få in de företagare i registren som inte frivilligt lämnar in underlag för registrering och debitering.

LSM får bl. a. genom dagspressen försöka fånga in de företagare som inte frivilligt lämnar in föreskriven anmälan.

I samband med företagskonkurser har uppmärksammats att företag inte varit registrerade som arbetsgivare och inte inbetalat anställdas skatter och arbetsgivaravgifter trots att de anställda på inkomstanmälan till försäkringskassan angivit anställning hos företaget.

En mycket billig och effektiv kontroll av nya arbetsgivare skulle vara att försäkringskassan meddelade LSM när anmäld arbetsgivare inte fanns i arbetsgivarregistret.

Försäkringskassan borde även meddela LSM när anställd anmäler att han skall bli egen företagare.

Ett ytterligare steg för kontroll av arbetsgivarnas betalning av anställdas A-skatt och arbetsgivaravgifter vore om försäkringskassan registrerade på inkomstanmälan angiven inkomst och arbetsgivarens person-/reg. nr. Dessa uppgifter skulle datamässigt kunna jämföras med de uppgifter arbetsgivaren lämnar om löner i uppbördsdeklarationen i samband med redovisning av A-skatt och arbetsgivaravgifter.

Föreslagna fältkontroller är ett måste för att stävja den tilltagande etableringen av ej registrerade företag. Många gånger vet vi att ett företag drivs i den eller den lokalen, men vi saknar helt uppgift om vem som verkligen äger företaget. Detta innebär också att vi inte kan skicka någon form av anmaning då vi saknar adressat. Även då vi lyckas spåra namnet kommer brevet i regel i retur. När vi efter mycket lång tid försöker med ett revisionsförordnande har ofta företaget gått i konkurs eller bytt ägare.

11.10 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Under senare år har medvetenheten om fifflet ökat. Skatteavdelningen har även getts vissa utökade resurser för kontroll. Därmed har också antalet uppdagade fall stigit kraftigt. Viss ny lagstiftning har också antagits t. ex. lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL). Reglerna om offentlig upphandling har nyligen ändrats i syfte att förhindra att företag som inte erlägger och redovisar skatter och

avgifter i laga ordning anlitas som leverantörer till staten. Motsvarande är numera intaget i normalreglementen för kommuner och landsting. Med stöd av lagen om handel med drycker (LHD) och yrkestrafiklagen (YTL) har länsstyrelsen fortlöpande sedan ett par år tillbaka följt upp och vid behov vidtagit åtgärder mot ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare inom restaurang- och trafikområdena. På grund av dessa åtgärder sjönk det sammanlagda restförda beloppet för skatter och avgifter inom restaurangbranschen i länet från ca 5 miljoner 1982 till ca 1,4 miljoner 1983. Ifråga om godstrafiken har restförda belopp sjunkit från ca 15 miljoner 1981, då länsstyrelsen började sin kontroll, till 9,5 miljoner 1983. Inom dessa områden sker en fortlöpande kontroll av restföringar hos kronofogdemyndigheten.

11.11 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Länsstyrelsen delar kommissionens uppfattning att register över näringstillstånd måste föras och vara decentraliserat för att fungera effektivt. Antalet företag i registret kommer att vara stort. Registerhanteringen torde därför inte kunna bemästras på annat sätt än genom ADB. Det är emellertid viktigt att undvika dubbellagring av uppgifter. Huvuddelen av de uppgifter som kommer att finnas i näringstillståndsregistret finns redan i skatteregistret. Länsstyrelsen anser därför att förutsättningarna för samordning närmare bör utredas.

Kommissionen framhåäller att åtgärder som skatteregistrering, uppgiftsskyldighet beträffande uppdragsersättningar, förordning om upphandling och restriktivitet när det gäller beslut om B-skattesedel inte är tillräckliga. Särskilt är det i vissa branscher som kommissionen finner åtgärder från skatte- och indrivningsmyndigheter ineffektiva. Den traditionella skattekontrollen är dessutom enligt kommissionen tidsödande och resurskrävande.

Länsstyrelsen anser att erfarenheterna från skatte- och avgiftskontrollen visar att det i stället på dessa områden behvös ökade resurser och ytterligare ansträngningar för att komma till rätta med problemen. Skattemyndigheterna har också under senare år tillförts nya resurser för skatte- och avgiftskontroll. Även kronofogdemyndigheter, polis m.fl. myndigheter har förstärkts. Full effekt av resursförstärkningarna uppnås inte förrän efter något eller några år.

11.12 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Den inriktning som finns för länets skatteförvaltning ställer högre krav på personalen än en traditionell kontrollverksamhet. Detta gäller särskilt revisionsverksamheten. Beträffande näringstillstånd och skatteregistrering förutsätts en aktiv fältkontroll som i mångt och mycket liknar revisionsverksamheten. Länsstyrelsen vill därför peka på vikten av kompetens hos den personal som ska utföra denna. Kompetenskraven bör ligga i nivå med dem som idag gäller för kvalificerade skatterevisorer.

11.13 Lokala skattemyndigheten i Solna:

LSMSolna anser, liksom kommissionen, det naturligt att LSM svarar för fältkontrollen beträffande preliminärskatte- och arbetsgivarregistrering samt att LSM ger befogenheten att också ägna uppmärksamhet åt mervärdeskatten.

– – –

Den av kommissionen (s. 324) föreslagna ändringen av taxeringslagen ser LSM Solna också som en förutsättning för effektivare registrering. LSM vill också peka på nödvändigheten att genom medverkan av annan myndighet eller ändring i annan lagstiftning kunna framtvinga erforderliga handlingar.

Kommissionen anser (s. 327) att ett aktivt registreringsarbete erfordras. Med hänsyn till kopplingarna med skatte- och avgiftsfrågorna ser LSM det naturligt att biträda i detta arbete. Hur näringstillståndsregistret sedan skall administrativt inordnas saknar i och för sig betydelse. Det är emellertid viktigt för LSM att – i både sin registerfunktion, allmän kontrollfunktion beträffande preliminärskatteregistrering, arbetsgivarkontroll och basregistrering och sin upplysningsfunktion inom ramen för det vidgade samarbetet mellan myndigheterna och informationen till företagarna – få tillgång till företagarna – få tillgång till de centralt ADB-registrerade uppgifterna på ett enkelt sätt.

Kommissionen ger LSM en viktig roll vad avser registrering i basregister och andra LSM:s register samt som uppgiftslämnare till mervärdeskatteregistret. Däremot har LSM:s roll underskattats vad avser den allmänna företags- och företagarkännedomen. LSM har här en betydelsefull roll vad avser i första hand preliminärtaxering och arbetsgivar-/arbetsgivaravgiftskontroll som ju omfattar både fysiska och juridiska personer. Till den del deklarationsgranskning och administrativ service åt taxeringsnämnderna åvilar LSM finns också intima samband mellan LSM:s olika funktioner.

LSM Solna anser att den nuvarande uppdelningen av deklarationsmassan på regional och lokal nivå inom och mellan branscher inte är ändamålsenlig. En avsevärt utökad decentralisering till lokal nivå skulle – utan egentliga totala resursökningar – resultera i effektivare informationsgivning mellan uppbörd (t. ex. preliminärtaxering), arbetsgivarkontroll, taxering och TN-revision samtidigt som taxeringsrevisionerna – som förutsätts också fortsättningsvis hanteras vid länsstyrelsernas revisionsenheter – skulle kunna inriktas effektivare mot väsentligare skatteundandragaganden. LSM:s verksamhet inom kontroll- och revisionsområdena samt den i annat sammanhang föreslagna verksamheten med företagsbesök skulle också kunna närmare integreras med de fältkontroller kommissionen föreslår för LSM i syfte att föra in företag i skatteregister. Att en ytterligare decentralisering av verksamhet till LSM i dessa frågor också skulle innebära ökad motivation för LSM:s personal att nå de av kommissionen önskade målen om både effektivare registrering samt skatte- och avgiftskontroll är så självklart att det egentligen inte behöver nämnas.

– – –

Som kommissionen anger är traditionell skattekontroll både tidsödande och resurskrävande. Ofta ligger den också alltför snett i tiden för att undandragna medel skall kunna återvinnas. Mycket står självfallet att vinna genom en vidgad information mellan myndigheter och till företag inom den struktur som skatteförvaltningen har. Som redan inledningsvis påpekats innebär emellertid en reellt decentraliserad skattekontroll både större möjlighet och motivation för LSM:s tjänstemän att deltaga i uppfyllandet av kommissionens mål samtidigt som LSM:s icke ringa kännedom om bulvanförhållanden och annan oseriös verksamhet i företagen bättre tas tillvara.

Som redan påpekats har LSM både intresse av och möjligheter att skaffa tidig information om företagen, detta både i informations-, registrerings-, preliminärskatte- och kontrollsyfte. LSMSolna ser det därför naturligt att de fältkontroller som anges på s. 333 i betänkandet sker i samverkan med LSM:s besök eller får utföras av LSM för näringsenhetens räkning. Ande-

len dubbelarbete för länsstyrelsen och LSM kan då minskas. Huruvida sådan samverkan fordrar särskild lagstiftning eller kan regleras genom att länsstyrelsen fastställer LSM:s arbetsordning faller utanför LSMSolnas arbetsområde att bedöma.

11.14 Sveriges Köpmannaförbund:

Köpmannaförbundet har emellertid i sitt senast antagna näringspolitiska program framfört önskemål om att statsmakterna effektiviserar företagsregistreringen genom att införa obligatoriska branschanknutna företagsregister. I förevarande sammanhang finns det anledning för Köpmannaförbundet att aktualisera dessa önskemål som icke anammats av Kommissionen mot Ekonomisk Brottslighet i dess nu föreliggande betänkande.

Obligatoriska branschregister skulle icke innefatta några element av etableringskontroll eller auktorisation, men skulle ändå medge möjligheter för de många olika myndigheter som i dag har att kontrollera efterlevnaden av samhällskrav mot företagen att fullgöra sitt arbete på ett betydligt mer effektivt sätt. Efterlevandekontrollen är i dag splittrad på många olika myndigheter. En generell registreringsskyldighet skulle kombinerad med ett registreringsbevis ge underlag för en systematisk tillsyn och kontroll och kontroll avseende den faktiskt befintliga företagskapaciteten.

11.15 Motorbranschens Riksförbund:

Till en början kan vi konstatera att kommissionens förslag till effektivare registrering för skatter och avgifter hos lokal skattemyndighet ligger helt i linje med förbundets ovannämnda målsättning. Vi är tveklöst positiva till kommissionens förslag att de lokala skattemyndigheterna genom uppsökande verksamhet skall kontrollera att företagen kommer in i skatteregistren och att även mervärdeskatteregistreringen kontrolleras i anslutning härtill. Vi förutsätter att de lokala skattemyndigheterna tillförsäkras resurser för detta kontrollarbete.

11.16 Lantbrukarnas Riksförbund:

Först sedan sådana oegentligheter konstaterats föreligga skall emellertid åtgärder från samhället kunna bli aktuella. Det förhållandet att skatte- och avgiftsskulder hinner bli åtminstone två år gamla innan egentliga åtgärder vidtas från samhällets sida, bäddar naturligtvis för oegentligheter. Effektivitetshöjande effekter på detta område skulle enligt LRFs mening ha betydligt större effekt än de föreslagna reglerna om näringstillstånd. Också registeringen av företag är naturligtvis högst väsentlig i detta sammanhang. LRF kan därför i stort sett ställa sig bakom kommissionens överväganden om behovet av effektiviserade registreringsfunktioner.

11.17 Malmö kommun:

Avslutningsvis vill kommunstyrelsen beröra frågan om registrering. Kommissionen föreslår att länsstyrelsen för register över de företag som omfattas av systemet med näringstillstånd. Detta är ganska självklart. Vidare föreslår kommittén att en effektivisering av skatteregistreringen sker och att de lokala skattemyndigheterna tilldelas resurser för fältkontroller för att på så sätt se till att företagen kommer in i skatteregistret. Kommunstyrelsen vill understryka nödvändigheten av detta och menar att detta kanske är den viktigaste av alla de föreslagna åtgärderna.

11.18 Tjänstemännens Centralorganisation:

Som ett delförslag förs i betänkandet fram förslag om åtgärder för att förbättra skatteregistreringen. Genom fältkontroller ska fler företag komma in i registren. Förslaget är bra och får också ses som en del i strävan att genom personliga kontakter och besök förbättra kontakterna mellan skattemyndigheter och företagare.

11.19 Centralorganisationen SACO/SR:

SACO/SR instämmer i kommissionens uppfattning att registerföring bör ske decentraliserat för att fungera effektivt. Härigenom kommer den lokalkännedom som länsstyrelserna ofta besitter om olika företagsbranscher att kunna tas tillvara. Givetvis underlättas tillsynen genom ett decentraliserat register.

SACO/SR delar också kommissionens inställning beträffande vikten av att skatteregistreringen fungerar väl och att lokal skattemyndighet bör svara för fältkontrollen även ifråga om registrering till mervärdeskatt. I detta sammanhang vill SACO/SR även understryka den effektivisering av fältkontrollen som skulle åstadkommas om lokal skattemyndighets revisorer fick befogenhet att utfärda kontroll utan att revisionsförordnande utfärdas i varje särskilt fall. Ett sådant löpande generellt förordnande, som skulle ges av chefen för myndigheten, skulle genom de administrativa vinsterna medföra en höjd kontrollnivå och förmodligen få en starkt preventiv verkan.

Vad beträffar frågan om branschregister är det viktigt att man iakttar principen att undvika dubbellagring av uppgifter. Huvuddelen av de uppgifter som förutsätts finnas i branschregistret finns redan i skatteregistret. Detta bör beaktas när branschregistrets utformning och placering beslutas.

11.20 Föreningen Sveriges Kronofogdar:

Kommissionens förslag om fältkontroller för att undersöka om företag är registrerade för betalning av preliminär skatt, arbetsgivaravgift och mervärdeskatt tillstyrks av föreningen. En sådan åtgärd bedöms vara angelägen för att minska den "svarta" sektorn. I kombination med utvidgade möjligheter till näringsförbud och bättre tillämpning av redan gällande bestämmelser om näringsförbud och företagsindrivning kan fältkontroller för uppspårande av "svart" företagande väntas leda till de eftersträvade förbättringarna. Resultatet blir emellertid i hög grad beroende av den kraft de berörda myndigheterna ägnar åt att få effekt av de bestämmelser som finns. Det är föreningens uppfattning att det finns en stor outnyttjad del av det utrymme som står till samhällets förfogande genom redan befintliga bestämmelser. Den allra viktigaste uppgiften är sannolikt att aktivera den outnyttjade delen.

11.21 Förening för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

Föreningen instämmer i kommissionens uppfattning att registerföringen bör ske decentraliserat för att fungera effektivt. Härigenom kommer den lokalkännedom som länsstyrelserna ofta besitter om olika företagsbranscher att kunna tas tillvara. Givetvis underlättas tillsynen genom ett decentraliserat register. I detta sammanhang bör även nämnas att den allmänna enheten utöver tidigare erfarenheter av registrering m. m. är den enhet i länsstyrelseorganisationen utöver dataenheten som har kunskaper och erfarenhet av ADB.

12 Branscher för näringstillståndsprövning

12.1 Allmänt

12.1.1 Näringsfrihetsombudsmannen:

Kommissionen har inte heller analyserat om förhållandena i restaurangbranschen överlag motiverar ingripande eller om missförhållandena är särskilt knutna till endera av kategorierna utskänkningsrestauranger och icke utskänkningsrestauranger. Såväl inom restaurang- som åkeri- och även schaktbranschen har man däremot konstaterat att det främst är fråga om storstadsproblem. Dessa borde därför angripas selektivt.

12.1.2 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Kommissionens förslag om vilka branscher som bör omfattas av kontroll synes bygga på undersökningar av allmän karaktär och bör uppfattas mera som exempel än som direkta rekommendationer, även om kommissionen själv ser sina förslag som rekommendationer. Kommissionen har redovisat hur urvalet av branscher skett i stort endast med allmänna uppgifter om att just de angivna branscherna på olika håll varit föremål för uppmärksamhet. Den djupare analysen synes ha skett först efter det att urvalet gjorts.

Det finns anledning att ställa frågan om inte kommissionens underlag för urvalet är för smalt och därför – om förslaget i stort genomförs – måste kompletteras med omfattande och ingående undersökningar. De problem kommissionen önskar lösa kan vara av samhällsintresse även i små och medelstora branscher – inte bara i de storbranscher, som kommit under kommissionens ögon.

Vidare torde det vara betydelsefullt att ha jämförelsematerial även från "skötsamma" branscher för att kunna bedöma angelägenhetsgraden av att en viss, uppmärksammad bransch utsätts för den av kommissionen föreslagna kontrollen.

Länsstyrelsen anser sig därför inte kunna bedöma skäligheten i det urval, som kommissionen gjort.

Även vad det gäller bedömningen av förhållandena inom de angivna branscherna, torde verkligheten vara mera nyansead än vad den i betänkandet redovisade analysen antyder. Först och främst torde förhållandena skifta högst avsevärt mellan olika typer av restauranger, olika trafikslag osv. Vidare torde förhållandena också variera kraftigt mellan stortätort, tätort och landsbygd. Det är alltså vanskligt att på grundval av den redovisning, som gjorts i betänkandet dra rättvisande slutsatser angående förhållandena inom olika delar av landet.

12.1.3 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

I de branscher kommissionen föreslår skall omfattas av tillståndsplikt ingår restaurang- och transportbranscherna. Dessa branscher är redan idag föremål för kontroll och vandelsprövning genom lagen om handel med drycker (LHD) respektive yrkestrafiklagen (YTL). Innehållet i den vandelsprövning som göres enligt dessa lagar är så gott som identisk med den kommissionen föreslår.

Enligt kommissionens förslag skall samtliga nuvarande näringsidkare i de aktuella branscherna bli föremål för prövning. De som redan är vandelsprövade enligt LHD och YTL skall alltså prövas om enligt lagen om näringstillstånd. Med hänsyn till vad ovan sagts om nuvarande prövning anser länsstyrelsen att en omprövning av dessa näringsidkare inte behöver

göras. En sådan omprövning skulle bli enbart formell och därför onödig. Länsstyrelsen kan inte heller finna att dessa näringsidkare vinner några konkurrensfördelar om omprövningen uteblir.

Enligt förslaget skall nuvarande vandelsprövning enligt LHD och YTL ersättas med vandelsprövning enligt näringstillståndslagen. Härigenom kommer LHD och YTL att renodlas och avse förhållanden specifika för alkohol- respektive transportområdet. Näringsidkare inom dessa branscher kommer därför att behöva söka två tillstånd – ett enligt näringstillståndslagen och ett enligt LHD eller YTL. Länsstyrelsen anser dock det vara en fördel att all ekonomisk prövning kan ske enligt samma lagstiftning.

Taxi- och bussområdena skall enligt förslaget inte omfattas av näringstillståndsprövningen. Om kommissionens förslag följs uppstår sålunda en splittring vad gäller tillståndsgivning och tillsyn av de olika delarna inom det yrkesmässiga trafikområdet. Med hänsyn bl. a. härtill anser länsstyrelsen att yrkestrafikområdet i sin helhet bör undantas från näringstillståndslagen.

12.1.4 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommissionen rekommenderar vilka branscher som skall omfattas av krav på näringstillstånd. Två av dessa branscher är redan underkastade särskild tillståndsplikt nämligen restaurangbranschen enligt lagen om handel med drycker (LHD) och transportbranschen enligt yrkestrafiklagen (YTL). I fråga om laglydnad och skattedisciplin föreslår kommissionen att vandelsprövningen avseende företagarna i dessa branscher bör göras enligt lagen om näringstillstånd i stället för enligt LHD och YTL. Kommissionen anser dock att vandelsprövning även i fortsättningen skall kunna ske i utskänknings- eller trafiktillståndsärendet, om prövningen enbart är alkoholpolitiskt respektive trafikpolitiskt motiverad.

Länsstyrelsens beslut skall enligt lagförslaget överklagas hos kammarrätten. Besvärsinstanser i fråga om beslut enligt LHD och YTL är socialstyrelsen respektive transportrådet.

Länsstyrelsen anser att näringsidkare inom dessa branscher torde få svårt att inse meningen med denna ordning. De måste ju söka två tillstånd, ett enligt lagen om näringstillstånd och ett enligt LHD eller YTL. Den nödvändiga samordningen – främst tidsmässigt – av de två tillståndsärendena kan också enligt länsstyrelsens uppfattning bli problematisk.

En sådan ordning torde enligt kommissionen skapa bättre garantier för likformig behandling och rättssäkerhet. Den kritik som kunnat riktas mot krångel och byråkrati i särskilt utskänkningsärenden kan därigenom, anser kommissionen, förväntas bli mildare. Länsstyrelsen befarar emellertid att kommissionens förslag innebärande två parallella tillståndsprövningar och två olika instansordningar kommer att utsättas för hårdare kritik, eftersom förslaget innebär just krångel och byråkrati.

12.1.5 Landsorganisationen i Sverige:

LO tillstyrker kommissionens val av branscher och anser att missförhållandena i dessa är så väldokumenterade att regeringen utan ytterligare utredning kan lägga förslag till riksdagen om dessa. Detta anser vi också gäller byggnadsplåtslageribranschen. När det gäller de ytterligare branscher, som LO i sin utredning (Fackliga riktlinjer i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten) tagit upp, hemställer vi att regeringen särskilt låter utreda förhållandena i dessa för att få underlag för förslag om ytterligare branscher.

12.1.6 Centralorganisationen SACO/SR:

SACO/SR har inget att erinra mot urvalet av de branscher som enligt kommissionens förslag bör bli föremål för näringstillstånd. Länsstyrelserna som redan idag har erfarenhet av flera av de aktuella branscherna har märkt att en noggrann vandelsprövning många gånger hindrar lycksökare eller mindre seriösa företagare att etablera sig i en bransch. Som exempel kan nämnas restaurangnäringen genom de ändringar som gjordes i lagen om handel med drycker (1977: 293) i proposition 1981/82: 143 och SFS 1982: 289. Genom ett bättre rapporteringssystem och samarbete myndigheter emellan har oegentligheter m. m. kunnat upptäckas redan på ett tidigt stadium.

Kommissionens förslag saknar en redovisning hur detta påverkar andra författningar inom det näringsrättsliga området. Som exempel kan nämnas att den yrkesmässiga trafiken som idag är reglerad med en viss tillståndsgivning får en ytterligare tillståndsprövning om kommissionens förslag genomförs. Om näringstillstånd införs anser SACO/SR att en blivande företagare inte bör utsättas för en dubbel prövning. Ett sådant förfarande innebär också ett inte oväsentligt merarbete för länsstyrelserna.

12.1.7 Sveriges Advokatsamfund:

Enligt samfundets mening bör man i första hand inom ramen för nu existerande tillståndsgivning tillgodose det eventuella behov av näringstillstånd som man anser föreligga. Om man önskar införa näringstillstånd för andra slag av restauranger än utskänkningsrestauranger bör man kunna överlämna sådan tillståndsgivning till samma myndighet som nu prövar tillståndsfrågan beträffande utskänkningsrestauranger. Transportverksamhet som nu är undantagen från tillståndsgivning jämte schaktentreprenörverksamhet bör utan olägenhet kunna prövas av den myndighet, som nu handlägger ärenden beträffande yrkesmässig biltrafik.

Av de av kommissionen för näringstillstånd rekommenderade branscherna återstår därefter bilverkstäder och bilhandel, dock med undantag för huvudsaklig handel med nya bilar, måleri- och städentreprenörer. Hittillsvarande och kommande problem inom dessa branscher bör kunna bemästras genom andra åtgärder än förhandskontroll vid företagsetablering.

12.1.8 Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

Föreningen har inget att erinra mot det urval av branscher som enligt kommissionens förslag bör bli föremål för näringstillstånd. Länsstyrelserna som redan idag har erfarenhet av flera av de aktuella branscherna kan intyga att en noggrann vandelsprövning många gånger hindrar lycksökare eller mindre seriösa företagare att etablera sig i en bransch. En märkbar förbättring har t. ex. ägt rum inom restaurangnäringen genom de ändringar som gjordes i lagen om handel med drycker (1977: 293) i prop 1981/82: 143 och SFS 1982: 289. Genom ett bättre rapporteringssystem och samarbete myndigheter emellan har oegentligheter m. m. kunnat upptäckas redan på ett tidigt stadium.

12.2.1 Socialstyrelsen:

Kommissionen har vid sina bedömningar och förslag vad gäller restaurangbranschen utgått från en bild av alkohollagstiftningen och dess tillämpning i praktiken som inte är helt fullständig. Alkohollagstiftningen har en särskild karaktär. Den av kommissionen föreslagna lagen är tänkt för ett område där principiell näringsfrihet råder. Lagen om handel med drycker (LHD) och övrig alkohollagstiftning, är en med social motivering genomförd förbudslagstiftning. Den syftar till att sätta ramar och styra näringslivet så att alkohol säljs i accepterade former. Alkohollagstiftningen, som tar sikte på hanteringen av en viss vara oberoende av branschmässiga sammanhang, medför därför vissa gränsdragningsproblem både ur saklig och lagteknisk synpunkt när det gäller samordningen med en lagstiftning av den typ som kommissionen föreslagit. Det är enligt styrelsen en brist i utredningen att den varken har belyst alkohollagstiftningens särprägel eller på något sätt antytt möjliga tekniska lösningar.

Socialstyrelsen kan inte instämma i kommissionens argument mot nuvarande ordning. Det förhållandet, att tillämpningen av LHD:s regler som sekundär effekt har haft, att vissa personer kan tänkas ha avhållit sig från vissa former av ekonomisk brottslighet, motiverar inte ett sönderbrytande av LHD av skäl som närmast gäller författningssystematik. Inte heller kan styrelsen finna att, såsom kommissionen vill göra gällande, den senare tidens utveckling inom LHD:s område har inneburit en fara för rättssäkerheten och ett byråkratiskt krångel. Tvärtom anser styrelsen att kommissionens förslag med två kompletterande eller parallella tillståndsprövningar, och med två helt olika instansordningar, innebär ett större byråkratiskt krångel.

Mot kommissionens påstående att hittillsvarande opreciserade lagstiftning ofta har uppfattats som godtycklig, vill styrelsen påstå att förslaget är opreciserat när det gäller just grunderna för vandelsprövningen.

De åtgärder som kommissionen föreslår får – sedda i ett helhetsperspektiv – närmast karaktären av ett avancerat registreringsförfarande som skulle kunna ligga till grund för insyn i företag i riskbranscher. När det gäller restaurangbranschen är insynen i företag med alkoholförsäljning redan idag vida överlägsen de oreglerade branscherna till följd av den tillståndsprövning som sker. Förslaget om näringstillstånd skulle här inte få större effekt än den som uppnås idag.

Socialstyrelsen är sammanfattningsvis, med hänsyn till komplikationerna vid samordningen med gällande regelsystem i LHD, tveksam till kommissionens förslag att systemet med näringstillstånd även bör omfatta restaurangbranschen.

Under alla förhållanden bör ett ställningstagande till frågan om näringstillstånd för restaurangbranschen inte göras förrän klarhet har vunnits, om hur LHD och den eventuellt nya lagen skall anpassas till varandra och konsekvenserna belysts mer ingående än vad kommissionen gjort. Detta kan lämpligen ske i samband med den översyn av LHD som biträdande socialministern aviserade i riksdagen den 27 april 1984.

Reservation av Lindblad och Åstrand (m):

Vi kan inte acceptera vare sig nuvarande utformning av Lagen om handel med drycker eller eko-brottskommissionens förslag om ekonomiska garantier, vandelsprövning och särskild kontroll av utpekade branscher.

Vad gäller *Lagen om handel med drycker* orsakar denna såväl byråkratiskt krångel som rättsosäkerhet.

Vid bedömning av rätten till serveringstillstånd tas inte endast hänsyn till tillståndshavarens- eller -sökandens sätt att sköta verksamheten med avseende på ordning, nykterhet och trevnad, dvs. alkoholpolitiska hänsyn, utan också till den sökandes ekonomiska förehavanden.

En viss grupp av näringsidkare kan således vid en försämring av det ekonomiska resultatet i sin rörelse – med viss försumlighet ifråga om skatte- och avgiftsbetalningar som följd – ställas inför hotet att utskänkningstillståndet återkallas. Därmed avsågas vederbörande definitivt från möjligheten att betala ev. skatteskulder.

– – –

Vi reserverar oss således mot förslagen om vandelsprövning, krav på företagarutbildning och ekonomisk bankgaranti om 50000 kr för företag i s.k. "kritiska branscher", i det nu aktuella fallet restaurangbranschen, som ligger under socialstyrelsens ansvarsområde.

12.2.2 Konsumentverket:

Såvitt gäller restaurangbranschen är inga större konsumentproblem kända för konsumentverket.

12.2.3 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Tyvärr har kommissionen, med sitt avgränsade uppdrag att studera den ekonomiska brottsligheten och komma med förslag till lämpliga åtgärder mot denna, inte getts utrymme för annat än en begränsad undersökning av restaurangbranschen. Redovisningen har härigenom blivit ofullständig och i flera fall felaktig.

Här kan som exempel nämnas de lagändringar som gjordes under 1982 i LHD (SFS 1982:289) och som förbättrat länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot ekonomiskt misskötsamma restauratörer. Antalet restaurangföretag som är restförda hos kronofogdemyndigheterna för skatter och avgifter har därefter minskat avsevärt. Dessa lagändringar har inte alls redovisats av kommissionen.

Kommissionen har (s. 285) nämnt den ekonomiska prövning som görs idag på de flesta länsstyrelser angående finansieringen. Kommissionen godtar inte prövningsförfarandet eftersom det anges avse en bedömning på förhand om sökandens ekonomiska möjligheter att driva en rörelse och därför är tveksamt bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt. Kommissionen har inte nämnt prövningens viktigaste funktion, nämligen att klarlägga hur erforderliga medel för övertagande eller nyetablering av verksamheten har anskaffats. Länsstyrelsen måste därför framhålla att tack vare denna prövning har ett mycket stort antal ansökningar om serveringstillstånd kunnat avslås (eller återkallats). Detta har skett sedan länsstyrelsen konstaterat att ägandeförhållandena varit oklara. I de fall då det finns bulvanförhållanden, svarta eller i övrigt oärligt åtkomna pengar eller i övrigt illegalt hanterade medel, strider nämligen sökandens uppgifter i allmänhet mot redovisade självdeklarationer, bankuppgifter eller andra handlingar. Prövningen torde vara ett av de få effektiva verktygen i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten.

Kommissionen föreslår att den nuvarande vidsträckta prövning som görs enligt LHD skall ersättas med en allmän vandelsprövning inom ramen för lagen om näringstillstånd. Den alkoholpolitiska prövningen skall även i fortsättningen ske enligt lagen om handel med drycker. Denna uppdelning av prövningen innebär, enligt kommissionen, en uppstramning och kriterierna skulle härigenom bli klarare och enklare att tillämpa.

Länsstyrelsen delar inte kommissionens uppfattning. Den kritik som enligt kommissionen (s. 219) redan nu kan riktas mot krångel och byråkrati i serveringsärenden kan genom en uppdelning av prövningen förväntas bli ännu värre.

Kommissionens förmodan om en uppstramning av prövningen är även den svår att förstå. Som nämnts ovan är kvaliteten god på den nuvarande prövningen. Kommissionens förslag tillför inget nytt utan innebär istället att bl. a. den ekonomiska prövningen upphör.

Kommissionen har förutsatt att det kan förhålla sig så att näringstillstånd bara behöver införas i vissa delar av en bransch (s. 365). Eftersom den delen av restaurangbranschen, som är reglerad av LHD, är underkastad en ingående kontroll, som åstadkommer goda resultat när det gäller att sanera branschen, framstår det som mest rationellt och minst resurskrävande att den befintliga organisationen fortsätter att handlägga ärendena på sätt som nu sker. Man kan därigenom dra fördelarna av att den rent alkoholpolitiska tillsynen över serveringsställenas skötsel kombineras med granskning av ställenas skötsel ur ekonomisk synpunkt. Det bör övervägas att f. n. inte göra någon ytterligare inskränkning i näringsfriheten inom den tillståndspliktiga delen av restaurangbranschen. Ett sådant ställningstagande ligger i linje med kommissionens eget uttalande (s. 369) att man inte skall göra större ingrepp i näringsfriheten än som är oundgängligen nödvändigt. I vart fall bör man inte göra en fristående näringstillståndsprövning beträffande dessa restauranger utan komplettera handläggningen enligt LHD med lämpliga moment ur den föreslagna lagen om näringstillstånd.

Beträffande den ej tillståndspliktiga delen av restaurangbranschen bör den av kommissionen föreslagna vandelsprövningen kompletteras med en ekonomisk prövning av den modell som för närvarande tillämpas beträffande den tillståndspliktiga delen av branschen.

12.2.4 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommissionens beskrivning av hur lämplighetsprövningen går till enligt LHD anser länsstyrelsen inte vara rättvisande. Praxis mellan länsstyrelserna varierar inte såsom kommissionen gör gällande. Av kommissionens framställning får man även intrycket att vandelsprövning rörande juridisk person endast omfattar styrelseledamot. Prövningen enligt LHD avser i hög grad ägaren.

Det är vanligt att mindre och medelstora företag drivs i form av aktiebolag. Ägarna är som regel direkt ansvariga för driften. Vandelsprövningen omfattar enligt lagförslaget inte aktieägare utan styrelseledamöter m. fl. Ägarna torde enligt länsstyrelsens bedömning inte ha några större svårigheter att vid behov presentera styrelseledamöter med ett klanderfritt förflutet.

Oegentligheter som ofta förekommer inom restaurangbranschen är oredovisade intäkter av entréavgifter och alkoholförsäljning, användning av svart arbetskraft och momsfiffel. Länsstyrelsen ifrågasätter om förslaget med näringstillstånd kan bidra till att sådana oegentligheter uppdagas och hindras. Det kan i anslutning härtill nämnas att länsstyrelsens handläggare kunnat konstatera, att restaurangnäringens utövare med påfallande lätthet kan prestera garantier och finansieringstillskott från utomstående.

Antalet restförda krögare har sedan den 1 juli 1982, då lämplighetsprövning infördes beträffande ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare, minskat kraftigt och i stort sett eliminerats. Av den anledningen finns det enligt länsstyrelsen inte skäl att införa krav på bankgaranti.

Länsstyrelsen anser att kommissionens lagförslag, vilket har högst tre

kriterier för tillståndsprövning och inte ger någon möjlighet att kontinuerligt följa upp faktiska förhållanden, innebär en försämrad kontroll jämfört med den enligt LHD. Enligt länsstyrelsens uppfattning kan ett sätt att bekämpa ekonomisk brottslighet vara att utnyttja de möjligheter som redan finns enligt LHD. Det torde även finnas fördelar med att den rent alkoholpolitiska tillsynen över serveringsställenas skötsel kombineras med en granskning av skötseln från ekonomisk synpunkt.

I fråga om företag med alkoholförsäljning bedömer länsstyrelsen att insynen är fullständig på grund av den tillståndsprövning och tillsyn som sker. Lagförslaget skulle här inte få större effekt för bekämpandet av ekonomisk brottslighet m. m. än den som uppnås med nuvarande lagstiftning.

Länsstyrelsen har i dag en väl fungerande organisation – allmänna enhetens sociala funktion – vilken i samarbete med skatteavdelning, lokal skattemyndighet och kronofogdemyndighet når goda resultat när det gäller att sanera restaurangbranschen. Det framstår således för länsstyrelsen som mest rationellt och minst resurskrävande att den befintliga funktionen fortsätter att handlägga ärenden på sätt som sker.

Länsstyrelsen finner vid en samlad bedömning inte tillräckliga skäl föreligga att förorda någon ytterligare inskränkning i näringsfriheten på alkoholområdet. Detta svarar också mot kommissionens eget uttalande att man inte skall göra större ingrepp i näringsfriheten än som är oundgängligen nödvändigt. Innan man beslutar att restaurangbranschen skall omfattas av krav på näringstillstånd, bör man i vart fall avvakta utvecklingen i branschen och utvärdera effekterna av de olika åtgärder som under senare tid vidtagits och fortlöpande vidtas för att sanera restaurangbranschen.

12.2.5 Näringsförbudskommittén:

När det gäller *restaurangnäringen* ska, enligt kommissionens förslag, den nuvarande utskänkningstillståndsprövningen behållas och göras rent nykterhetspolitisk, medan rätten att idka restaurangverksamhet ska prövas enligt reglerna om näringstillstånd. Prövningen ska ske i två olika enheter hos länsstyrelsen. Det kan visserligen anföras praktiska synpunkter för en samordning av dessa båda prövningar. Emellertid ska de inte alltid ske vid samma tidpunkt. Härtill kommer, att det onekligen är en fördel om serveringstillståndsprövningen kan renodlas och befrias från sådana överväganden som inte alltid ter sig helt relevanta i sammanhanget. Kommittén instämmer alltså här i kommissionens uppfattning att prövningarna bör hållas isär.

12.2.6 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund:

Kommissionen gör ingen självständig analys av förhållandena i restaurangnäringen. Man hänvisar i stället till tidigare utredningar kompletterade med en del statistiskt material från bl. a. skatteområdet. De sakförhållanden som på så sätt kommit fram hänför sig i allt väsentligt till eller hade sin upprinnelse i början av 1970-talet.

Sedan dess har lagstiftningen ändrats, myndigheternas arbete fått en annan inriktning och näringens organisationer själva tagit initiativ för att utveckla en sund restaurangnäring. De flesta av de problem som kommissionen tar upp är således redan åtgärdade.

Kommissionen upprepar på inte mindre än fem olika ställen Hotell- och Restauranganställdas Förbunds, HRF, krav på utredningar och av HRF-företrädare gjorda exemplifieringar på oegentligheter. På så sätt ska-

pas medvetet en felaktig och mycket tendensiös bild. Man hänvisar också till olika problemuppräkningar utan någon som helst reservation, analys eller försök till kvantifiering av problemen. Kommissionen åberopar eller nämner vid tre tillfällen, s. 2, 212 och 304, t.o.m. att "signaler" om missförhållanden kan utgöra grund för ingripanden.

SHR har gått igenom de oegentligheter som nämns i olika uppräkningar och exemplifieringar, SHRs genomgång visar att vissa av de omständigheter som nämns ej kan vara belastande, andra torde vara av mycket ringa omfattning och endast några kan vara värda en djupare analys.

Kommissionen anser att "kännetecknande för restaurangverksamhet är att det är lätt att fiffla för dem som vill", s. 282. Utan ens försök till analys kommer man fram till att branschen måste särbehandlas! Lättheten att fiffla är rimligen inte något hållbart skäl för kommissionens förslag. Fifflets omfattning och betydelse för branschen måste i stället vara avgörande. Detta har man dock inte ens försökt kartlägga.

– – –

Hotell- och restaurangbranschen behandlades av en statlig, offentlig utredning 1974–78. Utredningen belyste hela näringen och tog även upp frågan om oegentligheter. Man granskade kända fall och anlitade även fristående experter. En enig utredning, i vilken branschparterna ingick, gjorde en kraftig reservation beträffande omfattningen av oegentligheterna. Denna reservation har på ett ytterst anmärkningsvärt sätt undertryckts i kommissionens referat, s. 112.

– – –

LHD är sedan 1982 ett viktigt och effektivt instrument för en sanering av branschen. Kommissionen har emellertid inte ens hänvisat till lagändringen. Det kan ifrågasättas om kommissionen överhuvudtaget uppmärksammat ändringen! Än mindre har kommissionen analyserat effekterna av lämplighetsprövningen. Någon beskrivning av den omfattande verksamhet som länsstyrelser och kommuner bedriver görs inte. Utvecklingen i Stockholm har t.ex. varit så positiv att socialborgarrådet föreslagit liberalisering i kommunens tillståndsgivning. Redogörelse över LHD bifogas.

Den av riksdagen nyligen fastställda och av branschen eftersträvade ordningen, som börjat fungera väl, har kommissionen inte ens berört. Tystnaden är häpnadsväckande och visar på en flagrant brist i de krav på objektivitet som man har rätt att förvänta sig av en statlig utredning.

– – –

Kommissionen har endast ytligt berört vilka företag som skall prövas inom restaurangbranschen. De problem som uppstår vid *gränsdragningen* har inte alls behandlats utan skjutits på framtiden. Man kan t.ex. fråga sig vad som skall gälla för hotellrestauranger och varuhusrestauranger; hur skiljer man på restauranger och kaférörelser; vad menas med "små" rörelser, vad är "lagad mat", s. 366?

12.2.7 Malmö kommun:

Kommunstyrelsen vill däremot uppehålla sig vid restaurangbranschen, som enligt kommunstyrelsens mening i detta sammanhang är avgjort mest intressant. Enligt lagen om handel med drycker (LHD) är länsstyrelsen tillståndsmyndighet; kommunen skall höras och har s.k. kommunalt veto. Som det nu är, så är länsstyrelsens prövning allsidig, den omfattar inte bara ekonomiska utan också sociala synpunkter, även om man får utgå från att kommunens åsikter i vart fall i sistnämnda hänseende väger tungt.

Det nu föreslagna systemet borde kunna radikalt förändra detta läge. Efter erhållandet av näringstillstånd i branschen får innehavaren ett slags

ekonomiskt frikort. Under sådant förhållande borde själva vandelsprövningen kunna slopas vid prövningen av tillstånd enligt LHD, och kvar skulle endast stå de alkoholpolitiska aspekterna. Som bekant förekommer det inte sällan att kommunen och tillståndsmyndigheten har olika uppfattningar i ett utskänkningsärende, varvid tillståndsmyndigheten har sista ordet, såvida det inte är fråga om kommunalt veto. I och med införandet av näringstillstånd vore det möjligt och lämpligt att till kommunerna överlåta tillståndsprövningen enligt LHD, eftersom kommunerna torde ha väl så stora möjligheter som tillståndsmyndigheterna att bedöma ansökningar om serveringstillstånd ur de alkoholpolitiska synpunkterna. Genom att låta kommunerna överta ansvaret för tillståndsprövningen i alkoholserveringsfrågor skulle man dessutom få ett snabbare handläggningsförfarande. Inom Malmö kommun pågår ett utredningsarbete i denna riktning och kommunen vill för sin del förorda att i vart fall de kommuner, som därtill har resurser, skall bli tillståndsmyndigheter enligt LHD.

12.2.8 Hotell- och restauranganställdas förbund:

Näringstillstånd enligt Eko-kommissionens förslag skulle enligt vår mening positivt bidra till en sanering av hotell- och restaurangbranschen. Men denna sanering skulle kunna göras betydligt effektivare om näringstillståndet samtidigt också utgjorde en behovsprövning av etablering inom branschen. På alltför många orter förekommer idag en stark överetablering samtidigt som det på andra håll i landet finns behov av en utökad service inom hotell- och restaurangsektorn.

Vi delar kommissionens förslag att inte bara nytillkomna företag utan också befintlig verksamhet inom branschen bör omfattas av näringstillståndet och ser därigenom en möjlighet att också kunna utöva behovsprövningen som ett värdefullt saneringsinstrument.

I kravet för att få näringstillstånd ingår också att företagaren genomgår viss utbildning. Denna ska kunna organiseras av arbetsmarknadens parter, vilket vi ställer oss mycket positiva till. Våra erfarenheter beträffande krav på arbetsgivarna skulle komma mycket väl till pass i en sådan utbildningsplan. Självfallet tillmäter vi arbetsgivarnas förutsättningar att tillgodogöra sig gällande arbetsmarknadslagar och avtal stor betydelse, varvid inte minst frågan om att behärska svenska språket i tal och skrift är en viktig förutsättning.

12.2.9 Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare:

Föreningen delar inte kommissionens uppfattning att en vandelsprövning enligt lagförslaget skulle bli enklare att tillämpa än den nuvarande. Enligt föreningens mening måste all lämplighetsbedömning oavsett i vilken lagstiftning den förekommer vara diskretionär. De prövningskriterier kommissionen föreslår skall gälla undanröjer inte detta faktum. Gränsdragningen mellan vad som kan betecknas som specifikt alkoholpolitiskt och allmänna lämplighetsfrågor har kommissionen inte lyckats klarlägga. Skall t. ex. rattfylleri och narkotikabrott i framtiden räknas som specifikt alkoholpolitiska frågor och således beaktas vid prövningen enligt LHD eller anses som sådana lämplighetsfrågor som enbart kan prövas enligt den föreslagna näringstillståndslagen?

På s. 285 sägs att kommissionen ställer sig skeptisk till vissa moment i nuvarande prövning t. ex. bedömningen på förhand om den sökandes ekonomiska förhållanden kan anses vara tillfredsställande. En sådan prövning säger kommissionen ter sig tveksamt bl. a. ur rättssäkerhetssynpunkt.

Påståendet är felaktigt eftersom någon sådan prövning inte sker och skulle f. ö. strida mot lagstiftarens intentioner att sökanden inte kan avkrävas några ekonomiska garantier. Kommissionen tycks istället ha förväxlat detta med att tillståndsmyndigheten infordrar en finansieringsplan som ett led i kontrollen av var pengarna har sitt ursprung och var det verkliga inflytandet i rörelsen ligger. Kommissionens slutsats att nuvarande prövning inger tveksamhet ur rättssäkerhetssynpunkt är därför felaktig.

Enligt förslaget skall i huvudsak ekonomiska brott vilka lett till fängelse eller höga böter räknas som diskvalificerande. Men även en skatte- eller avgiftsskuld på 50000 kr skall diskvalificera sökanden. Enligt föreningens uppfattning är förslaget på denna punkt inkonsekvent. En skatteskuld på 50000 kr torde nämligen inte medföra annan påföljd än mycket låga böter om åtal överhuvudtaget väcks. Kommissionens förslag innebär att den som dömts för bokföringsbrott i normalfallet inte skall diskvalificeras. Enligt nuvarande ordning torde ett sådant brott diskvalificera sökanden under förutsättning att brottet begåtts inom en tvåårsperiod. Enligt föreningens mening synes kommissionens förslag i detta avseende innebära en försvagning av möjligheterna att komma till rätta med osund branschutövning.

På s. 51 i betänkandet har kommissionen på ett felaktigt sätt beskrivit prövningen hos länsstyrelsen. Beskrivningen är summarisk och kortfattad att läsaren därför måste bibringas den uppfattningen att lämplighetsprövningen sker "på en höft". Så är naturligtvis inte fallet. Socialstyrelsens anvisningar, omfattande rättspraxis samt centrala konferenser kring dessa frågor gör, tvärtemot vad kommissionen påstår, att lämplighetsprövningen blir både ingående och enhetlig. Även i annat avseende innebär kommissionens förslag till vandelsprövning ett steg tillbaka jämfört med rådande ordning. Sålunda ingår inte ovannämnda finansieringsprövning i förslaget. Vidare begränsas prövningen vad avser juridiska personer till styrelseledamöter, verkställande direktörer och vice verkställande direktörer. Enligt kommissionens förslag kommer sålunda vandelsprövningen inte alltid att träffa rätt person dvs. den som har det avgörande inflytandet över rörelsen.

Den hittillsvarande ordningen där den alkoholpolitiska prövningen även fått innefatta en ekonomisk prövning har beroende på vunna erfarenheter visat sig både nödvändig och effektiv. Vid upprepade tillfällen har sålunda visats att den ekonomiska delen är nära förknippad med det alkoholpolitiska området. En uppsplittring av prövningen enligt kommissionens förslag medför också att ett serveringsärende kommer att prövas på två olika ställen – ett förhållande som för den enskilde lätt ger intryck av onödig byråkrati och krångel.

Kommissionen har förutsatt att det kan förhålla sig så att näringstillstånd bara behöver införas i vissa delar av en bransch (s. 365). När det gäller den delen av restaurangbranschen som är reglerad av LHD och därigenom underkastad ingående kontroll kan konstateras att det i dag finns en väl fungerande organisation som åstadkommer i och för sig goda resultat när det gäller att sanera branschen. I sammanhanget bör dock framhållas att resultatet skulle bli ännu bättre om antalet handläggare överensstämde med det som länsstyrelsen har tilldelats. Det framstår som mest rationellt och mindre resurskrävande att den befintliga organisationen fortsätter att handlägga ärendena på sätt som nu sker och att man drar fördelarna av att den rent alkoholpolitiska tillsynen över serveringsställenas skötsel kombineras med granskning av ställenas skötsel ur ekonomisk synpunkt.

12.3.1 Transportrådet:

EKOs förslag innebär att viss del av den yrkesmässiga trafiken – beställningstrafiken för godstransporter – skulle underkastas näringstillstånd i stället för trafiktillstånd.

Som redovisats tidigare är motivet för upprätthållandet av yrkestrafiklagstiftningen i hög grad trafikpolitiskt betingat. Den yrkesmässiga lastbilstrafiken utgör en betydande del i den transportapparat som skall tillgodose samhällets behov av en tillfredsställande transportförsörjning. Det är därför angeläget att lastbilstrafiken även framgent regleras inom ramen för den lagstiftning som behandlar den sammantagna yrkesmässiga trafikapparaten. Ett genomförande av EKOs förslag skulle innebära att den yrkesmässiga lastbilstrafiken så småningom – sedan statsmakterna beslutat att näringstillstånd inte längre skall upprätthållas – skulle komma att vara helt oreglerad. Detta skulle enligt TPR kunna få allvarliga trafikpolitiska konsekvenser för en bransch som redan i dag är starkt överetablerad.

Vad nu har sagts talar enligt TPR emot ett genomförande av EKOs förslag vad avser åkeribranschen.

Förutsättningarna för att kunna få ett näringstillstånd är enligt EKOs förslag att sökanden skall fylla vissa angivna krav vad avser vandel, yrkeskunnande och ekonomisk lämplighet. Bortsett från EKOs förslag om krav på bankgaranti är kraven för erhållande av näringstillstånd identiskt lika de som i dag gäller för erhållande av trafiktillstånd. Även EKOs förslag beträffande återkallelse av tillstånd och varning av tillståndshavare överensstämmer med vad som regleras i yrkestrafiklagstiftningen.

TPRs erfarenheter av den nuvarande lämplighetsprövningen är goda. Genom TPRs föreskriver och allmänna råd samt genom den praxis som har utvecklats i besvärsärenden har större enhetlighet i länsstyrelsernas bedömningar kunnat uppnås. Man har också kunna notera en uppstramning av kraven på de sökande liksom när det gäller användningen av instituten varning och återkallelse. TPR följer också fortlöpande utvecklingen och vidtar eller föreslår de förändringar som det kan finnas anledning till för att förbättra förhållandena inom den yrkesmässiga trafiken.

Eftersom det alltså redan i dag finns ett väl utvecklat och effektivt system med lämplighetsprövning av personer som vill etablera sig inom åkeribranschen saknas det enligt TPR anledning att branschen skall omfattas av en eventuell lagstiftning om näringstillstånd. Det är enligt TPR svårt att inse att den av EKO åsyftade branschsaneringen inte lika väl kan ske inom ramen för yrkestrafiklagstiftningen.

Enligt TPR bör man emellertid med yrkestrafiklagstiftningen som utgångspunkt överväga vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med missförhållanden. Som exempel på frågor som kan övervägas kan nämnas ett förbättrat och utvidgat utnyttjande av olika register och andra hjälpmedel för kontroll av fordonsinnehav, momsregistrering och skattebetalning etc. Vidare bör man arbeta för att åstadkomma ytterligare förbättringar av administrativa rutiner och ett utökat samarbete mellan myndigheter. Det finns även ett klart behov av att se över sanktionerna vid brott mot yrkestrafiklagstiftningen. Nuvarande påföljder för t. ex. olaga yrkesmässig trafik är allt för ringa för att ha någon egentlig effekt. Om man på ett effektivt sätt vill minska den olaga trafiken måste man konstruera påföljderna så att effekterna av ett oegentligt förfarande neutraliseras.

De frågor som nu har berörts bör naturligen övervägas av TPR i samband med det tidigare nämnda uppdraget till TPR att föreslå ytterligare

åtgärder för att komma tillrätta med missförhållanden inom den yrkesmässiga trafiken.

– – –

Vad som anförts i det tidigare innebär sammanfattningsvis att TPR motsätter sig EKOs förslag att åkeribranschen inlemmas i ett eventuellt system med näringstillstånd. Skälen härför är dels av trafikpolitisk natur, dels anser TPR att den prövning som i dag sker inom ramen för yrkestrafiklagstiftningen väl fyller sin funktion som ett medel att förbättra förhållandena inom den yrkesmässiga trafiken. En komplettering av lagstiftningen med krav på bankgaranti i enlighet med vad som har angivits i det tidigare torde också utgöra ett led i åtgärderna för ytterligare förbättringar.

12.3.2 Näringsfrihetsombudsmannen:

Särskilt är det av intresse att se på effekterna av regleringen inom åkerisektorn. Beställningstrafiktillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga förhållanden, ekonomiska förhållanden och andra omständigheter bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Prövningen av personlig lämplighet innefattar sökandens laglydighet. Ekonomiska förhållanden avser främst undersökning av skulder hos kronofogdar. I allmänhet krävs skuldfrihet för tillstånd. Yttrande rörande lämplighet begärs från polismyndighet. Länsstyrelsen svarar för tillståndsgivning och tillsyn. Denna etableringskontroll har alltså i allt väsentligt samma innebörd som den av kommissionen föreslagna. Bl. a. RRV har emellertid i en rapport konstaterat regleringens bristande effektivitet och föreslagit dess slopande. I stället tänker man sig att en förbättrad skatteregistrering av företag, eventuellt i kombination med någon form av skattebevis, skulle göra etableringskontrollen obehövlig. Även taxinäringen hör till de branscher där restföringsfrekvensen är relativt hög trots den kontroll som redan finns.

Det är uppenbarligen andra åtgärder än förhandsprövning av lämplighet m. m. som måste till för att få bort misskötsamma företag. Själva regleringen i dessa branscher ger incitament till lagöverträdelser av olika slag om inte kontrollen kan upprätthållas effektivt. En del typer av lagbrott i strid med regleringen kan påverka konkurrensförhållandena för företag som verkar inom regleringens ram. Botemedlet mot sådana överträdelser, t. ex. svartkörning, är rimligtvis inte ytterligare reglering, utan kanske snarare avreglering och effektivare övervakning av de regler man behåller.

12.3.3 Konsumentverket

Inom *åkeribranschen* har under lång tid konsumenterna haft klara problem. Det gäller då bl. a. bohagsflyttningar som utförts på icke fackmässigt sätt. Det finns skäl att anta att en stor del av konsumenternas problem är förknippade med företag som saknat trafiktillstånd och som opererat inom den "informella sektorn".

12.3.4 Riksrevisionsverket:

RRV avslutade år 1983 en förvaltningsrevision av den yrkesmässiga lastbilstrafiken, varigenom lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik studerades. Vid revisionen kunde bl. a. konstateras att yrkestrafiklagen – vad gäller bilgodstrafiken – sedan behovsprövningen avskaffats kommit att utgöra en rent näringsrättslig reglering (etableringskontroll). Reglering av godstrafiken från trafikpolitiska utgångspunkter skulle enligt

RRVs uppfattning kunna ersättas av ett kontrollsystem av mer generell karaktär.

Revisionens resultat har redovisats i kommissionens betänkande. Enligt RRVs uppfattning är redovisningen av revisionens iakttagelser och slutsatser felaktigt återgivna på några avgörande punkter. Som exempel på missförhållanden inom branschen anförs att svartåkningen enligt RRV torde vara mer omfattande än vad den officiella statistiken utvisar. Detta har RRV inte givit uttryck för. Att antalet verkliga lagöverträdelser är större än de som upptäckts/registrerats är självklart och gäller alla typer av brott. Enligt RRVs uppfattning har svartåkningen minskat kraftigt de senare åren till följd av ökad kontroll från polisens sida.

Även uppgifterna om antalet åkare som inte betalat preliminärskatt för anställda är felaktigt redovisade. De värden RRV redovisat är högstvärden. P. g. a. mättekniska problem torde det verkliga värdet ligga lägre.

Länsstyrelsernas avslag och återkallelser av tillstånd redovisas av kommittén som uttryck för tillståndssystemets verkningsfullhet. Det är emellertid endast ett fåtal tillståndsansökningar som avslagits respektive tillstånd som dragits in p. g. a. åkares olämplighet. Det är än färre avslag och indragningar p. g. a. grov ekonomisk brottslighet. Av de ca 1 800 återkallade tillstånden – varav hälften på länsstyrelsernas initiativ – var orsaken i ca 80 % av fallen att verksamheten hade upphört.

RRV kunde i revisionsrapporten inte visa om olagligheterna inom åkeribranschen var större än inom andra branscher. Beträffande restförda skatter och avgifter kunde en viss omfattning konstateras. Det bör dock påpekas att de som restförts inte är liktydiga med dem som en ev lagstiftning mot ekonomisk brottslighet bör ta sikte på. Det går således inte att utläsa vilka av de restförda som använder sig av restfördhet som ett illojalt konkurrensmedel respektive vilka seriösa företagare som blivit utkonkurrerade av de oseriösa och därmed ådragit sig skatteskulder. RRVs revision visade dock att det var få bland de etablerade åkarna som systematiskt utnyttjade restfördheten.

12.3.5 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Den yrkesmässiga lastbilstrafiken har nyligen varit föremål för studium av riksrevisionsverket i rapporten "Yrkesmässig lastbilstrafik – lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik" (dnr 1982: 420).

Även i det nu aktuella betänkandet tas den yrkesmässiga lastbilstrafiken upp till behandling. Därutöver är inom den yrkesmässiga trafiken även taxibranschen föremål för viss uppmärksamhet.

Rent allmänt kan man hävda att kommissionen haft ett alltför grunt betraktelsesätt vid granskningen av de delar av den yrkesmässiga trafiken, som behandlas i betänkandet. Orsaken till detta står att finna i utredningsdirektiven, som inte givit utrymme för ett brett studium av den yrkesmässiga trafiken.

Liksom riksrevisionsverket har kommissionen haft ett synsätt beträffande den yrkesmässiga trafiken som nästan helt bortser från yrkestrafiklagen som trafikpolitiskt instrument och i allt väsentligt bortser från samma lags betydelse från trafiksäkerhetssynpunkt. Den sektoriserade undersökning som gjorts beträffande lastbilstrafiken och taxitrafiken kan lätt leda till ett sönderbrytande av den helhet, som lagregleringen av den yrkesmässiga trafiken i dag utgör, utan att man kan överblicka konsekvenserna av ett sådant sönderbrytande.

Under årens lopp har riksdag och regering på olika sätt med bl. a. yrkestrafikförfattningarna som verktyg prövat olika metoder att förverkli-

ga de övergripande målen inom intresseområdet. Här skall som ett exempel nämnas 1972 års författningsändringar, som bl. a. syftade till att genom en utbyggnad av lämplighetsprövningen vid tillståndsgivning stödja en från trafikpolitisk synpunkt och med hänsyn till trafiksäkerhetsintressena önskvärd utveckling av den yrkesmässiga lastbilsnäringen i företagsekonomiskt sunda och rationella former. Den år 1972 beslutade formen för lämplighetsprövning har numera för såväl lastbil som taxi ersatts med en ordning, som till stor del bygger på utbildning och uppföljning. Även den nya ordningen torde ha inslag av trafikpolitiska och trafiksäkerhetsmässiga värderingar bakom sig. I vart fall är något annat inte klart uttalat i lagförarbetena.

I fråga om den yrkesmässiga trafiken och trafikpolitiken kan i sammanhanget också nämnas att departementschefen i proposition 1983/84: 65 framhöll att "enligt 1979 års trafikpolitiska beslut skall ett samhällsekonomiskt synsätt prägla trafikpolitiken och de ramar som samhället ställer upp för verksamheten. De regelöverträdelser som förekommer inom yrkestrafiken medför – olika nackdelar från samhällsekonomisk synpunkt".

Statsmakternas värderingar i fråga om den yrkesmässiga trafiken torde få uppfattas så att bekämpandet av ekonomisk brottslighet och illojal konkurrens blivit ett delmål i det trafikpolitiska målet till den del detta mål berör den yrkesmässiga trafiken. Fortfarande är dock de äldre värderingarna aktuella på det sätt som de nu kommer till uttryck i behovsprövning, trafiksäkerhetsbedömning m. m. Mot bakgrund av bl. a. det nu sagda kan ifrågasättas lämpligheten av att bryta ut endast något eller ett par av de olika trafikslagen inom yrkestrafiken och föra över dem till en särskild lagstiftning av samma innehåll i väsentliga delar. Det är måhända enklare och väl så ändamålsenligt att istället komplettera yrkestrafiklagen med regler angående vandelsprövning och ställande av säkerhet.

Det bör för övrigt uppmärksammas att kommissionen tydligen rätt förstått den besvärliga komplikationen med behovsprövning och därför nöjt sig med att föreslå fortsatt utredning beträffande näringstillstånd för taxi.

Kommissionen tar upp frågan om överetablering som orsak till ekonomisk brottslighet. Det hade här varit av värde om kommissionen bättre hade undersökt och redovisat förhållandena inom den yrkesmässiga trafiken till den del behovsprövning sker vid tillståndsgivning.

Det kan också framhållas att förekomsten av skatte- och avgiftsundandragande inom yrkesmässig trafik till viss del kan förklaras av att det först i början av 1980-talet från länsstyrelserna gjordes ingripanden på grund av sådant undandragande i fråga om tillstånd.

På många håll ansågs författningsstöd saknas för sådana ingripanden. Först genom ändring i yrkestrafiklagen (SFS 1984: 83, prop 1983/84: 65 s. 13 ff) har det nyligen helt klarlagts att även den tillståndshavare, som inte betalar skatter och avgifter till det allmänna kan förlora sitt tillstånd (jfr. transportrådet cirkulärskrivelse den 13 december 1982).

Sedan också tillståndshavarna blivit medvetna om den skärpta tillståndsuppföljningen har förhållandena klart förbättrats. I Jönköpings län var det en påtaglig förbättring vid den andra generella uppföljningen (år 1983) i förhållande till den första (år 1982).

Vandelsprövning

Kommissionen gör på s. 294 i betänkandet gällande att någon mer aktiv tillsyn från länsstyrelsernas sida inte förekommer. Detta påstående, som dessutom inte har någon motivering, saknar giltighet. Påståendet kunde säkert ha ägt viss riktighet på 1970-talet och dessförinnan. Under 1980-talet har länsstyrelsernas tillsynsaktivitet höjts betydligt. Särskilt har trans-

portrådets tillkomst och verksamhet haft stor betydelse för hanteringen av återkallelsefrågorna. Vad som i dag brister hos länsstyrelserna är resurserna. Med ökad personaltilldelning inom nuvarande organisation i paritet med vad kommissionen föreslår skulle det vara möjligt att höja tillsynsaktiviteten ytterligare.

Kommissionen har i fråga om vandelsprövningen av företagarna i åkeribranschen föreslagit att denna bör ske inom ramen för den allmänna lagen om näringstillstånd. Som motivering har kommissionen försiktigt uttalat att detta bör leda till en uppstramning av prövningsförfarandet. Denna förmodan är svår att förstå, eftersom innehållet i nuvarande prövning är i stort sett detsamma som den föreslagna. Se betänkandet s. 228 ff. Kvaliteten på den prövning, som sker i dag är god. Den torde inte avsevärt förbättras i den av kommissionen föreslagna ordningen mer än på de punkterna *att* "undersökningstiden" förlängs från två till fem år samt *att* den prövade personkretsen i fråga om juridiska personer vidgas. Dessa förändringar är f. ö. lätta att åstadkomma inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Taxi

Erfarenheterna hitintills såvitt avser Jönköpings län är att förhållandena generellt sett är bättre inom taxi än inom åkeribranschen. En utredning av det slag som kommissionen föreslår är dock motiverad. En sådan utredning torde emellertid inte tillhöra det mest angelägna.

I sammanhanget bör konstateras att kommissionen inte har sysselsatt sig med bussbranschen. Det är förvånande. En undersökning av denna bransch skulle bl. a. ha kunnat tjäna som värdefullt jämförelsematerial. Det är också förvånande att kommissionen utan närmare kommentar lämnat därhän branscher som biluthyrning, transportförmedling och bilskrotning (auktoriserad).

12.3.6 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Sedan bestämmelser om behovsprövning får den yrkesmässiga lastbilstrafiken slopats, omfattar prövningen endast sökandens personliga och ekonomiska förhållanden och sökandens yrkeskunnande. Syftet med tillståndprövningen för åkerinäringen är bl. a. att se till att tillståndshavare fullgör sina skyldigheter mot samhället och i övrigt följer gällande bestämmelser vid utövande av näringen. I detta avseende är likheten med förslaget till lag om näringstillstånd påtaglig. Som framgår av kommissionens betänkande har, trots regleringen av den yrkesmässiga trafiken, ett stort antal åkeriidkare blivit restförda hos kronofogden för oguldna skatter och avgifter. Enligt kommissionen förekommer även ekonomisk brottslighet i branschen.

Länsstyrelsens juridiska enhet har i olika sammanhang, bl. a. som besparingsåtgärd, föreslagit att bestämmelserna om tillståndsprövning i yrkestrafiklagstiftningen skall slopas såvitt avser den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Det har nämligen inte varit möjligt att uppnå syftet med bestämmelserna inom ramen för de resurser som disponerats. Det har också varit tveksamt om det är lämpligt eller ens möjligt att med stöd av yrkestrafiklagstiftningen försöka komma till rätta med eventuella missförhållanden i branschen.

På senare tid har de nu redovisade tankegångarna fått stöd i riksrevisionsverkets rapport den 9 september 1983 (RRV 1982: 240) "Yrkesmässig lastbilstrafik – lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik". I

rapporten förordas bl. a. möjligheten att helt avveckla yrkestrafiklagstiftningen för godstransporter i samband med införandet av ett förbättrat kontrollsystem inom skattelagstiftningens område.

Enligt kommissionens bedömning bör taxi- och busstrafik inte inordnas i systemet med näringstillstånd.

På grund av det ovan sagda anser länsstyrelsen att den yrkesmässiga lastbilstrafiken liksom hela transportverksamheten bör undantas från tillståndsplikt enligt näringstillståndslagen.

12.3.7 Svenska åkeriförbundet:

Åkerinäringen utgör en av de tämligen få näringar, som av ålder är underkastad reglering i form av tillståndsgivning. Principerna för tillståndsgivningen har under åren förändrats och moderniserats. Sålunda har kapacitetsprövningen avskaffats. Detta ledde under åren före och efter 1970 till en omfattande nyetablering och kapacitetsförstärkning, som under den ekonomiska nedgången från den senare delen av 1970-talet och framåt medförde en betydande överkapacitet/överetablering. Eftersom branschen till övervägande del består av mycket små företag med endast ett eller ett fåtal fordon och anställda, släpar anpassningen till en krympande marknad efter. Överkapaciteten har tagit sig uttryck i stark priskonkurrens på en köparens marknad och stundom bristande respekt inför otillåtna konkurrensmedel. Allmänt sett har lönsamheten successivt, med eller utan samhällets stöd i form av perioder av prisregleringar, ökade pålagor etc, sjunkit till alltför låga nivåer. Det nuvarande särskilt stränga prisstoppet utgör ett ytterligare allvarligt hot mot branschens ekonomi.

Som branschorganisation iakttog vi med stigande oro de otillfredsställande avarter och förhållanden, som förekom och som branschen inte ensam kunde rätta till. Även samhällets medverkan behövdes. Därför ingavs 18 december 1980 en omfattande framställning till regeringen. Det bör dock påpekas, att dess utformning i första hand präglades av strävan att åstadkomma bättre effekter av redan stiftade lagar och först i andra hand hemställanden om kompletterande lagstiftning.

Utvecklingen därefter har präglats av stora insatser av både samhället och branschen själv, vilket inneburit en påtaglig uppstramning av trafikens regler och samspelet med andra, mer generella regelsystem, såsom på skatte-, avgifts- och uppbördsområdena. Tillsammans med arbetsgrupper i kommunikationsdepartementet och transportrådet har vi deltagit i arbetet med regelsystemens samordning och förbättringar, och transportrådets regler för tillståndsgivning och tillsyn har varit vägledande sedan slutet av 1982. Denna uppstramande process, som alltså startat under senare år och är av långsiktig karaktär, är påtagligt inledd och lär inte kunna betraktas som avslutad inom närmast överskådlig tid. År 1983 får avses vara det första egentliga arbetsåret för den aktiverade tillsynen från länsstyrelsernas och uppbördsväsendets sida ifråga om försumliga tillståndshavare. Effekterna därav kan enligt vår mening inte ha hunnit avspeglas i större grad i det statistikunderlag, som stått till EKO-kommissionens förfogande, t. ex. i fråga om restförda skatter m. m. Av tabellerna 14: 1–14: 3 i betänkandet framgår också, att antalet restförda varit nästan konstant sedan år 1980, dvs. det år, då vi med skärpa aktualiserade flertalet av de numera vidtagna och talrika förändringarna.

Förutsättningarna för "svart arbete" i form av kvittolösa transporter är för åkerinäringens del av begränsad omfattning och uppfattas inte som något nämnvärt problem ur konkurrenssynpunkt. Transportköparna utgörs i huvudsak av näringslivet, affärsdrivande verk och förvaltningar i

stat och kommuner, vilka kräver korrekt dokumentation för betalning av transporttjänster. Kontant betalning vid transporttillfället är mycket sällsynt. Marknaden för transporter åt privata konsumenter med lägre eller inga krav på dokumentation får anses vara förhållandevis obetydlig.

Med bestämdhet vill vi hävda att den enligt statistiken restförda andelen åkerier, 22,8 %, inte är ett uttryck för utbredning av ekonomisk brottslighet inom åkerinäringen utan till allt övervägande del är en följd av långvarig konjunkturnedgång med svag lönsamhet och därav uppkommen bristande förmåga hos berörda företagare att i rätt tid göra rätt för sig. Det finns inga tecken på att för landet som helhet den egentliga ekonomiska brottsligheten skulle vara mer utbredd inom åkerinäringen än i andra branscher.

I vår organisation finns en åkeriförening i varje län. Föreningarna samarbetar med respektive länsstyrelser i fråga om uppföljning av såväl medlemmarnas som utomstående åkeriers uppbördsförhållanden och utövar särskild uppsikt över medlemsföretag i utsatt situation inom de former, som en förening kan tillämpa mot sina medlemmar. Förbundets medlemsantal uppgår, som inledningsvis angivits, till ungefär 14000 åkerier.

Nyligen genomfört stickprov hos 10 föreningar (ej storstadslän) visar restföringsgrader på 17, 12, 8, 11, 20, 10, 10, 10, 15 och 6 %.

Åkeriförbundet genomför sedan 1983 den utbildning, som föreskrivits av transportrådet som ett av flera villkor för beviljande av nya trafiktillstånd. En rapport över försöksåret 1983 har utarbetats inom kommunikationsdepartementet av arbetsgruppen (K 1982:C) och redovisats i stencil 1984-02-07. Av denna framgår bl. a., att 1 263 personer deltagit i 63 kurser på ett stort antal orter. Kravet på utbildningen kvarstår, och kursverksamheten bedrivs i år i minst samma omfattning. Under första halvåret 1984 anordnades 44 kurser med 906 deltagare.

Kursen "Eget på väg" har befunnits väl lämpad för de blivande tillståndshavarna. Det bör noteras, att denna första branschutbildning riktar sig till personer, som inte är eller hunnit bli förbundsmedlemmar. Vidare utformas numera vissa rutiner för att fortsättningsvis erbjuda en del av dem som gått "Eget på väg" – kurserna vidare branschanpassad utbildning inom den ordinarie utbildningsverksamhet, som förbundet sedan länge utvecklat och utökat, trots begränsade resurser.

Om den nuvarande yrkestrafiklagstiftningens innehåll och utformning råder bred politisk enighet och den har också i huvudsak branschorganisationens stöd. Vårt främsta yrkande gäller avskaffande av de undantag från krav på trafiktillstånd, som nu finns.

Vi anser inte, att lagstiftningen inkräktar på de grundläggande principerna för näringsfriheten som sådan. Genom samordning med annan lagstiftning, främst på skatte- och uppbördsområdet, finns enligt vår mening de behövliga förutsättningarna för samhället att bevaka sitt intresse av att reglerna efterlevs. Ytterligare lagstiftning framstår därför inte som meningsfull och ägnad att förbättra betingelserna för åkerinäringens ställning i samhället.

– – –

Ett särskilt problem utgör etablering inom de transportområden, som för närvarande är undantagna från tillståndskrav, såsom vissa transporter för jord- och skogsbruket, renhållning, bärgning m. m. (SFS 1979:871, 1 kap, 4 §). Vår uppfattning har sedan länge varit, att dessa undantag bör avskaffas eller i vart fall kraftigt begränsas. Frågan aktualiseras ytterligare, om nya krav för etablering på transportområdet skulle införas. Att viss yrkesmässig trafik skulle vara underkastad särskilda krav och annan icke, är helt oacceptabelt.

12.3.8 Svenska Taxiförbundet:

Kommissionen anför (s. 296) att på grundval av redovisat material, talar mycket för att det finns betydande missförhållanden inom taxinäringen. Kommissionens slutsats grundar sig på taxeringsrevision vid en länsstyrelse avseende ett taxeringsår avseende tre orter för hela landet. Vid en jämförelse med riksrevisionsverkets revisionsstatistik kan avsevärda skillnader mellan de redovisade höjda taxerade inkomsterna påvisas. Att på grundval av detta bristfälliga material införa de ytterligare regleringar som kommissionen redovisar i sitt delbetänkande, kan för taxibranschens del icke accepteras.

Svenska Taxiförbundet har emellertid inget att invända mot kommissionens förslag att en särskild utredning av förhållandena inom taxinäringen görs. Den osäkerhet i bedömningarna som redovisas hittills bör undanröjas.

12.3.9 Svenska Transportarbetareförbundet:

Kommissionen har valt ut fem branscher där missförhållandena anses särskilt graverande. Man har företagit omfattande utredningar som med all önskvärd tydlighet dokumenterar detta. Förbundet har inga skäl att tvivla på kommissionens slutsatser och kan vitsorda att för transportbranschen är dessa de rätta. Förbundet kan dessutom vitsorda att taxibranschen är föremål för fiffelverksamhet i minst lika stor omfattning som de andra aktuella branscherna och vill i detta sammanhang rikta en allvarlig invändning mot att man för taxibranschens vidkommande endast föreslår fortsatt utredning. Vi anser att detta är slöseri med tid och resurser; fusket med taxametrar och svartkörningar är allom bekant och andra oegentligheter inom branschen är åtminstone bekant för oss. Sådana vanligt förekommande är att åkaren lånar eller hyr ut taxitillståndet (plåten), kör med en "vit" och en "svart" bil, etc. I de fall där polis och skattemyndigheter har företagit granskning av taxinäringen har detta i så gott som samtliga fall lett till dryga efterräkningar för berörda åkare. För förbundet är det ett oeftergivligt krav att även taxibranschen innefattas av den nya lagen om näringstillstånd.

– – –

Av förslaget framgår vidare att det får avgöras från bransch till bransch om samtliga eller endast vissa av de uppställda tillståndskriterierna skall gälla. För transportbranschens vidkommande kan förbundet intyga att behov föreligger för samtliga tre kriterier.

Förbundet tillstyrker avslutningsvis kommitténs förslag om upprättandet av branschregister.

12.3.10 Intresseföreningen för enhetscheferna vid länsstyrelsernas juridiska enheter:

Rent allmänt får inledningsvis framhållas att kommissionen mot ekonomisk brottslighet (i fortsättningen benämnd kommissionen) helt synes ha bortsett från att yrkestrafiklagen är ett instrument för förverkligande av bl. a. trafikpolitiska och trafiksäkerhetsmässiga mål.

Här skall endast erinras om att 1972 års författningsändringar bl. a. syftade till att genom en utbyggnad av lämplighetsprövningen vid tillståndsgivning stödja en från trafikpolitisk synpunkt och med hänsyn till trafiksäkerhetsintressena önskvärd utveckling av den yrkesmässiga lastbilsnäringen i företagsekonomiskt sunda och rationella former.

Den år 1972 beslutade formen för lämplighetsprövning har fr. o. m. 1983 ersatts med en ordning, som till stor del bygger på utbildning och uppföljning. Även den nya ordningen torde ha inslag av trafikpolitiska och trafiksäkerhetsmässiga värderingar bakom sig. I vart fall är något annat inte klart uttalat i lagförarbetena.

Jämväl i prop 1983/84: 65, s. 15, har departementschefen anfört att arbetet att genom en konsekvent genomförd lämplighetsprövning åstadkomma så goda förhållanden som möjligt inom yrkestrafiken bör fortsätta – inte minst mot bakgrund av att detta arbete även är betydelsefullt ur såväl trafiksäkerhetsmässig som trafikpolitisk synpunkt.

Vi vill med hänvisning till det nu sagda framhålla att ett förverkligande av kommissionens förslag beträffande åkerier bör föregås av en djupare analys och bedömning från trafikpolitisk och trafiksäkerhetsmässig synpunkt.

Det sagda är särskilt viktigt eftersom kommissionen inte angivit vad som skall ske med åkerierna sedan tvånget på näringstillstånd upphört. Skall åkerierna då återföras till yrkestrafiklagen eller skall de vara utan särskild reglering?

Kommissionen har beträffande taxi ej tagit slutlig ställning utan endast föreslagit ytterligare utredning.

Till skillnad från åkerirörelse är taxirörelse vid tillståndsprövning utsatt även för behovsbedömning. Kommissionen har inte närmare redovisat hur behovsbedömningen skall komma in vid prövningen av näringstillstånd. Måhända kommissionen har tänkt sig en dubbel tillståndsprövning beträffande taxi *dels* en behovsbedömning enligt yrkestrafiklagen, *dels* vandelsprövning med mera enligt den föreslagna lagen om näringstillstånd?

Det nu sagda äger motsvarande tillämpning på närliggande branscher, som inte berörts av kommissionen, nämligen uthyrning av bussar, transportförmedling och bussrörelse (linje- och beställningstrafik).

De flesta frågor om behovsprövning inom trafiksidan har naturligare hemvist inom planeringsavdelningen än inom allmänna enheten. Denna naturliga hemvist accentueras då en bransch efter en viss tid lyfts ur regleringen enligt den föreslagna lagen om näringstillstånd. När detta sker saknas all anknytning till allmänna enheten.

Behovsbedömningsfrågorna har ofta en nära anknytning till trafikplaneringsfrågorna, vilka handläggs inom planeringsavdelningen, som har nära kontakter med länstrafikbolaget och kommunala trafikorgan.

Vad gäller prövningen av den yrkesmässiga trafiken enligt yrkestrafiklagen i jämförelse med prövningen enligt den föreslagna lagen om näringstillstånd vill vi framhålla att den s. k. vandelsprövningen i stort sett är den samma i båda fallen. Den föreslagna bredare prövningen av styrelseledamöter m. m. i aktiebolag torde lätt – om så finnes önskvärt – tas in i yrkestrafiklagen. Vidare skulle transportrådets anvisningar kunna omarbetas så att "undersökningstiden" blir fem år i stället för två.

Utbildningskravet är i de båda fallen jämbördiga, även om det för närvarande enligt yrkestrafiklagen ej finns något särskilt utbildningskrav i fråga om buss. Krav på sådan utbildning torde dock ganska snart komma att ställas inom ramen för yrkestrafiklagen.

Också bestämmelser om krav på säkerhet kan med lätthet – om så önskas – föras in i yrkestrafiklagen.

Vi kan inte finna att kommissionens förslag skulle medföra några nämnvärda förbättringar beträffande tillståndsprövning, tillsyn m. m. i förhållande till nuvarande ordning. Vi har också pekat på några ofullständigheter i förslaget.

Mot bakgrund av det anförda vill vi såvitt avser den yrkesmässiga trafiken avstyrka att förslaget genomförs.

12.3.11 Föreningen för cheferna för länsstyrelsernas allmänna enheter:

Vad sedan angår den yrkesmässiga trafiken vill föreningen i detta sammanhang understryka vikten av att denna ärendegrupp får en ändrad organisatorisk handläggning inom länsstyrelseorganisationen. Bl. a. har det i Statskontorets rapport 1983:41 s. 154 och i Riksrevisionsverkets rapport 1982:420 påtalats att det ur ett flertal synpunkter är fel att den yrkesmässiga trafiken handläggs inom länsstyrelsens planeringsavdelning. Föreningen instämmer således i kommissionens förslag om att den yrkesmässiga trafiken bör bli föremål för näringstillstånd och bör handläggas på den allmänna enheten där bil- och körkortsregistret organisatorisk är beläget och där den kommande näringsfunktionen även skall ha sitt hemvist.

12.4 Schaktentreprenadbranschen

12.4.1 Schaktentreprenörernas riksförbund:

Kommissionens rekommendation vad gäller schaktentreprenadbranschen är att bankgaranti och viss utbildning skall uppställas som villkor för näringstillstånd. Vandelsprövning rekommenderas däremot inte av kommissionen för schaktentreprenadbranschens del. Det innebär att ekonomisk brottslighet i egentlig mening inte förekommer i denna bransch enligt kommissionen. Vandelsprövning är ju medlet mot ekonomisk brottslighet enligt kommissionens synsätt.

– – –

Som EKO-kommissionen själv påpekar, så är överkapaciteten en tungt bidragande orsak till skatte- och avgiftsundandragandet i branschen. En rimlig förstahandsåtgärd från statsmakternas sida – om man vill komma till rätta med dessa ekonomiska oegentligheter – vore att arbeta för en jämnare sysselsättning inom bygg- och anläggningsbranschen i stället för att försöka "straffa" bort överkapaciteten.

EKO-kommissionen pekar på (s. 229) att av de i skatteregistret näringsgrenskodade schaktföretagen i Stockholms län (1 217 st) var år 1983 554 st restförda hos kronofogdemyndigheterna, vilket motsvarar 46 %.

Motsvarande undersökningar under våren 1984 visar på en väsentligt minskad restföringsfrekvens bland ifrågavarande företag – omkring 30 %. Det innebär en minskning av restföringen med 15 procentenheter eller 33 %, jämfört med EKO-kommissionens undersökning.

För övriga delar av landet har motsvarande jämförelser inte kunnat göras. Det är dock sannolikt att restföringsfrekvensen även där har sjunkit i motsvarande utsträckning.

Orsakerna härtill har inte närmare analyserats av oss. En rimlig förklaring kan dock vara att sysselsättningen inom branschen förbättrats något under senare år.

– – –

Mot bakgrund av vad som här anförts är det emellertid rimligt att hävda att om EKO-kommissionens undersökning hade gjorts några år tidigare – då branschen ännu inte kommit in i den djupa sysselsättningssvackan – eller några år senare – då ändringarna i upphandlingsförordningen och -reglementet slagit igenom med full kraft och sysselsättningen eventuellt också hade varit bättre – så skulle den uppmätta restföringsfrekvensen ha varit lägre. Schaktentreprenader och andra grundarbeten skulle då mycket väl genomsnittligt ha kunnat falla under 20 %-gränsen och därigenom inte blivit föremål för kommissionens rekommendation till näringstillstånd. Kommissionens urval av s. k. krisbranscher framstår således som något slumpartat.

– – –

En avgörande teknisk invändning mot tanken på näringstillstånd inom schaktentreprenadbranschen är oklarheten om vad denna bransch skall anses omfatta. Begrepp som "bransch" eller "näringsgren" har ingen entydig innebörd, medger kommissionen (s. 222). "Det finns ingen helt entydig definition av schaktentreprenörverksamhet" påpekar kommissionen också. "Till näringsgren brukar räknas sådana företag som till schaktnings-, anläggnings- och rivningsverksamhet ställer maskiner och maskinskötare till förfogande. Förutom renodlade schaktningsmaskiner såsom grävskopor och bulldozers förekommer även lastare och s.k. dumpers m.m." (s. 129–130).

Förhållandena är emellertid mer komplicerade än vad kommissionen föreställer sig. Frågan är om man med schaktentreprenader menar typen av arbete som utförs eller de redskap – maskiner – som används.

– – –

Vi menar alltså att det är praktiskt ogörligt att definiera ett schaktentreprenadföretag, därför att

– schaktningsarbeten utförs av andra än schaktentreprenörer
– schaktentreprenörer utför annat än schaktningsarbeten.

I takt med den tekniska utvecklingen och anläggningsarbetenas minskning, så blir detta definitionsproblem allt mer uttalat.

För vår egen del har vi allt mer börjat att betrakta oss som en organisation för företag som tillhandahåller entreprenadmaskiner med förare, oavsett användningsområde. Vi har därmed blivit mer ett förbund för maskinentreprenörer än för schaktentreprenörer, även om schaktningsarbeten i egentlig mening fortfarande torde vara den dominerande sysselsättningen bland medlemsföretagen.

I likhet med många andra branschorganisationer, så efterlyser vi ett register över dem som är verksamma i branschen. Ett branschregister i bemärkelsen företagsregister är emellertid meningslöst för vår del, eftersom det – som torde ha framgått – inte går att avgöra vilka företag det är som skall registreras. Vårt branschregister är i stället ett register över arbetsredskapen – entreprenadmaskinerna eller motorredskapen.

– – –

Vi vill med bestämdhet hävda, att utan ett heltäckande motorredskapsregister så är det i stort sett meningslöst att försöka tillgripa reglerande åtgärder mot den bransch som sysslar med uthyrning av entreprenadmaskiner med förare, bl.a. för schaktningsarbeten. Detta innebär emellertid inte att vi menar att näringstillstånd är den riktiga sanerande åtgärden om och när ett motorredskapsregister införs. Till den frågan får vi återkomma när registret är infört, med beaktande av de förhållanden som då föreligger.

– – –

Som framgår av kommissionens delbetänkande (s. 300), så har vi hävdat att förekommande problem i första hand är att hänföra till storstadsområdena, samt att det är en markant skillnad mellan organiserade och icke organiserade företag i vad gäller förekomsten av ekonomiska oegentligheter.

– – –

Restföringsfrekvensen bland våra medlemmar i Stockholms län skulle således ligga på 18,4%, vilket ligger under den nedre gräns på 20% som EKO-kommissionen har satt för rekommendation till näringstillstånd (s. 270).

Våra medlemmar är också restförda för lägre belopp än genomsnittet. Mindre än 30% av våra restförda medlemmar i Stockholms län resterar med belopp över 50 000 kr. Enligt EKO-kommissionen var vid deras undersökningstillfälle 47% av alla restförda med näringsgrenskoden Schakt-

entreprenader och andra grundarbeten restförda för belopp över 50000 kr.

Oavsett av om man jämför restföringsfrekvensen bland våra medlemmar i Stockholms län (18,4%) med EKO-kommissionens uppgifter om den genomsnittliga restföringen i länet (46%) eller med våra motsvarande, senare uppgifter (30%) så kan man hävda att restföring är väsentligt mycket vanligare utanför än inom våra led.

Motsvarande beräkningar kan göras för övriga län som omfattas av REX-systemet. De skulle med all sannolikhet utvisa i stort sett samma relationstal som i Stockholms län.

EKO-kommissionen nämner att vi har vidtagit vissa åtgärder för att åstadkomma en självsanering bland schaktföretag. Med hänsyn till de resultat som vi kan redovisa för Stockholms län så får man säga att de åtgärder som vi vidtagit har varit framgångsrika.

– – –

En starkt bidragande orsak till de goda resultat som vi har uppnått, torde vara våra stränga antagningskrav i kombination med en lokal medlemsantagning.

Enligt våra stadgar skall medlem

- ha ordnad ekonomi och vara välkänd;
- vara registrerad i handelsregister, aktiebolagsregister eller föreningsregister;
- ha företagsförsäkringar, minst omfattande försäkring för entreprenadmaskiner, ansvarsförsäkring och företagsrättsskyddsförsäkring;
- besitta godtagbara tekniska, ekonomiska och administrativa kunskaper, samt
- vara ansluten till arbetsgivarorganisation

12.5 Måleribranschen

12.5.1 Målaremästarnas riksförening:

Genom en ständig ökning av den arbetsintensiva ommålningssektorn är måleriets marknadsutsikter goda. Trots detta har branschens arbetsvolym under de senaste 10 åren sjunkit med cirka 7000 årsarbetare. Den huvudsakliga förklaringen härtill är den växande svartsektorn.

– – –

Den hemliga målerimarknaden har uppskattats till cirka 18000 årsarbetare. Cirka 6500 av dessa årsarbeten var enligt en BRÅ-utredning 1979 att hänföra till den svarta marknaden. Det torde finnas anledning att anta att den sistnämnda siffran snarast ökat under början av 80-talet.

Bakgrunden till den svarta målerimarknaden är naturligtvis i första hand marginalskatte- och avgiftssituationen som ger särskilt svåra förutsättningar för en arbetskraftsintensiv verksamhet som måleri. Drivkraften bakom etableringen inom denna sektor är enligt vår mening uteslutande en strävan att undgå skatter och avgifter.

Schablonbeskattningen av villor är också en starkt bidragande orsak till måleribranschens problem med oseriös företagsamhet.

– – –

Måleribranschen befarar dessutom att ytterligare tillskott till den svarta målerisektorn kommer att uppstå genom att fastighetsägarens ovillkorliga skyldighet att ombesörja lägenhetsunderhållet slopats.

– – –

Måleribranschen är en utpräglad hantverksbransch och de hjälpmedel som behövs för att etablera ett s. k. enpersonsföretag eller att arbeta svart utanför ett anställningsförhållande är i stort sett inga. De verktyg som

målaren arbetar med dagligen ägs också av honom själv och därför kan en målare från en dag till en annan etablera sig som s. k. enmansföretagare. Ofta har också målaren redan som anställd tämligen omfattande kundkontakter vilket gör att även denna del av etableringen kan ske lättvindigt. Eftersom denna typ av måleriföretag i stort sett saknar substans är det också helt naturligt att indrivningen av eventuella skatte- och avgiftsskulder erbjuder stora problem för myndigheterna. Detta har också i hög grad bekräftas vid de kontakter som Målaremästarnas Riksförening haft med Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Även ur konsumentskyddssynpunkt är de oseriösa enmansföretagen inom måleribranschen ett stort problem. Det har visat sig att Allmänna Reklamationsnämnden haft mycket svårt att få dessa företag att efterleva de beslut som fattats. Detta beror som regel på att företaget i sin tidigare form inte längre existerar eller på att det upphör att existera när Reklamationsnämndens beslut meddelats.

De seriösa måleriföretagen som skall betala skatter och sociala avgifter har som tidigare nämnts mycket svårt att konkurrera med de oseriösa företagen när det gäller måleritjänster till privatpersoner såsom villaägare, fritidshusägare och bostadsrättsinnehavare. Dessutom har under de senaste åren de oseriösa företagen även gjort marknadsinbrytningar bland de professionella beställarna.

– – –

Målaremästarnas Riksförening anser att problemen med svartarbete inte i första hand är att statskassan undrandras inkomster utan det är framför allt de fördelningspolitiska effekterna som är problemet. Genom dessa urholkas människors förtroende för skattesystemet och i vissa branscher kan dessa problem ge rent förödande effekter. Enligt vår mening har måleribranschen nått en punkt då man inte längre kan acceptera en ständig avtappning på personella resurser till den svarta marknaden. Vi har vidare noterat att det politiska intresset för att vidta åtgärder på området hittills varit tämligen svalt.

12.5.2 Målareförbundet:

Vi delar inte helt kommissionens uppfattning att en väl fungerande konkurrens reglerar antalet företag som är av behovet. Förbundet stödjer trots det kommissionens uppfattning att begränsa prövningen till vandelsprövning, och kontroll att grundläggande utbildning föreligger kompletterat med eventuella ekonomiska garantier.

– – –

Målareförbundet anser att situationen är sådan i branschen, att ovanstående ingredienser i kommissionens förslag om näringstillståndsprövning bör ingå när det gäller måleribranschen.

Vi vill dock understryka att billackeringsbranschen är även den infekterad av fiffel på ett sätt som gör den kvalificerad för inrättandet av näringstillståndprövning. Vi delar dock kommissionens uppfattning, att man icke bör ta för många områden åt gången, varför billackeringsbranschen kan anstå tills vidare.

Vi delar uppfatningen att näringstillståndsprövning bör omfatta såväl nytillträdande som befintliga företag.

12.6.1 Riksförsäkringsverket:

I sitt remissyttrande den 11 februari 1977 över statens industriverks utredning Etablering och konkurser i byggnadsindustrin (SIND 1976: 2) har verket bl. a. anfört följande beträffande de i utredningen nämnda missförhållandena.

Riksförsäkringsverket har erfarenhet av de påtalade förhållandena inom byggnadsindustrin i huvudsakligen två avseenden. Dels föreligger vissa svårigheter att påföra vederbörliga arbetsgivaravgifter inom entreprenadområdet, dels förorsakar avgöranden i arbetsgivar- och arbetstagarfrågor beträffande mindre och tillfällig byggnadsverksamhet ofta ett omfattande utredningsarbete.

– – –

Problemen med misskötsamma småföretagare i byggbranschen torde dock i framtiden bli mindre genom den fr. o. m. år 1983 gällande lagen (1982: 1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar.

Verket har velat framhålla att missförhållanden – i huvudsak beträffande arbetsgivaravgifter – föreligger och att en sanering är önskvärd. Verket har också påpekat att det finns en mängd andra problem är det statliga kontrollintresset att beakta vid ett ställningstagande.

12.6.2 Konsumentverket

Förhållandena inom *byggbranschen* har tidigare utretts av Statens Industriverk. Av Industriverkets utredningsrapport (SIND 1976: 2). Etableringar och konkurser i byggnadsindustrin framgår bl. a. att antalet konkurser i relation till företagsbeståndet var osedvanligt högt i delar av byggnadsindustrin samt att skuldbelastningen vid konkurstillfället syntes vara högre för konkurser i byggnadsindustrin än för konkurser i näringslivet som helhet. Rapporten har hittills inte lett till några åtgärder.

Enligt Konsumentverkets erfarenheter är behovet av skydd för enskilde konsumenten ovanligt stort i samband med förvärv av småhus men även i samband med större om- och tillbyggnader samt reparationer av bostäder.

Avtal om uppförande eller köp av småhus rör oftast värden av sådan storlek att den enskildes ekonomi påverkas på ett avgörande sätt. Har den enskilde anlitat ett byggnadsföretag som av ekonomiska skäl inte kan ta ansvar för fel och brister som det avtalsmässigt åvilar entreprenören att avhjälpa drabbas konsumenten osedvanligt hårt ekonomiskt.

Det garanti- och försäkringssystem som numera är obligatoriskt för statsbelånade gruppbyggda småhus kan i framtiden förväntas gälla för en stor del av den statsbelånade styckehusbyggnationen. Det kan dock konstateras att det under en lång tid kommer att finnas småhus med fel och brister som saknar detta försäkringsskydd.

12.6.3 Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet:

Enligt förbundets uppfattning förekommer en inte oväsentlig del av ekonomiska brott inom plåtslageriverksamheten. Förbundet vill speciellt åberopa den ökning som skett av konkurser samt problematiken med att enmansföretag slår sig samman och utför större entreprenader. Enmansföretagen är ibland registrerade och ibland oregistrerade. Förbundet och i stort sett även myndigheterna saknar kontrollmöjlighet över dessa företag, var-

för detta är ett uppenbart problem, dels för branschens seriösa företag och även för skattemyndigheterna m fl myndigheter.

Det är av yttersta vikt att byggnadsplåtslageriföretag omfattas av den tilltänkta etableringskontrollen. Dels på grund av de negativa siffror som framgår i utredningen angående restförda företag och dels för att komma till rätta med den ohämmade etableringen av enskilda näringsidkare. Dessa företag för en illojal konkurrens gentemot de seriösa företagen, vilket i sin tur innebär svårigheter för de seriösa arbetsgivarna att kunna konkurrera inom lagliga villkor. Den illojala konkurrens som dessa enmansföretag spekulerar i är bl. a. underlåtenhet att tillhandahålla ställningar och skyddsanordningar. Dessutom förekommer utbetalningar av s. k. "svarta löner" och ogrundade traktamentesersättningar.

Byggplåtslageribranschen kan till stora delar jämföras med vad som sker i måleribranschen. Vad som betänkandet uttryckt om måleribranschen är i stort gällande även för plåtslageribranschen.

Förbundets motpart, således Plåtslageriernas Riksförbund, är införstått med att det bör ställas vissa krav på den som vill etablera sig som näringsidkare inom plåtslageribranschen.

12.6.4 Svenska byggnadsarbetareförbundet:

Som framgått ovan har kommissionen föreslagit sju branscher för vilka krav på näringstillstånd införs. I princip har förbundet inget att invända mot att lagen omfattar de nämnda branscherna. Förbundet vill dock med skärpa framföra ett krav på att också hela byggbranschen skall omfattas av lagen. Detta är ett krav som förbundet drivit sedan början av 1970-talet.

Bakgrunden till förbundets krav på införandet av etableringskontroll inom byggbranschen står att finna i förekomsten av en mycket omfattande oseriös verksamhet i branschen. De försök som gjorts till en kvantifiering av densamma har entydigt visat att byggbranschen är extremt utsatt i detta avseende. De flesta bedömare synes också vara överens om att problemen nu blivit så akuta att de seriösa företagens överlevnadsmöjligheter allvarligt hotas.

Den under 1970-talet mycket starka tillströmningen av småföretag till branschen, har medfört att det idag är näst intill omöjligt att kontrollera att lagar och avtal följs inom branschens småföretagssektor. Under 1970-talet har antalet enmansföretag inom byggnadshantverksindustrin mer än tredubblats. Under samma period har också antalet företag inom husbyggnads- och anläggningsindustrin nära nog fördubblats. Då marknaden samtidigt stagnerat har denna explosionsartade företagstillväxt inneburit att konkurrensförhållandena skärpts mycket markant.

Förklaringen till att antalet företag ökat så kraftigt trots att marknaden stagnerat, står bl. a. att finna i produktionens låga kapitalintensitet. Denna gör det möjligt att etablera sig som egen företagare med endast en mycket begränsad egen kapitalinsats. Tyvärr har detta också i många fall medfört att man startat ett företag utan att äga ens elementära kunskaper vare sig om ett företags skötsel eller om gällande lagar och avtal. Därigenom har man ofta, med eller utan avsikt, kommit att åsidosätta sina skyldigheter såväl mot kunder, leverantörer och anställda som gentemot samhället. Som en följd av detta har branschen sedan 1970-talets början bl. a. uppvisat ett exceptionellt stort antal konkurser. Samtidigt har också andelen mindre konkurser bland dessa ökat oroväckande snabbt.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att problemens omfattning idag är så väl kända att det inte föreligger någon som helst tvekan om det angelägna i att inkludera byggföretagen bland de företag för vilka

näringstillstånd skall krävas. Förbundet vill därför upprepa sitt, vid flera tidigare tillfällen framförda krav på införandet av näringstillstånd i byggbranschen.

12.7 Städbranschen

12.7.1 Riksförsäkringsverket:

Beträffande städbranschen har riksförsäkringsverket i sitt remissyttrande den 5 december 1980 över betänkandet (SOU 1979:88) Städbranschen bl. a. anfört följande.

Riksförsäkringsverket kan vitsorda, att det förekommer problem i avgiftshänseende beträffande städföretagen. Problemen består i huvudsak dels i att städföretagen använder s. k. "svart" eller "grå" arbetskraft, dels i att de genom att teckna "entreprenadavtal" med användarna ger dessa den uppfattningen, att de inte skall behöva betala arbetsgivaravgifter. I många fall torde dock initiativtagaren till "entreprenadavtalet" vara användaren själv.

Försäkringspliktssektionen inom riksförsäkringsverkets avgiftsbyrå har under senare år handlagt många ärenden, där fråga varit om städare varit arbetstagare eller egen företagare (rörelseidkare). Någon uppgift om antalet ärenden kan dock inte lämnas.

Däremot kan nämnas att verkets beslut i dessa ärenden blivit föremål för försäkringsdomstolens (numera försäkringsöverdomstolen) prövning i ett 40-tal fall. I de aktuella målen förekommer såväl fysiska som juridiska personer på arbetsgivarsidan. I så gott som samtliga mål har arbetsgivaren uppgett, att de utbetalade ersättningarna till städarna grundats på skriftliga eller muntliga entreprenadkontrakt med personer som drev verksamheten som egna företagare med eller utan egna firmor. Endast i ett fall har försäkringsdomstolen med hänsyn till att städaren hade en inregistrerad firma funnit, att han inte var att anse som arbetstagare. I samtliga övriga mål har försäkringsdomstolen funnit städarna vara att anse som arbetstagare.

Riksförsäkringsverket har även utrett ett stort antal arbetstagarfrågor inom fönsterputsarbranschen. Här förekommer det att större företag anlitar s. k. "underentreprenörer", vilka verket dock i allmänhet funnit vara arbetstagare, trots att de ibland haft inregistrerade firmor eller anlitat medhjälpare. Även inom denna kategori har försäkringsdomstolen i samtliga avgjorda mål utom ett funnit arbetstagarförhållande föreligga.

Med nu nämnda citat ur tidigare remissyttranden har riksförsäkringsverket velat framhålla, att verket i olika sammanhang påpekat att missförhållanden – i huvudsak beträffande arbetsgivaravgifter – föreligger inom vissa branscher och att en sanering vore önskvärd. Däremot finns anledning att också peka på, att det finns en mängd andra problem än det statliga kontrollintresset att beakta vid ett ställningstagande till ett sådant förslag som det nu aktuella.

12.7.2 Konsumentverket:

Inom städbranschen är inga större konsumentproblem kända för konsumentverket.

12.7.3 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Länsstyrelsen yttrade sig 1980-06-19 över betänkande av städbranschutredningen (SOU 1979: 88). Därvid framhölls att de kontrollåtgärder, som behövde vidtas på skatte-, avgifts- och uppbördsområdena, var sådana som gällde alla företag vilka arbetade under liknande förhållanden som städentreprenadföretagen. Åtgärderna borde därför inte riktas mot en enda bransch utan mot företeelser som var gemensamma för branscher med liknande arbetsförhållanden och struktur. Länsstyrelsen avstyrkte förslag om obligatorisk registrering. Förhållandena inom städbranschen ansågs inte vara sådana att det kunde anses vara motiverat att separat för branschen införa en obligatorisk registrering vid sidan av redan förekommande registrering i handels- och aktiebolagsregister. Länsstyrelsen uttalade vidare att de missförhållanden, som framkommit beträffande städentreprenadbranschen, inte var av den omfattningen att en obligatorisk tillståndsgivning var motiverad.

12.7.4 Sveriges Städentreprenörers Förbund:

Enligt kommissionens förslag är städbranschen en av de branscher som bör omfattas av systemet med näringstillstånd. Ett tungt vägande skäl härför är att kommissionen anser att branschen har en oacceptabelt stor andel företag med restförda skatter och avgifter (22,6%). Detta visas med exempel ur kronofogdemyndigheternas s. k. REX-register.

Av undersökta branscher är städbranschen antalsmässigt den näst minsta. Detta gör att även ett litet antal felande företag ger ett stort procentuellt utslag vid jämförelser inom den egna gruppen.

Ser man däremot till det totala antalet restförda företag i de undersökta branscherna svarar städbranschen för mindre än två procent. VVS-branschen anges av kommissionen som exempel på en bransch där förhållandena är mera normala. Denna bransch svarar dock för närmare fem procent av det totala antalet restförda företag.

Kommissionen hänvisar flera gånger till den statliga städbranschutredningen (SOU 1979: 88) och anser sig där finna argument för att branschen bör omfattas av näringstillstånd. Det går emellertid också bra att i städbranschutredningen finna argument för en motsatt ståndpunkt.

I städbranschutredningen konstateras t. ex. att medlemsföretagen i SSEF (f. n. 62 företag) svarar för huvuddelen av omsättningen inom städentreprenadbranschen. Företagen sysselsätter också ca 80 procent av alla anställda inom entreprenadsektorn.

Utredningen konstaterar vidare att samtliga de största företagen betalade källskatt och arbetsgivaravgifter i vederbörlig ordning.

De problem kommissionen anser sig finna i städbranschen hänför sig alltså till ett antal mindre företag som ställt i relation till omsättning och antal anställda endast svarar för några få procent av den totala branschen.

Det måste då vara fel att angripa dessa problem med generella metoder som omfattar hela den seriösa branschen i stället för att föreslå åtgärder som riktar sig mot de försumliga.

Kommissionen tycks dåligt ha satt sig in i städbranschens förhållanden och i betänkandet finns också en del fördomsfulla antydningar som allvarligt måste ifrågasättas. Det talas om städyrket som något okvalificerat: "Några städredskap räcker – och inte heller behövs några egentliga yrkeskunskaper". Detta beskriver illa den verksamhet som bedrivs av medlemsföretagen i SSEF (ca 75% av branschen) och många andra seriösa städföretag.

Modern rengöring kräver stor sakkunskap från företagens sida och en stor yrkesskicklighet från de anställda. Komplicerade städmaskiner används, det krävs betydande kunskaper om kemikalier osv. Samtliga medlemsföretag har också introduktionsutbildning av sina anställda och företagsinternat och i SSEF:s regi bedrivs en omfattande arbetsledarutbildning.

Till detta kan läggas att det för medlemskap i SSEF krävs att företaget varit etablerat minst tre år, att det drivs som aktiebolag och att det ska vara delägare i SAF och därigenom ha kollektivavtal för sina anställda. Det ställs också en rad andra krav på medlemmarna som bl. a. gäller marknadsföring, försäkringsskydd osv.

Innan ett företag antas som medlem granskas också det sökande företagets bokslut av en opartisk revisionsbyrå, en granskning som även innefattar en kontroll hos skattemyndigheterna.

Vi vill vidare erinra om att städbranschutredningen inte ansåg att förhållandena i branschen var av den arten att t. ex. obligatorisk tillståndsprövning kunde anses motiverad. Man föreslog i stället registrering av företagen, en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder avseende bl. a. skatter, arbetsgivaravgifter, efterlevnaden av arbetsmarknadslagstiftningen, aktiebolagsregister, handelsregister etc. samt en arbetsgrupp som skulle följa branschen.

I vårt remissvar till utredningen framhöll vi att de medel samhället behöver för att kontrollera företagens beteenden redan finns. Vi framhöll också att åtgärder successivt vidtagits för att komma till rätta med oseriöst företagande. Som exempel härpå nämnde vi att den organiserade och ekonomiska brottsligheten blivit föremål för översyn och utredning, att skattereglerna för fåmansbolag skärpts, att bokföringslagen utvidgats, att ändringar i aktiebolagslagen genomförts, att ändringar i konkurslagstiftningen genomförts, att kontrollen vid utfärdandet av B-skattesedel skärpts, att obligatorisk skyldighet för uppdragsgivare att erlägga socialförsäkringsavgifter för anlitade uppdragstagare införts, att en betalningssäkringslag införts och att medbestämmandelagen ger möjlighet för de fackliga organisationerna att inlägga veto mot entreprenader då entreprenören bryter mot lagar och avtal.

Då som nu har vi inget att invända mot att dessa medel används på ett effektivt sätt. I synnerhet bör kontrollen av företag av tillfällighetsnatur skärpas. En sådan skärpning av att samhällets regler efterlevs av företagen kan emellertid enligt vår mening inte bara gälla ett fåtal branscher utan måste omfatta hela näringslivet.

SSEF delade städbranschutredningens uppfattning att en obligatorisk registrering av företagen kan möjliggöra en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder. Vi ansåg dock att det i första hand borde undersökas om inte denna registrering kunde ske inom ramen för redan förefintliga företagsregister. Förslaget till särskild arbetsgrupp för städbranschen avstyrktes av oss.

Kommissionen föreslår alltså att städbranschen ska omfattas av systemet med näringstillstånd. I första hand bör ekonomiska garantier övervägas. Även utbildning i företagsskötsel och vandelsprövning kan diskuteras anser kommissionen.

För de etablerade företagen är det naturligtvis inte några svårigheter att ställa önskade ekonomiska garantier på 50000 kr. Möjligen kan sådana garantier också hindra några oseriösa personer från att starta företag i branschen. Men lika troligt är det att detta krav hindrar seriösa personer från att starta eget. Man försöker idag t ex uppmuntra arbetslösa ungdomar att starta egna företag. Vi anser det då vara mycket betänkligt att kommis-

sionen genom sitt förslag effektivt utestänger huvuddelen av denna kategori från att etablera sig i städbranschen.

– – –

Kommissionen säger att oseriösa personer kan utnyttja det förhållandet att städbranschen allmänt sett är svårkontrollerad och sålunda medvetet driva företagen på ett oseriöst sätt. Vi kan inte finna att kommissionen på något sätt visat att städföretagen skulle vara mer svårkontrollerade än företag inom andra delar av näringslivet.

12.7.5 Fastighetsanställas Förbund:

Kommissionen har i sitt betänkande intagit delar av den statliga städbranschutredningens betänkande (SOU 1979:88) Städbranschen.

Förbundet vill här understryka att förhållandena i städbranschen ingalunda förbättrats sedan betänkandet offentliggjordes. Många företag har som enda målsättning att göra snabba vinster på kort tid. Efter konkurs eller nedläggning återkommer man i nytt namn eller nytt bolag med återtaget namn. Brott mot gällande arbetsmarknadslagstiftning och kollektivavtal är mycket vanliga. Organiationsprocenten är låg både bland arbetsgivare och arbetstagare. Knappt 5% av arbetsgivarna är anslutna till branscheller arbetsgivarorganisationer. Okunnigheten om gällande regler på arbetsmarknaden och företagens skyldigheter mot samhället är omfattande.

– – –

Förbundet anser att städbranschen tillhör de branscher som redan från början skall omfattas av systemet. Vi vill här hänvisa till de uttalanden förbundet redan beretts tillfälle att avlämna. Det bör också påpekas att branschen tillhör den som har störst andel restförda företagare vad gäller skatter och avgifter, vilket framgår av kommissionens utredning.

– – –

I detta sammanhang vill förbundet ange ytterligare entreprenadverksamhet inom vårt organisationsområde som snabbt bör bli föremål för utredning, nämligen entreprenörer sysselsatta med fastighetsskötsel och fönsterputsning. Dessa förekommer främst inom storstadsregionerna.

12.8 Bilbranschen

12.8.1 Konsumentverket:

Kommissionen rekommenderar att *bilbranschen* – bilreparationer och försäljning av begagnade bilar – omfattas av krav på näringstillstånd.

Konsumentverket anser att om registrering av nämnda branschgrenar införs så bör detta inte enbart ske utifrån rena eko-brottsaspekter. Konsumentproblemen inom områdena bilreparationer och begagnade bilar är enligt verkets erfarenheter betydande. Konsumentverket har tidigare utförligt rapporterat dessa problem till statsmakterna och föreslagit bl. a. registrering och obligatoriskt konsumentgrundskydd inom bilverkstadssektorn. Åtgärder för att förbättra konsumenternas situation på det området har ännu inte vidtagits från statsmakternas sida.

Eftersom konsumentproblemen sannolikt är av minst samma ekonomiska storleksordning som den ekonomiska brottsligheten inom området bör en registrering av verkstäderna kopplas ihop med ett obligatoriskt grundskydd för konsumenterna. Det bör övervägas närmare hur detta bäst kan ske och hur konsumentskyddet bör utformas. Det kan även finnas anledning att överväga en avgiftsbelagd registrering. Tanken att de företag som genom sitt agerande på marknaden skapar konsumentproblem även skall

finansiera de insatser som behövs för att söka minska problemen, är enligt verkets mening riktig. Ett sådant system fungerar exempelvis sedan mer än 10 år i Kalifornien med gott resultat.

Även vad gäller handeln med begagnade bilar finns anledning att väsentligen förbättra konsumenternas grundskydd. I en promemoria 1974-04-25, som överlämnades till regeringen och sedan vidarebefordrades till hemförsäljningskommittén för övervägande, konstaterade verket sammanfattningsvis att förhållandena inom handeln med begagnade bilar från konsumentsynpunkt i betydande utsträckning var otillfredsställande. Situationen har knappast förändrats sedan dess.

12.8.2 Motorbranschens Riksförbund:

Förbundet har under en lång rad av år arbetat för att förmå statsmakterna att vidta åtgärder för att komma till rätta med oseriöst företagande inom bilbranschen. Såväl av myndigheter utförda undersökningar som branschens egna kartläggningar visar att den "svarta" verksamheten inom bilbranschen är omfattande.

Erfarenheterna visar att det är lätt att bedriva verksamhet inom motorbranschen utan att återfinnas i register hos berörda myndigheter. Förbundet och dess distriktsföreningar har vid åtskilliga sammanträffanden med både centrala och lokala myndigheter under årens lopp fått bekräftat att dessa har betydande problem med att spåra upp de oregistrerade företagen.

Mot bakgrund härav har förbundet hemställt hos statsmakterna om inrättande av ett särskilt branschregister för bilverkstäder. Avsikten med ett sådant register är att förse myndigheterna med ett effektivt instrument i deras fortlöpande kontrollarbete. Det är därvid tänkt att registermyndigheten skall samarbeta med andra myndigheter och den reguljära delen av branschen för att fortlöpande få uppgifter om befintliga näringsutövare inom bilverkstadssektorn. Förbundet menar att ett sådant branschregister är konkurrensneutralt och knappast kan sägas utgöra ett ingrepp i rådande näringsfrihet.

– – –

Förbundet utgår från att närmare detaljföreskrifter kommer att utfärdas för de berörda branscherna. Vi förutsätter härvid att branschorganisationerna ges möjlighet att närmare diskutera innehållet i sådana föreskrifter, så att de blir så branschanpassade som möjligt.

– – –

Kommissionen föreslår att lagstiftningen skall omfatta bl. a. handeln med begagnade bilar och bilverkstäder. Närmare definitioner torde erfordras härvidlag. Vi förutsätter att förbundet ges möjlighet att närmare diskutera avgränsningsproblemen med statsmakterna.

12.8.3 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

Förbundet har tidigare aktualiserat krav på åtgärder för att sanera bilhandels- och bilreparationsbranschen. De förslag Eko-kommissionen nu framlagt bedömer förbundet som väl lämpade för dessa branscher.

Sammanfattning av näringsförbudskommitténs betänkande (SOU 1984: 59) Näringsförbud

Gällande rätt. Kommitténs uppdrag

I Sverige råder i princip näringsfrihet. Var och en har en grundläggande rätt att idka näring. Ett undantag gäller sådan verksamhet för vilken särskilda tillståndsregler ansetts nödvändiga. Hänsynen till liv, hälsa, säkerhet, personlig integritet och stora ekonomiska intressen har sålunda motiverat inskränkningar i näringsfriheten på vissa områden. Sådana inskränkningar finns exempelvis när det gäller hantering av läkemedel, alkohol, brandfarliga varor och skjutvapen samt beträffande banker, inkassoföretag och kreditupplysningsverksamhet. Även risken för brottslighet har på vissa områden motiverat att det uppställts särskilda krav på tillstånd liksom det förhållandet att ett utpräglat behov av skydd för konsumenter ansetts finnas.

Vissa näringar är alltså undantagna från näringsfriheten. Också vissa personer är undantagna. Utomnordiska medborgare måste ha ett särskilt näringstillstånd, och den som är i konkurs får inte driva näring så länge konkursen pågår (konkurskarantän). Dessutom finns i konkurslagen en möjlighet för domstol att genom särskilt beslut förordna om *näringsförbud* för konkursgäldenären eller – om gäldenären är en juridisk person – den som företräder gäldenären. Ett sådant förbud upphör inte att gälla med konkursens avslutande utan fortsätter att vara verksamt under en av domstolen bestämd tid, som får vara maximalt fem år. Förbudet innebär att den drabbade personen utestängs från all rätt att idka näring, vare sig det sker i enskild verksamhet eller i juridisk person. Alla former av näringsverksamhet omfattas, men det finns möjlighet för domstolen att medge begränsade undantag. Överträdelse av näringsförbud bestraffas med fängelse eller dagsböter. Vidare kan förbudet förlängas med maximalt fem år.

Näringsförbudskommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommittén har i detta sammanhang haft i uppgift att göra en bred undersökning av näringsförbudets olika effekter och att utreda om förbudspåföljden är ett effektivt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter som förekommer i samband med näringsverksamhet. Som ett led i denna undersökning har ingått en genomgång av de gällande reglernas tillämpning och de erfarenheter som vunnits sedan bestämmelserna trädde i kraft för något mindre än fyra år sedan, den 1 juli 1980. Under denna tid har meddelats knappt 150 näringsförbud.

Utvärdering av de gällande bestämmelserna

Kommitténs undersökning har visat på vissa problem och brister. Det kanske allvarligaste problemet har gällt kontrollen över de personer som

meddelats näringsförbud. Denna har inte fungerat som man skulle önska. Övervakningsuppgiften ligger på de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Vissa av dessa myndigheter har bedrivit en aktiv och väl fungerande kontroll. Andra har klarat sin övervakningsuppgift mindre väl. På många håll har man inte haft någon som helst kännedom om huruvida de näringsförbjudna personerna åtlytt förbudet eller inte.

I en stor mängd fall har det förekommit misstankar om att näringsförbudet överträtts. Sålunda har flera av de personer som ålagts förbud fortsatt att vara verksamma i samma företag som tidigare, bara med den skillnaden att någon annan tagit över den formella ledningen. Huruvida den andre då också tagit över den *faktiska* ledningen har varit svårt att avgöra. Misstankarna har många gånger varit starka om att det i realiteten rört sig om en bulvan. Åtal för överträdelse har dock, såvitt kommittén känner till, bara väckts mot tre personer. I övrigt har, enligt de uppgifter kommittén fått, utrednings- och bevissvårigheterna varit så stora att det inte ansetts meningsfullt att försöka styrka överträdelse. Bevissvårigheterna är uppenbarligen ett stort problem i detta sammanhang. Ett annat problem är att det rått osäkerhet om var gränsen gått mellan tillåtna och otillåtna handlingar för den som ålagts näringsförbud.

Det har alltså brustit i effektiviteten när det gäller tillsynen och möjligheterna att beivra överträdelser. Också i ett annat avseende har det funnits anledning att klaga på effektiviteten, nämligen när det gäller snabbheten i förfarandet. Det har i genomsnitt dröjt ett år från konkursbeslutet till dess att näringsförbud kunnat meddelas. I 10 % av fallen har det tagit mer än två år. Långsamheten synes ha haft sin huvudsakliga grund däri att polis och åklagare haft stora ärendebalanser på den ekonomiska brottslighetens område.

Ytterligare en brist, om än mindre påtaglig, gäller rättstillämpningen. Denna har varierat avsevärt, och vissa felaktigheter har förekommit. Näringsförbud och lång tid har i några fall meddelats, fastän omständigheterna knappast varit så graverande att fallen varit att hänföra till de "gravt illojala" som lagstiftaren sade sig ta sikte på. Samtidigt har i några domar förbudstiden gjorts relativt kort, fastän den brottslighet som förekommit varit utomordentligt omfattande. I något fall har detta inneburit att förbudstiden nästan hunnit gå ut innan vederbörande avtjänat det fängelsestraff han ådömts. I två mål har näringsförbud ålagts i direkt strid med lagens föreskrifter. Vidare finns det åtskilliga exempel på domar där sättet att ange tiden för förbudet medfört oklarheter eller varit direkt felaktigt.

De nu nämnda rättstillämpningsproblemen har delvis haft sin grund däri att lagen medfört tolkningssvårigheter och i att förarbetena gett förhållandevis ringa ledning. Som exempel kan nämnas, att domstolarna haft stora problem att tolka rekvisitet "särskilda skäl" (199 b § 3 st och 199 g § 1 st). Detta rekvisit har i stor utsträckning kommit att sakna egentligt innehåll. Vidare har kravet på samband med konkurs medfört underliga effekter, bl.a. på så sätt att det bara varit möjligt att beakta oegentligheter som förekommit i en rörelse som slutat i konkurs. Missförhållanden som hänfört sig till något annat företag har inte kunnat beaktas, även om de framstått som utomordentligt relevanta för frågan om näringsförbud.

En annan oklarhet i lagen har nämnnts ovan. Det har förelegat stora svårigheter att avgöra vad som är tillåtet resp. förbjudet för den som har näringsförbud. Som en följd härav har det varit svårt att konstatera när överträdelser ägt rum. Såväl effektiviteten som rättssäkerheten har blivit lidande. En brist i regleringen kan vidare sägas vara, att det inte stått klart i vad mån den som fått näringsförbud haft rätt att driva sin verksamhet vidare i avvecklingssyfte. Slutligen har tillsynsmyndigheternas skyldigheter och rättigheter varit oklara.

Det har alltså funnits avsevärda problem och brister. I många hänseenden måste dock systemet med näringsförbud sägas ha fungerat. Ett relativt stort antal förbud har meddelats, och lagstiftningen har således i hög grad kommit till praktisk tillämpning. I de allra flesta fall har rättstillämpningen varit utan anmärkning och även tillsynen har på sina håll fungerat väl. Näringsförbudslagstiftningen och intentionerna bakom denna synes ha accepterats hos såväl myndigheter som allmänhet. Inga röster har höjts för ett upphävande av regleringen.

För kommittén har det varit en självklar uppgift att försöka få näringsförbudet att fungera bättre. Framför allt måste problemen med misstänkta överträdelser bemästras. Vidare bör det vara en strävan att förbud kan meddelas snabbare än i dag. Slutligen bör en del brister i lagen undanröjas, inte minst för att öka rättssäkerheten.

Regleringens huvudsakliga uppbyggnad. Syfte. Förutsättningar för förbud

Kommittén konstaterar, att det uppenbarligen föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Vi har gjort en ingående genomgång av fördelar och nackdelar med näringsförbudspåföljden och funnit, att näringsförbud måste anses vara ett lämpligt vapen mot den ekonomiska brottsligheten och även mot vissa andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet. Dock förutsätter detta i hög grad att påföljden kan göras effektiv. Det är därför utomordentligt viktigt att de konstaterade bristerna kan undanröjas eller avsevärt begränsas.

Kommittén är enig om att *kravet på konkurs* för näringsförbud bör släppas. Visserligen torde under alla förhållanden de flesta förbud komma att meddelas efter det att oegentligheter upptäckts i samband med konkurs, men konkursen bör inte vara något krav. Som nyss sagts medför konkursrekvisitet vissa praktiska och systematiska brister.

Kommittén är vidare enig om att den nuvarande särskilda möjligheten att meddela näringsförbud vid *upprepade konkurser* bör slopas. Det bör dock sägas, att detta förslag inte är ett uttryck för en mildare syn på oegentligheter i samband med konkurser. Förslaget föranleds i stället av att "flerkonkursfallet" vid en närmare granskning ter sig såväl onödigt som systematiskt svårmotiverat. Härtill kan det få vissa egendomliga effekter.

Kommittén har ingående diskuterat frågan om det för näringsförbud bör erfordras, att vederbörande gjort sig skyldig till *brott*. Skälen för och emot ett sådant krav finns redovisade på s. 194 ff. Kommittén är enig om att man

vid förbudsprövningen måste få *beakta* även andra oegentligheter än sådana som utgör brott. Frågan är om man ska kunna meddela utan att det *över huvud taget* förekommit någon brottslig handling. Detta är möjligt enligt gällande regler.

Majoriteten föreslår att det *inte* uppställs något krav på brott. Som skäl för detta har pekats på framför allt det förhållandet, att ett krav på brott kan medföra egendomliga tröskeleffeker. För frågan om näringsförbud kan det då bli helt avgörande om ett mindre brott begåtts, vilket kanske i och för sig vid en samlad bedömning framstår som helt oväsentligt.

Minoriteten (ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner) förordar ett särskilt brottsrekvisit. Man har menat, att ett sådant krav ökar rättssäkerheten. Medan övriga rekvisit enligt minoriteten inte ger regleringen erforderlig stadga, uppnås genom kravet på brott att man i den allmänna rättsuppfattningen får åtminstone ett påtagligt rekvisit för näringsförbud. Minoriteten har också i detta sammanhang betonat, att ett brottsrekvisit medför att utredningen i näringsförbudsärenden kan knytas till en brottsutredning på ett i flertalet fall naturligt sätt.

Majoriteten har menat, att rättssäkerhetsvinsterna med ett brottsrekvisit är mycket begränsade, eftersom de krav som måste ställas för näringsförbud är sådana, att de i själva verket ligger på en mycket högre nivå än som speglas av kravet på brott, särskilt som det av minoriteten inte uppställs något krav på att brottet ska ha viss svårhetsgrad. Härigenom har ett krav på brott enligt majoritetens mening inte heller någon påtaglig betydelse för antalet näringsförbud och således inte heller för de tillsynsresurser som erfordras. Majoriteten har för sin del menat, att kravet på rättssäkerhet måste tillgodoses genom att lagens förutsättningar för näringsförbud görs mera lättolkade och genom att förarbetena ger klarare besked än som i dag är fallet; härigenom kan det uppnås en större enhetlighet i tillämpningen på en från rättssäkerhetssynpunkt hög nivå.

Majoriteten har, när det gäller resursåtgången, pekat på det förhållandet att näringsförbudsfrågan alltid fordrar extra utredningsresurser om det blir aktuellt att syna sådana förfaranden som inte är brottsliga. Har det bara förekommit ett mindre brott, är polisutredningen om detta enligt vad majoriteten anfört helt otillräcklig för frågan om näringsförbud.

För att uppnå större enhetlighet i tillämpningen och för att undvika att näringsförbud meddelas i annat än mycket allvarliga fall, föreslår kommittén vidare, att det införs en *minimitid* för näringsförbud, tre år. Ett annat viktigt skäl för att införa en minimitid har kommittén ansett vara, att kortvariga förbud främst leder till störningar i en rörelse som kan förväntas snart bli återupptagen. Däremot tjänar det knappast till att definitivt avhålla vederbörande från näringsverksamhet. Den nuvarande maximitiden för förbudet, fem år, föreslås bli kvar.

Eftersom det enligt kommitténs förslag inte ska fordras konkurs för näringsförbud, passar bestämmelserna inte i konkurslagen. Med majoritetens ståndpunkt i fråga om kravet på brott hör bestämmelserna inte heller hemma i brottsbalken. Kommittén föreslår därför att reglerna tas in i en särskild lag om näringsförbud. Bestämmelserna om förbud för konkursgäldenär att idka gärning under konkursen bör dock behållas i konkurslagen (199 a §).

Syftet med näringsförbud är enligt kommitténs uppfattning närmast att *förhindra fortsatt skada*. De näringsidkare som genom sina oegentligheter i verksamheten åstadkommer stora skador för borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda m.fl. kan genom ett näringsförbud hindras att fortsätta med sådan skadlig verksamhet. Ett annat syfte med näringsförbudet är, att denna påföljd ska fungera som *en sista utväg* att komma till rätta med de personer som idelig nonchalerar de regler som gäller för näringsverksamhet och som inte kan fås att ta rättelse genom de övriga korrektionsmedel som står samhället till buds. Ytterligare ett syfte är allmänpreventionen. Risken för näringsförbud kan tänkas avhålla vissa näringsidkare från sådana oegentligheter som, om de upptäcktes, skulle kunna rendera ett näringsförbud.

Näringsförbud är en mycket ingripande påföljd, och enligt kommitténs mening bör den användas med stor restriktivitet. Förbud bör sålunda åläggas endast i grava missbruksfall. Det förhållandet att en person från vissa aspekter kan anses "olämplig" som näringsidkare på grund av bristande fallenhet för affärsverksamhet, begränsade förståndsgåvor el. dyl. bör *inte* kunna föranleda förbud.

Allt som allt innebär kommitténs förslag den principiellt viktiga *utvidgningen* att näringsförbud kan meddelas som en följd av även andra oegentligheter än sådana som har samband med konkurs. Härmed blir det möjligt att i enstaka fall meddela förbud på grund av grova åsidosättanden av förpliktelser mot exempelvis konsumenter och anställda, vilket enligt dagens regler ibland hindras av kravet på konkurs. Kommitténs inställning är dock, att man i princip först måste ha uttömt övriga sanktionsmöjligheter, innan näringsförbud ska aktualiseras på grund av åsidosättanden av nu nämnt slag.

I övrigt innebär kommitténs förslag snarast en *skärpning* av kraven på näringsförbud. Detta kommer delvis till uttryck i en något mer detaljerad lagtext än den nuvarande men främst i motiven. Där preciserar kommittén en inställning till näringsförbudet som i en del hänseenden är betydligt strängare än den som kommer till uttryck i vissa av de domar på näringsförbud som hittills meddelats. Enligt nuvarande regler finns vidare ett visst utrymme för att ålägga näringsförbud som en följd av "allmän oduglighet". Enligt kommitténs förslag är det, som nyss sagts, klart att detta inte ska vara möjligt.

För näringsförbud ska det enligt kommitténs förslag fordras, enligt *1 §*, att näringsidkaren *grovt åsidosatt* vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är *påkallat från allmän synpunkt*. Det ska sålunda krävas inte bara att de missförhållanden som förekommit i sig är mycket allvarliga utan också att det vid en samlad bedömning framstår som motiverat att ålägga förbud. Vid den senare prövningen ska beaktas inte bara de oegentligheter som förekommit utan även t.ex. hur verksamheten skötts i övrigt. I lagtexten anges tre omständigheter som domstolen ska ta särskild hänsyn till, nämligen om missbruket varit *systematiskt*, om det medfört *betydande skada* och om det *fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet*. Kommittén har bedömt, att dessa omständigheter typiskt sett är särskilt ägnade att ge en bild av näringsid-

karen, av hans inställning till de regler som han har att följa och av förekommande missbruk. Därmed är de av mycket stor betydelse för frågan om ett förbud är befogat. De utgör dock inte några ovillkorliga krav för näringsförbud.

Kommittén har i några konkreta exempel angett sin uppfattning i frågan om näringsförbud kan anses motiverat. Se angående dessa exempel s. 400 ff.

Den föreslagna regleringen ska, liksom den gällande, endast äga tillämpning på näringsidkare och på vissa personer som i detta sammanhang bör jämställas med näringsidkare. I *2 §* anges vilka kategorier som härigenom föreslås falla under regleringen. Bland annat sägs, att den som faktiskt utöver ledningen över näringsverksamhet alltid omfattas. Härigenom träffas bl.a. de personer som håller sig i bakgrunden och vars verksamhet formellt drivs av någon annan, en bulvan. Denna regel överensstämmer i huvudsak med den som i dag gäller. I kommitténs förslag nämns emellertid också uttryckligen, att den som utåt framstår som ansvarig alltid ska anses som näringsidkare. Härigenom är det helt klart att även bulvanen faller under bestämmelserna och kan drabbas av förbud under förutsättning att skäl i övrigt föreligger för detta.

Kommittén gör en relativt ingående analys av vad som i detta sammanhang ska avses med begreppet "näringsidkare" och vad som bör menas med uttrycket "faktiskt utöva ledningen". Denna analys har också betydelse för frågan om förbudets verkan, dvs. frågan om vad man ska vara förbjuden att göra när man ålagts förbud. Vi återkommer därför något till de nämnda uttrycken i det följande.

Ledamoten Ollén har avgett ett särskilt yttrande angående näringsidkarbegreppet.

Verkan av förbud. Problemet med överträdelser. Tillsynen

I 3–5 §§ i kommitténs lagförslag finns regler om *vad som är förbjudet att göra* för den som ålagts näringsförbud. I första hand är det förbjudet att vara *näringsidkare*. Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare diskuteras och det konstateras, att man i stort sett får följa den praxis som utvecklat sig i arbets- och socialrättsliga sammanhang. I gränsfall får man fästa stor vikt vid de möjligheter som personen i praktiken haft att åsidosätta de regler som hör samman med näringsverksamhet.

Också näringsidkarbegreppets avgränsning i övrigt diskuteras. För att man ska anses som näringsidkare krävs att verksamheten har ett visst omfång och en viss varaktighet. Här hänvisas till den precisering som gjorts när det gäller bokföringsskyldigheten. Verksamheten ska sålunda avse en följd av affärshändelser och inte bara en enstaka affär. Det ska dessutom vara fråga om en rörelse efter en viss plan.

Något krav på vinstsyfte för att det i detta sammanhang ska anses föreligga näringsverksamhet bör enligt kommittén inte finnas.

Ibland kan det vara tveksamt vem av flera personer i en enskild firma som ska anses som näringsidkare. Enligt kommittén bör den som *utåt* uppträder som näringsidkare – t.ex. i register och i förhållande till myn-

digheter i övrigt – alltid anses som sådan. Likaså bör den som har ägarintresse i en enskild firma anses som näringsidkare, även om han inte utåt sett ansvarar för företaget. Med "ägarintresse" avses i detta sammanhang att vederbörande är den som har den primära rätten till den vinst som verksamheten ger. Däremot bör inte den som *faktiskt företår* rörelsen anses som näringsidkare bara på grund av detta.

Ett näringsförbud bör också innebära ett förbud mot att *faktiskt utöva ledningen* av näringsverksamhet. Detta bör, till skillnad från i dag, gälla oavsett företagsform. Det bör dock enligt kommitténs förslag inte vara förbjudet att inneha en ledande ställning i den meningen att man ansvarar för en viss sektor inom ett företag. Endast den som har den faktiska slutliga bestämmanderätten avses. Härtill kommer dock, att *vissa poster* precis som i dag bör vara automatiskt förbjudna för den som ålagts näringsförbud. Angående vilka poster som avses, se 3 § i den föreslagna lagtexten.

I betänkandets huvuddel har på s. 263 f intagits några exempel i vilka kommitténs förslag i de nu angivna delarna konkretiserats.

Enligt gällande regler görs undantag från näringsförbudet för sådan verksamhet som berörs av *grundlagsskyddade rättigheter*. Undantaget för sådan verksamhet bör enligt kommittén behållas i nuvarande utformning. Detta innebär att en grundlagsskyddad verksamhet aldrig kan bli förbjuden på grund av ett näringsförbud.

I dag undantas också jordbruk och skogsbruk från näringsförbudets område. Detta undantag föreslås bli upphävt, främst av det skälet att olika näringsidkarkategorier i princip bör behandlas lika. Kommittén anmärker dock i detta sammanhang, att särskild försiktighet bör iakttas när det gäller bl. a. jordbrukare. Anledningen härtill är att näringsförbud i praktiken ibland kan få karaktär av yrkesförbud.

Som tidigare sagts finns det i dag stora problem att övervaka efterlevnaden av meddelade näringsförbud. Tillsynen fungerar inte som den borde. Det föreligger vidare oklarhet angående när överträdelse av förbud ska anses ske, och bevisproblemen är stora. Vi har ansett det nödvändigt att föreslå regler som avsevärt förstärker möjligheterna att komma till rätta med de överträdelser som i dag misstänks ske i stor omfattning.

När det gäller de rättsliga bedömningarna har som framgått gjorts vissa preciseringar i lagtexten, varjämte det i motiven gjorts en ganska ingående analys för att underlätta de bedömningar som domstolarna ställs inför. Trots dessa preciseringar kvarstår betydande rättsliga avvägningsproblem. Bevissvårigheterna kvarstår likaså.

Vi har diskuterat om det borde införas en särskild bevisregel för att mildra problemen, antingen en regel om omkastad bevisbörda (presumtion) eller en regel om bevislättnad för åklagaren. En sådan bevisregel kunde verka generellt vid misstänkta överträdelser av näringsförbud eller också bara i vissa fall där det finns särskild anledning att anta att överträdelse sker. Vi har emellertid avvisat tanken på en särskild bevisregel, framför allt därför att en sådan inger starka principiella betänkligheter och innebär en betydande försvagning av rättssäkerheten för den enskilde. Härtill kommer att en bevisregel inte är till någon nytta när det gäller de nämnda rättsliga bedömningssvårigheterna.

Efter att ha vägt olika alternativ mot varandra har vi funnit det mest ändamålsenligt att föreslå en särreglering för sådana fall där det finns särskild anledning att befara överträdelser. Det har visat sig, att så gott som alla misstänkta överträdelser sker på så sätt att en *närstående* till den dömde tar över företaget och däri "anställer" den som fått näringsförbud. Starka misstankar finns i sådana fall om att det i själva verket rör sig om en skenkonstruktion och att den närstående bara är bulvan för den verklige företagsledaren.

Kommittén har stannat för att föreslå en utvidgning av näringsförbudet för dessa situationer. Vi föreslår således en bestämmelse om *förbud för den som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer* eller att motta återkommande uppdrag av sådana närstående. Vi är naturligtvis medvetna om att detta är ett mycket kraftigt ingrepp och att det inte *i och för sig* finns anledning att förbjuda vederbörande att vara anställd hos en närstående. Riskerna för att överträdelser sker i dessa fall och intresset av att näringsförbudet verkligen ska bli effektivt gör emellertid att vi anser förbudet befogat. Samtidigt måste det finnas möjlighet att få dispens från detta "närståendeförbud", då det uppenbarligen kan finnas fall då det inte finns någon som helst anledning att misstänka att överträdelse kommer att ske. Kommittén diskuterar ingående förutsättningarna för dispens i dessa fall. Det uttalas bl.a., att domstolarna bör inta en förhållandevis generös attityd när det gäller dispens från närståendeförbudet. Sådan dispens bör, enligt kommitténs uppfattning, alltid kunna medges i de fall då det inte finns någon anledning att anta att överträdelse kommer att ske. Så är exempelvis normalt fallet om det rör sig om en anställning i ett företag som sedan lång tid drivits av en närstående utan att den som ålagts förbud haft något med rörelsen att göra.

För möjligheterna att förhindra och upptäcka överträdelser är det vidare av stor vikt att *tillsynen* effektiviseras. Kommittén har diskuterat hur denna bör organiseras, bl.a. frågan om vilken myndighet som bör anförtros tillsynsuppgiften. Majoriteten anser, att uppgiften även i fortsättningen bör ligga hos de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs (TSM). Här föreligger dock en reservation (ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner) till förmån för att uppgiften flyttas över på polisen.

TSM:s tillsynsskyldighet bör gälla hela förbudstiden. TSM har alltså att kontrollera såväl att vederbörande avvecklar pågående engagemang i näringsverksamhet som att han inte startar något nytt. För att kontrollen ska kunna bli effektiv är det av stor vikt att TSM agerar aktivt och söker hålla sig underrättad om personens sysselsättning. Kommittén har bedömt det nödvändigt att TSM ges en möjlighet att kalla vederbörande till förhör och föreslår en regel härom. Uppstår misstankar om att överträdelse sker bör TSM liksom i dag anmäla detta till åklagare. TSM bör enligt kommitténs uppfattning inte själv ha tillgång till några polisiära tvångsmedel. Anser TSM att det finns behov av husrannsakan el.dyl., bör anmälan ske till åklagaren så att polisen får ta över undersökningen.

Enligt kommitténs förslag ska det i skatteregisterlagen tas in en bestämmelse som ger TSM terminalåtkomst till vissa uppgifter i skatteregistret. I denna del föreligger en reservation av ledamoten Ollén.

Även i fortsättningen ska enligt kommitténs förslag ett särskilt näringsförbudsregister föras hos riksskatteverket.

Den som ålagts näringsförbud är skyldig att *avveckla* sin inblandning i näringsverksamhet i den mån den är förbjuden för honom. I dag föreligger oklarhet om huruvida avvecklingsåtgärder är tillåtna trots näringsförbud. Kommittén föreslår en uttrycklig regel om att näringsförbudet inte ska innebära något hinder mot att avvecklingsåtgärder vidtas. Det bör emellertid gälla en bestämd tidsgräns för avvecklingen. I de fall näringsidkaren har en pågående verksamhet när förbudet meddelas ska därför domstolen bestämma avvecklingstidens längd. Någon möjlighet att förlänga denna tid finns inte enligt kommitténs förslag. En särskild fråga är vad som ska avses med "åtgärder som är ett led i avvecklingen". Denna fråga diskuteras relativt ingående i motivtexten.

I ett särskilt yttrande har experterna uttryckt den uppfattningen, att utrymme för avveckling bör skapas på så sätt att domstolen vid behov fattar ett särskilt beslut om att förbudet ska gälla från en senare tidpunkt.

Förfarandet. Tillfälligt förbud.

Kommittén föreslår inte några ändringar av betydelse när det gäller förfarandet i mål om näringsförbud. Vissa justeringar i jämförelse med gällande regler föranleds därav att bestämmelserna förs ut från konkurslagen. Därjämte föreslår kommittén, att domstolen åläggs att överlämna en särskild underrättelse till den som åläggs förbud. I underrättelsen ska redogöras för innebörden av förbudet.

I fråga om *tillfälligt förbud* föreslås en ändring i rekvisiten. Enligt gällande lag ska tillfälligt förbud åläggas "om särskilda skäl föranleder det". Detta rekvisit har vållat besvär. Kommittén föreslår att kravet på särskilda skäl tas bort men att tillfälligt förbud bara ska kunna meddelas när det är *uppenbart* att förbud är befogat. Detta innebär en skärpning i jämförelse med gällande rätt, där det inte över huvud taget uppställs någon förutsättning som avser sannolikheten för att slutligt förbud kommer att meddelas. Skärpningen är föranledd av att det enligt kommitténs uppfattning måste anses utomordentligt olyckligt om tillfälligt förbud meddelas på för lösa grunder. Det har inträffat i några fall att talan om näringsförbud har ogillats sedan tillfälligt förbud först meddelats. Givetvis kan ett obefogat tillfälligt förbud orsaka stora skador för näringsidkaren, och det är därför enligt kommitténs uppfattning motiverat att skärpa förutsättningarna. Å andra sidan är det enligt kommittén av mycket stor vikt att tillfälliga förbud meddelas så snart som möjligt i de fall förbud verkligen är befogat. Åklagare och polis bör därför så snart som möjligt pröva om förutsättningar för tillfälligt förbud föreligger.

I de regler om förfarandet som föreslås finns ingen som är ägnad att öka snabbheten i förfarandet. Snarare innebär den föreslagna ändringen beträffande tillfälligt förbud en risk för ytterligare förseningar i vissa fall. Kommittén har tvingats konstatera, att det inte går att införa regler som ökar snabbheten utan att andra intressen därmed blir lidande på ett oacceptabelt sätt. Desto viktigare är det då att polis och åklagare kan agera snabbt och

att nuvarande ärendebalanser när det gäller ekonomisk brottslighet kan minskas avsevärt. Från de aspekter kommittén främst har att beakta är det utomordentligt viktigt att polis och åklagare får tillräckliga resurser för arbetet och att alla möjligheter till effektiviseringar tillvaratas. Som tidigare sagts bör frågan om tillfälligt förbud prövas så snart som möjligt. För att näringsförbudspåföljden ska fungera på ett acceptabelt sätt är det mycket viktigt att ärendena förs fram raskt.

Dispens

Enligt gällande regler får, om särskilda skäl föreligger, en viss verksamhet undantas från näringsförbudet. Denna regel behålls i kommitténs förslag. I den föreslagna lagtexten (10 §) benämns undantaget "dispens". Enligt förslaget ska det också finnas möjlighet att få dispens från det tidigare omtalade "närståendeförbudet". Dispens kan beviljas både i samband med att näringsförbud åläggs och efter en senare gjord ansökan. Förutsättningarna för dispens diskuteras relativt ingående i betänkandet.

I dag finns ingen särskild regel om återkallelse av dispens. Kommittén föreslår att en sådan införs. Återkallelse ska enligt denna få ske, om näringsidkaren "åsidosätter vad som åligger honom i verksamheten". Återkallelse kan också ske vid överträdelse av näringsförbud (14 § 3 st).

Enligt de gällande bestämmelserna finns också en möjlighet att helt *häva* ett näringsförbud. Denna möjlighet bör enligt kommittén upphävas. Enligt kommitténs uppfattning kan det inte gärna finnas någon situation där det kan vara befogat att *helt* häva förbudet. Dispensmöjligheten torde tillgodose de behov som kan finnas. Dessutom torde det vara möjligt att upphäva förbudet genom nåd, om exceptionella omständigheter av oförutsett slag inträffar.

I 11 § finns regler om förfarandet i mål om dispens. I jämförelse med gällande rätt har gjorts ett par mindre tillägg och justeringar i lagtexten.

Sanktioner vid överträdelse av förbud

Regeln om överträdelse av näringsförbud (14 §) är oförändrad i jämförelse med gällande rätt sånär som på att det gjorts ett tillägg angående möjligheten att återkalla dispens. Detta innebär att straffet för överträdelse är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare kan förbudet förlängas. Förlängning får ske med högst fem år.

Den stora förändringen när det gäller överträdelsebrottet har vi berört tidigare. Gränserna för brottet påverkas sålunda en del genom de ändringar som föreslås i reglerna om förbudets verkan.

I 15 § föreslås en särskild regel för det fall att det blir aktuellt att ålägga ett nytt förbud medan ett gammalt gäller. Åläggs ett nytt förbud ska enligt denna regel det gamla upphävas.

Kommittén föreslår, att äldre bestämmelser ska tillämpas, om talan väckts före ikraftträdandet. Vidare ska det inte vara möjligt att ålägga förbud enligt de nya reglerna om samtliga de oegentligheter som åberopas inträffat före den tidpunkt då reglerna trätt i kraft. Under en övergångstid på ett år ska dock talan kunna väckas om förbud enligt de gamla bestämmelserna.

Om talan väcks enligt de nya reglerna ska det enligt kommitténs uppfattning vara möjligt att beakta även sådana oegentligheter som inträffar före ikraftträdandet. Härmed sammanhänger att det inte föreslås någon preskriptionstid när det gäller näringsförbud. I princip ska det alltså vara möjligt för domstolen att ta hänsyn även till mycket gamla missförhållanden som vederbörande har på sitt samvete. Oegentligheter som ligger många år tillbaka i tiden bör dock, enligt kommitténs mening, inte tillmätas någon betydelse annat än undantagsvis och marginellt. Det bör över huvud taget inte komma i fråga att ålägga näringsförbud *enbart* som en följd av missförhållanden som ligger många år tillbaka i tiden. Detta gäller alltså även om de i och för sig inträffat efter ikraftträdandet av de nya reglerna.

Näringsförbudskommitténs lagförslag

1 Förslag till
Lag om näringsförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Åläggande av förbud

1 §

Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

2 §

Med enskild näringsidkare jämställs vid tillämpning av 1 § bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i aktiebolag. Detsamma gäller den som eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen även om den inte bedriver näringsverksamhet.

Den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma skall alltid anses som näringsidkare.

Verkan av förbud

3 §

Den som ålagts näringsförbud har inte rätt att idka näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett handelsbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, eller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Inte heller får han eljest faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näring.

Näringsförbud utgör inget hinder mot att driva sådan verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

4 §

Den som ålagts näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning att denne enligt 2 § skall jämställas med enskild näringsidkare.

Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon.

5 §
Den som ålagts näringsförbud får under en begränsad avvecklingstid fortsätta sådan verksamhet eller inneha sådan befattning som är förbjuden för honom enligt 3 och 4 §§. Han får dock inte vidta andra åtgärder än sådana som är ett led i avveckling av verksamheten eller befattningen. Om inte domstolen bestämmer annat när förbudet åläggs, måste avvecklingen vara avslutad två veckor från det att förbudet börjat gälla.

Förfarandet

6 §
Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om annat inte föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år.

Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas i fråga om näringsförbud.

7 §
Om det är uppenbart att näringsförbud är befogat, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

Fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Innan ett tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han erinras om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud skall gälla omedelbart. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

Mot ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, skall talan föras särskilt.

Om tillfälligt förbud meddelats i samband med dom får högre rätt omedelbart förordna, att förbudet inte skall gälla.

8 §
Om rätten meddelar tillfälligt näringsförbud, skall den utsätta en tid inom vilken talan enligt 6 § skall väckas, om inte sådan talan redan har väckts. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms oundgängligen behövligt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Om talan enligt 6 § inte har väckts inom den föreskrivna tiden och det inte heller har kommit in en framställning om förlängning av tiden, skall beslutet om tillfälligt näringsförbud omedelbart hävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om annars skäl för det tillfälliga näringsförbudet inte längre föreligger. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

Rätten får i samband med domen självmant förordna om tillfälligt näringsförbud.

9 §
I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas skall rätten till den förbudet gäller överlämna en särskild underrättelse, i vilken redogörs för innebörden av förbudet.

Rätten skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som enligt 13 § har att svara för tillsynen.

Dispens

10 §
Om det finns särskilda skäl får den som ålagts näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning eller visst uppdrag.

Dispens från förbud enligt 3 § får återkallas, om den som meddelats förbud åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen.

I 14 § tredje stycket finns bestämmelser om återkallelse av dispens vid överträdelse av näringsförbud.

11 §
Fråga angående dispens får prövas, förutom i samband med dom eller i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud, efter senare gjord ansökan. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Åklagaren har ställning som motpart till sökanden.

Mål om dispens tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar. Har rätten beslutat, att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att de redan gjort detta.

Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Målet tas upp av den tingsrätt som meddelat dispensen. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Tillsyn

12 §
Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

13 §
Det åligger de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att göra anmälan till åklagaren vid misstanke om överträdelse.

Tillsynsmyndigheten får hålla förhör med den som ålagts näringsförbud.

Rätt tillsynsmyndighet är den inom vars område den person som ålagts näringsförbud är bosatt. Tillsynsmyndigheternas områden motsvarar domkretsarna för tingsrätterna enligt uppräkningen i förordningen (1979: 755) om tillsynsmyndighet i konkurs.

Överträdelse av förbud m. m.

14 §

Den som överträder ett näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett näringsförbud får det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

Vid överträdelse får dispens som meddelats med stöd av 10 § återkallas.

15 §

Om den som har näringsförbud åläggs ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

---

1. Denna lag träder i kraft den

2. Näringsförbud får meddelas med tillämpning av lagen om näringsförbud endast om det efter lagens ikraftträdande förekommit sådana grova åsidosättanden som sägs i 1 §.

3. Har talan om näringsförbud väckts före ikraftträdandet av den nya lagen, skall äldre bestämmelser tillämpas. Har talan väckts efter ikraftträdandet men före den , får näringsförbud åläggas med tillämpning av äldre bestämmelser, om föreskriften i 2. medför att förbud inte kan meddelas enligt lagen om näringsförbud. Vad nu sagts gäller även talan om tillfälligt förbud.

4. När näringsförbud meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall dessa bestämmelser gälla angående verkan av förbudet. Vid överträdelse av näringsförbud som skett efter ikraftträdandet skall dock alltid 14 § i lagen om näringsförbud tillämpas.

2 Förslag till Lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921: 225)[1]
dels att 199 b–d och 199 f–j §§ skall upphöra att gälla,
dels att 55, 185 b och 212 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
55 §[2]	
Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen	Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen

[1] Senaste lydelse av
199 b § 1980: 264 199 g § 1980: 264
199 c § " 199 h § "
199 d § " 199 i § "
199 f § " 199 j § ".

[2] Senaste lydelse 1980: 264.

skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *2 § lagen (0000:00) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *1 § nämnda lag* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Avskrift av berättelsen med den balansräkning, som må vara därvid fogad, skall av förvaltaren utan dröjsmål tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten samt varje borgenär, som det begär.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åkla-

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *2 § lagen (0000:00) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *1 § nämnda lag* kan meddelas, skall förvaltaren

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
garen om detta och ange grunden för misstanken.	omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

185 b §[3]

I fråga om förvaltarens allmänna åligganden äga 51, 51 a och 52 §§, 53 § första stycket, 57 §, 58 § första och andra styckena samt 60 § andra stycket motsvarande tillämpning. Vidare äger 54 § motsvarande tillämpning.

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.	Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *2 § lagen (0000:00) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *1 § nämnda lag* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Så snart kunskap har vunnits om löne- eller pensionsskuld skall förvaltaren anmäla sådan skuld till kronofogdemyndigheten i den ort där gäldenären bör svara i tvistemål som angå gäld i allmänhet. Finnes ej löne- eller pensionsskuld, skall förvaltaren anmärka detta i boupptecknigen.

Boupptecknigen skall jämte uppgifter enligt andra stycket tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten snarast och senast en månad från konkursbeslutet. När särskilda omständigheter föreligga, får konkursdomaren bevilja uppskov.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott,	Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott,

[3] Senaste lydelse 1980: 264.

skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *2 § lagen (0000:00) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *1 § nämnda lag* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

212 §[4]

Gäldenär som bryter mot 199 a § döms till böter.

Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett näringsförbud, får det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

Denna lag träder i kraft den . Angående fortsatt giltighet i vissa fall av de upphävda bestämmelserna stadgas i övergångsbestämmelser till lagen (0000: 00) om näringsförbud.

[4] Senaste lydelse 1980: 264.

3 Förslag till
Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980: 343)

Härigenom föreskrivs att 1 och 10 §§ skatteregisterlagen (1980: 343) skall ha nedan angivna lydelse.

1 §[1]

För de ändamål som anges i denna paragraf skall med hjälp av automatisk databehandling föras ett centralt skatteregister för hela riket och ett regionalt register för varje län.

Registren skall användas för beskattning för

1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter beträffande fysiska och juridiska personer,
2. planering, samordning och uppföljning av revisions- och annan kontrollverksamhet,
3. inkomst- och förmögenhetstaxering samt bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
4. bestämmande och uppbörd av skatt enligt uppbördslagen (1953: 272) och lagen (1968: 430) om mervärdeskatt.

Det centrala skatteregistret skall också användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och för riksskatteverkets tillsyn enligt lagen (1974: 174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m. fl.

Det centrala skatteregistret skall också användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet, för riksskatteverkets tillsyn enligt lagen (1974: 174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m. fl. *samt för tillsyn enligt lagen (0000: 00) om näringsförbud.*

10 §[2]

Terminalåtkomst till uppgifter i register enligt denna lag får finnas endast för de ändamål som anges i 1 § och i den utsträckning i övrigt som anges i andra–femte styckena.

Länsstyrelse och lokal skattemyndighet får ha terminalåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 6 §§, 7 § 1–6, 9, 15 och 17 samt de uppgifter därutöver som behövs för utfärdande av skattsedel och dubblettskattsedel.

Länsstyrelse och lokal skattemyndighet får vidare ha terminalåtkomst till uppgifter som avses i 7 § 7, 8, 10–14 och 18 och som hänför sig till länet.

Riksskatteverket får ha terminalåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 6 §§ samt 7 § 1–15, 17 och 18.

Kronofogdemyndighet får ha terminalåtkomst till det centrala skatteregistret i fråga om uppgifter enligt 5 och 6 §§ samt 7 § 1, 3 och 4. Kronofogdemyndighet i det län där ett mål är registrerat för exekutiva åtgärder får vidare ha sådan terminalåtkomst i fråga om uppgifter enligt 7 § 7, 8, 12 och 13. Terminalåtkomsten får avse den som är registrerad som gäldenär hos kronofogdemyndighet eller make till gäldenären eller annan som sambeskattas med gäldenären. I fråga om uppgiften enligt 7 § 1 får terminalåtkomsten avse också den som är delägare i fåmansföretag där någon som avses i tredje meningen är delägare.

[1] Senaste lydelse 1983: 143.
[2] Senaste lydelse 1983: 143.

Kronofogdemyndighet som är tillsynsmyndighet enligt lagen (0000:00) om näringsförbud får ha terminalåtkomst till det centrala skatteregistret i fråga om uppgifter enligt 5 och 6 §§ samt 7 § 1–4, 7–10, 14, 17 och 18. Terminalåtkomsten får avse den som ålagts näringsförbud.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980: 420) om näringsförbudsregister

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1980: 420) om näringsförbudsregister skall ha nedan angivna lydelse.

6 §

Underrättelser om de uppgifter som förs in i näringsförbudsregistret och om de ändringar som sker i registret skall fortlöpande sändas till

1. aktiebolagsregistret,
2. handelsregistren,
3. de föreningsregister som avses i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar.

Underrättelser om de uppgifter som förs in i näringsförbudsregistret och om de ändringar som sker i registret skall fortlöpande sändas till

1. aktiebolagsregistret,
2. handelsregistren,
3. de föreningsregister som avses i lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar,
4. *de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter enligt 13 § lagen (0000:00) om näringsförbud.*

Denna förordning träder i kraft den

Sammanställning av remissyttrandena över näringsförbudskommitténs betänkande (SOU 1984: 59) Näringsförbud

Innehållsförteckning Sid.

1 *Allmänna synpunkter* 218
2 *Förutsättningarna för näringsförbud.* Grovt åsidosättande av åligganden som näringsidkare. Brott. Underlåtenhet att betala skatt m. m. Konkurs. Påkallat från allmän synpunkt. 266
3 *Personkretsen.* Enskild näringsidkare. Den som faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet, m. m. Vissa befattningshavare hos näringsidkare som är juridisk person. 296
4 *Näringsförbudets innebörd.* Förbud mot att idka näringsverksamhet. Förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet, m. m. Förbud mot att inneha vissa befattningar hos juridiska personer m. m. Förbud mot att arbeta hos närstående och i den gamla rörelsen. Förbudstidens längd. Dispens. Avveckling. 299
5 *Förfarandet m. m.* Ansvariga myndigheter och det rättsliga förfarandet. Tillfälligt näringsförbud m. m. 318
6 *Tillsynen över dem som meddelats näringsförbud.* Ansvariga myndigheter. Tillsynens omfattning och inriktning. Samarbete mellan myndigheter m. m. Ändring i skatteregisterlagen. Resursfrågor. . 330
7 *Överträdelse av näringsförbud. Övergångsbestämmelser.* 353

Anm. Under rubriken "Vissa organisationer inom näringslivet" har sammanförts dels Sveriges Industriförbund m. fl. organisationer, vilka avgett ett gemensamt yttrande, dels vissa ytterligare organisationer, vilka anslutit sig till det gemensamma yttrandet. Organisationerna är följande: Sveriges Industriförbund, Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges grossistförbund, Näringslivets delegation för marknadsrätt, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges köpmannaförbund, SHIO-Familjeföretagen, Svenska åkeriförbundet, Schaktentreprenörernas Riksförbund och Sveriges städentreprenörers förbund.

1 Allmänna synpunkter

1.1 Göta hovrätt:

Hovrätten har tidigare avgivit yttrande till justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1984: 8) Näringstillstånd. I yttrandet uttalade hovrätten att näringsförbud torde vara ett bättre sätt att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten än ett system med näringstillstånd i vissa branscher.

1.2 Stockholms tingsrätt:

Tingsrätten godtar i stort kommittéförslaget. Några smärre justeringar – en del av saklig art och andra av redaktionell natur – föreslås dock. Tingsrätten vill dock framhålla att värdet av tingsrättens ställningstagande när det gäller godtagandet av föreslagna tillsyns- och kontrollfunktioner är begränsat eftersom tingsrätten saknar erfarenhet i dessa hänseenden.

I detta sammanhang vill tingsrätten även uttala att den delar kommitténs värderingar när denna avvisar tanken på att införa omvänd bevisbörda i vissa brottmål (s. 268 ff) och för näringsförbudsfallen (s. 250). Tingsrätten ansluter sig också till den av kommittéledamoten Joakim Olléns i särskilt yttrande redovisade uppfattningen att det snarast bör göras en översyn av näringsidkar- och arbetstagarbegreppen i syfte att skapa enhetliga regler och en förutsebar lagtillämpning.

1.3 Malmö tingsrätt:

Tingsrätten delar kommitténs uppfattning att det från samhällets sida finns behov av att kunna hindra illojala näringsidkare från att utöva näring och att näringsförbud därvid kan vara en verksam metod. Möjligheten att besluta om näringsförbud innebär emellertid ett väsentligt avsteg från principen om näringsfrihet. Det är därför viktigt att rättssäkerhetsaspekterna noga beaktas. Tingsrätten anser att kommitténs förslag uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet.

1.4 Göteborgs tingsrätt:

Utvärdering av bestämmelserna om näringsförbud i konkurslagen. Utredningen har gjort en förtjänstfull genomgång av den hittillsvarande tillämpningen av förbudsbestämmelserna. Genom det material som har tagits fram har kommittén fått möjlighet att diskutera olika problem på ett verklighetsanknutet sätt. Utredningens kommentarer – i detta och andra av-

snitt – till olika avgöranden synes vara väl motiverade och ägnade att underlätta den framtida tillämpningen av förbudsinstitutet.

En påtaglig svårighet när det gäller att bedöma den nuvarande lagstiftningen och ta ställning till en framtida utformning är den korta tid som gått sedan lagstiftningen trädde i kraft. Erfarenheterna i denna tingsrätt är också begränsade, vilket försvårar bedömningen.

Enligt tingsrättens uppfattning är det tre problem som i den praktiska tillämpningen har framträtt som särskilt påtagliga. Det första är att alltför lång tid ofta förflyter från det behovet av förbud klarläggs i enskilda fall tills förbud meddelas. Det andra är att praxis är så påtagligt ojämna, vilket från rättssäkerhetssynpunkt är betänkligt. Det tredje slutligen är att övervakningen är uppenbart bristfällig. Resursbristen och det ansträngda statsfinansiella läget gör det svårt att komma till rätta med tidsutdräkten och den bristfälliga övervakningen. Däremot bör det vara möjligt att åstadkomma en jämnare praxis.

Kommittén uttalar på s. 114 att det är angeläget i att näringsförbudsärendena ges hög prioritet. Tingsrätten vill med skärpa framhålla att detta inte är ett sätt att komma till rätta med en resursbrist. Från en eller annan synpunkt är alla – eller nästan alla – mål angelägna. Redan har i olika sammanhang understrukits att mål om ekonomisk brottslighet, mål om narkotikabrott, mål mot tilltalande som är berövade friheten, mål mot ungdomar, mål mot tilltalade som fortsätter sin brottsliga verksamhet, militärmål och mål om våld mot polisman bör ha prioritet. Skall alla dessa mål tas med förtur kommer övriga mål att fördröjas kraftigt. Situationen är knappast rimlig.

Näringsförbud som instrument mot oegentligheter inom näringslivet. En brist i betänkandet är att kommittén inte ställer och besvarar den viktiga frågan i vad mån näringsförbudet faktiskt i väsentlig grad kan bidra till att begränsa oegentligheterna inom näringslivet. Tingsrätten vill något uppehålla sig vid detta problem.

Det framgår av kommitténs bedömningar att åtskilliga oegentligheter f. n. inte föranleder näringsförbud bl. a. på grund av kravet att konkurs skall inträffa innan förbud meddelas. Även om detta krav tas bort kommer självfallet åtskilliga missbruk att förbli utan reaktion därför att de inte uppdagas.

De – inte alltför många – fall som hittills har upptäckts och föranlett näringsförbud kan på sätt och vis sägas vara exempel på förbudsinstitutets misslyckande. Förbud ifrågasätts ju inte förrän oegentligheter redan är ett faktum. Allvarligare är emellertid att så många har överträtt meddelade förbud antingen direkt eller med anlitande av bulvan. Om man dessutom beaktar att en del av de övriga förmodligen skulle ha avstått från att driva näringsverksamhet även om förbud inte hade meddelats, kan det med skäl ifrågasättas om förbuden i realiteten har någon betydelse.

Kommittén antar visserligen att förbudsinstitutet kan ha allmänpreventiva effekter men tingsrätten finner detta tveksamt. De förfaranden som det är fråga om är i allmänhet belagda med straff, ofta frihetsstraff. Det finns knappast anledning att anta att risken för näringsförbud blir ett ytterligare avhållande moment av betydelse i sådana situationer. Inte heller i de fall näringsförbud kan följa utan att brott föreligger synes risken för förbud kunna ha någon egentlig effekt. De vinster som kan uppnås genom oegentligheterna är alltför stora för att ett eventuellt näringsförbud, som lätt kan kringgås, skall upplevas som avskräckande.

Detta innebär emellertid inte att tingsrätten ställer sig avvisande till näringsförbudsinstitutet. Det är uppenbart att den allmänna opinionen ser mycket allvarligt på upprepade oegentligheter och missbruk av näringsfri-

heten. Detta är i sig ett starkt skäl för näringsförbud. Den situation som föreligger är i själva verket densamma som man finner i fråga om motiven för straff. Man bör även när det gäller näringsförbud ha klart för sig de verkliga motiven och inte göra sig överdrivna föreställningar om vad man kan uppnå.

Kommittén tar upp en rad problem som skulle kunna vara förenade med näringsförbud. Tingsrätten kan i stort instämma i kommitténs överväganden så länge det är fråga om en lagstiftning med begränsad räckvidd. Skulle det bli fråga om att använda näringsförbud i större skala måste bedömningen bli en annan.

1.5 Riksåklagaren (RÅ):

Näringsförbudskommittén framlägger ett förslag till en särskild lag om näringsförbud. Förslaget har föregåtts av en översyn av den nuvarande regleringen av näringsförbud i konkurslagen och en undersökning av näringsförbudets olika effekter. Även frågan om näringsförbudet är ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i samband med näringsverksamhet har därvid analyserats. Kommittén har enligt min mening gjort ett utomordentligt gott arbete. Den noggranna utvärderingen av hur gällande regler fungerar i praktiken utgör ett utmärkt underlag för att kunna bedöma behovet av en ändrad lagstiftning. Även om förslaget inte skulle leda till lagstiftning ger betänkandet god vägledning när det gäller att tillämpa de nuvarande reglerna om näringsförbud i konkurslagen.

Som framgår av betänkandet får näringsförbud som instrument för att bekämpa grövre oegentligheter inom näringslivet anses accepterat hos såväl allmänheten som hos myndigheter och andra organ. Några principiella betänkligheter mot näringsförbudet i dess nuvarande form har knappast framförts. I många hänseenden har, som kommittén funnit, det nuvarande systemet med näringsförbud fungerat väl. Emellertid har kommittén även konstaterat väsentliga problem och brister. Det gäller främst i fråga om kontroll, bevismöjligheter, gränserna mellan tillåtna och otillåtna handlingar för den som ålagts näringsförbud, långsamheten i förfarandet samt vissa brister i rättstillämpningen. Kommitténs analys och bedömning är här enligt min mening riktig.

Kommitténs förslag innebär i vissa hänseenden utvidgningar medan det i andra avseenden utgör skärpningar och preciseringar. Totalt sett gör jag den bedömningen att kommitténs förslag, om de genomförs, kommer att ställa ökade krav på bl. a. åklagarväsendet. Eftersom åklagarväsendet redan med nu gällande lagstiftning har stora svårigheter att uppfylla de krav som kan ställas känner jag mig tveksam till ett lagstiftningsförslag som ytterligare vidgar tillämpningsområdet. Från mera allmänna utgångspunkter skulle jag vilja framföra följande synpunkter på hithörande frågor.

Det är självfallet angeläget att den ekonomiska brottsligheten inom näringslivet motverkas i största möjliga utsträckning. Som kommittén anfört är därvid näringsförbudet ett värdefullt hjälpmedel. Institutet bör således finnas kvar. Möjligheter finns sannolikt också att förbättra och utveckla systemet. För att syftet med lagstiftningen skall kunna nås är det emellertid av vikt att utredningsresurser finns och att övervakning och kontroll av de personer som ålagts näringsförbud fungerar på avsett sätt. I annat fall blir förbudet föga verksamt. Effektiviteten av näringsförbudsinstitutet är således bl. a. beroende på respektive myndigheters insatser och i hög grad avhängig av vilka resurser som myndigheterna kan förfoga över för utredning av sådana fall där näringsförbud kan komma i fråga och

kontroll av att utdömda näringsförbud efterlevs. Resursfrågan är med andra ord av väsentlig betydelse när frågan om en utvidgning av gällande näringsförbudsregler nu tas upp till diskussion. Det framgår av betänkandet att stora brister föreligger bl. a. när det gäller myndigheternas möjligheter att få de nuvarande näringsförbudsreglerna att verka effektivt. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det i första hand är nya och utvidgade sanktioner som behövs. Enligt min mening är det mera fråga om att myndigheterna har de resurser som erfordras för att tillgodose de krav som lagstiftningen ställer på dem. Det bör i detta sammanhang framhållas att den förstärkning på åklagarsidan med ett tjugofemtal EKO-tjänster som skett under de senaste åren har varit ett värdefullt bidrag för att öka åklagarväsendets slagkraft.

Den nu aktuella lagstiftningen har endast funnits sedan 1980. Det kan därför göras gällande att en utvärdering av hur lagstiftningen fungerar i praktiken inte kan bli helt rättvisande efter så kort tid. Bl. a. kan det hävdas att en fast domstolspraxis inte har hunnit växa fram, för få fall har varit uppe till domstols prövning osv. Enligt min mening saknar denna argumentering inte skäl för sig. Som riksåklagaren tidigare anfört vid kontakter med kommittén borde möjligen erfarenheterna av nuvarande regler om näringsförbud avvaktas ytterligare någon tid, innan en utvidgning övervägs. Riksåklagaren har i detta sammanhang särskilt pekat på vissa oklarheter i lagstiftningen (se s. 457). En hel del av de brister i gällande reglering som kommittén pekat på är emellertid av sådan natur att de omgående bör kunna rättas till. Med hänsyn härtill ser jag inte något hinder mot att redan nu överväga förbättringar i näringsförbudslagstiftningen i dess helhet.

I Sverige råder i princip näringsfrihet. Som redovisats i betänkandet har från flera håll hävdats att en utvidgning av institutet näringsförbud får ses som en allvarlig inskränkning i denna frihet. Bl. a. från riksåklagarens sida har detta påpekats såsom en principiell nackdel. Med hänsyn till att principen om näringsfrihet genombrutits på flera andra områden och då intresset av att motverka grövre ekonomiska oegentligheter inom näringslivet väger så tungt finner jag dock inte att invändningar i detta hänseende bör medföra att man avstår från att om möjligt effektivisera näringsförbudsinstitutet.

En betydelsefull fråga när man överväger en förändring och utvidgning av näringsförbudet är om polis och åklagare skall vara exklusiva när det gäller utredning och talerätt. I nuläget är så förhållandet trots att brott inte är en förutsättning för att en person skall kunna åläggas näringsförbud. Visserligen är det ovanligt att frågan om näringsförbud kommer upp utan att i varje fall misstanke om brott i samband med konkurs har uppkommit, men den omständigheten att möjligheten finns gör att principiella invändningar kan riktas mot att polis och åklagare tas i anspråk för icke brottsutredande verksamhet. Dessa invändningar kan i ännu högre grad göras gällande mot kommitténs förslag, som innebär en utvidgning av området för näringsförbud.

Mot bakgrunden av det anförda är jag inte beredd att tillstyrka kommitténs förslag till ett utvidgat näringsförbud såsom det kommer till uttryck i förslagets 1 §. Jag återkommer senare till de invändningar som jag har i denna del. I likhet med kommittén finner jag det emellertid angeläget att söka effektivisera systemet med näringsförbud. Kommittén har på många punkter föreslagit ändringar som enligt min mening är väl ägnade att bidra till en säkrare och mer enhetlig rättstillämpning. Dessa förändringar i kombination med ökade resurser hos berörda myndigheter kan antas komma att bidra till ett effektivare utnyttjande av näringsförbudet som sanktionsmöjlighet mot grövre ekonomisk brottslighet inom näringslivet.

Näringsförbudskommittén har föreslagit att reglerna om näringsförbud skall tas upp i en särskild lag. Kvar i konkurslagen blir endast den nuvarande bestämmelsen i 199 a § om konkurskarantän. Det är enligt min uppfattning logiskt att man behåller denna bestämmelse i konkurslagen eftersom den endast aktualiseras i samband med konkurs. Med hänsyn till att konkurs som förutsättning för åläggande av näringsförbud i övrigt slopas i förslaget har jag inte någon erinran mot att dessa regler bryts ut ur konkurslagen. Några systematiska nackdelar synes inte följa av detta.

1.6 Överåklagaren i Göteborg:

Näringsförbudskommittén har i sitt betänkande om näringsförbud i mycket skingrat det dunkel som rått när det gäller tillämpningen av 199 § konkurslagen. Ett mycket förtjänstfullt arbete är utfört och det finnes anledning till att i huvudsak ansluta sig till det förslag kommittén framlagt.

Sålunda tillstyrkes bestämmelsernas överförande till särskild lag.

1.7 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Enligt förslaget har institutet näringsförbud renodlats genom att det gjorts oberoende av om konkurs inträffat. Det är därför naturligt att bestämmelserna därom utgör en särskild lag. Då institutet är relativt nytt och fast praxis ännu inte hunnit utbildas kan man förvänta sig att lagen kommer att behöva överses i framtiden innan näringsförbudet nått full effektivitet. Enligt min mening kan emellertid förslaget i allt väsentligt läggas till grund för lagstiftning.

En förutsättning för att ett meddelat näringsförbud skall komma att efterlevas är att myndigheternas tillsyn fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det har för åklagarna framstått som uppenbart att överträdelse av ett näringsförbud varit nästan omöjligt att beivra beroende på bristande tillsynsinsatser men huvudsakligen p.g.a. att förbudet kunnat kringgås genom bulvaner.

1.8 Länsåklagaren i Norrbottens län:

Den nu gällande lagstiftningen på området trädde i kraft så sent som den 1 juli 1980. Det var då en ny lagstiftning som inte hade en tidigare motsvarighet. När helt ny lagstiftning skall tas i bruk uppstår alltid i begynnelsen rättstillämpningsproblem. Förarbetena till nu gällande lagstiftning ger förhållandevis ringa ledning. Oaktat dessa problem har ändå ett relativt stort antal förbud meddelats och lagstiftningen har således i hög grad kommit till praktisk tillämpning. Härigenom har även en viss praxis utvecklats. Det kan därför finnas skäl att fundera över om erfarenheterna av nuvarande lagstiftning är tillräckliga för att redan nu utvidga reglernas tillämpningsområde.

I Kommitténs förslag är rekvisiten för näringsförbud förhållandevis allmänt och oprecist skrivna. Kommitténs förslag till lagtext har därigenom kommit att få drag som liknar sådan administrativ lagstiftning där besluten fattas efter en lämplighetsprövning och inte efter en rättsprövning. Sådan lagstiftning kännetecknas av att den inte exakt uttrycker lagstiftarens uppfattning om vilka effekter lagstiftningen ska få utan överlämnar den frågan till de som ska tillämpa lagen. Detta innebär i sin tur att lagen kan komma att tillämpas olika beroende på vilka värderingar som för tillfället råder i samhället. Vad som "är påkallat från allmän synpunkt" är ju inte något som en gång för alla är givet. En sådan lagstiftningsteknik är självfal-

let ur rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande inom sådana för den enskilda människan så ingripande lagstiftningsområden som exempelvis näringsförbud. Bristen på exakthet i lagtextens utformning kan ej heller uppvägas av att förarbetena till lagen förses med en mångordig utläggning om vad som egentligen menas med lagtexten. En lagtext om näringsförbud som ska fylla krav på förutsebarhet och rättssäkerhet för den enskilde blir med nödvändighet mera omfattande till sin volym än Kommitténs förslag och ställer därigenom också större anspråk på lagstiftaren.

Sådana krav bör med fog kunna ställas beträffande ett område som näringsförbud, vilket i så hög utsträckning bygger på rättsliga bedömningar och avgöranden.

Sammanfattningsvis kan följande förhållanden framhållas. Den nuvarande lagstiftningen på området har varit gällande så kort tid att några slutsatser om lagens effektivitet inte med säkerhet kan dras. Under den tid lagen varit i kraft har likväl en viss praxis utformats som skulle bli utan värde om lagen ändrades. Kommitténs förslag till lagtext har brister ur rättssäkerhetssynpunkt. Dessa förhållanden leder till att kommitténs förslag i sin nuvarande utformning inte bör läggas till grund för en ny lagstiftning om näringsförbud.

1.9 Rikspolisstyrelsen (RPS):

Rikspolisstyrelsen har ställt sig tveksam till införandet av näringstillstånd för visst slag av näringsverksamhet som ett effektivt medel i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Enligt styrelsens uppfattning är det däremot helt uppenbart att samhället skall kunna förhindra personer, som inte följer de näringsrättsliga bestämmelsen, att i fortsättningen under viss tid få driva näringsverksamhet. Rikspolisstyrelsen ställde sig också positiv till införandet av bestämmelserna om näringsförbud för konkursgäldenärer.

1.10 Brottsförebyggande rådet (BRÅ):

Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt analyserat näringsförbudet i dess nuvarande utformning och tillämpning och har gjort en värdefull probleminventering samt har presenterat ett väl underbyggt förslag. BRÅ godtar kommitténs förslag men vill göra några påpekanden.

– – –

Även om BRÅ förstår kommitténs ställningstagande att samla näringsförbudet i en lag, kan ändå en användning av näringsförbud som sanktion inom specialstraffrätten diskuteras. Bestämmelserna om näringsförbud kunde då inarbetas i respektive lag. Om tillsynsmyndigheterna har näringsförbudet som en sanktionsmöjlighet torde uppmärksamheten skärpas jämfört med om näringsförbudet finns i en särskild lag. En viss risk med näringsförbudet kan annars vara den att sakmyndigheterna frestas låta bli att använda de medel man har i förlitan på att näringsförbud ändå skall komma till stånd efter hänvändelse också från flera andra myndigheter – en "samlad bedömning" är ju i praktiken inte sällan en ansamling av skäl som, tagna var för sig, inte når så att säga ända fram.

Avslutningsvis vill BRÅ understryka betydelsen av att ett utbyggt näringsförbud kompletteras med en skärpt bulvanlagstiftning. Utan en sådan blir lätt de föreslagna åtgärderna verkningslösa.

Reservation: Ledamoten av rådets styrelse Körlof har anslutit sig till Olléns reservation (betänkandet s. 445–446).

Övriga reservationer, se avsnitt 2.12.

1.11 Datainspektionen:

Kommittén har utfört att förtjänstfullt juridiskt utredningsarbete som i flera avseenden kan vara värdefullt även i andra sammanhang, bl. a. för datainspektionens ställningstaganden vid tillämpning av kreditupplysningslagen och inkassolagen. Sålunda kan t. ex. kommitténs klarläggande av näringsidkarbegreppet utgöra underlag för en närmare avgränsning av begreppet personupplysning kontra företagareupplysning i kreditupplysninglagen. Vidare kan kommitténs resonemang om avveckling av den näringsförbjudnes näringsverksamhet ligga till grund för hantering hos datainspektionen då tillstånd att bedriva inkassoverksamhet återkallats och den berörda inkassoverksamheten skall avvecklas.

1.12 Riksskatteverket (RSV):

Näringsförbudskommittén har på ett utomordentligt sätt gått igenom hela den gällande näringsförbudslagstiftningen. Förutom de sakliga och lagtekniska ändringar som föreslås innebär betänkandet därför också en omfattande diskussion om den nu gällande lagstiftningen. Betänkandet kommer följaktligen att ha stort värde för domstolar, åklagare och andra också vid tillämpningen av de bestämmelser som inte föreslås bli ändrade i sak. RSV ansluter sig i allt väsentligt till de förslag kommittén lagt fram. Verket tillstyrker därför förslaget till ny lag om näringsförbud. Härutöver anförs följande.

Tidsutdräkten

RSV har i olika sammanhang betonat att den största bristen med näringsförbudsinstitutet hittills varit att bestämmelserna i praktiken inte kommit att tillämpas med den skyndsamhet som är påkallad och avsedd. Det har konstaterats att tidsutdräkten mest beror på långa handläggningstider hos polis och åklagare, i viss mån också på att konkursförvaltarna dröjt med sina anmälningar.

I och för sig kan krav på skyndsammare handläggning ställas i många fall, t. ex. i fråga om svåra brott och särskilda slag av brott. RSV anser dock att det finns särskilda skäl att lyfta fram näringsförbudet. Näringsförbud grundas på allvarlig, skadlig och omfattande illojal verksamhet inom näringslivet. Blir personen för vilken näringsförbud ifrågasätts inte föremål för snabba ingripanden p. g. a. brottsmisstanke är risken stor att han hinner fortsätta sin skadliga verksamhet, t. o. m. på ett ännu allvarligare sätt än tidigare under hotet om kommande ingripanden. Risken att sådan näringsverksamhet kan fortsätta kan till och med jämföras med risken för fortsatt brottslig verksamhet som häktningsskäl. Också andra skäl, såsom allmänpreventionen, talar för att det är angeläget med snabba ingripanden.

Det har inte heller från något håll bestritts att det är viktigt med snabbare hantering av näringsförbudsfrågor. Kommittén har (s. 327) understrukit angelägenheten av större resurser och bättre utnyttjande av dessa. Verket befarar dock att det också behövs andra mer konkreta åtgärder för att komma till rätta med, eller åtminstone minska, problemet. T. ex. frågan om prioriteringsordning och preskriptionstid bör ännu en gång diskuteras i detta sammanhang.

1.13 Kronofogdemyndigheten i Falun:

Inledningsvis måste konstateras att sedan näringsförbud infördes har i Kopparbergs län *en* näringsidkare ålagts sådant förbud. Inte heller i framti-

den förväntas att det blir mycket mer än en eller annan som drabbas av denna påföljd. Myndighetens yttrande skall ses mot denna bakgrund.

Myndigheten finner det något tidigt med hänsyn till bestämmelsernas införande att redan nu revidera dessa. Samtidigt infinner sig en viss förståelse för åtgärden mot bakgrund av de uppenbara tolknings- och rättstillämpningnsproblem som de tillämpande myndigheterna uppenbarligen ställts inför. Betänkandet innehåller mycket få förändringar till gällande lagstiftning men desto mer bedömningar och utvärderingar till ledning för domstolar, åklagare m. fl. I sistnämnda avseende är det mycket utförligt och väl genomarbetat.

I avsaknad av en allmän etableringskontroll finner myndigheten det nödvändigt med en möjlighet att utestänga olämpliga personer från att driva näringsverksamhet. Ett näringsförbud bör emellertid enbart drabba de verkligt kvalificerade fallen av misskötsamhet, vilket kommittén betonar genom att t. o. m. skärpa reglerna i detta avseende genom en mer detaljerad lagtext. Myndigheten ansluter sig till förslagen frånsett vad som sägs nedan. Detta gäller såväl att sambandet med konkurs upphör som att man försöker komma åt bulvanförhållanden. Att det skall ha företagits en brottslig handling finner inte heller myndigheten utgöra nödvändig indikation på misskötsamhet.

1.14 Kronofogdemyndigheten i Göteborg:

KFM hyser den grundläggande synen att misskötsamhet som näringsidkare i första hand skall angripas genom ett regelsystem om näringsförbud av den typ som det nu gällande. Myndigheten har följaktligen också i ett tidigare yttrande avstyrkt från den föreslagna konstruktionen i betänkandet "Näringstillstånd" varvid vi bl. a. anfört att nu föreliggande instrument, såsom näringsförbud vid sidan om återvinning etc. i första hand bör förbättras och utnyttjas. Det nuvarande regelsystemet om näringsförbud har fungerat så länge att en utvärdering är motiverad. De vunna erfarenheterna ger vid handen att en översyn för en förbättring är motiverad. Myndigheten delar kommitténs sammanfattande överväganden sid. 14 överst, att förbättringarna måste syfta till att försöka åstadkomma
- ett bättre system med övervakning av meddelande näringsförbud
- ett snabbare förfarande framtill domstolens avgörande
- bättre avvägda formuleringar i lagtexten.

Beträffande lagstiftningens tillämpning fram till denna dag vill myndigheten göra följande överväganden och kritiska granskning.

Det stora och allt överskuggande problemet är det relativt tunga och tidsödande förfarandet från konkursbeslutet fram till avgörande i näringsförbudsfrågan. KFM som fortlöpande tar del av förvaltarnas synpunkter i förvaltaruppgiften resp. förvaltarberättelsen om bl. a. näringsförbudet konstaterar, att man vanligen gör mycket finstämda avvägningar av skälen för och emot näringsförbud, varefter man inte sällan stannar vid att inte förorda en utredning. De fall man påtalar är således vanligen ur förvaltarens synpunkt mycket väl underbyggda, det är således fall där med förvaltarens goda insyn i gäldenärens förehavanden man menar att en person är något av en fara för det ekonomiska livet. Vid kontakter med andra KFM har denna erfarenhet befästs.

Mot bl. a. denna bakgrund ter sig missförhållandet mellan de många anmälningar och det begränsade antalet meddelade näringsförbud som ytterst oroande. Också tidsutdräkten mellan konkursbeslutet och beslutet om näringsförbud inger betänkligheter.

Det är således välmotiverat att fråga sig vilka lösningar kommittén har på detta problem.

Dessvärre konstaterar man att i detta hänseende finns inga egentliga konstruktiva idéer. Tvärtom medför vissa, i och för sig motiverade förändringar, risker för ytterligare förseningar eller nedlagda utredningar. Det som åsyftas är exempelvis frågan om förutsättningarna för tillfälliga förbud (se s. 346) och vidare slopandet av "preskriptionsregeln". Kommittén har visserligen i flera sammanhang betonat vikten av att polis/åklagarmyndigheten tillförs resurser men KFM hyser farhågor beträffande resursresonemanget. Mot bakgrund av våra erfarenheter av andra reformer klingar vanligen vädjanden av denna typ ohörda förutom att det är ganska omfattande ytterligare resurser som erfordras. Dessutom räcker det inte med att resurser tillförs de aktuella myndigheterna utan det förutsätts att resurserna även omgående sätts in just på näringsförbudsmålen.

1.15 Kronofogdemyndigheten i Kristianstad:

Kronofogdemyndigheten delar kommitténs uppfattning att det föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten och att näringsförbud är ett lämpligt vapen mot sådan brottslighet men även mot vissa andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet.

Kommittén föreslår att näringsförbud skall kunna meddelas som en följd av även andra oegentligheter än sådana som har samband med konkurs. I övrigt innebär förslaget en viss skärpning av kraven på näringsförbud.

Förslaget bedöms av kommittén inte komma att leda till vare sig en ökning eller minskning i avsevärd grad av antalet personer som kan komma att åläggas näringsförbud. Antalet samtidigt gällande förbud bedöms komma att uppgå till omkring 300. Det är överraskande att kommittén utgår från en så snäv begränsning när det får anses vara uppenbart att ett väsentligt större antal personer missbrukar näringsfriheten i stor omfattning. Trots att kommittén inte uttalar sig därom får det antas att kommitténs koncentration till en så liten grupp utgår ifrån att andra lagstiftningsåtgärder vidtas för att komma till rätta med återstoden av den stora grupp som grovt missbrukar näringsfriheten utan risk för påföljd.

Kronofogdemyndigheten koncentrerar sitt yttrande till att huvudsakligen belysa vilka effekter förslaget kan väntas få för kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Det finns i indrivningsverksamheten ett stort problemområde som bör diskuteras i det här sammanhanget. Det gäller gäldenärer som bedriver rörelse och bedöms ha åtminstone medelgoda inkomster men som konsekvent underlåter att betala skatt och därför snabbt får stora skatteskulder. De fortsätter på den inslagna vägen därför att det är lönsamt och ofarligt. Samhället har f. n. inga metoder att komma till rätta med den här gruppen.

Hur stor den beskrivna gruppen är, är svårt att ange bestämt men det kan antas att det rör sig om ett antal i storleksordningen 10 000 fysiska personer i hela landet om lägsta skuldbelopp sätts till 100 000 kronor. I den gruppen ingår då inte juridiska personer och inte heller fysiska personer som har skuld över 100 000 kronor men som har anstånd eller någon form av betalningsuppgörelse. Gruppen omfattar enbart indrivningsimmuna personer med stor skuld som fortsätter rörelsedrift med hyggliga inkomster utan att betala någon skatt.

Det bör vara en viktig pedagogisk uppgift för exekutionsväsendet att förmedla kunskap om den beskrivna situationen till regeringen inför det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kommitténs förslag tar inte sikte på den beskrivna gäldenärskategorin. Även om kriterierna i den föreslagna lagens första paragraf möjligen skulle

kunna tolkas så, är det uppenbart att kommittén inte avser att näringsförbudsinstitutet skall användas i tillnärmelsevis så många fall som det här är fråga om.

Det kommittén föreslår beträffande den lilla grupp man tar sikte på inger inga betänkligheter i stort. Tvärtom förefaller förslaget vara ovanligt väl genomtänkt, om avsikten är att använda näringsförbudet i ett så begränsat antal fall som kommittén anger. Kronofogdemyndigheten anser sig därför böra avstå från att punkt för punkt behandla förslaget. Allmänt kan sägas att det nuvarande näringsförbudsinstitutet föreslås få en stabilare teoretisk grund att stå på men att det varken underlättar eller försvårar arbetet med skatteindrivningen. Det får i stället anses vara viktigt för exekutionsväsendet att peka på de problem som inte blir lösta om förslaget genomförs. Kronofogdemyndigheten lägger därför tyngdpunkten i yttrandet på frågan om det är möjligt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter, som förekommer i samband med näringsverksamhet, ta fram ett verksamt instrument mot den mycket stora grupp som systematiskt försummar att betala skatter och avgifter till det allmänna.

Förslaget till lag om näringsförbud bör ses tillsammans med brottskommissionens förslag om näringstillstånd. Kronofogdemyndigheten hade tillfälle att yttra sig också över det sistnämnda förslaget. Myndigheten anförde därvid bl.a. att ett system med näringstillstånd skulle beröra ett alltför stort antal personer. Det skulle vara bättre med regler mot en mindre men väl definierad målgrupp, dvs. regler om näringsförbud för dem som åsidosätter "god näringslivssed" i stället för tillståndstvång för ett mycket stort antal personer av vilka de flesta är skötsamma.

Som kronofogdemyndigheten ser saken är nu problemet att varken brottskommissionens eller näringsförbudskommitténs förslag löser problemet med de indrivningsimmuna näringsidkarna trots att det kan antas att bakom direktiven för utredningarna ligger en önskan om att få en lösning också i det avseendet.

Det bör vara förenat med negativa konsekvenser att systematiskt underlåta att betala skatt som är eller får antas vara bestämd på ett korrekt sätt. Att straffbelägga försummelse att betala skatt tillämpas visserligen redan beträffande innehållen källskatt och diskuteras för närvarande också beträffande mervärdeskatt och arbetsgivaravgift men det är knappast någon tilltalande lösning, eftersom det straffbelagda hänför sig till varje enskild betalningsförsummelse för sig. Metoden drabbar också dem som vanligtvis betalar men som tillfälligtvis saknar pengar till inbetalningen. I stället är det upprepad tredska att betala löpande skatter som bör föranleda någon form av ansvar.

En framkomlig väg kan kanske vara att ersätta nuvarande 199 a § konkurslagen, som enligt kronofogdemyndighetens erfarenhet knappast har någon funktion, med en bestämmelse som vid konkurs ställer ett automatiskt krav på näringstillstånd för fortsatt rörelse som är förenad med bokföringsskyldighet.

Den som försatts i konkurs och sedan, i enskild firma eller genom juridisk person, driver bokföringspliktig rörelse utan näringstillstånd bör vara förfallen till straffansvar.

Genom den skisserade konstruktionen vinner man följande fördelar:

- Systematisk försummelse av näringsidkare att betala skatt blir inte längre sanktionsfri.
- Krav på näringstillstånd riktar sig enbart till en kvalificerad riskgrupp, nämligen dem som försatts i konkurs.
- Det uppkommer en situation där näringsidkarens intresse av att börja

betala antas öka vid konkurshot, eftersom han kan riskera att bli förvägrad näringstillstånd om han försätts i konkurs efter regelbunden betalningsförsummelse. För närvarande har konkurshotet knappast någon verkan på den angivna gäldenärskategorien.

Den nu lämnade grova skissen till lagteknisk lösning på kronofogdemyndigheternas problem med indrivningsimmuna gäldenärer är naturligtvis bara en idé till en lösning. Det finns sannolikt flera andra vägar att gå om man bestämmer sig för att vidta effektiva åtgärder mot det utbredda "likvida fusket". Det viktiga är att frågan blir uppmärksammad och i det avseendet anser kronofogdemyndigheten att riksskatteverket som remissmyndighet bör ta på sig uppgiften att närmare beskriva omfattningen av och detaljerna i den angivna indrivningsproblematiken. Det är sannolikt att utsikterna att få till stånd en ändring är särskilt goda just nu när såväl betänkandena "Näringsförbud", "Näringstillstånd" och "Ny konkurslag" som promemorian "Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket" på en gång prövas av regeringen.

1.16 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

Näringsförbudskommittén har i betänkandet konstaterat, att den rådande ordningen i huvudsak synes ha fungerat väl. Kronofogdemyndigheten i Malmö anser sig kunna instämma delvis i denna uppfattning. Totalt i landet har meddelats omkring 160 näringsförbud. Siffran torde utgöra bevis för stor framgång med användningen av institutet. Den vid skapandet av näringsförbudet gällande kalkylen pekade på endast några få fall per år. *Generellt* sett får alltså lagstiftningen anses ha fungerat väl.

Kronofogdemyndigheten har emellertid tvärt emot det sagda uppfattningen att reformen *lokalt* sett inte har fungerat särdeles väl. I själva verket anser myndigheten, att lagstiftningen inte har slagit igenom på lokalplanet. Situationen här ser ut att stämma ganska väl överens med uppfattningen hos en del dåtida remissinstanser, som ifrågasatte det positiva i reformen.

1.17 Kronofogdemyndigheten i Stockholm:

KFM anser att näringsförbudsinstitutet är nödvändigt i kampen mot oegentligheter inom näringslivet. För att institutet skall vara verksamt krävs dock att lagstiftningen på området utformas på ett sätt som medger berörda myndigheter möjlighet att verka effektivt. Om inte efterlevnadskontrollen blir verkligt effektiv uppnås inte vad man vill åstadkomma. Såväl saneringseffekten som den allmänpreventiva effekten av förbudet uteblir.

KFM ansluter sig i allt väsentligt till de förslag som framlagts. Yttrandet begränsas dock till att avse de avsnitt som närmast berör KFM, främst frågor som sammanhänger med efterlevnadskontrollen.

1.18 Kronofogdemyndigheten i Sollentuna:

Inledningsvis vill KFM i Sollentuna framhålla att betänkandet på ett förtjänstfullt sätt behandlat och diskuterat institutet näringsförbud. Möjligtvis skulle kommittén kunnat ha koncentrerat dokumentationen av sitt arbete i någon mån.

Mot denna ljusa bakgrund vill emellertid KFM i Sollentuna särskilt uppmärksamma några frågeställningar som ytterligare kan diskuteras.

Den omedelbara reaktionen inför sanktionen näringsförbud är att det varit ett alltför tungrott institut med svårigheter runt i stort sett varje hörn.

KFM hälsar därför med tillfredsställelse näringsförbudskommittén ambitioner att försöka effektivisera förbudspåföljden.

1.19 Kronofogdemyndigheten i Sundsvall:

Näringsförbudskommitténs förslag till lag om näringsförbud är ett steg i rätt riktning. Steget synes dock vara för kort. Myndigheten befarar att vissa av de nuvarande tillämpningssvårigheterna kommer att kvarstå. Kommittén säger sig vilja skärpa efterlevnaden men synes inte ta de fulla konsekvenserna av detta uttalande då man ger förslag till lagtext.

Myndighetens bestämda uppfattning är att förslaget tyvärr inte kommer att väsentligt ändra vare sig hittillsvarande tillämpning eller tillsyn.

1.20 Bankinspektionen:

Såsom bankinspektionen framhållit i vissa andra remissyttranden anser inspektionen att ekonomisk brottslighet bör bekämpas med kraft. Näringsförbud kan därvid anses vara ett lämpligt vapen. Genom näringsförbud kan även andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet motverkas.

Näringsförbudskommittén har på ett förtjänstfullt sätt utvärderat de gällande bestämmelserna om näringsförbud. Kommittén har också ingående redovisat sina överväganden. Bankinspektionen anser att kommittén på ett tillfredsställande sätt behandlat de i många fall svåra frågor kommittén haft att ta ställning till.

Kommittén har därvid, utan att ge avkall på rättssäkerhetskraven, åstadkommit ett förslag till lagstiftning som bör ge möjlighet till en effektivare tillämpning av institutet näringsförbud. De olika åtgärder som kommittén föreslår framstår för bankinspektionen som både välmotiverade och genomförbara.

Bankinspektionen vill dock påpeka vikten av att kommitténs uttalanden att näringsförbud bör användas med stor restriktivitet och åläggas endast i grava missbruksfall inte får leda till att domstol avhåller sig från att meddela näringsförbud trots att de i lagen angivna förutsättningarna är uppfyllda.

Mot bakgrund av det anförda kan bankinspektionen tillstyrka bifall till det remitterade betänkandet.

1.21 Marknadsdomstolen (MD):

Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt belyst tillämpningen av nu gällande regler om näringsförbud. Övervägandena vid utformningen av förslaget till en ny, fristående lag om näringsförbud präglas likaså genomgående av grundlighet och utförligt motiverade ståndpunkter. Marknadsdomstolen kan i allt väsentligt instämma i kommitténs överväganden och slutsatser.

Flera av de förslag som kommittén lägger fram kan väntas leda till en effektivisering av systemet som är mycket angelägen. Till dessa hör bestämningen av de kategorier som kan åläggas näringsförbud och det s. k. närståendeförbudet, liksom reglerna om interimistiskt förbud vilka innebär att sådant förbud regelmässigt bör meddelas i uppenbara fall. Det är mera tveksamt om kommitténs förslag i väsentlig mån kan bidra till att göra tillsynen effektivare. Av betänkandet framgår att intresset för denna uppgift varierar starkt bland de olika tillsynsmyndigheterna. Detta är givetvis även en fråga om resurser. Övervakningsuppgifterna är dock av sådan art att det torde vara svårt att anvisa helt effektiva metoder på detta område.

Genom utförliga och belysande motivuttalanden har kommittén skapat

goda förutsättningar för att rättstillämpningen kommer att präglas av nödvändig hänsyn till rättssäkerheten och, mer än hittills, av enhetliga bedömningar. Kommittén framhåller (bl. a. på s. 199 och 396) att näringsförbud skall ses som en sista utväg för att komma till rätta med konstaterade oegentligheter. Det har inte ställts upp något formellt krav att resultatet av andra åtgärder måste avvaktas innan näringsförbud meddelas, men kommitténs ordval skulle ändå kunna ge upphov till en sådan tolkning. Meningen kan dock inte vara att en domstol inte omedelbart, om omständigheterna ger anledning därtill, skulle kunna meddela näringsförbud. Härför talar även den omständigheten att åtal och talan om näringsförbud ofta handläggs i samma rättegång. Vad kommittén uttalar i detta sammanhang bör väl således uppfattas som ytterligare en påminnelse om vikten av att inte slentrianmässigt ådöma näringsförbud.

1.22 Näringsfrihetsombudsmannen (NO):

Betänkandet innefattar dels en utvärdering av gällande system med näringsförbud och dels förslag till utvidgade möjligheter att utfärda näringsförbud. Huvudsyftet med näringsförbud är enligt kommittén att förhindra den som grovt åsidosätter vad som åligger honom som näringsidkare att åstadkomma fortsatt skada. NO delar kommitténs uppfattning att näringsförbud med den angivna målsättningen inte medför någon menlig begränsning av den fria konkurrensen. Näringsförbud är tvärtom enligt NOs mening ett från konkurrenssynpunkt önskvärt medel mot de ohederliga näringsidkare som skaffar sig konkurrensfördelar genom att inte fullgöra sina lagstadgade skyldigheter t. ex. mot det allmänna.

I kombination med vissa andra åtgärder för att effektivisera gällande lagstiftning på t. ex. skatteområdet framstår vidgade möjligheter till näringsförbud mot den som grovt missbrukar näringsfriheten som det primära sättet att gå fram i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Att, såsom föreslagits från andra håll, införa förhandskontroll av alla företagare i bransch efter bransch (etableringskontroll) är ett helt väsensskilt angreppssätt som skapar fler problem än det löser. NO har i sitt yttrande 1984-06-20 över betänkandet Näringstillstånd (SOU 1984: 8) närmare utvecklat sin syn på vikten av etableringsfrihet och på olika åtgärder mot ekonomisk brottslighet. NO hänvisar till detta yttrande.

Etableringsfrihet är en grundsten i vårt ekonomiska system. Den har genom åren, trots återkommande krav från olika intressegrupper, med betydande konsekvens och framsynthet värnats av statsmakterna, främst av hänsyn till konsumentkollektivets långsiktiga intressen. Rätten att fritt etablera företag har haft en avgörande betydelse för framväxten av ett livs- och konkurrenskraftigt näringsliv i vårt land. Varje förändring i vårt ekonomiska regelsystem som riskerar att medföra begränsningar i närings- och etableringsfriheten måste därför noga övervägas. NO finner att kommittén på ett föredömligt sätt sökt utvärdera olika effekter av sitt förslag.

Kommittén har mot bakgrund av sin utvärdering kommit fram till att ett utvidgat näringsförbud kan utgöra ett effektivt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter som förekommer i samband med näringsverksamhet. NO finner att den föreslagna förstärkningen av instrumentet näringsförbud bör kunna göra näringsförbudet till ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet. Förslaget står väl i överensstämmelse med NOs uppfattning att man skall sträva efter att med selektiva metoder ingripa mot de näringsidkare som missbrukar gällande lagar och föreskrifter. Genom att sådana möjligheter finns förebygger man också beteenden av oönskad art. En viktig förutsättning för att näringsförbud

skall få dessa avsedda allmänpreventiva effekter är dock att det tillämpas effektivt. Bl. a. framgår det av utredningen att övervakningen av dem som ålagts näringsförbud bör och kan förbättras.

Av betydelse för att göra näringsförbudet till ett effektivt medel mot ekonomisk brottslighet är också de åtgärder, som nyligen vidtagits eller som är under utformning och som syftar till att öka möjligheterna att ingripa mot de näringsidkare som inte följer gällande lagstiftning. NO tänker då främst på åtgärder som förbättrad företagsregistrering, prioritering av skattekontroll av företag och snabbare uppbörd. Bland andra åtgärder som föreslagits förtjänar nämnas förbättrad skatteregistrering, förenklat skatte- och avgiftssystem, avdragsrätt för reparationer av småhus, konkurrenskraftigare lönesättning i skatteförvaltningen för högre kompetens, förstärkning av polis- och åklagarresurserna, bättre samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet, ökat internationellt samarbete på skattesidan. En vidgad kriminalisering av lagstridiga förfaranden på skatteområdet kan också visa sig önskvärd.

– – –

Om behov av ytterligare åtgärder framdeles visar sig föreligga kan näringsförbudet förstärkas med kompletterande regler som alternativ för mindre kvalificerade fall där näringsförbud inte synes böra ifrågakomma. Man kan för dessa skapa olika individuella påföljder som t. ex. krav på bankgaranti, försäkring el. dyl.

Sammanfattningsvis finner NO att ett näringsförbud utformat i enlighet med kommitténs förslag kan bli ett verksamt medel för att diskvalificera näringsidkare som inte vill följa gällande lagstiftning. I kombination med redan beslutade åtgärder och olika förslag till vissa nya åtgärder mot dem som begår oegentligheter inom näringslivet bör näringsförbudet avsevärt öka möjligheterna att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Som NO utvecklat tidigare och i annat sammanhang bör det nu framlagda förslaget – och icke näringstillstånd som ger negativa effekter utan att leda till avsedda mål – vara den primära formen för samhällets ingripande mot missbruk av näringsfriheten. Det nu tillstyrkta systemet med näringsförbud bör efter en tid utvärderas. Skulle vid en sådan prövning ytterligare förstärkning visa sig önskvärd vill NO peka på att åtgärder med samma principiella inriktning i form av t. ex. individuella krav på bankgaranti, försäkring el. dyl. skulle kunna utgöra en ytterligare påbyggnad av systemet.

1.23 Statens pris- och kartellnämnd (SPK):

I betänkandet redovisas dels erfarenheterna av de år 1980 i konkurslagen införda bestämmelserna om näringsförbud, dels ett förslag till utvidgning av dessa bestämmelser, av innebörd att en näringsidkare kan meddelas näringsförbud även utan att denne har gått i konkurs. SPKs huvudsakliga uppgifter ligger inom områdena konkurrens- och prisfrågor. SPK har i sin granskning av kommitténs redogörelser och förslag därför främst inriktat sig på de aspekter i betänkandet som berör prisfrågorna samt nämndens verksamhet som konkurrensvårdande myndighet.

Enligt SPKs bedömning påverkas prisfrågorna endast i ringa mån av de beteenden som kommitténs förslag är avsett att förhindra. En sådan påverkan kan uppstå om företagare som undandrar sig t. ex. momsredovisning därmed kan hålla lägre priser än konkurrenterna. Det kan emellertid anses lika sannolikt att en sådan företagare i stället tar ut marknadspriser och själv tillgodogör sig de undandragna beloppen. Medan påverkan på prisnivån i allmänhet kan bedömas vara av underordnad betydelse i samband

med de överväganden som kommitténs förslag föranleder, är i stället problem kring konkurrens och konkurrensbegränsning av central betydelse för SPKs ställningstagande till förslagen i kommitténs betänkande.

För att resurserna i samhället skall få effektivast möjliga allokering, utnyttjas optimalt och ge en eftersträvad balans mellan tillgång och efterfrågan på varor och tjänster, krävs att varje marknad har en effektivt fungerande konkurrens. Tillträdet till marknaden för nya företagare bör vara fritt och kundernas information om olika varors och tjänsters priser och egenskaper bör vara så fullständig som möjligt. Det fria tillträdet till marknaden kan i vissa fall motverka störningar i den fria prisbildningen på varor och tjänster. Sådana störningar kan lätt uppstå om antalet företag inom en sektor är mycket litet, om kartelliknande samarbete utvecklas, eller om offentliga regleringar eller dylikt styr vilka företagare som skall få verka på en viss marknad. I sådana situationer tenderar prissättningen att utgå mer från kostnaderna inom det minst effektiva företaget och mindre från marknadens värdering av utbudet.

Det är således svårt att upprätthålla en väl fungerande konkurrens på en marknad där det inte råder full näringsfrihet. När utövandet av viss näringsverksamhet underkastas generellt tillståndstvång eller om en större grupp företagare skulle utestängas från marknaden, innebär detta vanligen stora risker för hämmad effektivitetsutveckling och högre prisnivå, eftersom redan existerande företag får en skyddad ställning. Det uppstår lätt ett artificiellt skydd för existerande enheter, även om dessa inte skulle vara effektiva, när svårigheterna för nyetablering på en marknad är av administrativ art. På sådana marknader kommer de redan etablerade företagen ofta att i stor utsträckning sätta sina priser med utgångspunkt från sina existerande kostnader utan större incitament till rationaliseringar. När marknadens värdering genom prissystemet ersätts med administrativ prissättning är risken för slöseri med samhällets totala resurser stor.

SPK har i olika sammanhang hävdat konkurrensens betydelse för ett effektivt fungerande näringsliv. I vissa speciella fall måste dock inskränkningar av den fria etableringsrätten accepteras. Exempel på sådana sektorer där en administrativ reglering framstår som ofrånkomlig är branscher där konsumenternas liv och hälsa berörs och branscher där man handskas med särskilt farliga varor. Endast inom sådana verksamheter måste kravet på konkurrens vika för näringsfrihetsinskränkande regleringar såsom tillståndstvång av olika slag.

I yttrande över delbetänkandet (SOU 1984: 8) Näringstillstånd avstyrkte SPK ett förslag om s. k. näringstillstånd, som föreslogs att gälla för vissa branscher, ett förslag som huvudsakligen motiverades med förekomst av ekonomiska oegentligheter i de berörda sektorerna av ekonomin. Som SPK framhöll i sitt yttrande kan sådana generella tillståndstvång inte accepteras annat än i de fall t. ex. omsorg om konsumentens liv och hälsa är orsaken till tillståndstvånget. SPK förordade i stället olika selektiva åtgärder riktade mot försumliga näringsidkare. Bland de åtgärder som härvid kunde komma i fråga syntes enligt SPK meddelande av näringsförbud vara en lämplig åtgärd. Liksom kommissionen ansåg SPK att möjligheterna att utfärda näringsförbud borde utvidgas.

Förutom en så fri etableringsrätt som möjligt på marknaden, är det en förutsättning för en väl fungerande marknad, att konkurrensen sker på lika villkor för alla de företagare som erbjuder köparna sina varor eller tjänster. Samhället har på en mängd områden beslutat om ramar, regler, som bestämmer de skyldigheter en företagare har och vad han får och inte får göra. Dessa regler måste följas av alla företag på marknaden. Fördelarna med en helt fri etableringsrätt måste vägas mot den skada som uppkommer

genom att vissa företagare etablerar sig på marknaden utan avsikt att hålla sig till de regler för verksamheten som samhället uppställt. Vid denna avvägning aktualiseras näringsförbudskommitténs förslag om utdömande av näringsförbud i vissa fall. Syftet med näringsförbud är att under viss tid stoppa sådan näringsverksamhet som bedrivs på ett grovt oegentligt sätt. Den inskränkning i näringsfriheten som påföljden näringsförbud utgör är utomordentligt omfattande för näringsidkaren. Om denne emellertid tillåts fortsätta sin verksamhet kan han även fortsätta att skaffa sig illojala konkurrensfördelar på bekostnad av samhället, konkurrenter och kunder.

Mot denna bakgrund har nämnden ingen erinran mot kommitténs förslag att näringsförbud skall finnas kvar och i fortsättningen kunna utdömas i flera fall än vad som för närvarande är möjligt. De krav på graverande omständigheter, som måste förefinnas innan ett näringsförbud kan utdömas, är enligt nämndens mening en tillräcklig garanti för att påföljden enbart drabbar personer där den totala minskade risken för skada i samhället uppväger nackdelarna med den konkurrensbegränsning som samtidigt uppkommer.

1.24 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Vad beträffar detaljerna i utredningens förslag får länsstyrelsen hänvisa till bifogade promemorior som upprättats vid taxeringsavdelningen och administrativa avdelningen (uppbördsenheten).

(Se även avsnitt 2.21.)

1.24.1 Taxeringsavdelningen:

Näringsförbudskommittén har lagt fram ett förslag till lag om näringsförbud som taxeringsavdelningen tillstyrker. Det framlagda förslaget är en utveckling av det sedan år 1980 gällande näringsförbudsinstitutet som finns inrättat i konkurslagen. Genom den nya lagen har man önskat åstadkomma ett bättre fungerande regelsystem med klara definitioner av vad näringsidkare är, vad som är förbjudet under näringsförbudet, förbudets minimi- och maximitid, hur länge man får avveckla ett företag, rättigheter och skyldigheter för tillsynsmyndigheten i konkurs (TSM) som skall övervaka besluten. Man har även sökt åstadkomma snabbare förbud och man har även ansett att kravet på konkurs för näringsförbud bör släppas, samt förbud mot anställning hos närstående under näringsförbudet.

För att få ytterligare bakgrund till de personer som ålagts näringsförbud har taxeringsavdelningen plockat fram några offentliga uppgifter om dessa personer. Härvid framkom följande uppgifter:

1) Av de för oss 124 kända personer som fått näringsförbud har två bytt efternamn.

2) Antalet som hade flyttat efter näringsförbudet var 55 personer, dvs. 44 procent. Adressändringen kommer inte RSV:s näringsförbudsregister tillhanda.

3) Vid den senaste tillgängliga taxeringen hade 47 av dem redovisat inkomst av tjänst, dvs. 38 procent. De övriga 62 procenten hade således inte redovisat någon anställning.

4) Vid den senaste taxeringen hade 34 stycken blivit nolltaxerade och 43 stycken hade en taxering till statlig inkomstskatt mellan noll och 40-tusen kronor, dvs. 62 procent var taxerade under 40 000 kronor.

5) Den sammanlagda kvarskatt som staten har att fordra efter bara det sista årets taxering uppgår till 3 415 000 kronor på 48 av de personer som har näringsförbud. De övriga 76 personerna skall dela på 228 000 kronor i överskjutande skatt.

6) Majoriteten hade lämnat deklaration till 1984 års taxering men 36 personer av de som hade näringsförbud måste anmanas i juni 1984, dvs. 30 procent lämnade inte deklaration frivilligt.

1.24.2 Uppbördsenheten:

Kommittén har på ett bra sätt utrett både de principiella och de praktiska problem som är förknippade med bestämmelserna om näringsförbud.

Det lagda förslaget tillgodoser till stor del kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Uppbördsenheten tillstyrker det i huvudsak och anser att det är av stor vikt att det snarast genomförs.

Det finns ett stort behov av klara regler och enhetlig rättstillämpning. Näringsförbud är en ingripande åtgärd som bara bör komma i fråga när flagranta oegentligheter begås i näringsverksamhet. Samtidigt är det viktigt att det träffar skilda slag av medvetna grova skadegörande förfaranden. Effektiva, adekvata näringsförbud bör kunna vara ett viktigt led i åtgärderna mot "ekonomisk brottslighet". En sådan reglering väcker betydligt mindre betänkligheter än t.ex. de i samma syfte framförda förslagen om kraftigt utvidgad etableringskontroll som allvarligt skulle inskränka näringsfriheten.

Kommittén har valt att i lagtexten och motiven utforma noggranna anvisningar för rättstillämpningen genom utförliga rekvisit och exemplifieringar. Genom denna metod klargörs grunderna och avgränsas området för näringsförbud.

1.25 Utvecklingsfonden i Stockholms län:

Utvecklingsfonden instämmer i kommitténs konstaterande att det föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten.

Fonden stöder förslaget om att kravet på konkurs för näringsförbud bör släppas. (Upprepade oegentligheter bör räcka som grund.)

Syftet med näringsförbud, att förhindra fortsatt skada gentemot borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda m.m., anser Utvecklingsfonden som utomordentligt viktigt att framhålla.

När det gäller frågan om vem som är näringsidkare, anser Utvecklingsfonden att för att undvika bulvanförhållanden skall hänsyn tas till den specifika kunskap som tidigare ägare har. Om bolaget återuppstår med samma verksamhetsinriktning efter konkurs med gamla ägaren som anställd, och hans kunskap är ett måste för företaget, skall vederbörande betraktas som näringsidkare.

Utvecklingsfonden understryker vikten av att kontrollen av efterlevnaden ifråga om fastställda näringsförbud, fungerar tillfredsställande. Först då kan näringsförbud fullt ut få avsedd effekt.

1.26 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Syftet med näringsförbud bör vara att ge det allmänna ett verksamt medel för att kunna ingripa mot näringsidkare, som genom grovt illojalt beteende vållar konkurrenter, konsumenter, arbetstagare och samhället allvarlig skada. Reglerna bör vara så utformade att de av allmänheten upplevs som en adekvat reaktion mot ett grovt klandervärt beteende och att de genom sin styrka verkar avskräckande även på sådana personer som eljest är immuna mot andra ingripanden från myndigheternas sida såsom böter,

kortare frihetsstraff och sedvanliga indrivningsåtgärder. Dessutom måste kringgåenden och överträdelser i möjligaste mån omöjliggöras.

I direktiven till näringsförbudskommittén anförs att "näringsförbud är en för den drabbade mycket drastisk åtgärd. Klart är därför att förbud inte får meddelas i andra fall än när det gäller uppenbart oseriösa näringsidkare som på ett kvalificerat sätt dokumenterat olämplighet att bedriva näringsverksamhet". Av detta framgår att näringsförbudsinstitutet inte är avsett att användas i fall av allmän oduglighet eller inkompetens. Mot denna bakgrund finner länsstyrelsen att kommitténs förslag till såväl utvidgning som åtstramning av institutets tillämplighet är välmotiverade. De höga krav på rättssäkerhet som oundgängligen måste ställas tillgodoses genom såväl föreslagen lagtexts utformning som utförlig motivering till densamma.

Genom att frikoppla näringsförbudet från kravet på genomförd konkurs öppnas möjlighet för myndigheter att ingripa mot näringsidkare som trots ett klandervärt beteende lyckats undgå konkurs. Domstolen ges möjlighet att vid sin prövning av huruvida någon förtjänar näringsförbud ta hänsyn till näringsidkarens handlande i dess helhet.

– – –

Sammanfattningsvis finner länsstyrelsen kommitténs förslag till utvidgning av näringsförbudsinstitutets tillämpning och innebörd såväl motiverat som önskvärt. Rekvisitens utformning borgar för att inga andra än de som genom grovt illojalt beteende kvalificerat sig för förbud meddelas sådant. Länsstyrelsen tillstyrker det av kommittén lämnade lagförslaget med undantag för närstående- och anställningsförbudsreglerna vilka bör utvidgas samt att det för näringsförbud bör krävas att brott begåtts i näringsverksamheten. Slutligen vill länsstyrelsen understryka att lagändringen, för att få önskad effekt, måste följas upp med resursförstärkning på berörda myndigheter.

(Reservation, se avsnitt 2.22.)

1.27 Jönköpings polisdistrikt:

Nuvarande regler om näringsförbud finns i konkurslagen och ger domstol möjlighet att genom särskilt beslut förordna om näringsförbud för konkursgäldenär eller – om denne är en juridisk person – den som företräder gäldenären. Näringsförbudet, som kan gälla max fem år, är sålunda knutet till konkursförfarandet. Överträdelse av förbudet kan straffas med fängelse eller dagsböter.

Översynen av nu gällande regler har bl. a. visat att det tar alltför lång tid att få fram ett näringsförbud, delvis beroende på bristande utredningsresurser hos polis och åklagare. Det har också visat sig mycket svårt att bevisa överträdelser av meddelade näringsförbud, vilket medfört att ytterst få personer drabbats av åtal för överträdelser.

De viktigaste punkterna i kommitténs förslag till ändring är att man släpper kravet på konkurs. Därmed finns ingen anledning att ha kvar bestämmelserna om näringsförbud i konkurslagen och man föreslår därför en särskild lag om näringsförbud. Givetvis kvarstår reglerna om näringsförbud i konkurslagen för konkursgäldenär under tiden konkursen pågår (konkurskarantän). Man har också genom majoritetsbeslut inom kommittén kommit fram till att man icke bör kräva att vederbörande gjort sig skyldig till straffbar gärning för att näringsförbud skall kunna meddelas.

Frågan om möjligheten att använda näringsförbud som ett vapen i kampen mot den ekonomiska brottsligheten har varit mycket omdiskuterad.

Opponenter har framhållit att näringsförbudet – åtminstone för vissa personer – blir detsamma som yrkesförbud. Man har också framhållit att det strider mot våra principer om näringsfrihet.

Rent principiellt finns inget att erinra om att näringsförbud användes som en yttersta sanktion mot personer som klart visat att de icke kan bära den näringsfrihet vi alla strävar efter att behålla. Polisstyrelsen vill peka på att det förr – när vår lagstiftning om näringsfrihet tillkom – fanns ett fåtal näringsidkare jämfört med nuläget och att dessa näringsidkare ofta hade en lång tradition bakåt i generationer av näringsidkare. Efter hand har denna bild blivit helt förändrad. Man har tvingats reglera en rad näringsfång, som inneburit hantering av farliga ämnen, betjänande av allmänheten efter viss taxa etc. Dessutom finns det numera långt fler näringsidkare och formerna för näringsverksamheten har också blivit mer och mer komplicerade.

För att samhället över huvud taget skall kunna konstatera om näringsidkarna fullgör sina medborgerliga skyldigheter i form av momsredovisning, redovisning av arbetsgivaravgifter, avlämnande av inkomstuppgifter till skattemyndigheter, egna inkomstdeklarationer etc. fordras det att samhällsmyndigheterna åtminstone vet vilka som driver näring av det slag att lagstadgade skyldigheter föreligger.

Vissa näringsidkare är mycket svåra för att icke säga omöjliga att över huvud taget kontrollera med avseende på skyldigheter mot samhället. Som exempel kan nämnas all ambulerande handel på marknader, festligheter och liknande folknöjen – en företeelse som kraftigt tilltagit på senare år både i antal och omfång. Hit hör också torghandel, som bedrivs av kringresande näringsidkare. Det vore icke något större intrång i dessa näringsidkares frihet att införa skyldighet för dem att alltid medföra ett med identitetsuppgifter försett bevis om att de registrerat sig för mervärdeskatteredovisning hos resp. myndighet. Liknande skyldighet föreligger när det gäller t. ex. skrotuppköpares tillstånd att driva sin näring.

1.28 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Kommittén har funnit att avsevärda problem och brister är förknippade med den nuvarande lagstiftningen om näringsförbud. Den har därför strävat efter att göra lagstiftningen effektivare som ett led i verksamheten att motarbeta den ekonomiska brottsligheten och vissa andra av samhället oönskade förhållanden. Förbudet skall enligt kommitténs förslag bara användas då det är fråga om kvalificerade illojala förhållanden. Det skall fungera som en sista utväg när andra medel visat sig otillräckliga.

Den föreslagna lagstiftningen ökar möjligheten att ålägga någon ett näringsförbud även om de krav som uppställts för meddelande av sådant förbud närmast innebär en skärpning av lagstiftningen. Avsikten är vidare att göra övervakningen av meddelade näringsförbud effektivare. Lagstiftningen avses emellertid vara så restriktiv att någon större utökning av meddelade förbud inte påräknas. Antalet förbud uppskattas av kommittén under de närmaste åren efter lagstiftningens ikraftträdande komma att uppgå till mellan 50 och 100 per år. Med en genomsnittlig förbudstid på fyra år skulle, enligt kommitténs uppskattning, antalet förbud så småningom stabiliseras kring ca 300.

Betänkandet präglas av grundlighet och utförlighet. Härigenom kommer det att bli ett gott stöd för rättstillämpningen och tillsynen. Länsstyrelsen har inte funnit anledning till kritik i något avseende mot innehållet i betänkandet.

(Reservation, se avsnitt 2.25 och 6.23.)

1.29 Skånes handelskammare:

En förändring av reglerna om näringsförbud måste enligt Handelskammaren ske med mycket stor försiktighet. Den utvärdering som kommittén gjort av nu gällande regler om näringsförbud och dess för- och nackdelar avser tiden från 1980 då reglerna om näringsförbud infördes. Detta är emellertid en allt för kort tidsperiod för att några säkra och tillräckligt rättvisande slutsatser skall kunna dras.

1.30 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Möjlighet att ålägga näringsidkare generellt förbud att idka näring under viss tid, högst fem år, infördes 1980-07-01. En förutsättning för sådant förbud är att det förekommit oegentligheter i näringsverksamhet, som slutat med konkurs. Bestämmelserna om näringsförbud finns därför intagna i konkurslagen (1921: 225).

Näringsförbudskommittén har haft i uppdrag att se över gällande bestämmelser och att därvid utreda om det är behövligt med ett utvidgat tillämpningsområde utan direkt koppling till en konkurssituation. I kommittédirektiven framhåller chefen för justitiedepartementet, att näringsförbud är en mycket drastisk åtgärd och att särskild uppmärksamhet därför måste ägnas åt att förutsättningarna för förbud i rättssäkerhetens intresse ges en preciserad och klar utformning. Departementschefen uttalar vidare, att förbud inte får meddelas i andra fall än när det är fråga om uppenbart oseriösa näringsidkare, som på ett kvalificerat sätt har dokumenterat sin olämplighet att bedriva näringsverksamhet över huvud taget eller inom en viss bransch.

Kommittén har också haft till uppgift att överväga frågan om vilka myndigheter eller domstolar som bör få rätt att meddela näringsförbud och vem som bör åläggas att föra det allmännas talan. I tilläggsdirektiv har kommittén uppmanats att samråda med kommissionen mot ekonomisk brottslighet i dess utredning av förutsättningarna för näringstillstånd.

Erfarenheten från skatte- och arbetsgivarkontrollen visar, att det krävs ökade insatser för att komma till rätta med det systematiska skatteundandragandet och annan ekonomisk kriminalitet. Någon säker indikation på att de ekonomiska brotten ökat i antal under senare år finns visserligen inte men de har av allt att döma en sådan omfattning att det finns anledning överväga regler som ger myndigheterna bättre möjligheter att temporärt utestänga oseriösa företagare och företrädare för näringsverksamhet från rätten till fortsatt företagande. Det kan inte godtas att företag, som lojalt fullgör sina skyldigheter mot det allmänna, borgenärer, anställda m.fl., utsätts för osund konkurrens från företag som inte gör rätt för sig.

Länsstyrelsen har i yttrande 1984-06-21 över kommissionens mot ekonomisk brottslighet delbetänkande "Näringstillstånd" uttalat, att kommissionens förslag till lag om näringstillstånd inte bör genomföras. I stället har länsstyrelsen förordat ett utvidgat näringsförbud och därvid hänvisat till näringsförbudskommitténs utredning.

Länsstyrelsen anser liksom kommittén, att det finns behov av utvidgat näringsförbud utan koppling till konkurs och att bestämmelserna om sådant förbud bör tas in i en särskild lag. Detta innebär inte att länsstyrelsen i alla delar har samma uppfattning som kommitténs majoritet.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen liksom kommittén, att det behövs ett utvidgat näringsförbud utan koppling till konkurs och att polis- och åklagarmyndigheterna även i fortsättningen skall ha utrednings- och processansvaret för dessa ärenden. Länsstyrelsen anser emellertid i motsats till kommitténs majoritet, att brottslig handling i näringsverksamhet skall vara en grundförutsättning för näringsförbud och att det övergripande ansvaret för att näringsförbud efterlevs skall vila på polismyndighet. Slutligen förordar länsstyrelsen en annan utformning av 2 § andra stycket och 5 § i lagförslaget samt att en allmän anmälningsskyldighet införs om uppdagade förhållanden, som kan motivera näringsförbud.

Skiljaktig mening av ledamöterna Göran Axell, Erling Sundwall, Gösta Björck, Siv Falkensson, Ingemar Svensson och Bertil Nilson samt tjänstgörande suppleanten Lennart Nilsson:

Enligt vår mening borde länsstyrelsen ha tillstyrkt det förslag som utredningens majoritet lagt fram i betänkandet.

1.31 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om näringsförbud.

Ledamöterna Filip Johansson, Erik Holmkvist, Birger Simu och Owe Ericson reserverade sig till förmån för den mening som uttrycks i den reservation som inom näringsförbudskommittén avlämnats gemensamt av Joakim Ollén, Johan A Olsson och Brivio Thörner.

1.32 Sveriges Domareförbund:

Bestämmelserna om näringsförbud i konkurslagen har nu gällt i drygt fyra år. Domareförbundet instämmer i kommitténs konstaterande att regleringen visat sig fylla ett behov. Härav följer dock inte utan vidare att det nu är dags att ge reglerna en utvidgad tillämpning. I många fall där näringsförbud ifrågasätts torde befintliga sanktioner vara tillfyllest om de utnyttjas effektivt och där tillräckliga sanktioner för närvarande saknas kan andra åtgärder visa sig lämpligare än näringsförbud.

1.33 Sveriges Advokatsamfund:

Samfundet anser att ingen skall kunna åläggas näringsförbud som inte gjort sig skyldig till brott i sin näringsverksamhet. Med denna reservation anser samfundet kommitténs förslag väl underbyggda och lämpliga för sitt syfte.

Gällande bestämmelser om näringsförbud enligt 199 b–j §§ konkurslagen, vilka trädde i kraft den 1 juli 1980, motiverades främst av nödvändigheten att komma till rätta med rådande missförhållanden avseende ekonomisk brottslighet i samband med konkurs och s. k. upprepade konkurser. Vid det remissförfarande som föregick denna lagstiftning reserverade sig samfundet mot att konkurslagskommitténs förslag om inskränkningar i principen om näringsfrihet skulle komma till stånd utan en mer ingående utredning angående missbruk av konkursinstitutet samt ändamålsenligheten av näringsförbud till motverkande av konkursmissbruk. Erfarenheterna av den därefter genomförda lagstiftningen och det förhållandet att en ny kommitté – näringsförbudskommittén – tillsatts relativt kort tid senare för att bl. a. se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud visar enligt samfundets mening att dess tidigare framförda uppfattning varit välbetänkt. I sin utförliga utredning pekar näringsförbudskommittén på

flera problem och brister förknippade med den nuvarande lagstiftningen samt nödvändigheten av ändrade regler för att göra näringsförbudet mer effektivt som vapen i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Kommitténs utredning och erfarenheterna av gällande lagstiftning visar att näringsförbud kan vara ett lämpligt medel för att motverka fortsatt missbruk och skada. Samfundet vill emellertid kraftigt understryka vikten av att näringsförbud endast tillgrips i mycket kvalificerade fall med hänsyn till de många gånger vittgående konsekvenserna av ett förbud för den enskilde, hans familj och affärsförbindelser.

1.34 Föreningen Sveriges åklagare:

Föreningen delar kommitténs uppfattning att det finns ett uttalat behov av att förstärka och effektivisera insatserna mot ekonomisk brottslighet. Enligt föreningens uppfattning är det emellertid inte i första hand utvidgade sanktioner som krävs utan bättre resurser – inte minst till åklagarväsendet. Gällande regler om näringsförbud är så nya att den utvärdering som kommittén företagit måhända inte ger en fullt rättvisande bild av hur reglerna skulle kunna fungera med en tillfredsställande utredningsapparat och en effektivare övervakning av meddelade näringsförbud.

1.35 Föreningen Sveriges kronofogdar:

Det arbete som kommittén presenterat är ett i många stycken imponerande arbete. De aspekter som kan läggas på de aktuella spörsmålen har tagits fram och ventilerats noggrant.

Erfarenheter av nuvarande ordning

Vid tillkomsten av institutet näringsförbud fanns ett sedan många år samlat behov av åtgärder mot den kategori av näringsidkare som på ett grovt och systematiskt sätt missbrukat de regler som gäller för näringsverksamhet. Antalet personer som var aktuella för näringsförbud var kanske därför större då än vad som blir fallet vid en löpande tillämpning av reglerna om näringsförbud.

På grund av att institutet var nytt för svenska förhållanden och reglernas något vaga utformning har näringsförbudet drabbat "fifflare" av mycket olika art. I efterhand kan konstateras att några som belagts med näringsförbud inte är så kvalificerade att de borde ha ålagts näringsförbud. Enligt föreningens mening föreligger därför ett behov av precisering av bestämmelserna.

På grund av bl.a. reglernas vaga utformning har handläggningen av näringsförbud inte alltid fungerat på önskvärt sätt.

Ärendena synes ha haft en mycket låg prioritet hos åklagare och polis och anmälningar har ofta fått ligga utan åtgärder i avsevärda tider. Dessutom kan föreningen inte utesluta att åklagarna har överskattat problemen med bevisning. I ett flertal fall har kronofogdemyndigheterna ställt ekonomer till åklagarnas förfogande för utredning. Enligt föreningens uppfattning har detta underlättat och påskyndat utredning och lagföring.

Vad gäller efterlevnaden av ådömda näringsförbud har det rått tveksamhet om vilken eller vilka myndigheter som haft att fullgöra övervakning. Klart har stått att tillsynsmyndigheterna i konkurser har haft att tillse att den verksamhet gäldenären haft vid förbudets ikraftträdande har avvecklats. Numera torde det råda enighet om att tillsynsmyndigheterna i konkurser har haft att tillse att den verksamhet gäldenären haft vid förbudets

ikraftträdande har avvecklats. Numera torde det råda enighet om att tillsynsmyndigheterna även har att fortlöpande kontrollera att gäldenären inte ägnar sig åt näringsverksamhet.

Möjligheterna till kontroll är emellertid mycket begränsade. Det har oftast rört sig om ljusskygg verksamhet. Då näringsförbud träder i kraft blir det naturligt inte lättare att få reda på vad som händer. Visserligen finns möjligheter till kontroll i register hos olika myndigheter huruvida gäldenären förekommer i något näringssammanhang. Av förklarliga skäl är dessa registerkontroller inte särskilt resultatbringande. Den kategori som ålagts näringsförbud har oftast haft sin inkomst i enbart näringsverksamhet. Man kan därför utgå från att det enda sätt de kan försörja sig på även fortsättningsvis är genom näringsverksamhet.

Någon möjlighet att ålägga gäldenären att själv berätta vad han sysslar med har inte funnits och ej heller har resurser för spaning och fältkontroller funnits. För att tillsynsmyndigheten skall få reella möjligheter att fullgöra sina övervakningsskyldigheter behövs bättre instrument. Här bör även påpekas att prioritering hos åklagare och polis måste ändras när det gäller att utreda överträdelser av näringsförbud.

Författningsförslaget

Med de utgångspunkter kommittén haft för sitt ställningstagande anser föreningen att författningsförslaget är väl genomtänkt.

Sammanfattning

Med – – – gjorda påpekanden om befogenheter för tillsynsorganet, prioritering i handläggningen och övrigt tillstyrker föreningen de förändringar som kommittén föreslagit.

1.36 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR:

FAR *avstyrker* förslaget i vad det avser brott som rekvisit, avvecklingstid och tillsynsmyndighet. FAR *tillstyrker* förslaget i övrigt.

– – – föreslår FAR att aktualiserade frågor om näringsförbud, näringstillstånd och betalningsansvar behandlas i ett sammanhang.

1.37 Svenska Revisorsamfundet:

Samfundet kan ansluta sig till utredningens principiella uppfattning att näringsförbud i vissa fall skall kunna meddelas utan samband med konkurs. Invändningar måste dock göras mot de förslag som på en del punkter framställs.

Utvärdering av gällande regler i konkurslagen

Vid kommitténs undersökningar har framkommit bl. a. att ett av de allvarligaste problemen är övervakningen och kontrollen av de personer som hittills meddelats näringsförbud. Överträdelser av meddelade förbud har konstaterats i en mängd fall. Tidigare erfarenheter visar att just möjligheterna till övervakning och kontroll av efterlevnaden av denna typ av lagstiftning utgör ett problem som måste ägnas större uppmärksamhet än hittills. Principiellt är samfundet därför tveksamt till en lagstiftning, där möjligheterna till kontroll av efterlevnaden i praktiken är starkt begränsade. I sammanhanget bör uppmärksamheten fästas på den sociala situa-

tionen för de personer som drabbats av näringsförbud. Möjligheterna till anställning på den öppna arbetsmarknaden blir sannolikt i många fall små eller obefintliga. De som belagts med näringsförbud torde därför i många fall komma att i varierande omfattning vara hänvisade till samhällets sociala resurser. I sammanhanget kan också beröras det förhållandet att tredje man kan komma att lida ekonomisk skada vid meddelade näringsförbud exempelvis vid avveckling av rörelse. Det inger mycket starka betänkligheter att personer som inte på något sätt är inblandade i eller medvetna om den oseriösa verksamheten skall riskera – kanske förödande – ekonomiska konsekvenser av att en annan person meddelats näringsförbud. All möjlig hänsyn bör tas till denna omständighet vid övervägande om förbud skall meddelas eller ej.

1.38 Vissa organisationer inom näringslivet:

Näringsfrihetens betydelse

För ett land och dess medborgare är näringsfriheten en garanti för tillskott av nya affärsidéer, skapande av arbetstillfällen, effektiv konkurrens och allmän utveckling av välståndet.

Både för den enskilde och för samhället representerar således näringsfriheten omistliga värden. Begränsningar i näringsfriheten måste kunna motiveras av alldeles särskilda hänsyn till speciella förhållanden, som vid en restriktiv prövning kan befinnas föranleda något ingrepp.

Tidigare under året har organisationerna avgett yttrande över betänkandet Näringstillstånd (SOU 1984: 8). Organisationerna avstyrkte förslaget och var allmänt mycket kritiska till införande av etableringskontroll i vissa branscher. De allvarliga effekterna för den seriösa näringsverksamheten och bristen på effektivitet i ett sådant system framhölls starkt i remissvaren.

Eftersom förslagen om näringstillstånd och näringsförbud torde bli föremål för en samtidig behandling inom departementet vill organisationerna hänvisa till vad de anförde med anledning av förslaget om näringstillstånd och refererar till sina olika remissyttranden.

Ett system med näringstillstånd kan under inga förhållanden accepteras. Däremot har organisationerna ingen erinran mot att näringsförbudsinstitutet byggs ut enligt de linjer som anges i det följande.

Näringsförbud

Ett näringsförbud innebär otvivelaktigt ett stort ingrepp i den principiella närings- och etableringsfrihet som av tradition råder i vårt land. För den som träffas av ett näringsförbud utgör detta en synnerligen ingripande åtgärd. Ett näringsförbud är för den enskilde ett straff som i praktiken kan innebära ett yrkesförbud. Vid sådana förhållanden bör institutet näringsförbud komma ifråga som sanktion enbart i undantagssituationer då mycket speciella förhållanden föreligger och det är uppenbart att andra mindre långtgående åtgärder inte kan antas vara verkningsfulla.

Om möjligheten införs att meddela näringsförbud på ett visst område måste det krävas att man noggrant preciserar i vilka situationer och under vilka närmare förutsättningar ett förbud kan komma ifråga. Det är särskilt viktigt att kraven på rättssäkerhet sätts högt när det gäller tvångsåtgärder.

Organisationerna vill emellertid också framhålla att det är i allas intresse – inte minst de seriösa företagarnas – att åtgärder vidtas mot mindre nogräknade personer som systematiskt grovt åsidosätter gällande regler i syfte att stävja denna verksamhet.

Näringsförbudskommittén har i sitt betänkande med stor noggrannhet analyserat hur de nuvarande möjligheterna att ålägga en person ett näringsförbud har fungerat samt utförligt behandlat de flesta av de problem som kan bedömas vara förenade med ett utvidgat näringsförbudsinstitut. En avsevärd svårighet i sammanhanget har dock varit att ett näringsförbudsinstitut funnits i Sverige under en förhållandevis mycket kort tid. Några mera bestämda slutsatser är därför ännu inte möjliga att dra i synnerhet om effektiviteten i systemet. Den begränsade erfarenheten bör mana till försiktighet när man nu överväger att vidga möjligheterna att meddela näringsförbud.

Organisationerna tillstyrker förslaget i stort. Vi vill emellertid understryka uttalandena i betänkandet om att näringsförbud bara skall användas som en sista utväg och inte får tillgripas med mindre det är absolut nödvändigt. Detta uttalande från kommittén bör om möjligt återspeglas i själva lagtexten. I vart fall bör det återges i motiven på ett sådant sätt att de dömande myndigheterna verkligen uppfattar uttalandet som ett klart uttryck för lagstiftarens intentioner.

Organisationerna vill också understryka att ett fungerande näringsförbudssystem kräver en effektiv tillsyn. Annars kan det lätt bli ett slag i luften. Avsevärda ansträngningar bör göras för att få till stånd en sådan ordning. Det är också önskvärt att man i det fortsatta beredningsarbetet noga uppmärksammar de problem som kan vara förenade med avveckling av en verksamhet efter näringsförbud. Särskilt bör beaktas att tredje mans intressen inte onödigtvis kommer i kläm vid avvecklingen.

På några väsentliga punkter har organisationerna en från kommittén avvikande uppfattning.

Sammanfattning

Organisationerna tillstyrker att möjligheterna att meddela näringsförbud utvidgas. För att näringsförbud skall kunna komma ifråga måste dock enligt vår uppfattning personen ifråga ha gjort sig skyldig till ett mera kvalificerat brottsligt beteende i enlighet med vad som närmare preciseras i yttrandet.

Kraven på klara regler och en enhetlig rättstillämpning tillgodoses bäst om man så långt möjligt uttryckligen anger vid vilka brott näringsförbud kan komma ifråga.

1.39 Företagareförbundet, SFR:

Kommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs.

Förbundet finner att kommittén på ett noggrant och objektivt sätt försökt att belysa problemen kring näringsförbud. Betänkandet är ett föredöme i förhållande till Eko-kommissionens ofta hafsigt och dåligt underbyggda betänkanden.

Gällande rätt

Sedan den 1 juli 1980 finns möjlighet för domstol att genom särskilt beslut förordna om näringsförbud för konkursgäldenären eller – om gäldenären är en juridisk person den som företräder gäldenären. Ett sådant näringsförbud upphör inte att gälla med konkursens avslutande utan fortsätter att

vara verksamt under en av domstolen bestämd tid som får vara maximalt fem år. Sedan bestämmelserna trädde i kraft för något mindre än fyra år sedan har knappt 150 näringsförbud meddelats.

Erfarenheterna från de nu gällande reglerna är varierande men en allvarlig kritik har riktats mot kontrollen över de personer som meddelats näringsförbud. Denna har enligt betänkandet inte fungerat som önskat. Övervakningsuppgiften ligger på de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndighet i konkurs. På många håll "har man inte haft någon som helst kännedom om huruvida de näringsförbjudna personerna åtlytt förbudet eller inte".

I en stor mängd fall har det förekommit misstanke om att näringsförbudet överträtts. Åtal för överträdelse har dock bara väckts mot tre personer.

Också i ett annat avseende har kommittén funnit anledning att klaga på effektiviteten, nämligen när det gäller snabbheten i förfarandet. Det har i genomsnitt dröjt ett år från konkursbeslutet till dess att näringsförbud kunnat meddelas. I 10% av fallen har det tagit mer än två år. Långsamheten synes enligt kommittén haft sin huvudsakliga grund däri att polis åklagare haft stora ärendebalanser på den ekonomiska brottslighetens område.

Kommitténs förslag

Kommittén har funnit att näringsförbud trots allt måste anses vara ett lämpligt vapen mot den ekonomiska brottsligheten och även mot vissa andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet.

Kommittén föreslår att kravet på konkurs för näringsförbud bör släppas samt att den nuvarande särskilda möjligheten att meddela näringsförbud vid upprepade konkurser bör slopas. Kommitténs majoritet föreslår vidare att det inte uppställs något krav på brott. För att undvika att näringsförbud inte meddelas i annat än mycket allvarliga fall föreslås att en minimitid för näringsförbud införs. Denna skall vara tre år.

Företagarförbundet konstaterar att myndigheterna hittills inte haft tillfredsställande möjligheter att övervaka det nu gällande systemet. Detta beroende på bristande resurser på såväl åklagar-, domstols- som kronofogdesidan. Samtidigt som detta konstateras föreslår kommittén i princip en utvidgning av påföljden näringsförbud. Genom förslaget blir det i princip möjligt att meddela förbud på grund av grova åsidosättanden av förpliktelser mot exempelvis konsumenter och anställda.

För näringsförbud skall det enligt kommitténs förslag fordras att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt. I lagtexten anges tre omständigheter som domstolen skall ta särskild hänsyn till "att missbruket varit systematiskt, att det medfört betydande skada samt att det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamheten".

Förbundets ställningstagande

Mot bakgrund av att myndigheterna hittills inte haft möjlighet att kontrollera nuvarande regler om näringsförbud finner vi det ologiskt att utvidga det i dag gällande förbudet. I kommitténs betänkande finns inget belägg för en bättre uppföljning och kontroll av att ett näringsförbud följs.

I regeringens proposition 1984/85: 32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. sägs behovet "att ta till nya kriminaliseringar litet. Bristerna i dag gäller främst förutsättningarna för att

upptäcka och beivra överträdelser av de lagar som finns. Den viktigaste uppgiften när det gäller straffsystemet är inte att skriva nya straffbestämmelser utan att se till att de som finns kan tillämpas när brott begåtts".

Förbundet delar denna uppfattning och menar att ytterligare lagförslag är onödiga så också förslaget till utvidgat näringsförbud. Förbundet avstyrker alltså att Näringsförbudskommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning.

Vi föreslår i stället att polis-, åklagar- samt domstolsmyndigheterna tillförs ytterligare resurser för att tillse att dagens lagregler efterlevs. Därtill föreslår vi att avsevärda resurser läggs ned på att utbilda de anställda i ovanstående myndigheter. Tills detta hunnit genomföras bör myndigheterna köpa kompetens på den öppna marknaden.

1.40 Motorbranschens Riksförbund (MRF):

Förbundet har tidigare i år avgivit remissyttrande beträffande den s.k. Eko-kommissionens förslag till näringstillstånd. Vad förbundet därvid anfört står fast.

För att komma till rätta med oseriös näringsverksamhet anser förbundet att ett system med näringstillstånd enligt Eko-kommissionens förslag klart är att föredra framför ett utbyggt näringsförbudsinstitut. Näringstillståndet får antas få en förebyggande effekt medan näringsförbudet endast kan leda till ett eventuellt försvårande långt i efterhand för sådana näringsidkare som på ett mycket kvalificerat sätt ådagalagt missbruk av näringsfriheten.

Förbundet betvivlar att näringsförbudet har någon större praktisk betydelse i kampen mot oseriösa näringsidkare. Detta gäller även om reglerna för näringsförbud skärps enligt kommitténs förslag.

Förbundet förordar därför att förslaget om näringstillstånd genomförs. I den mån det anses att näringsförbud bör finnas vid sidan härav har förbundet inget att erinra mot det nu remitterade förslaget, dock att kriterierna för meddelande av näringsförbud bör preciseras närmare än vad som skett i kommitténs förslag.

1.41 Schaktentreprenörernas Riksförbund (SER):

Vi har tagit del av det yttrande som har avgivits gemensamt av Sveriges Industriförbund, SHIO-Familjeföretagen, Svenska Handelskammareförbundet, Sveriges Grossistförbund, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt och Svenska Arbetsgivareföreningen. Vi instämmer i allt väsentligt i vad som där anförs. Vi vill emellertid för egen del särskilt framhålla följande.[1]

I regeringens proposition 1984/85: 32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m. anförs (s. 81) att det föreligger ett nära samband mellan det av den s.k. Eko-kommissionen föreslagna näringstillståndssystemet och ett utvidgat näringsförbud enligt näringsförbudskommitténs förslag. "De kan i viss mån ses som alternativa vägar att ingripa mot de oseriösa näringsidkarna..." sägs det i propositionen. Vi menar att ett utvidgat näringsförbud klart är att föredra framför näringstillstånd, som vi helt avvisar som medel mot ekonomiska oegentligheter.

I vårt yttrande 1984-06-14 över Eko-kommissionens förslag till näringstillstånd tar vi ställning för ett utvidgat näringsförbud. Vi pekar emellertid också på betydelsen av en jämnare sysselsättning, ett kraftfullare agerande

[1] Se även avsnitt 2.36.

från kronofogdarnas sida, ett allmänt motorredskapsregister, införande av skattebevis och stöd åt branschorganisationernas utbildningsverksamhet för att komma till rätta med förekommande ekonomiska oegentligheter.

1.42 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR):

SHR, som är en samorganisation för Hotell- och Restaurangarbetsgivareföreningen, Hotell- och Restaurangbranschföreningen och regionala organisationer, representerar ca 75 % av den egentliga hotell- och restaurangnäringens omsättning. Varje någorlunda välkänt hotell- och restaurangföretag är medlem i SHR. Medlemsantalet är f. n. ca 1 800 och ökar årligen med ungefär ett hundratal.

SHR har sedan mitten av 70-talet arbetat intensivt för en sund utveckling av restaurangbranschen. Därvid har inriktningen varit att i första hand hindra olämpliga personer att etablera eller fortsätta verksamhet inom näringen. Från denna utgångspunkt har SHR således tillstyrkt ändringar i Lagen om handeln med drycker, LHD, som trädde i kraft halvårsskiftet 1982 och avstyrkt Eko-kommissionens förslag "Näringstillstånd" SOU 1984:8.

SHR är av den bestämda uppfattningen att åtgärder riktade mot olämpliga individer är överlägsna branschinriktade, generella regler. En utveckling av systemet med näringsförbud ligger därför i linje med SHRs mening om hur en allt igenom sund restaurangnäring skall åstadkommas.

Personer verksamma i ledningen för restauranger med serveringstillstånd kontrolleras av länsstyrelser, kommuner, arbetsmarknadens organisationer, m. fl. Ett utvidgat näringsförbud har därför särskilt goda förutsättningar att bli effektivt inom restaurangbranschen. Det är emellertid viktigt att meddelade näringsförbud blir kända både av myndigheter och andra intressenter.

Sammanfattningsvis anser SHR att kommitténs förslag är väl ägnat att förbättra förutsättningarna för en allt igenom sund restaurangbransch. Med vad som ovan sagts[1] tillstyrker SHR förslaget.

1.43 Målaremästarnas Riksförening:

Måleribranschen

Målaremästarnas Riksförening organiserar som bransch- och arbetsgivarorganisation något över 1 000 måleriföretag. Detta skall ställas i relation till de 6 000 registrerade måleriföretag som enligt Kommissionen mot ekonomisk brottslighet finns i landet. Trots detta svarar medlemmar i Målaremästarnas Riksförening för över 60 procent av det organiserade måleriet och tillsammans med BPA och de allmännyttiga bostadsföretagens måleriavdelningar för drygt 85 procent. Av detta framgår att en stor del av de registrerade måleriföretagen är s. k. enpersonsföretag.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har beskrivit de problem som måleriföretagen förorsakar ur uppbördssynpunkt. Man har därvid konstaterat att en stor del av de registrerade företagen var restförda för skatter och sociala avgifter. Mot denna bakgrund föreslog kommissionen att måleribranschen skulle omfattas av reglerna om näringstillstånd.

Ur måleribranschens synpunkt ter sig problemen med ekonomisk brottslighet något annorlunda än vad som ovan angivits. Att begränsa den svarta sektorn och återställa begrepp som konkurrens på lika villkor mellan

[1] Se även avsnitt 2.37.

seriösa företag är i dag ett överlevnadsvillkor för måleribranschen. Den stora svarta sektorn består naturligtvis till en del av de företag som enligt Eko-kommissionen finns registrerade men den helt övervägande delen torde vara "företag" som över huvud taget inte finns upptagna i något register. Vi har i vårt remissvar på Eko-kommissionens betänkande "Näringstillstånd" SOU 1984:8 angivit några av de problem som den svarta sektorn förorsakar. De kanske allvarligaste problemen är i första hand inte marknadsförluster utan den arbetskraftsbrist som uppkommer i företagen när man ständigt förlorar resurser till den svarta sektorn och får det rykte av "skum bransch" som den utbredda oseriösa näringsverksamheten ger.

Målaremästarnas Riksförening vill således kraftigt betona vikten av att åtgärder vidtas så att seriösa måleriföretag har möjlighet att under realistiska ekonomiska förhållanden konkurrera med varandra. En förutsättning för detta är enligt vår mening att den svarta måleribranschens möjligheter att agera minskas. Om så ej sker kommer måleribranschen att trots en hög nyrekrytering utarmas på resurser i så hög grad att möjligheter saknas att betjäna de återstående "vita" marknaderna.

Näringsförbud – nuvarande regler

De hittills gällande reglerna om näringsförbud trädde i kraft den 1 juli 1980. Det ligger i sakens natur att näringsförbud är en åtgärd som endast skall tillgripas i sällsynta fall. Att detta också varit fallet framgår av den statistik som redovisas i betänkandet. Det framgår också att reglerna tillkom för att stävja ett allt mer utbrett missbruk av bolagskonkurser.

För måleribranschens del kan redan inledningsvis konstateras att de nuvarande reglerna ej i någon nämnvärd grad påverkat den ekonomiska brottsligheten inom branschen.

Målaremästarnas Riksförening känner ej till något fall då måleriföretagare drabbats av näringsförbud till följd av oegentligheter i samband med konkurs. Orsaken till att måleriföretagare ej ådömts näringsförbud förklaras framför allt av att den ekonomiska brottsligheten inom branschen i huvudsak har en annan skepnad än den som näringsförbudsreglerna skall stävja. Detta hindrar ej att även missbruk av bolagskonkurser förekommer inom måleribranschen. Detta missbruk har dock uppenbarligen ej varit av sådan art att näringsförbud aktualiserats.

Kännetecknande för konkurser inom måleribranschen är att ny verksamhet startas omedelbart efter konkursbeslutet. Detta trots de konkurskarantänbestämmelser som återges i betänkandet. Orsaken till att ny verksamhet ofta startas på detta sätt är att måleriföretagen vid konkurstillfället har pågående entreprenader och beställare vill naturligtvis ha dessa entreprenader färdigställda. Det enklaste sättet att åstadkomma detta är då att anlita de personer som redan finns på arbetsplatsen och därigenom är en ny verksamhet påbörjad.

Vi kan således konstatera att de hittillsvarande näringsförbudsreglerna ej varit inriktade på den ekonomiska brottslighet som är den dominerande inom måleribranschen. Och dessutom att den ej varit effektiv inom de begränsade områden för vilka näringsförbudsreglerna varit avsedda.

Näringsförbudskommittén konstaterar också att de nuvarande reglerna är behäftade med vissa problem. De problem som angivits är att:

- kontrollen över de personer som meddelats näringsförbud har brustit
- bevissvårigheter i samband med bulvanförhållanden har uppstått
- överträdelser ej har beivrats
- man haft långa handläggningstider för näringsförbud (genomsnittligt 1 år)
- rättstillämpningen har varierat.

Beträffande de långa handläggningstiderna finns anledning att påpeka att om tillfälligt näringsförbud ej meddelats kommer ny verksamhet sedan länge vara etablerad.

Som framgått ovan är huvudregeln inom måleribranschen att nytt företag startas redan innan tidigare konkurs avslutats. Detta sammanhänger naturligtvis med att man som tidigare nämnts arbetar med entreprenader som måste avslutas, att företagaren har upparbetade "personliga" kundkontakter och att etableringen kräver litet kapital.

Näringsförbudskommitténs förslag

I direktiven till de nu framlagda betänkandet framgår att "kommitténs huvuduppgift bör vara att ta ställning till det allmänna behovet och de principiella och de praktiska aspekterna på utvidgade regler om näringsförbud". I tilläggsdirektiv ålades också kommittén att samråda med Ekokommissionen med frågor där uppdragen nära berörde varandra.

Mot bakgrund av ovanstående direktiv och den problembild som man själv skisserat har näringsförbudskommittén konstaterat att det "uppenbarligen föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten". Därför har man föreslagit att:

- kravet på konkurs för att näringsförbud skall åläggas en person bör slopas
- den nuvarande särskilda regeln om s. k. flerkonkursfall slopas
- kravet på brottslig handling som orsak till utdömt näringsförbud slopas (på denna punkt är kommittén ej enig)
- minimitiden för näringsförbud skall bestämmas till 3 år.

Dessutom diskuterar kommittén möjligheterna att nedbringa de långa handläggningstiderna dock utan att konkret ange hur detta skall ske.

Allmänna synpunkter

Som tidigare framgått berör varken de hittillsvarande eller de nu föreslagna reglerna om näringsförbud på något mer påtagligt sätt den ekonomiska brottslighet som finns inom måleribranschen. Näringsförbudsreglerna har ju heller uppenbarligen inte till syfte att i första hand motverka svart näringsverksamhet utan riktar in sig på sådan oseriös verksamhet som förekommer i mer etablerade former. Den redovisning av den svarta ekonomins omfattning som finns återgiven i betänkandets kapitel 7 (s. 155–156) saknar också betydelse i detta sammanhang eftersom inget av kommitténs förslag är inriktat på oredovisade skattepliktiga inkomster. Det skatteundandragande som förekommer i samband med konkurser gäller är i allra högsta grad redovisade medel även om uppbörden av dessa misslyckats.

Även om vi således konstaterar att näringsförbudskommitténs förslag ej kommer att påverka omfattningen av den svarta målerimarknaden vill vi göra några påpekanden beträffande näringsförbuden. Om reglerna skall bli effektiva för det begränsade syfte som finns krävs enligt vår mening i första hand en betydligt snabbare handläggning. Det finns dessutom särskild anledning att fråga sig varför vissa branscher över huvud taget ej drabbats av några näringsförbudsfall. Det kan naturligtvis vara så att "brotten" i samband med konkurserna ej varit tillräckligt allvarliga. Men det kan också vara så att konkurserna är tämligen små och ej utreds särskilt noggrant. Enligt vår mening bör ifrågasättas om detta inte är fallet i ett stort antal konkurser och man därigenom aldrig får ett underlag för att väcka åtal om gäldenärs- eller bokföringsbrott. Det kan också ha en viss

betydelse att handläggningstiden för näringsförbudsärenden är så lång att konkursförvaltare som överväger att anmäla ett brott drar sig för detta. Det hade således enligt vår mening varit värdefullt med en kartläggning av även sådana konkurser där näringsförbud aldrig aktualiserats.

I diskussionen beträffande huruvida kravet på brottslig handling skall kvarstå som grund för näringsförbud diskuteras också konsumentintressen. Som föreningen påtalat bland annat i remissyttrande över näringstillstånd (SOU 1984: 8) är just åsidosättande av konsumentintressen problem som ofta sammanhänger med oseriös verksamhet inom måleribranschen. Dessvärre torde möjligheterna att med hjälp av näringsförbud komma åt denna verksamhet vara obefintliga. Den företagare som döms till näringsförbud kommer sannolikt att fortsätta med en helsvart verksamhet utanför myndigheternas kontrollmöjligheter.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis konstaterar således Målaremästarnas Riksförening att betänkandet Näringsförbud SOU 1984: 59 ej innehåller sådana åtgärder som på något påtagligt sätt begränsar den ekonomiska brottsligheten inom måleribranschen. Mot bakgrund av att reglerna om näringsförbud ej tidigare haft någon inverkan på detta område är förslaget ur denna synvinkel ett bibehållande av nuvarande förhållanden. Eftersom förslaget ej berör de för måleribranschen huvudsakliga problem har vi ej funnit anledning att framföra detaljsynpunkter på de enskilda förslagen. Vi finner ej heller anledning att avstyrka förslaget eftersom reglerna mycket väl kan ha effekt inom andra branschområden. Däremot förtjänar att ytterligare en gång understrykas vikten av att kraftfulla åtgärder vidtas inom de områden som särskilt berör bygghantverkssektorn och måleribranschen nämligen den utbredda svarta verksamheten.

1.44 Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF):

SBEF vill inledningsvis framhålla att den näringsfrihet som idag i princip råder måste värnas och bevaras. Enligt SBEFs uppfattning utgör näringsfrihet en grundläggande förutsättning för ekonomisk utveckling och individuell frihet.

Även om ett näringsförbudsinstitut i principiellt hänseende innebär ett ingrepp i den näringsfrihet som bör råda, anser SBEF att skäl talar för att institutet i fråga bör finnas och för att reglerna för detsamma bör utsträckas till att omfatta situationer utanför konkursens ram. SBEF har sålunda i detta hänseende inga invändningar mot kommitténs överväganden.

– – –

SBEF anser – – – att kommitténs förslag till regler om näringsförbud i huvudsak är godtagbart. Den främsta invändningen som kan riktas mot förslaget är enligt SBEF att det, när det gäller förutsättningarna för näringsförbud, inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas på en sanktion som näringsförbud. I denna del anser SBEF det förslag som framförs av reservanterna Ollén, Olsson och Thörner är bättre ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

1.45 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):

Sammanfattning

Sedan 1980-07-01 gäller särskilda bestämmelser i konkurslagen om näringsförbud. Kommittén har haft i uppdrag att se över dessa bestämmelser och undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommitténs undersökningar har visat på vissa problem och brister i gällande system. Kommittén föreslår att kravet på konkurs för näringsförbud utgår, att det inte heller i fortsättningen skall vara nödvändigt med brottslig handling som grund för näringsförbud och att nya verksamhetsområden införes under förbudets område.

Kommittén har utfört ett omfattande arbete och genomfört analyser som innefattar argument både för och emot kommitténs förslag.

LRF yttrade sig 1979 över dåvarande förslag till näringsförbudslagstiftning och konstaterade då att LRF och dess medlemmar i mycket begränsad mån berördes av förslaget. LRF godtog att möjlighet att meddela näringsförbud infördes. I anslutning härtill lämnade LRF vissa synpunkter på bl. a. prövningen av näringsförbud i olika fall.

Idag är verksamheterna jordbruk och skogsbruk undantagna från näringsförbudets område. Detta undantag föreslås bli upphävt, främst av det skälet att olika näringsidkarkategorier och verksamheter i princip enligt kommittén bör behandlas lika. Kommittén anmärker dock i detta sammanhang att särskild försiktighet med hänsyn till förhållandena bör iakttas när det gäller bl. a. jordbrukare och att förbud, om det vore möjligt, torde bli mycket ovanligt för denna grupp.

I och för sig är jordbrukare som näringsidkare redan nu underkastade näringsförbudsreglerna i konkurslagen. Näringsförbud kan dock inte avse jord- eller skogsbruksverksamhet.

LRF noterar kommitténs anmärkning att det beträffande jord- och skogsbruksverksamhet inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud. Som nedan påvisas innefattar också den föreslagna utvidgningen till jord- och skogsbruksverksamhet sådana problem, sammanhängande med gränsdragningen mot yrkesförbud och de speciella förhållandena rörande bl. a. boende, familjeförhållanden och skötsellagstiftning under vilka nämnda verksamheter bedrivs, att LRF på sakliga grunder finner det rimligt att de även fortsättningsvis undantas från näringsförbudets tillämpningsområde. Instrumentet näringsförbud skulle bli praktiskt nära nog oanvändbart. Det finns också andra regelsystem att tillgå, t. ex. brottsbalken.

Skulle det på rent principiella grunder befinnas ofrånkomligt att utvidga näringsförbudets verksamhetsområde vill LRF föreslå att det övervägs om det är möjligt att såvitt avser jord- och skogsbruk och därmed jämförliga verksamheter, t. ex. trädgårdsnäring, införa någon särskild kvalifikationsgrund för näringsförbud, t. ex. ett brott av viss högre svårighetsgrad. LRF vill om så inte sker understryka att näringsförbud skall kunna komma ifråga endast då enskild näringsidkare eller därmed jämställd grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. LRF vill också mycket starkt betona det nödvändiga i att största uppmärksamhet ägnas rättssäkerhetsaspekterna. Vad gäller jord- och skogsbrukare är verksamheten i regel särskilt förknippad med bostads- och familjeförhållandena, vilket innebär att ett förbud i praktiken i regel skulle vara liktydigt med yrkesförbud. Dessa förhållanden liksom dispens- och avvecklingsreglernas utformning och tillämpning kräver största uppmärksamhet. Detta beröres särskilt nedan[1].

[1] Se främst avsnitt 4.27.

Nedan behandlas kommitténs förslag utifrån främst den situationen att jord- och skogsbruksverksamhet införs under näringsförbudets område. De synpunkter som anförs är dock även, och i första hand, att se som skäl mot den föreslagna utvidgningen.

Kommitténs undersökning har visat på vissa problem och brister i nuvarande förhållanden. Kommittén har också haft i uppdrag att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde. I detta sammanhang har kommittén gjort en bred undersökning av förbudets olika effekter och utrett om förbudspåföljden är ett lämpligt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i samband med näringsverksamhet.

Kommittén noterar särskilt att det brustit i kontrollen över de personer som meddelats näringsförbud. Kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet i konkurser. Kommittén framhåller också att rättstillämpningen varierat avsevärt mellan domstolarna och att det i vissa fall förekommit felaktigheter.

1.46 Kooperativa förbundet (KF):

Kommitténs förslag

Kommittén har gjort en undersökning av de olika effekterna av de gällande reglerna om näringsförbud. Kommitténs uppdrag härvidlag har varit att utreda om näringsförbudet är ett effektivt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i samband med näringsverksamhet.

Kommittén konstaterar, på grundval av sin utvärdering, att det uppenbarligen föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Kommittén föreslår, att kravet på konkurs, för att näringsförbud skall kunna meddelas, slopas. Kommitténs majoritet föreslår vidare, att det inte uppställs krav på att brott skall ha begåtts för att näringsförbud skall kunna meddelas.

Personer som "håller sig i bakgrunden" – bulvaner – och vars verksamhet formellt drivs av någon annan, skall kunna träffas av förbud. Den som åläggs näringsförbud skall kunna förbjudas att vara anställd hos vissa närstående personer.

En minimitid om tre år föreslås för ett förbud. Reglerna om näringsförbud föreslås meddelade i en särskild lag härom.

KF:s synpunkter

I sitt remissyttrande över betänkandet "Konkurs och rätten att idka näring" (SOU 1979: 13) tillstyrkte KF konkurslagskommitténs förslag att näringsförbud infördes i konkurslagen.

Eko-brottskommissionens förslag "Bulvanlag" (SOU 1983: 46) avstyrktes av KF, främst under hänvisning till att förslaget enligt KF:s uppfattning var baserat på otillräckligt underlag och ägnat att väcka betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Av konsument- och konkurrensfrihetsskäl avstyrkte KF samma kommissions förslag "Näringstillstånd" (SOU 1984: 8).

Näringsförbudskommitténs föreliggande förslag är grundat på en omfattande och förtjänstfull genomgång av gällande regler och deras tillämpning. Kommittén har också grundligt och utförligt redovisat sina överväganden och ståndpunkter. KF kan därför i princip tillstyrka kommitténs förslag.

– – –

KF som i sina överväganden särskilt beaktat, att förslaget är en brottspå-

följd och att det som sådant inte inkräktar på näringsfriheten men syftar till att skydda bl. a. konsumentintressen, tillstyrker förslaget.

1.47 Landsorganisationen i Sverige (LO):

Nuvarande näringsförbudssystem har enligt LO ett flertal brister. Bl. a. föreligger betydande tröghet i systemet beroende på otillräckliga resurser, låg prioritering av uppgifterna och organisatoriska brister hos de handläggande myndigheterna. Detta medför att en avsevärd tid kan förflyta mellan det att frågan om näringsförbud väcks, till dess att näringsförbud prövas av domstol. Lagmotiven är på många punkter vaga och tvetydiga vilket medför att reglerna uppfattas som svåröverstigliga och svåra att tillämpa. Vidare föreligger sakliga brister i regelsystemet genom reglernas i vissa hänseenden snäva tillämpningsområde. T. ex. är konstruktioner med olika bulvanförhållanden tillåtna och kan ske relativt obehindrat om näringsverksamheten bedrivs av fysisk person. De mest allvarliga bristerna föreligger i kontrollen och efterlevnaden av de meddelade näringsförbuden. Det saknas idag en systematisk kontroll och uppföljning från berörda myndigheter av de beslutade näringsförbuden.

Förutsättningar för ett förbud

Näringsförbudskommittén föreslår att kravet på konkurs slopas för näringsförbud. Enligt förslaget fordras att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud är påkallat från allmän synpunkt. En utvidgning sker således att näringsförbud kan meddelas som en följd av även andra oegentligheter än sådana som har samband med konkurs. Vidare skall vid förbudsprövningen andra oegentligheter än sådana som utgör brott få beaktas. Det blir således möjligt att meddela förbud på grund av grova åsidosättanden av förpliktelser mot konsumenter och anställda. Lagen kommer att äga tillämpning på näringsidkare och vissa personer som jämställs med näringsidkare. Den som faktiskt utövar ledningen över näringsverksamheten omfattas alltid, vilket innebär att personer som håller sig i bakgrunden och vars verksamhet formellt drivs av någon annan, bulvan, straffas. Vidare föreslås att den som utåt framstår som ansvarig alltid skall anses som näringsidkare, vilket medför att bulvanen faller under bestämmelserna.

LO anser att oegentligheterna i näringslivet är mycket omfattande och medför betydande samhällsskador. Ett utvidgat näringsförbud bör införas som ett komplement till andra påföljder. Det utvidgade näringsförbudet bör kunna fungera som en åtgärd såväl för att förebygga ekonomisk kriminalitet som för att minimera dess skadeverkningar.

– – –

Utredningen föreslår att ett näringsförbud innebär förbud mot att vara näringsidkare. Gränsen mellan näringsidkare och arbetstagare föreslås följa den praxis som utvecklat sig i arbets- och socialrättsliga sammanhang. För näringsverksamhet skall krävas verksamhet av viss omfattning och viss varaktighet, dock bör inte krav på vinstsyfte finnas. Undantag från näringsförbudet föreslås för verksamhet som berörs av grundlagsskyddade rättigheter, vilket även gäller i nuvarande reglering. Förbudet bör vidare innebära förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet, oavsett företagsform. En utvidgning av förbudet föreslås så att förbud införs för den som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer eller motta återkommande uppdrag av sådana närstående. Dock kan dispens meddelas. Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

Näringsförbudskommittén föreslår att tillsynen även i fortsättningen bör ligga hos de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs och gälla hela förbudstiden. Tillsynen skall omfatta såväl kontroll att vederbörande avvecklar pågående engagemang i näringsverksamhet som att han inte startar något nytt.

Den som ålagts näringsförbud är skyldig att avveckla sin inblandning i näringsverksamheter. En sådan avveckling skall vara avslutad inom två veckor.

LO anser att det är av yttersta vikt att definitionen av näringsverksamhet blir så tydlig att sanktionen i praktiken inte blir ett yrkesförbud. LO anser att förslaget i den delen uppfyller organiationens krav.

– – –

Förhållandet mellan näringsförbud och etableringstillstånd

Näringsförbud är i motsats till etableringskontroll ett kriminalpolitiskt sanktionsinstrument mot de företagare som *har* gjort sig skyldiga till grova oegentligheter och därigenom missbrukat näringsfriheten. LO vill starkt understryka att näringsförbud aldrig kan bli mer än ett litet bidrag i kampen mot ekonomisk brottslighet och annan osund näringsverksamhet. Enligt LO måste andra åtgärder sättas in. LO har i sitt remissyttrande över Eko-kommissionens delbetänkande "Näringstillstånd" (SOU 1984:8) krävt att samhället ställer vissa bestämda krav på företagare i branscher som präglas av omfattande ekonomisk brottslighet.

Enligt LOs uppfattning hör frågorna om näringsförbud och etableringskontroll i allra högsta grad ihop. Näringsförbudets konkreta utformning är i hög grad beroende av hur etableringskontrollen kommer att utformas. Näringsförbudet kommer att utgöra ett kompletterande instrument till den branschinriktade etableringskontrollen.

1.48 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

Näringsförbudskommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och undersöka om det är lämpligt att utvidga reglerna så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommittén är enig om att kravet på konkurs för näringsförbud bör släppas. Å andra sidan föreslår man att den nuvarande särskilda möjligheten att meddela näringsförbud vid upprepade konkurser tas bort.

I utredningen diskuteras bl. a. frågan om det för näringsförbud bör erfordras, att vederbörande gjort sig skyldig till brott. Majoriteten föreslår att det inte uppställs något sådant krav. Härutöver föreslås att en minimitid på tre år införs för näringsförbud. Den nuvarande maximitiden på fem år föreslås bli kvar. Kommittén anser också att reglerna ska tas in i en särskild lag om näringsförbud.

Vidare föreslås en bestämmelse om förbud för den som har näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer. Slutligen anser kommittén att möjligheten att helt upphäva ett näringsförbud inte bör finnas kvar. Möjligheten att i vissa fall få dispens från förbudet bör tillgodose de behov som kan finnas därvidlag.

TCO delar kommitténs principiella inställning till näringsförbudet, nämligen att det endast skall utfärdas i mycket allvarliga missbruksfall som en sista utväg. Detta medför bl. a. att förbudets effekter dels begränsas till den allra grövsta ekonomiska brottsligheten, dels ytterligare begränsas av de i och för sig naturliga krav på rättssäkerhet och strikt rättstillämpning som uppställs. Slutsatsen blir att näringsförbudsinstitutet inte – oavsett om

tillämpning, tillsyn m.m. effektiviseras – kan ersätta andra åtgärder i kampen mot ekonomisk brottslighet. Enligt TCOs mening finns bl.a. ett sådant uttalat behov när det gäller effektivare medel i förebyggande syfte, som t.ex. de förslag om skattebevis och näringstillstånd som redovisats från kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

– – –

I övrigt ställer sig TCO positiv till de förtydliganden och förändringar som föreslås av kommittén. I huvudsak kan de föreslagna reglerna förväntas förstärka näringsförbudsinstitutet, vilket enligt TCOs uppfattning är väl motiverat.

1.49 Centralorganisationen SACO/SR:

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i ett delbetänkande föreslagit en lag om näringstillstånd med inbyggda etableringskontroller. Traditionellt har emellertid näringsfriheten betraktats som en av de svenska medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I stort sett har detta system fungerat väl. JUSEK anser att skäl saknas att inskränka den gällande näringsfriheten och tillstyrker i stället att missbruken möts genom åläggande av näringsförbud enligt näringsförbudskommitténs förslag. Det finns inte heller någon erinran emot att institutet regleras i en särskild lag.

De nuvarande bestämmelserna om näringsförbud i 199 b–j §§ konkurslagen har gällt mycket kort tid nämligen från den 1 juli 1980. Dessa bestämmelser innebär i korthet att åklagare hos allmän domstol för talan om förbud samt att tillsynsmyndighet i konkurs övervakar att förbud efterlevs.

Kritik har framförts mot den gällande ordningen. I viss mån är kritiken befogad. Relativt lång tid har som regel förflutit innan talan väckts och övervakningen i frågan om insatser och metoder har varierat från tillsynsmyndighet till tillsynsmyndighet. Kritiken bör emellertid ses mot bakgrund av den korta tid som förbudsinstitutet funnits. Successivt har såväl åklagare som tillsynsmyndigheter vunnit allt större erfarenhet på området. Det är lämpligt att dessa erfarenheter tas till vara även i en ändrad lagstiftning.

1.50 Fastighetsanställdas Förbund:

1. Inledning

Kommitténs huvuduppgift har enligt direktiven varit att ta ställning till behovet av utvidgade regler om näringsförbud och effekterna därav. I tilläggsdirektiv år 1983 ålades kommittén att samråda med kommissionen för ekonomisk brottslighet i de frågor uppdragen nära berörde varandra.

2. Kommitténs förslag

Det förslag, som kommittén avger innebär en skärpning av kraven på näringsförbud mot bakgrund av att det föreligger behov av förstärkta och effektivare insatser för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Näringsförbud skall kunna meddelas även om konkurs ej föreligger, likaså för brott som enligt brottsbalken ej medför straff. Kommittén föreslår därför att reglerna om näringsförbud tas in i en särskild lagstiftning.

3. Fastighetsanställdas förbunds uppfattning om kommitténs förslag

a) Lag om näringsförbud

Den utvidgning kommitténs förslag innebär, att näringsförbud kan meddelas som följd av andra oegentligheter än sådana som kan ha samband med konkurs, häri inbegripet åsidosättandet av förpliktelser mot anställda, är tillfredsställande. Förbundet utgår härvidlag från att grova kollektivavtalsbrott och grovt åsidosättande av gällande arbetsmarknadslagstiftning ensamt kan utgöra grund för näringsförbud. De sanktionsmöjligheter som för närvarande står till förfogande exempelvis genom skadestånd är otillräckliga för att avhålla vissa arbetsgivare från nämnda brott. Tvärtom är det inte sällan företagare kalkylerar med sådana utgifter i sin verksamhet.

b) Tillsyn

Förbundet vill, i likhet med vad majoriteten i kommittén anser, understryka vikten av att tillsynen effektiviseras både vad gäller att förhindra och upptäcka överträdelser. Det är likaledes väsentligt att tidsutdräkten mellan brott och straff göres så kort som möjligt genom att tillräckliga resurser ställs till de handläggande myndigheternas förfogande.

c) Publicitet

Till skillnad från kommitténs uppfattning anser förbundet att beslut om näringsförbud ska ges offentlig publicitet eftersom det förutsätts att den dömde begått grovt brott.

d) Näringsförbud – näringstillstånd

Förbundet är av den uppfattningen att kommitténs förslag till lag om näringsförbud samt det förslag till lag om näringstillstånd, över vilket förbundet tidigare beretts tillfälle yttra sig, som kommissionen mot ekonomisk brottslighet lagt, kompletterar varandra. Det är sålunda nödvändigt att båda lagstiftningarna införes.

4. Sammanfattning

Sammanfattningsvis tillstyrker, under hänvisning till ovan angivna synpunkter, Fastighetsanställdas förbund näringsförbudskommitténs majoritetsförslag till lag om näringsförbud.

1.51 Hotell- och Restauranganställdas Förbund:

Det näringsförbud som för närvarande gäller tillkom under den borgerliga regeringsperioden och har enligt vår mening ett flertal brister. Bland annat har endast ett fåtal oseriösa – eller synnerligen oseriösa – företag berörts av nuvarande lagstiftning. Dessutom har de ärenden som prövats tagit alldeles för lång tid mellan det att frågan om näringsförbud prövas till dess att detsamma avgjorts genom domstolsbehandling. Tyvärr har inte heller det förhållandevis lilla fåtal näringsförbud som utfärdats följts upp med tillfredsställande kontroll av fattade besluts efterlevnad.

– – –

Till skillnad från näringstillstånd är näringsförbud ett instrument som kan användas mot oseriösa näringsidkare efter det att de etablerat sin verksamhet. Det effektivaste medlet mot oseriös verksamhet måste naturligtvis

vara att hindra brottslig verksamhet redan innan brottet begåtts, det vill säga att införa Eko-kommissionens förslag till "Näringstillstånd", (SOU 1984: 8). Näringsförbudet kan vara ett viktigt komplement till näringstillståndet men kan aldrig ersätta detsamma.

Med dessa synpunkter hälsar vi med tillfredsställelse ett utökat näringsförbud enligt näringsförbudskommitténs betänkande.

1.52 Svenska Byggnadsarbetareförbundet:

Kommittén har haft att ta ställning till huruvida näringsförbud är ett effektivt instrument för att komma tillrätta med oegentligheter inom näringslivet. Vidare har man haft i uppdrag att utreda om nuvarande regler bör utvidgas i något avseende.

Kommittén konstaterar inledningsvis att kampen mot den ekonomiska brottsligheten måste förstärkas. Det är en åsikt som förbundet med kraft instämmer i. Kommittén anser att näringsförbud är ett lämpligt vapen i denna kamp. För att göra detta så effektivt som möjligt föreslås en rad förbättringar av nuvarande system. Bl. a. förordas att konkursrekvisitet släpps. En majoritet av kommittén anser vidare att näringsförbud skall kunna utfärdas utan att något brott blivit begånget. Enligt kommitténs förslag krävs dock att näringsidkaren "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt".

Förbundet har under utredningsarbetet besvarat en enkät innehållande olika frågor i anslutning till kommitténs arbete. Vi har då bl. a. pekat på behovet av en översyn av gällande regler för näringsförbud. Samtidigt har vi förordat en utvidgning av reglerna till att omfatta icke enbart ekonomiska oegentligheter utan också brott mot gällande avtal och/eller arbetsmiljölagstiftning. I sammanhanget har vi också hävdat att näringsförbud i sig inte är tillräckligt i kampen mot den oseriösa verksamheten inom byggbranschen. Ännu viktigare är att etableringskontroll, omfattande branschens samtliga yrkesområden, införs. Förslag till hur ett sådant system kan utformas har presenterats i förbundets näringspolitiska rapport som behandlades på årets kongress.

Som komplement till etableringskontroll skulle enligt förbundets mening ett utvidgat näringsförbud bli ett effektivt instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Förbundet ställer sig därför bakom huvudtankarna i kommitténs förslag till systemutformning. Förbundet avstår dock från att närmare kommentera näringsförbudets detaljutformning.

1.53 Svenska Målareförbundet:

Betänkandet utgör en gedigen redovisning av företagandets villkor, möjligheter och avarter. En omedelbar reflektion, efter att ha tagit del av betänkandet, är att den etablerade näringsfriheten blivit så total att inte ens begränsade förståndsgåvor och allmän oduglighet skall utgöra hinder för att driva företag. På sidan 16 sägs sålunda: "... begränsade förståndsgåvor bör inte kunna föranleda förbud", och på sidan 17: "Enligt nuvarande regler finns vidare ett visst utrymme för att ålägga näringsförbud som följd av allmän oduglighet. Enligt kommitténs förslag är det klart att detta inte ska vara möjligt.

Mot detta kontrasterar starkt ansvaret och kompetenskravet på de som har ett anställningsförhållande där det oftast helt saknas överseende med begränsade förståndsgåvor eller allmän oduglighet.

Inledningsvis vill vi också konstatera att näringsförbud i nuvarande

form, men även omfattande utvidgade möjligheter till näringsförbud, knappast kan bli något annat än komplement till näringsprövning (etableringskontroll). Båda dessa begrepp står i beroendeställning till och är komplement till varandra. Varje del ensamt är ett ganska verkningslöst instrument i kampen för att få sundare förhållande vad gäller företagsetablering och företagsdrift.

Målareförbundet har ringa erfarenhet av de tidigare reglerna med näringsförbud. Självfallet kan detta i någon mån bero på att näringsförbudet tidigare varit knutet till konkursförhållandet. Att näringsförbud i vår bransch inte blivit prövat i någon större omfattning beror sannolikt på konkursförvaltarna, som i huvudsak ser som sin uppgift att så snabbt som möjligt avsluta konkurserna. För dem är det närmast en ointressant bifråga om näringsidkaren grovt åsidosatt vad som förelegat honom, om inte detta drabbat enskild borgenär, som därför påkallat uppmärksamhet. Om företagarens falsarier drabbat staten, har det förmodligen inte föranlett konkursförvaltaren att vidta någon särskild åtgärd.

Överbelastade kronofogdemydnigheter och åklagare torde dessutom knappast ha tillräcklig motivation för initiativ i sådana ärenden. Vi vill sålunda påtala att utvidgat näringsförbud ovillkorligen måste förknippas dels med inrättandet av näringsprövning av nya företag i de branscher där behovet finns, dels att tillsynsorgan, så som polis, kronofogdemyndighet och åklagareämbetet, förstärks så att ärendena kan prövas med behövlig snabbhet och påföljd kan följas upp på ett effektivt sätt. Först då får näringsprövningen och näringsförbudet den preventiva verkan som är nödvändig för tillfrisknande i näringslivet.

1.54 Svenska Transportarbetareförbundet:

Förslaget

Kommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens regler om näringsförbud och undersöka huruvida det vore lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde att gälla även utanför konkursfallet. Kommittén konstaterar att behov föreligger av en förstärkning av insatserna mot ekonomisk brottslighet. En utvidgning av reglerna om näringsförbud torde vara ett lämpligt medel härför. Kommittén föreslår att det nuvarande kravet på konkurs för näringsförbud bör överges till förmån för ett system som tar sikte på kvalificerade oegentligheter i näringsverksamhet överhuvudtaget. Härmed blir det bl.a. möjligt att meddela förbud på grund av grova åsidosättanden av förpliktelser mot konsumenter och anställda. För näringsförbud skall krävas att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt.

Något krav på att handlingen vid förbudsprövningen är brottslig uppställs ej. Domstolen skall ta särskild hänsyn till om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. Med näringsutövare menas den som faktiskt utövar ledningen av företaget, dock skall lagen alltid omfatta bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot (och suppleant) i aktiebolag och ekonomisk förening samt vice och verkställande direktör i aktiebolag. Vidare skall för enskild firma den som utåt framstår som ansvarig anses som näringsidkare. Till näringsförbudet är kopplat ett förbud att ta anställning i näringsverksamhet som drivs av någon honom närstående såsom maka, sambo, förälder, barn och syskon. Kommittén föreslår en minimitid på tre år och en maximitid på fem år för näringsför-

bud. Straffet för överträdelse blir fängelse i högst två år eller om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Kronofogdemyndigheten föreslås bli tillsynsmyndighet vid frågor om näringsförbud.

Förbundets synpunkter

Det presenterade förslaget om utvidgat näringsförbud är till sin beskaffenhet närbesläktat med förslaget till näringstillstånd (SOU 1984:8) som förbundet i sitt remissvar 1984-07-12 med vissa smärre ändringar och tillägg tillstyrkte. Förbundet anförde där inledningsvis.

Den ekonomiska brottsligheten sådan den utvecklats utgör ett av samhällets största problem. Enligt en ganska nyligen presenterad vetenskaplig studie uppskattas enbart skatteundanhållandet till 20–30 miljarder kronor i 1980 års penningvärde. Sådan kriminalitet svarar självfallet för många allvarliga ekonomiska, sociala, politiska och inte minst samhällsmoraliska skador. Arbetare- och fackföreningsrörelsen har allt sedan problemets omfattning blivit allmänt känt pläderat för att kraftfulla insatser så snart som möjligt måste vidtas för att motarbeta ekonomisk brottslighet. Denna kamp har vi i allt väsentligt fått föra ensamma. Borgerliga politiker och företrädare för näringslivet har i denna kamp bara undantagsvis slutit upp vid vår sida. Detta ointresse bottnar i en ideologisk grundsyn där rättvise- och jämlikhetsaspekter aldrig haft någon framskjuten position. De förslag till åtgärder som kommissionen mot ekonomisk brottslighet här framlägger utsätts idag av borgerligheten och näringslivet för hård och onyanserad kritik. Man har framhållit att lagen är ett hot mot vår hävdvunna rätt till näringsfrihet, man pekar på tekniska brister i lagens utformning, på hotet mot rättssäkerheten, ja, man har till och med påstått att lagen påskyndar en utveckling som leder till ett samhälle av öststatsmodell. Allt detta är självfallet nonsens och deras kritik är inget annat än ett förtäckt försvar för den nu rådande ordningen där "marknadskrafterna" kan spela fritt på löntagarnas och samhällets bekostnad. Styrkan i deras argument bör enligt förbundet värderas mot denna bakgrund.

Dessa rader får utgöra inledning även för föreliggande remissvar om näringsförbud.

Att branschvisa näringstillstånd med vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier skulle få en preventiv brottseffekt för de berörda branscherna står för förbundet utom all diskussion. Ett vägrat eller återkallat näringstillstånd får dock endast effekt inom den bransch som tillståndet omfattar, det står den oseriöse fritt att utan särskild prövning etablera sig i någon annan bransch. Vidare är sanktionsbestämmelserna avsevärt lindrigare vid brott mot bestämmelserna om näringstillstånd än vid överträdelse av näringsförbud. Det föreliggande förslaget utgör sålunda ett betydelsefullt komplement till förslaget om näringstillstånd.

1.55 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Det råder ett nära samband mellan det nu föreliggande förslaget till lag om näringsförbud och det förslag till lagstiftning om näringstillstånd (SOU 1984:8), varom fakultetsnämnden nyligen yttrat sig. Det synes till stor del vara fråga om alternativa metoder att komma till rätta med problem som hänger samman med förekomsten av påtagligt oseriös näringsverksamhet. Fakultetsnämnden riktade i sitt remissyttrande ang. förslaget till lagstiftning om näringstillstånd stark kritik på ett stort antal punkter mot förslaget. Nämnden fann att detta inte kunde läggas till grund för lagstiftning, i varje fall inte utan en ordentlig omarbetning. Nämnden framhöll bl. a. att

förslagets genomförande i hög grad torde komma att begränsa marknadstillträdet i berörda branscher, vilket skulle få betydande konkurrensbegränsande effekter.

I valet mellan en generell näringstillståndsreglering i en rad branscher och ett näringsförbudsinstitut synes enligt fakultetsnämndens mening det senare klart vara att föredra. Härigenom undviks en omfattande administrativ apparat för tillståndsprövning och samhällets ingripanden inriktas direkt mot den grupp näringsidkare som lagstiftningen syftar till att träffa. Genom att det fria marknadstillträdet bibehålls för alla utom den särskilda grupp av personer som belagts med näringsförbud, medför detta institut inte samma etableringshämmande och i övrigt konkurrensbegränsande effekter som ett system med näringstillstånd. Vidare är att märka att näringstillståndssystem många gånger torde fungera på det sättet, att själva tillståndsprövningen blir förhållandevis formell medan risken för indraget tillstånd (dvs. i realiteten näringsförbud) vid misskötsamhet fungerar som den reella kontroll- och påtryckningsmekanismen (härom t. ex. Bernitz, Näringsförbud, Konsumenträtt & Ekonomi 1980: 1 s. 23 ff.).

Som också framhållits av näringsförbudskommittén är emellertid näringsförbud en åtgärd som slår mycket hårt mot den som drabbas därav och som också kan medföra påtagliga negativa konsekvenser för anställda och borgenärer m. fl. I en hel del fall kan ett näringsförbud innebära stora svårigheter för den drabbade att överhuvud fortsättningsvis vara verksam inom sitt yrkesområde, framför allt inom områden där det normala är att den yrkesverksamme är egen företagare. Även om kommittén för sin del betonat att det är angeläget att ett näringsförbud inte kommer att innebära ett yrkesförbud (s. 171), får man inte blunda för att så i vissa situationer torde komma att bli fallet.

Näringsförbud betraktas inte som ett straff i rättsteknisk mening. För den drabbade torde dock ett näringsförbud ofta vara mera kännbart än i vart fall ett bötesstraff och i vissa fall sannolikt även kännbarare än ett kortare frihetsstraff. Man torde också i stor utsträckning kunna räkna med att näringsförbud lika väl som straff kommer att uppfattas som en prickning i socialt-moraliskt hänseende.

Näringsförbudsinstitutets ingripande verkningar för enskilda nödvändiggör enligt fakultetsnämndens mening att de legala förutsättningarna för institutets användning är klart och fast angivna. Det är likaledes angeläget att institutets räckvidd inte bestäms vidare än nödvändigt. Båda dessa grundläggande krav diskuteras närmare i det följande.

Sammanfattning

Fakultetsnämnden finner det framlagda betänkandet i huvudsak välgjort i rättstekniskt hänseende och tillstyrker att näringsförbud skall kunna tillgripas även utanför konkursområdet och att en särskild lag om näringsförbud införs. Däremot avstyrker fakultetsnämnden bestämt den föreslagna generalklausulen och förordar, bl. a. med hänvisning till legalitetsprincipen, att det klart anges i lag vilka gärningar som kan föranleda näringsförbud. Då näringsförbudsinstitutets räckvidd inte bör vara vidare än nödvändigt, förordar fakultetsnämnden att näringsförbud bör kunna begränsas till ett visst verksamhetsområde eller en viss verksamhetstyp och att varningsmöjlighet bör finnas som komplement. Vidare avstyrker nämnden den föreslagna utvidgningen av skatteregisterlagens bestämmelser och diskuterar hur tillsynen bör vara ordnad, bl. a. vilka krav som härvid bör ställas på den som ålagts näringsförbud.

Reservation av professor Madeleine Löfmarck, vartill professor Lars Hjerner anslutit sig:

Jag delar den i fakultetsnämndens yttrande framförda åsikten att de gärningar som kan föranleda näringsförbud skall vara klart angivna i lagtext. Då emellertid kommitténs utredning inte ger underlag för att näringsförbud är en av behovet påkallad sanktion utanför området för *brott* och då uppställandet av ett krav på styrkt brott ger rättssäkerhetsgarantier som är starkt befogade i fråga om en så ingripande sanktion kan jag inte tillstyrka förslaget att reglera näringsförbudet i en särskild lag: att fakultetsnämndens majoritet gör detta sammanhänger med att den inte utesluter att näringsförbud kan vara motiverat t. ex. på konsumentskydds- och arbetsrättsområdena.

Det behov av näringsförbud som kommittén kunnat belägga täcks enligt min mening tillräckligt väl genom att näringsförbud utformas som en *särskild rättsverkan* av brott och regleras i brottsbalken. Därvid bör för varje brottstyp, som kan anses innebära försummelse av vad som åligger en näringsidkare, övervägas om en möjlighet bör finnas att i samband med att ansvar för sådant brott ådömes en näringsidkare denne även skall kunna meddelas näringsförbud. Vid brott där så anses vara fallet bör detta uttryckligen anges i anslutning till uppgiften om den för brottet uppställda straffskalan.

Först om det i framtiden kommer att kunna beläggas ett verkligt behov av näringsförbud utan samband med brott är en reglering i en särskild lag utanför straffrättens område befogad. Den "omgång" som det kan synas innebära att inte redan idag, innan ett sådant behov visats, öppna för en vidare tillämpning av sanktionen är enligt min mening snarast en fördel. En breddad användning av denna ingripande sanktion kräver noggranna överväganden, där riskerna för att ovidkommande hänsyn kan komma att beaktas vid tillämpningen noga måste utredas.

1.56 Stockholms kommun

1.56.1 Föredragande borgarrådet:

Näringsförbudskommittén erinrar i sitt betänkande om att det i vårt land i princip råder näringsfrihet. Var och en har således rätt att driva rörelser av olika slag.

I samband med konkurser har dock domstolar rätt att utfärda näringsförbud. Ett sådant beslut – som i dag kan utfärdas på högst fem år – fattas med stöd av konkurslagen.

Kommittén har vid sin genomgång av konkurslagen funnit att näringsförbud är ett lämpligt vapen i kampen mot ekonomisk brottslighet, men att det nuvarande systemet visat sig ha betydande brister.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att domstolarnas möjligheter att utfärda näringsförbud skall utvidgas. Enligt en ny lag som föreslås inrättad – lagen om näringsförbud – kan näringsförbud utfärdas för person som "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare".

Vid domstolens bedömning av om näringsförbud är motiverat, skall särskild hänsyn tas till om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt efter det att personen dömts för brott i näringsverksamhet.

I likhet med drätselnämnden ansluter jag mig till kommitténs bedömning att näringsförbud kan vara ett verksamt och motiverat medel i arbetet mot ekonomisk brottslighet. Min och nämndens bedömning grundar sig här på

de erfarenheter kammarkontoret vunnit i sitt dagliga arbete med dessa frågor.

Liksom drätselnämnden har jag vid min granskning av kommitténs förslag, funnit att det undanröjer de problem och brister som i dag finns vid utfärdande av näringsförbud. Jag delar därför drätselnämndens bedömning att förslaget förbättrar samhällets möjligheter att motverka och bekämpa ekonomisk brottslighet.

När det gäller vissa delar i den lagtekniska utformningen, har kammarkontoret och juridiska avdelningen framfört förslag till justeringar och förbättringar. I likhet med drätselnämnden hänvisar jag i den delen till förvaltningarnas yttranden.

Jag tillstyrker således näringsförbudskommitténs förslag.

Borgarrådsberedningen biträdde föredragande borgarrådets framställning och kommunstyrelsen beslutade i enlighet därmed.

Reservation av Borgarrådet Margareta Schwartz (m)

Under senare år har betydande resurser lagts ned på förslag till åtgärder för att komma tillrätta med vad som brukar benämnas ekonomisk brottslighet inom näringslivet. Det är självfallet av yttersta vikt att sådan brottslighet – liksom annan brottslighet – framgångsrikt bekämpas.

Samtidigt måste naturligtvis mycket starka krav på rättssäkerhet ställas på de åtgärder som föreslås mot oönskade företeelser inom näringslivet. Näringsförbudskommitténs föreliggande betänkande präglas av stor noggrannhet och skiljer sig på ett föredömligt sätt från de tidigare förslag som redovisats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

Eftersom föreläggande av näringsförbud är ett mycket långtgående ingrepp, måste det förses med mycket starka garantier för rättssäkerheten. Av det skälet bör ett brottsrekvisit knytas till näringsförbud.

Krav på brott i samband med näringsförbud torde stämma väl överens med den allmänna rättsuppfattningen. Ett så allvarligt ingrepp som näringsförbud får inte baseras på vaga och oklara förutsättningar. Genom kravet på brott knyts dessutom på ett naturligt sätt utredning om näringsförbud till brottsutredning.

Med hänvisning till det anförda hemställs

att kommunstyrelsen som svar på föreliggande remiss måtte överlämna och åberopa vad som anförts i denna reservation.

1.56.2 Kammarkontorets tjänsteutlåtande:

Näringsförbudskommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommittén har i detta sammanhang haft till uppgift att göra en bred undersökning av näringsförbudets olika effekter och att utreda om förbudspåföljden är ett effektivt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter som förekommer i samband med näringsverksamhet. Som ett led i denna undersökning har ingått en genomgång av de gällande reglernas tillämpning och de erfarenheter som vunnits sedan bestämmelserna trädde i kraft för knappt fyra år sedan.

Kontoret begränsar sina synpunkter till att i första hand bedöma förslagens ändamålsenlighet när det gäller att stävja ekonomisk brottslighet. Det ligger i sammanhanget också nära till hands att jämföra näringsförbudskommitténs förslag med de förslag avseende näringstillstånd och närliggande frågor som kommissionen mot ekonomisk brottslighet framlagt med

betänkandena "Näringstillstånd" (SOU 1984: 8) och "Bulvanlag" (SOU 1983: 46).

Näringsförbudskommittén konstaterar att näringsförbudsinstitutet är ett lämpligt vapen i kampen mot ekonomisk brottslighet, men att det nuvarande systemet visat sig vara förknippat med betydande brister. Kammarkontoret kan utifrån erfarenheter från kontrollavdelningen, vars uppgift bl. a. är att utreda och samordna de kommunala insatserna mot ekonomisk brottslighet, vitsorda att systemet har de brister och problem i fråga om lagstiftningen, tillämpningen och kontrollsystemet som kommittén beskrivit. Dessa förhållanden har starkt begränsat institutets preventiva effekter.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet framlade ett förslag till lag om näringstillstånd, som konstruerades som en ramlag där regeringen bemyndigades att införa krav på näringstillstånd i vissa branscher eller delar av branscher. Kommissionen förutsatte att endast ett fåtal branscher skulle falla in under reglerna om näringstillstånd. Kommissionen tillade dock att begränsningen av antalet branscher förutsatte ett utvidgat näringsförbud som kan utdömas även då andra omständigheter än konkurs föreligger.

Föreliggande förslag om en utvidgning av näringsförbudet syftar till att göra systemet effektivare i arbetet att stävja ekonomisk brottslighet. Även andra omständigheter än konkursrekvisitet föreslås sålunda kunna föranleda näringsförbud.

Trots de brister som uppenbarats med nuvarande system i fråga om näringsförbud har institutet med viss framgång kunnat användas i arbetet för att stävja ekonomisk brottslighet. Så långt kammarkontoret har kunnat finna har näringsförbudskommittén med de förslag som nu framläggs anvisat hur nuvarande brister och problem kan undanröjas. Systemet torde därmed kunna bli effektivare och få avsedd preventiv verkan. Liksom juridiska avdelningen vill dock kontoret förorda en klarare precisering av de omständigheter – utöver konkursrekvisitet – som kan föranleda näringsförbud.

Under förutsättning att den slutliga lagstiftningen ges ett mer påtagligt och konkret innehåll bedömer kontoret näringsförbudsinstitutet som ett mer effektivt instrument än de förslag som aktualiserats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet i betänkandet "Näringstillstånd". Skatte- och avgiftsundandragandet inom vissa branscher måste dock bedömas som så allvarliga och frekventa att behovet av näringstillstånd, som komplement till näringsförbudsreglerna, alltfort torde kvarstå. Antalet branscher eller näringsgrenar för vilka kravet på näringstillstånd krävs borde dock kunna begränsas i förhållande till vad kommissionen föreslagit. Kontoret får i sammanhanget hänvisa till vad som i denna fråga anfördes i förslaget till remissyttrande över betänkandet "Näringstillstånd" (KK:s tjänsteutlåtande 1984-05-09 och 1984-05-29).

I förslag till "Bulvanlag" har kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslagit att huvudmannen och/eller bulvanen i vissa fall själva tvingas bevisa sin oskuld. Denna omvända bevisföring anser kommissionen vara nödvändig för att man ska få bukt med bulvanskapsproblemet.

Även näringsförbudskommittén har diskuterat och föreslagit åtgärder för att komma tillrätta med bulvanförhållanden. För personer som håller sig i bakgrunden och vars verksamhet formellt drivs av någon annan, en bulvan, gäller enligt lagtexten att den som faktiskt utövar ledningen över näringsverksamheten alltid skall omfattas av bestämmelserna. Bulvaner skall också kunna meddelas näringsförbud. Förslaget nämner uttryckligen att det är den som *utåt* framstår som ansvarig som skall anses som näringsidkare. Härigenom är det helt klart att även bulvaner faller in under bestämmelserna.

Kammarkontoret anförde i sitt yttrande över lagförslaget avseende bulvanlagen bl.a. följande "trots lagförslagets utformning torde fortfarande kvarstå stora utrednings- och bevisproblem för att klarlägga vem som var huvudman bakom en bulvan och erhålla tillräckligt med material och information för att lagförslagets presumtionsregler skall kunna tillgripas. I huvudmannens intresse ligger ju att så långt som möjligt hålla sig dold. Kontoret har inte kunnat finna att kommissionen med sitt förslag helt kunnat lösa dessa problem". Näringsförbudskommittén har, anser kammarkontoret, mer entydigt kunnat klarlägga bulvanskapsbegreppet och också bättre än kommissionen mot ekonomisk brottslighet kunnat lösa problemen kring bulvanförhållanden.

Kammarkontoret har utifrån kontrollavdelningens erfarenheter kunnat konstatera att släktingar ofta anlitas som bulvaner. Genom den i lagförslaget om näringsförbud intagna regeln om "närståendeförbud", dvs. förbud för dem som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer, har även dessa bulvanförhållanden särskilt uppmärksammats. Kammarkontoret delar dock juridiska avdelningens uppfattning att personkretsen i sammanhanget bör göras vidare.

Sammanfattningsvis kan kammarkontoret i stort ansluta sig till föreliggande förslag om utvidgning av näringsförbudet, eftersom man därigenom kan komma tillrätta med de brister och problem som det nuvarande systemet visat sig behäftat med. Kontoret bedömer det möjligt att föreslagna förändringar och kompletteringar av nuvarande lagstiftning kan leda till effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten samt få avsedd preventiv verkan.

Kontoret delar dock juridiska avdelningens uppfattning i fråga om den lagtekniska utformningen. Vidare förutsätts att tillsynsmyndigheten – kronofogdemyndigheten – ges möjligheter att snabbare ingripa och agera än vad som hittills varit fallet samt att kontrollsystemet utvecklas för att efterlevnaden av den föreslagna lagstiftningen skall kunna garanteras.

Stig Dingertz m. fl. (m) *reservation* är av följande lydelse.

Vi föreslår drätselnämnden besluta att till kommunstyrelsen som svar på föreliggande remiss överlämna kammarkontorets tjänsteutlåtande och därutöver anföra.

Näringsförbud är ett mycket långtgående ingrepp i enskilda personers förhållanden. Det är därför av största vikt att rättssäkerhetssynpunkter för den enskilde blir vägledande vid utformningen av regleringen av näringsförbud.

Även om nämnden delar kammarkontorets och juridiska avdelningens uppfattning att föreliggande förslag i väsentliga avseenden är vida överlägset dem som framlagts av kommissionen mot ekonomisk brottslighet, kvarstår betydande tveksamheter. Enligt näringsförbudskommitténs förslag skall den aktualiserade regleringen intas i en särskild lag om näringsförbud. Det finns enligt nämndens uppfattning starka principiella betänkligheter mot en utökad flora av lagstiftning inom näringslivsområdet. Såsom stadsjuristen påpekat saknas i det föreliggande förslaget klara preciseringar av rekvisiten för föreläggande av näringsförbud. Starka rättstrygghetsskäl talar för att rekvisiten preciseras. Enligt nämndens uppfattning är en självklar utgångspunkt därvid att ett särskilt brottsrekvisit uppställs.

Kravet på brott som förutsättning för föreläggande av näringsförbud stämmer enligt nämndens uppfattning väl överens med den allmänna rättsuppfattningen om förutsättningarna för att ett så kraftfullt ingrepp som näringsförbud skall få göras. Starka skäl talar därutöver för att utredning

om eventuellt föreläggande av näringsförbud kopplas till utredning om brott.

Svårigheterna avseende rättsliga avvägningar och bevisfrågor får inte leda till sänkta krav på hög rättssäkerhet för enskilda.

Drätselnämnden anser att preskriptionstid skall finnas för förhållanden som kan påverka näringsförbud. Kommitténs förslag står på denna punkt enligt nämndens uppfattning i strid med den allmänna rättsuppfattningen. Det är inte rimligt att beslut om näringsförbud skall baseras på förhållanden tiotals år tillbaka i tiden.

Drätselnämnden anser således sammanfattningsvis att näringsförbudskommitténs föreliggande förslag måste bli föremål för betydande överarbetning innan det kan omsättas i praktisk tillämpning.

Lennart Rydbergs (fp) *suppleantyttrande* är av följande lydelse.

Syftet med det föreslagna näringsförbudet är i huvudsak rimligt. Till skillnad från krav på näringstillstånd handlar det här om att hindra personer som dokumenterat utfört klandervärda handlingar. De framlagda förslagen kan därför i stor utsträckning accepteras, dock bör, som minoriteten i utredningen föreslagit, ett särskilt brottsrekvisit föreligga för att näringsförbud skall kunna utfärdas. Det måste vara ett absolut rättssäkerhetskrav att brott har konstaterats, innan ett så allvarligt ingrepp i friheten kan accepteras.

Reservation av *Staffan Hedblom* (fp) och *Elisabet Söderström* (c)

Syftet med det föreslagna näringsförbudet är i huvudsak rimligt. Till skillnad från krav på näringstillstånd handlar det här om att hindra personer som dokumenterat utfört klandervärda handlingar. De framlagda förslagen kan därför i stor utsträckning accepteras. Dock bör, som minoriteten i utredningen föreslagit, ett särskilt brottsrekvisit föreligga för att näringsförbud skall kunna utfärdas. Det måste vara ett absolut rättssäkerhetskrav att brott har konstaterats, innan ett så allvarligt ingrepp i friheten kan accepteras.

1.56.3 Stadsjuristen:

De diskussioner som förs av kommittén och de förslag som kommittén lägger fram beträffande institutet näringsförbud har sin grund i behovet av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten och andra oegentligheter som förekommer i samband med näringsverksamhet. Kommunen har otvetydigt ett starkt intresse av att näringsidkare uppfyller sina förpliktelser, och att oegentligheter inom näringslivet stävjas.

Det ankommer inte på juridiska avdelningen att bedöma kommitténs förslag ur rena lämplighets- och ändamålssynpunkter. Avdelningen har däremot att granska förslaget ur lagteknisk synvinkel – – –.

Som framgår av de synpunkter som angivits – – – bör enligt juridiska avdelningens mening lagtexten genomarbetas om förslaget skall läggas till grund för lagstiftning.

1.57 Göteborgs kommunstyrelse:

Styrelsen kan inte finna annat än att bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten gagnas av ett utvidgat näringsförbud utan koppling till kon-

kurs och att bestämmelsen härom bör tas in i särskild lag. Kommunstyrelsen tillstyrker därför huvuddragen i den föreslagna lagstiftningen.

Vid behandlingen av detta ärende i kommunstyrelsen anförde Carin Staffansson (m), Lennart Olsson (fp) och Rune Thorén (c) på respektive partigrupps vägnar reservation mot styrelsens beslut med hänvisning till reservation av kommittéledamöterna Joakim Ollén, Brivio Thörner och Johan A Olsson.

1.58 Malmö kommunstyrelse:

Kommunstyrelsen avgav på sin tid yttrande över betänkandet "Näringstillstånd" (SOU 1984: 8), och uttalade därvid att kommunstyrelsen delade den av kommissionen mot ekonomisk brottslighet uttalade uppfattningen att ett utvidgat näringsförbud erfordrades för att begränsa antalet branscher som kräver näringstillstånd. Kommunstyrelsen menade att ett sådant utökat näringsförbud i viss mån kanske skulle kunna ersätta näringstillstånd och än mer begränsa antalet branscher med krav på näringstillstånd.

Kommunstyrelsen vill under detta avsnitt endast understryka att den nu föreslagna lagstiftningen kan komma att bli ett effektivt komplement till en lagstiftning om näringstillstånd. Kommunstyrelsen får således förorda den föreslagna lagstiftningen.

Reservation

Enligt vår uppfattning borde kommunstyrelsen ha instämt i de synpunkter som anförs i de två reservationerna av ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner samt i den motion som avgivits av ledamoten Ollén.

En så ingripande åtgärd som näringsförbud måste omges av strikta regler. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att näringsförbud endast kommer ifråga i fall av grava ekonomiska oegentligheter. Den praxis som redovisas av näringsförbudskommittén visar att med nu gällande regler näringsförbud i vissa fall ålagts personer som reglerna knappast var tänkta att träffa. Detta visar att regleringen i vissa avseenden bör göras snävare än vad som f.n. är fallet. Det är vidare av största vikt att reglerna är förutsebara, inte bara för de rättstillämpande myndigheterna, utan även för allmänheten. Mot bakgrund av vad nu har sagts instämmer vi i kravet från reservanternas sida på att brott bör vara en förutsättning för att näringsförbud skall komma ifråga.

I konsekvens härmed och med hänsyn till att undersökningar om näringsförbud närmast är av polisiär karaktär instämmer vi också i kravet på att det bör vara polismyndigheten som skall vara ansvarig för reglernas efterlevnad.

I likhet med ledamoten Ollén menar vi vidare att det av integritetsskäl och av rent praktiska skäl är olämpligt att göra den förändring i skatteregisterlagen som majoriteten förordar. Det är en viktig integritetspolitisk princip att uppgifter som insamlats för ett ändamål inte skall användas för ett annat. Vidare är det antalet fall då direkt terminalåtkomst kan leda till praktiska fördelar så litet, att det inte heller av detta skäl är motiverat med den föreslagna lagändringen.

Då kommunstyrelsens majoritet avslog vårt yrkande om att ovanstående

synpunkter skulle infogas i yttrandet, reserverar vi oss härmed till förmån för detta vårt yrkande.

Joakim Ollén *Sten Sterning* *Bertil Persson*
Elsie Renée

Vi instämmer i de synpunkter som gäller brott som förutsättning för näringsförbud och val av tillsynsmyndighet.

Gösta Jigin
Kerstin Tyrstrup

1.59 Sveriges ackordscentral:

Ackordscentralen har medverkat i en enkät och en hearing, anordnad av kommittén. De synpunkter som härvid anförts är refererade i betänkandet. Någon anledning till ändring föreligger icke, knappast heller något tillägg.

Kommittén har i teoretiskt hänseende väl klargjort frågeställningen. Den praktiska tillämpningen – incitament och kontroll – är emellertid, som det nu är, utomordentligt bristfällig. Att den skulle bli bättre med kommitténs förslag finner vi tveksamt med beaktande av TSM:s arbetsbörda. I Stockholm finns det f. n. en enda tillsynsfogde, som har att vaka över ca 2000 pågående konkurser.

Som praktiskt exempel bifogas en aktuell förvaltarberättelse[1] i en konkurs för ett aktiebolag, som föregåtts av att gäldenärens företrädare systematiskt ägnat sig åt "luftfakturering" och därmed bl. a. lurat ett finansbolag på åtskilliga miljoner. Vederbörande är dömd för grovt bedrägeri till tre års fängelse och är intagen på fångvårdsanstalt av typ pensionat utanför Norrköping.

Hans hustru står som ägare till ett aktiebolag med en rörelse av likartad beskaffenhet och är formellt också företagsledare. Det har framgått att "vår" gäldenär tillåts att från fängelset ostört och tydligen i obegränsad omfattning telefonledes dirigera hustruns affärsrörelse delvis till förfång för konkursförvaltningen. I avvaktan på domen – före konkursutbrottet – tilläts han att göra affärsresor utomlands.

Anlägges betänkandets förslag på detta exempel framstår det som en uppenbar fördel att det automatiska näringsförbudet vid konkurs skall gälla inte bara gäldenären som fysisk person utan också gäldenärens företrädare ifråga om juridisk person.

Med företrädare menas vanligen verkställande direktör i aktiebolag, åtminstone vid skatterestantier. Enligt vår uppfattning kan vid näringsförbud ifrågasättas om inte kretsen bör vidgas till att omfatta också annan firmatecknare. Därmed skulle man närma sig det norska systemet, där hela styrelsen kan beläggas med näringsförbud – dock med relativt generösa möjligheter till dispens, vilket förefaller välbetänkt.

Av exemplet framgår vidare, att det dröjt närmare ett år innan förvaltningsberättelsen kunnat avges. Det är jämförelsevis en ovanligt kort tid vid en konkurs av denna omfattning och beskaffenhet. Gäldenärens företrädare dömdes här till ett långt fängelsestraff. Enligt förslaget ges åklagaren möjlighet att yrka näringsförbud såsom kopplat redan till bedrägeribrottet. Det är en välkommen förenkling.

[1] Bilagan utelämnad här.

Det kan antagas att åklagaren ändå behöver närmare information av förvaltaren. Önskvärt hade därför varit att konkursförvaltaren åläggs att avge förvaltarberättelsen inom viss tid från konkursutbrottet – låt säga tre månader som vissa tillsynsmyndigheter ansett rimligt.

Mot detta har invänts att det i stora och komplicerade fall kan ta betydligt längre tid att utreda boet. Det är väl inte osannolikt men bör inte hindra att förvaltaren åläggs att lämna ett "förskott" på berättelsen genom ett uttalande i ansvarsfrågan, däri innefattat näringsförbud. Senast inom tre månader förefaller vara lagom.

För att återgå till exemplet så hade inte ett näringsförbud kunnat hindra "vår" gäldenär i fängelset från att telefonledes dirigera hustruns affärsrörelse. Mot den groteska bakgrunden ter det sig föga meningsfyllt att i detalj granska det välskrivna betänkandet i dess olika beståndsdelar.

Vad man möjligen kan efterlysa är ett försök till broslagning mellan ifrågasatt näringsförbud och jämsides diskuterat näringstillstånd, detta särskilt som medelvägen en generell etableringskontroll inte vunnit gehör ens i lindrig form, dvs. krav på elementära kunskaper om skattelagstiftning och lagarna på arbetslivets område.

2 Förutsättningarna för näringsförbud

Grovt åsidosättande av åligganden som näringsidkare. Brott. Underlåtenhet att betala skatt m. m. Konkurs. Påkallat från allmän synpunkt.

2.1 Justitiekanslern (JK):

För att näringsförbud skall kunna meddelas krävs det enligt kommitténs förslag att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt.

Jag delar kommitténs uppfattning att kravet på konkurs för näringsförbud bör slopas.

Kommittén har ingående diskuterat frågan huruvida det för näringsförbud bör krävas att vederbörande har gjort sig skyldig till brott. Kommitténs majoritet har stannat för att föreslå att det inte bör uppställas något sådant krav medan en minoritet har reserverat sig mot förslaget i denna del och föreslagit ett särskilt brottsrekvisit.

För egen del kan jag i huvudsak ansluta mig till vad reservanterna har anfört i detta sammanhang (bet. s. 441 ff.). Jag vill särskilt framhålla att det ur rättssäkerhetssynpunkt är väsentligt att de objektiva rekvisit som erfordras för att en så ingripande påföljd som näringsförbud skall kunna meddelas är tillräckligt klart angivna direkt i lagtexten. Ett brottsrekvisit uppfyller just detta krav. En näringsidkare har då möjlighet att själv bedöma om ett visst förfarande är av sådan beskaffenhet att han riskerar att drabbas av ett näringsförbud. Även domstolarnas bedömning av frågan bör underlättas. Nu bör det enligt min uppfattning inte vara tillräckligt att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott i sin näringsverksamhet utan det bör ställas krav på att brottet skall vara av viss beskaffenhet för att näringsförbud skall kunna följa. Jag delar kommitténs uppfattning att det kan vålla olägenheter och medföra vissa oönskade effekter om man ställer upp ett formellt krav på att brottet skall vara av viss svårighetsgrad eller ha medfört viss påföljd. I stället bör det lämpligen föreskrivas att brottet skall vara av allvarlig art för att näringsförbud skall kunna meddelas. Vidare bör näringsförbud kunna meddelas om en näringsidkare har gjort sig skyldig till fortsatt brottslighet i sin näringsverksamhet även om brotten är av lindri-

gare beskaffenhet. Härtill skall givetvis krävas att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Genom en sådan ordning som jag nu har föreslagit ges den inledande bestämmelsen om näringsförbud en bättre stadga än vad som blir fallet enligt kommitténs förslag. Härtill kommer att jag för min del anser det ytterst betänkligt att lägga icke-kriminaliserande förfaranden till grund för näringsförbud. Är ett visst beteende av så allvarlig art att det skall kunna läggas till grund för en så ingripande sanktion bör lagstiftaren först kriminalisera detta. Det förhållandet att en näringsidkare inte har uppfyllt vissa rent civilrättsliga förpliktelser eller i övrigt i något avseende brustit i förhållande till sina kunder o. d., bör enligt min uppfattning över huvud taget inte kunna läggas till grund för bedömningen huruvida näringsförbud skall meddelas. Mot sådana förfaranden bör marknadskrafterna i förening med eventuella ingripanden från andra myndigheter, t. ex. marknadsdomstolen, kunna tillskapa tillräckligt effektiva sanktioner.

Vad kommittén i övrigt har föreslagit föranleder inte någon erinran från min sida.

2.2 Göta hovrätt:

Hovrätten anser att det är en fördel att det absoluta kravet på konkurs slopas. I hovrätten har förekommit mål rörande ekonomisk brottslighet där vissa tilltalade i motsats till andra inte kunnat åläggas näringsförbud därför att den nödvändiga kopplingen till konkurs saknades.

Hovrätten delar reservanterna Olléns, Olssons och Thörners åsikt att rättssäkerhet och förutsebarhet kräver att påtagliga rekvisit skall uppställas för att näringsförbud skall få meddelas. Rekvisitet brott i näringsverksamhet måste i princip anses tillgodose rättssäkerhetskravet. För att eliminera sådana tröskeleffekter som kommittén berör bör enligt hovrättens mening som förutsättning för näringsförbud uppställas, att näringsidkaren genom brottslig handling grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Är väl detta brottsrekvisit uppfyllt, skall även andra omständigheter tillmätas betydelse och beaktas vid prövningen av om ett förbud är påkallat från allmän synpunkt. Genom att knyta näringsförbudet till brottslig handling får man också en viss garanti för att inte förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden medför näringsförbud, eftersom förbud ej kan ådömas när ansvar för brott på grund av preskription ej längre kan utkrävas. Den av hovrätten föreslagna lösningen synes lagtekniskt kunna åstadkommas genom att i reservanternas alternativ till 1 § första stycket orden "eller eljest" strykes.

Det alternativ hovrätten nu föreslår innebär naturligtvis att möjligheten att meddela näringsförbud blir något mera inskränkt än vad som skulle följa av kommitténs förslag. Skillnaderna i effektivitet bör dock inte överdrivas; även t. ex. upprepade bokföringsbrott bör bedömas som ett grovt åsidosättande. Uppställer man krav på brott bör man dock som ett alternativt rekvisit upptaga konkurs. I annat fall kan konsekvensen bli den att förfaranden som nu faller under 199 b § tredje stycket konkurslagen i en del fall inte kan föranleda näringsförbud. Vidare är, åtminstone för närvarande, upprepad och allvarlig underlåtenhet att betala skatt och avgifter inte kriminaliserad men leder normalt till konkurs och kan därigenom föranleda näringsförbud enligt hovrättens alternativ. Att ett icke straffbart beteende i samband med konkurs skall vara särskilt kvalificerat för att motivera näringsförbud följer av att förbudet skall vara påkallat från allmän synpunkt.

Hovrätten vill också göra några påpekanden med anledning av vad

kommittén anför i motiven till 1 §. Det är förenat med inte obetydliga svårigheter att bestämma vad som åligger någon som näringsidkare. Det framstår t. ex. som naturligt att hävda att det åligger en näringsidkare att tillhandahålla prestationer av rimlig kvalitet. Kommitténs uppfattning härvidlag är något oklar; på s. 391 anförs att oskicklighet inte motiverar näringsförbud medan ett sådant enligt vad som sägs på s. 194 kan drabba den som medvetet utför undermåliga arbeten. Det är oklart om kommittén anser att "ont uppsåt" skall utgöra skiljelinjen. En sådan gräns torde dock vara omöjlig att upprätthålla i praktiken; varken domar i civilmål eller avgöranden i reklamationsnämnden anger normalt om prestationens bristfällighet har den ena eller andra orsaken. Reglerna om näringsförbud bör endast få användas för att komma tillrätta med oegentligheter inom näringslivet och det är angeläget att de inte kan användas som en omvänd auktorisation. Det förhållandet att en näringsidkare tillhandahåller bristfälliga varor eller tjänster bör inte tillmätas självständig betydelse vid bedömningen av om näringsförbud skall meddelas. Detta bör framgå av motiven.

Vidare vill hovrätten framhålla vikten av att gränsen mot yrkesförbud upprätthålls så till vida att åtgärder som framstår som en åsiktsyttring – även om åsikten är främmande för samhället i stort – inte kan läggas till grund för näringsförbud. Underlåtenhet att teckna – eller följa (s. 194) – kollektivavtal bör t. ex. inte föranleda näringsförbud. Däremot bör naturligtvis anlitande av svart arbetskraft vara en faktor av betydelse.

2.3 Stockholms tingsrätt:

Tingsrätten anser att ordet "missbruket" i 1 § 2 st i förslaget bör bytas ut mot ordet "åsidosättandet" för att andra styckets innehåll skall korrespondera med verbet "åsidosätta" i 1 st och erhålla täckning i de överväganden kommittén gjort. Vid utformandet av 2 st bör ges möjlighet att särskilt beakta inte endast att "åsidosättandet medfört betydande skada" utan även att åsidosättandet är ägnat att medföra betydande skada. Om hänsyn tas till föreslagna justeringar kan 2 st ges följande lydelse.

Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt, om det medfört eller är ägnat att medföra betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

2.4 Malmö tingsrätt:

Tingsrätten anser i likhet med kommittén, att konkurs ej bör vara en nödvändig förutsättning för näringsförbud. Tingsrätten ansluter sig också till majoritetens ståndpunkt att brottslig gärning ej skall erfordras för åläggande av näringsförbud.

– – –

Tingsrätten har ej granskat lagförslaget från språklig synpunkt. Dock vill tingsrätten fästa uppmärksamheten på en formulering i förslaget som enligt tingsrättens mening kan förbättras. I 1 § 1 st i kommitténs förslag talas om att näringsidkare "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" under det att det i 2 st föreskrivs att det särskilt skall beaktas "om missbruket varit systematiskt" etc. Språkligt sett vore uttrycket "åsidosättandet" här mer adekvat.

2.5 Göteborgs tingsrätt:

En fråga som har föranlett reservation av tre ledamöter gäller om brott skall vara en förutsättning för näringsförbud. Tingsrätten delar här majoritetens uppfattning att en sådan förutsättning inte bör gälla. Det finns systematiska oegentligheter som utan att innefatta brott är av så allvarlig natur att näringsförbud är påkallat. Som exempel kan nämnas sådana förfaranden som redovisas av kommittén på s. 158 och 159, dvs. underlåtenhet att betala vissa skatter och avgifter och kränkningar av konsumenters rättigheter.

Tingsrätten instämmer emellertid i reservanternas kritik såtillvida som att kommitténs författningsförslag ger alltför dålig upplysning om förutsättningarna för meddelande av förbud. Det måste vara ett oeftergivligt krav att förutsättningarna för en så allvarlig reaktion som näringsförbud är klart angivna. För detta talar såväl den enskildes intresse av att kunna bedöma riskerna för ett förbud som domstolarnas behov av ledning för tillämpningen. I sistnämnda hänseende vill tingsrätten erinra om den ojämna praxis som blivit följden av vagheterna i nuvarande lagstiftning. Om annat än brott skall kunna föranleda näringsförbud måste alltså i lagtexten anges vilka oegentligheter som kan komma ifråga, t. ex. genom formuleringar som "underlåtenhet att betala skatter och avgifter" och "kränkningar av konsumenternas rättigheter".

– – –

Förslaget till lag om näringsförbud

1 § Jfr vad tingsrätten har anfört – – – om behovet av ytterligare preciseringar i vissa fall. De i paragrafen mycket allmänt angivna rekvisiten kommer att innebära risk för en ojämn rättstillämpning.

2.6 Riksåklagaren (RÅ):

§ 1

I denna § kommer kommitténs förslag till utvidgning av området för näringsförbud särskilt till uttryck. Konkurs har som tidigare nämnts tagits bort som förutsättning för förbud. Jag biträder förslaget i denna del. Ändamålet med näringsförbud skall, som anges av kommittén, vara att hindra de personer som i sin näringsverksamhet orsakar stora skador att fortsätta med detta. Det skall således röra sig om kvalificerat illojala förfaranden. Det är naturligt att oegentligheter av sådant slag oftast upptäcks i samband med konkurs. Emellertid förekommer sådana förfaranden även utan att konkurs inträffar. Det kan inte anses tillfredsställande att av två likadana – i båda fallen kanske brottsliga – handlingssätt endast det ena skall kunna leda till näringsförbud. De skäl som kommittén i övrigt anfört för sitt förslag i nu berört hänseende finner jag bärande.

Den fråga som därefter inställer sig är vilka förutsättningar som skall föreligga för att näringsförbud skall kunna åläggas en person. Kommittén har därvid diskuterat huruvida brottslig handling skall vara nödvändig för förbud. Man kommer därvid också in på frågan om man vid näringsförbudsprövningen skall kunna beakta även annat än brottsliga handlingar. Den sista frågan har kommittén funnit okomplicerad; ett beaktande av annat än brottsliga handlingar måste få ske. Jag delar den uppfattningen. Det vore märkligt om man vid en förbudsprövning inte skulle kunna beakta sådana förfaranden som – utan att vara brottsliga – är att anse som åsidosättande av en näringsidkares åligganden. Däremot kan jag inte biträ-

da kommitténs förslag att inte kräva brottslig handling som en förutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas.

När det gäller att reglera förutsättningarna för förbud gör sig till en början kravet på förutsebarhet starkt gällande. Som förslaget nu är formulerat ger lagtexten inte någon egentlig ledning om vilket missbruk som är kvalificerande. En strävan bör vara att lagstiftningen ger en näringsidkare en rimlig möjlighet att av lagtexten utläsa vilka typer av förfaranden som kan medföra näringsförbud för honom. Om möjligheten att ålägga någon näringsförbud knyts till en eller flera handlingar som utgör brott ökar enligt min mening förutsebarheten i väsentlig grad. En näringsidkare vet då att så länge han inte handlar kriminellt i sin verksamhet så kan han inte drabbas av näringsförbud.

Med hänsyn till att syftet med näringsförbud är att endast grova illojala förfaranden skall motverkas torde – även om kommitténs förslag genomförs – i huvudsak endast brottsliga handlingar komma att ligga till grund för förbudsprövningen. Jag vill i det sammanhanget erinra om att flera av de i betänkandet angivna handlingarna av icke straffbar natur som enligt kommittén bör kunna föranleda näringsförbud inom kort kan vara kriminaliserade. Sålunda har i BRÅ:s promemoria (1983: 5) bl. a. föreslagits att den som inte betalar mervärdeskatt eller arbetsgivaravgifter gör sig skyldig till brottslig handling. Vad i promemorian föreslagits i detta hänseende har för övrigt tillstyrkts av riksåklagaren. I den mån det kriminaliserade området utökas vad beträffar sådana för näringsverksamhet typiska oegentligheter varom nu är fråga torde tyngden i kommitténs förslag minska. Enligt min mening talar även detta skäl för att brottslig handling skall utgöra en förutsättning för åläggande av näringsförbud.

Ytterligare skäl kan anföras för den av mig förordade lösningen när det gäller förutsättningarna för näringsförbud. Enligt min mening är det naturligt och praktiskt att näringsförbudsfrågan handläggs av polis och åklagare när den uppkommit till följd av brottslig handling. Om det däremot ej är fråga om brott bör inte utan vägande skäl de brottsutredande myndigheterna tas i anspråk för handläggning av frågor av den typ som näringsförbud utgör. Ett näringsförbud grundat på andra omständigheter än brott borde principiellt därför utredas och påtalas av andra myndigheter än polis och åklagare. Som nämnts i en bilaga till betänkandet kan exempelvis länsstyrelserna eller kronofogdemyndigheterna här komma i fråga. En sådan lösning har dock uppenbara svagheter. En uppdelning av ansvarsområdet på olika myndigheter framstår som orationell, försvårar en enhetlig rättstillämpning och skapar lätt gränsdragningsproblem.

Som framgår av det anförda talar enligt min mening flera skäl för att brottslig handling skall utgöra en förutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas. Om en sådan linje väljs måste spörsmålet om vilka brottsliga förfaranden som skall komma i fråga få sin lösning. Självfallet bör inte alla typer av brott kunna läggas till grund för näringsförbud. Med hänsyn till regleringens syfte bör enligt min mening endast sådana brott som begås i näringsverksamhet kunna åberopas. Näringsverksamhet bör då ha den i kommitténs förslag angivna innebörden. I författningstexten kan lämpligen som förutsättning för näringsförbud anges brottsligt förfarande i näringsverksamhet eller med anknytning därtill. Mot kommitténs förslag att därjämte kräva att förbudet skall vara påkallat ur allmän synpunkt har jag ingen erinran. En prövning i detta hänseende bör bl. a. garantera att mindre brott inte läggs till grund för näringsförbud.

2.7 Överåklagaren i Göteborg:

Det synes mig – – – mindre bra att slopa möjligheten att ge näringsförbud efter upprepade konkurser. Näringsförbud är inte något straff utan en åtgärd till borgenärers skydd. En person som under kort tid är inblandad i ett flertal konkurser med stora förluster för borgenärer är väl så farlig att ha kvar i näringslivet som den som genom brott berikat sig på borgenärernas bekostnad. Vi skall inte förglömma att trots att den nuvarande lagstiftningen inte för grovt otillbörligt förfarande mot borgenärer och grovt åsidosättande av vad som åligger en person som näringsidkare kräver brott, det i praktiken med stöd av vad som departementschefen yttrat vid tillkomsten av näringsförbudslagstiftningen domstolarna hittills krävt relativt kvalificerad brottslig verksamhet för utdömande av förbud. Detta sagt med bortseende från flerkonkursfallet, som inte är den vanligaste anledningen till förbud. Bärande skäl har inte framförts för borttagande av möjligheten att ge förbud efter upprepade konkurser. Bland dessa senare till synes enbart okunniga eller otursförföljda kan dölja sig de skickligaste brottslingarna som lyckats lägga en dimridå över sin förfaranden så att koppling till brott inte kunnat visas föreligga.

Jag delar reservanternas uppfattning att i 1 § lag om näringsförbud uttryckligen bör stadgas att brottslig handling skall föreligga i näringsverksamhet. Realiter är så fallet nu enligt 199b § första stycket konkurslagen. Den av kommittén föreslagna lydelsen är inte mycket mindre dunkel än nuvarande lydelse.

– – –

Inledningsvis har kommittén föreslagit att sambandet mellan konkurs och näringsförbud skall hävas. Redan den person som först meddelades näringsförbud i Sverige hade en medbrottsling som inte kunde få näringsförbud, enär han inte gått i konkurs. Båda herrarna hade medverkat vid spridande av osanna fakturor från den först nämndes företag, vilket gått i konkurs. Båda lika skyldiga till brott, båda hade vållat staten mycket stora skatteförluster genom fakturorna. Endast den ene kunde få förbud, vilket föreföll mig orimligt, men helt i enlighet med gällande lag. Sambandets hävande tillstyrkes. Den föreslagna ändringen har dock en konsekvens som förefaller olycklig, nämligen att man kommer att sakna en konkurs att räkna preskriptionstid ifrån. Kommitténs tanke att helt släppa tid inom vilken talan skall väckas förefaller inte bra. Å ena sidan talar man om att talan bör väckas snabbt å andra sidan vill man tillåta långt tillbaka liggande händelser som grund för förbud. Detta förefaller inte rättssäkert. Rimligen bör man kunna införa en regel som gör att mer än fem år gammalt grovt åsidosättande, det vill säga brott i näringsverksamhet, inte kan grunda förbud. I likhet med detta bör i seriekonkursfallen talan vara väckt inom lämplig klart begränsad tid från sista konkursen.

2.8 Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län:

Jag delar kommitténs uppfattning att näringsförbud bör användas endast ifråga om de verkliga missbruksfallen och att näringsförbud ej skall vara beroende av om konkurs har inträffat.

En viktig fråga är om näringsförbud bör begränsas till sådana fall där näringsidkaren gjort sig skyldig till brottslig handling. I reservationen framförda synpunkter om rättssäkerhet och förutsebarhet bör tillmätas stor vikt eftersom näringsförbud kan vara en synnerligen ingripande åtgärd samtidigt som institutet även med den föreslagna restriktiva utformningen lämnar utrymme för skönsmässiga bedömningar. Om näringsförbud

gjordes beroende av att brottslig handling förelåg, skulle institutet få en mera lätthanterlig och praktisk avgränsning.

Av reservanterna föreslagna tillägget i 1 § 2 st lagförslaget nämligen att det skulle vara av betydelse för bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt att åsidosättandet syftat till betydande egen vinning, anser jag dock vara mindre lämpligt. Grundtanken bakom näringsförbud är att eliminera en skadehärd. Det ter sig då ologiskt att näringsidkarens egen vinning skulle tillmätas betydelse.

2.9 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Kommittén har föreslagit att särbehandlingen av flerkonkursfallen avskaffas (s. 192) – – –. Särskilt ur rättssäkerhetssynpunkt tillstyrker jag förslagen. Av samma skäl anser jag det rimligt att en preskriptionsregel införs av innehåll att oegentligheter, som ligger mer än tio år tillbaka inte får ligga till grund för talan om näringsförbud. Jag är medveten om att en sådan regel är av ringa betydelse under förutsättning att lagen kommer att tillämpas enligt förslagets intentioner (s. 335).

I 1 § 2 st binds de tre omständigheterna samman med ordet "och", inte med ordet "eller". Förklaringen härtill (s. 399) överensstämmer enligt min mening inte med vad kommittén i övrigt anfört i frågan (s. 398 2 och 3 st). Som förslaget är utformat kan man få det intrycket att en dom för brott i näringsverksamhet är ett nödvändigt villkor för näringsförbud. Jag föreslår att "och" utbytes mot "eller".

2.10 Länsåklagaren i Norrbottens län:

Vid en granskning av Näringsförbudskommitténs förslag mer i detalj kan följande omständigheter förtjäna att framhållas.

Det bygger på att näringsförbud kan meddelas utan föregående konkurs och utan att en person gjort sig skyldig till något brottsligt. Frågan om näringsförbud ska åläggas kommer därför att utsätta domstolarna för stora bedömningssvårigheter. Lagtexten är förhållandevis abstrakt som tidigare framhållits och specialmotiveringen ger endast begränsad och dessutom i vissa fall motsägelsefull ledning för tillämpning i konkreta fall. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det därför angeläget betona antingen att konkurs eller brott borde vara en av förutsättningarna för att näringsförbud skall få meddelas.

Det är tveksamt om näringsförbud bör kunna meddelas utan konkurs, särskilt som det i praktiken torde vara så att det ofta är just de personerna som upprepade gånger förekommer i samband med konkurser som är kvalificerade för näringsförbud. Det finns naturligtvis näringsidkare som på ett flagrant sätt utnyttjar näringsfriheten för att genom brott och andra oegentligheter skaffa sig personliga ekonomiska fördelar eller som genom brottslighet åsamkar det allmänna och andra borgenärer betydande skada. Mot detta kan emellertid sägas att oegentligheterna upptäcks ofta i samband med konkurs samt att konkurser också i framtiden förmodligen kommer att spela en viktig roll för upptäckt av brott. Vidare torde ett näringsförbud för någon som ej är försatt i konkurs ha mycket negativa effekter för tredje man. I all ny lagstiftning måste man särskilt beakta följderna för tredje man så att inte lagstiftaren i sin nit att täppa till hål i redan befintlig lagstiftning lägger över sådana bördor på tredje man som inte står i proportion till vunnen effektivitet. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att betona antingen konkurs eller brott som en av förutsättningarna för att näringsförbud skall få meddelas. Genom en sådan kon-

struktion blir såväl rättssäkerheten som förutsebarheten bättre tillgodosedd.

Om det krävs begånget brott som rekvisit för att meddela näringsförbud innebär detta även att utredningen i näringsförbudsärendet kan knytas till en brottsutredning på ett naturligt sätt.

Förutom rekvisitet begånget brott eller konkurs krävs naturligtvis ytterligare rekvisit för att näringsförbud verkligen skall komma i fråga. Kommitténs förslag att näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare kan vara ett lämpligt komplement.

2.11 Rikspolisstyrelsen (RPS):

Redan vid tillskapandet av näringsförbudet förelåg – – – uppfattningar om det riktiga i att lagstiftaren begränsade förbudet att idka näring till konkurssituationer – uppfattningar som växt sig starkare och som lett fram till ett klart behov av en utökning av tillämpningsområdet. Rikspolisstyrelsen delar därför näringsförbudskommitténs förslag att kravet på konkurs för näringsförbud upphävs. Lagförslaget i denna del tillstyrks. Däremot ställer sig styrelsen tveksam till kommitténs förslag att enskild näringsidkares allmänna oduglighet inte i fortsättningen skulle kunna utgöra ett motiv för näringsförbud: särskilt när den enskildes brist på erfarenhet och kunnande leder till upprepade konkurser med inte sällan avsevärd ekonomisk och annan skada för samhället och enskilda. Kravet på brott uppställs ej enligt kommitténs förslag. Detta sammantaget med idéerna bakom etableringskontroll – kompetens- och ekonomisk prövning – medför enligt styrelsens uppfattning att näringsförbud skall kunna åläggas även den som utan att oegentlighet kunnat påvisas bedrivit näringsverksamhet så oskickligt och oerfaret att han därigenom grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

2.12 Brottsförebyggande rådet (BRÅ):

Kommittén föreslår att näringsförbud skall kunna meddelas den som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Den som åläggs näringsförbud har inte rätt att idka näringsverksamhet m.m. på 3–5 år. Förslaget innebär att det tidigare kravet på konkurs avskaffas.

Näringsförbud ligger systematiskt nära straffrätten och för tankarna till en särskild påföljd för vissa gärningar som inte är önskvärda. Något krav på att näringsidkare skall ha gjort sig skyldig till brott uppställs inte – de gärningar som grundar näringsförbud behöver inte vara straffbelagda. En möjlig väg kommittén kunde ha valt hade varit att föreslå kriminalisering av dessa gärningar i stället för det nu föreslagna näringsförbudet. Genom kriminalisering markerar ju samhället tydligast när gärningarna är socialt förkastliga.

BRÅ inser emellertid att samhället inte kan kriminalisera allt det ogillar och att andra former av formell social kontroll ibland är att föredra. Näringsförbud kan vara ett värdefullt komplement till straffrätten.

Vad som skiljer näringsförbudet från straff enligt brottsbalken – särskilt böter och korta fängelsestraff – är bl.a. att näringsförbudet är mera framåtblickande. Med näringsförbudet vill lagstiftaren hindra fortsatt illojalt beteende genom att den dömde hindras att delta i näringsverksamhet.

Kommittéförslaget innebär som nämnts att näringsförbud skall kunna meddelas den som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Det är inte klart vad som åligger en näringsidkare och följaktligen inte heller vad ett grovt åsidosättande av detta åliggande innebär. Kommittén

talar om att någon på ett flagrant och utstuderat sätt utnyttjat näringsfriheten för att genom brott och andra oegentligheter skaffa sig personliga ekonomiska fördelar (s. 389). Det är enligt kommittén inte fråga om att stämpla alla fall av oskicklighet, okunnighet eller bristande affärssinne. Med förbudet vill man (endast) nå personer med en kvalificerad illojal inställning (s. 391).

Denna formulering kan styra rättstillämpningen mot en restriktiv praxis, där endast de mest flagranta fallen leder till näringsförbud.

Detta yttrande har avgetts av rådets styrelse. I beslutet har deltagit ledamöterna Nilsson, ordförande, Berger, Gustafsson, Ingvardsson, Körlof, Nygren, Persson, Ringholm, Romander, Rosenblad, Skårvik, Schönmeyr, Sveri, Svensson och Unge samt Hjelm och Sterfeldt, de båda sistnämnda personalföreträdare. Körlof, Persson, Skårvik, Schönmeyr och Unge har reserverat sig mot detta yttrande och har avgivit yttrande i enlighet med den reservation som inom näringsförbudskommittén avgivits av ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner (SOU 1984: 59 s. 439–445).

Romander har avgivit särskilt yttrande och därvid biträtt BRÅs föreliggande yttrande med undantag för passusen "En möjlig väg..." t.o.m. "...komplement till straffrätten".

2.13 Kronofogdemyndigheten i Göteborg:

Man har från vissa håll anfört kritik mot de allmänna beskrivningarna av själva förutsättningarna för näringsförbud.

Enligt myndighetens syn bör författningsformuleringen få just den något allmänna karaktär som den har idag och som nu ytterligare förfinas i det föreslagna betänkandet. Det är en välavvägd formulering att stadga, att näringsförbud skall kunna meddelas om någon "grovt åsidosatt" vad som ålegat honom som näringsidkare och att tillika kräva att det måste vara "påkallat från allmän synpunkt". KFM är också tilltalad av metoden att sådana, i och för sig välmotiverade, vaga, skrivningar bör kompletteras med exemplifieringar i förarbetena.

Med den allmänna inriktning som lagstiftningen har är det välmotiverat att släppa kopplingen till konkursen som den utlösande faktorn för att initiera näringsförbud. Av samma skäl är det välmotiverat att inte hävda något krav att oegentligheterna som talar för ett näringsförbud skall innefatta brott.

2.14 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

I föreliggande betänkande föreslås en utvidgning av lagstiftningen. En skärpning aktualiseras samtidigt genom att kravet på konkurs i samband med näringsförbud slopas. I motiven intas dock en generös hållning. Med hänvisning till fallen 3 och 4 på s. 401 i betänkandet vill kronofogdemyndigheten ställa frågan "Vari ligger skillnaden mellan fallen?" I fallet nr 3 föreligger upprepade betalningsbrott avseende skatter m.m., vilket mycket riktigt leder fram till näringsförbud. I fallet nr 4 driver näringsidkaren företaget vidare på leverantörernas bekostnad under en följd av år. Han förvärrar företagets ekonomiska ställning avsevärt och gör sig skyldig till vårdslöshet mot borgenärer. Han bryter dessutom även mot andra regler. Underligt nog anser kommittén inte, att näringsidkaren skall drabbas av näringsförbud. Det synes myndigheten irrelevant att det inte bevisats att han inte haft personlig vinning av sin tilltagsenhet. Jämförelsen mellan dessa två fall visar, att det inte är tillåtet att driva företag samtidigt som man underlåter att betala skatt. Däremot är det tillåtet att idka närings-

verksamhet på leverantörernas bekostnad under förutsättning att ingen kan bevisa att företagaren har haft personlig vinning av detta. Den här skisserade skillnaden bör elimineras. Ur näringsförbudssynvinkel bör de båda företagarna behandlas på samma sätt.

Myndigheten anser det vara riktigt att föreslå en utvidgning av bestämmelserna om näringsförbud, så att även icke-konkursfallen kommer att omfattas av dem. Självklart skall näringsförbudet verka generellt mot all näringsverksamhet. Kravet på grovt åsidosättande skall hållas kvar.

Utgångspunkten vid tillämpningen av de nya reglerna om näringsförbud bör dock vara restriktivitet. Starka krav bör ställas på uppfyllande av rekvisiten. Ett återknytande till antalet beslutade näringsförbud kan medföra tanken att nuvarande bestämmelser kan ha tillämpats alltför "idogt", generellt sett.

Endast åsidosättanden i samband med näringsverksamhet skall beaktas. Brott bör inte heller i fortsättningen utgöra förutsättning för beslut om näringsförbud.

Myndigheten övergår nu till att kommentera lagförslaget i de delar som har befunnits mest intressanta.

1 § Utgångspunkten här är att näringsidkare skall ha "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" för att näringsförbud skall kunna meddelas. Vidare talas om systematik, betydande skada och fortsatt verksamhet sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Kronofogdemyndigheten i Malmö kan inte ställa sig bakom uppfattningen, att den som gjort sig skyldig till grova oegentligheter skall kunna gå fri, om detta inte skett tidigare och han därvid dömts för brott. Jämförd med kommentaren är lagtexten märklig. Formuleringen ter sig oklar och rent av olycklig. Tillämpningen kan försvåras i sådan utsträckning att inga näringsförbud kommer att meddelas.

I lagrummet torde inte endast gäldenärsbrott avses. Även andra brott skall kunna leda till näringsförbud. I varje konkurs föreligger en skadesituation. Många anmälningar till åtal görs mot konkursgäldenärer, som tidigare aldrig varit i konkurs. Faller dessa personer in under vad som sagts om att en näringsidkare bör få en chans till, om han inte tidigare dömts för brott i näringsverksamhet?

Myndigheten ställer sig också frågande inför uppfattningen att det i detta sammanhang saknar betydelse hur många gånger en näringsidkare blivit försatt i konkurs. Naturligtvis är missförhållandena hos en näringsidkare, som flera gånger försatts i konkurs, av den storleksordningen att näringsförbud måste vara motiverat.

2.15 Kronofogdemyndigheten i Sundsvall:

En orsak till utebliven effekt torde vara att en näringsidkare fortfarande skall ha "grovt åsidosatt...". Ordet grovt bör utbytas mot annat ord eller annan formulering som kan tillåta något mindre restriktiv tillämpning. T. ex. "på ett otillbörligt sätt...".

Det finns i praktiken många fall som kanske inte kan betecknas som grova men där det ändå framstår som klart att näringsidkaren förfarit otillbörligt på sådant sätt att näringsförbud kan vara klart motiverat. Det sagda utesluter inte heller fall av "oduglighet".

2.16 Marknadsdomstolen (MD):

Kommittén har funnit att kravet på konkurs som förutsättning för näringsförbud bör slopas. Den har även funnit att brott inte bör uppställas som formellt rekvisit. Enligt marknadsdomstolens mening har kommittén visat övertygande skäl för sin ståndpunkt i dessa frågor. Genom den bestämning förslaget ger åt näringsförbudet får denna sanktionsform mer än tidigare en ställning som självständig påföljd för brottsliga förfaranden och andra oegentligheter inom näringsverksamhet. Reglerna om näringsförbud bör härigenom få en framskjuten plats bland åtgärderna mot ekonomisk brottslighet.

– – –

I betänkandet omnämns att överträdelser av marknadsrättsliga regler är bland de omständigheter som kan åberopas till stöd för att ålägga någon näringsförbud. I anslutning till behandlingen av frågan om talerätt för KO vid sådana överträdelser sägs att de fall där det kan bli aktuellt att åberopa enbart "konsumentoegentligheter" till stöd för en talan om näringsförbud torde bli mycket ovanliga (s. 326). Marknadsdomstolen saknar anledning att direkt motsäga detta eller eljest söka gradera olika förseelser som kan begås i näringsverksamhet. Det finns emellertid anledning att i detta sammanhang erinra om att de marknadsrättsliga reglernas uppbyggnad innebär att otillbörliga förfaranden i endast begränsad omfattning är straffsanktionerade och att den dominerande sanktionsformen är vitesförbud. Det har ansetts att kriminalisering inte är en lämplig metod inom detta område. Detta förhållande bör dock inte innebära att det allmänt sett skulle vara mindre angeläget att beivra överträdelser av dessa regler. Det torde tvärtom råda stor enighet om vikten av att konkurrens- och konsumentlagstiftningens normer respekteras. Med utgångspunkt i denna uppfattning är det vidare naturligt att inte kräva brott som förutsättning för näringsförbud. Konsekvensen av en motsatt ståndpunkt skulle bli att marknadsrätten, som i väsentliga avseenden preciserar näringsidkarens skyldigheter, får en omotiverat underordnad betydelse vid lagens tillämpning.

2.17 Näringsfrihetsombudsmannen (NO):

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser ett näringsförbud innebär för den enskilde har ifrågasatts om inte brott bör vara en förutsättning för meddelande av näringsförbud. Det är framför allt kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet som åberopats för en brottsanknytning. NO delar dock kommitténs uppfattning att brott inte bör utgöra en absolut förutsättning för näringsförbud. I de fall någon utan att begå brott grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare bör således näringsförbud kunna komma ifråga. NO finner att den nya ramen inom vilken en domstol kan meddela näringsförbud har fått en tillfredsställande avgränsning i kommitténs förslag.

2.18 Statens pris- och kartellnämnd (SPK):

En central fråga ur rättssäkerhetssynpunkt är om näringsidkaren skall ha begått brott för att näringsförbud skall kunna meddelas. Enligt nuvarande regler kan näringsförbud meddelas endast i samband med konkurs. Det remitterade förslaget innebär att reglernas tillämpningsområde utvidgas så att förbud kan meddelas även utan sådant samband. För näringsförbud skall det enligt förslaget fordras att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från

allmän synpunkt. I det sistnämnda hänseendet skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

I betänkandet förs en ingående diskussion om det för näringsförbud bör fordras att näringsidkaren gjort sig skyldig till brott. Kommitténs majoritet föreslår att det inte uppställs något krav på brott. Motiven för detta förslag är främst dels att brott inte i dag är en förutsättning för näringsförbud, dels att vissa icke brottsliga förfaranden kan åstadkomma väl så allvarliga skador som brott. Som exempel på sådana förfaranden nämns underlåtenhet att betala skatter och avgifter samt oegentligheter på konsument- och kollektivavtalsområdena. Om det rör sig om mycket allvarliga åsidosättanden av väsentliga förpliktelser skall enligt förslaget näringsförbud kunna meddelas, även om näringsidkaren inte gjort sig skyldig till något brottsligt. Till vägledning för rättstillämpningen lämnas i betänkandet flera synpunkter och exempel på i vilka fall näringsförbud skall kunna meddelas utan att brott föreligger.

Näringsförbud är – som tidigare framhållits – en mycket ingripande påföljd som bör användas med stor restriktivitet. I betänkandet kommer denna grundsyn, som delas av SPK, klart till uttryck. Med detta som bakgrund är det i princip ofrånkomligt att brottslig verksamhet i de allra flesta fall bör vara en förutsättning för eller åtminstone en starkt bidragande orsak till att näringsförbud meddelas. I den föreslagna lagtexten anges dock inte brott i näringsverksamhet som exempel på sådan omständighet som innebär att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Enligt SPKs mening bör näringsförbud i princip knytas till brott i näringsverksamhet. I undantagsfall bör dock synnerligen allvarliga försummelser av annat slag än brott kunna föranleda att näringsförbud utfärdas. Som i stort sett enda exempel på sådana försummelser kan nämnas underlåtenhet att betala skatter och avgifter. Enligt det tidigare nämnda förslaget om näringstillstånd kunde sådan underlåtenhet om den förekommer i betydande omfattning i en bransch vara ett kriterium att införa krav på näringstillstånd inom denna bransch. Sådant tillstånd föreslogs dock inte kunna införas beträffande branscher som utmärks av andra typer av förseelser såsom t. ex. uppenbar och systematisk nonchalans med avseende på konsumenters eller arbetstagares rättigheter. Inte heller enligt nämndens mening bör denna art av försummelser som enda faktor kunna leda till näringsförbud.

Den föreslagna lagen om näringsförbud bör givetvis vara konkret och lättförståelig. I detta syfte och mot bakgrund av vad som nyss anförts rekommenderar SPK att den föreslagna 1 § i lagen om näringsförbud utformas klarare. Den bör kunna inledas: Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet eller som eljest grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare såsom att underlåta att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna eller att...

2.19 Konsumentverket:

Konsumentverket tillstyrker förslaget att det skall bli möjligt att utfärda näringsförbud också i andra fall än vid konkursmissbruk. Detta ligger i linje med vad Konsumentverket/KO har anfört bl. a. i remissyttrandet över betänkandet (SOU 1979: 13) Konkurs och rätten att idka näring. Det tycks också tillgodose det förslag om näringsförbudslagstiftning som Konsu-

mentverket lade fram i rapporten 1977:5 Konsumentskydd vid bilreparationer.

Det framgår av betänkandet att det skall vara möjligt att utfärda näringsförbud i sådana fall där näringsidkare på ett kvalificerat sätt nonchalerar viktiga spelregler för marknaden. Som exempel nämner utredningen fall där näringsidkaren systematiskt visar likgiltighet inför konsumenternas rättigheter. Som ytterligare exemplifiering anförs (s. 400):

"Antag exempelvis att en person säljer odugliga produkter och utför undermåliga tjänster. Han fortsätter med detta trots att han upprepade gånger förlorar i allmänna reklamationsnämnden och trots vitesföreläggande från Marknadsdomstolen. Han utnyttjar systematiskt vissa konsumenters bristande kunskaper och oförmåga att skaffa sig rättelse. Normalt reagerar marknaden i ett fall som detta och sätter förr eller senare stopp för vederbörande. Det kan dock finnas fall där personer genom att byta firma eller verksamhetsort kan fortsätta en verksamhet som den beskrivna under lång tid. I ett sådant fall bör det vara möjligt att inskrida med näringsförbud".

Utan tvekan skulle möjligheten att ingripa med näringsförbud i fall som det angivna innebära en behövlig förstärkning av konsumenternas ställning på marknaden. Som utredningen anför kan det inte bli aktuellt att tillgripa näringsförbud förrän andra tillgängliga sanktionsmedel har uttömts. Det innebär på konsumentområdet att Konsumentverket/KO i första hand måste söka angripa problemen med de medel som står till buds genom marknadsrättslig lagstiftning. I regel är denna lagstiftning tillräcklig för att åstadkomma den nödvändiga saneringen på marknaden. Bara i undantagsfall torde det därför komma i fråga att behöva tillgripa näringsförbud som yttersta sanktion.

Näringsförbud kan enligt Konsumentverkets mening behöva tillgripas också i andra situationer än dem som utredningen beskrivit i citatet ovan. Ett sådant fall är då ett företag upprepade gånger bedriver grovt vilseledande marknadsföringskampanjer riktade mot stora grupper av konsumenter och vägrar att följa beslut av Marknadsdomstolen om att upphöra med förfarandet. Läget kan också vara att näringsidkaren gång på gång kringgår förbud eller ålägganden av Marknadsdomstolen eller KO, något som kan ske p. g. a. att förbuden och ålägganden är utformade så att de tar sikte på i första hand en viss närmare angiven marknadsföringsåtgärd.

2.20 Patent- och registreringsverket (PRV):

Kommittén föreslår ett utvidgat näringsförbud som kan åläggas utan samband med konkurs. Reglerna skall samlas i en särskild lag om näringsförbud.

Den reglering som infördes 1980 begränsade möjligheten att ålägga näringsförbud till de fall då näringsidkare hade försatts i konkurs. Bakom denna reglering låg det omfattande konkursmissbruk som då var aktuellt. Det uppfattades som angeläget att snabbt tillskapa en reglering som gjorde att man kom till rätta med detta problem. Kommittén föreslår nu ett utvidgat näringsförbud där anknytningen till konkurs slopas. Patentverket delar kommitténs uppfattning att också missförhållanden som saknar samband med konkurs bör kunna föranleda näringsförbud.

2.21 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Det föreligger ett klart behov av effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Länsstyrelsen tillstyrker därför utredningens förslag om att

näringsförbud skall kunna meddelas som följd av även andra oegentligheter än sådana som har samband med konkurs.

Reservation av ledamöterna Rosell, Berglund, Cederschiöld, Dingertz, Hjertsson och Könberg.

Stycket "Det föreligger ett klart..." utgår och ersätts med följande:

Under senare år har betydande resurser lagts ned på förslag till åtgärder för att komma till rätta med vad som brukar kallas ekonomisk brottslighet inom näringslivet. Det är självfallet av största vikt att sådan brottslighet – liksom all annan brottslighet – framgångsrikt bekämpas.

Samtidigt måste naturligtvis mycket starka krav på rättssäkerhet ställas på de åtgärder som föreslås mot oönskade företeelser inom näringslivet. Näringsförbudskommitténs föreliggande betänkande präglas av stor noggrannhet och skiljer sig på ett föredömligt sätt från de tidigare förslag, som redovisats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

Eftersom näringsförbud är ett ytterligt långtgående ingrepp i den enskildes möjligheter till framtida försörjning, måste förbudet omges med ytterst klara garantier för rättssäkerheten. Av det skälet bör ett särskilt brottsrekvisit knytas till näringsförbudet.

Krav på brott i samband med näringsförbud torde stämma väl med den allmänna rättsuppfattningen. Ett så allvarligt ingrepp som näringsförbud får inte baseras på vaga och oklara förutsättningar. Genom kravet på att brott skall ha begåtts knyts dessutom utredning om näringsförbud på ett naturligt sätt till brottsutredning.

Länsstyrelsen anser vidare, att preskriptionstid skall löpa för förhållanden som kan påverka näringsförbud. Det är inte rimligt att beslut om näringsförbud skall baseras på förhållanden decennier tillbaka i tiden.

2.21.1 Uppbördsenheten:

I 1 § 1 st. anges de grundläggande rekvisiten. Näringsförbud får om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Kommitténs majoritet diskuterar på s. 194 och s. 399 om näringsförbud ska knytas till brott. Man avstår härifrån av i huvudsak två skäl. Det första är att vissa icke brottsliga förfaranden åstadkommer lika stora skador som allvarliga brott, t. ex. underlåtenhet att inbetala moms och arbetsgivaravgifter eller systematiskt ådagalagd likgiltighet inför miljökrav eller konsumenters eller arbetstagares rättigheter. Det andra skälet är att det vore olämpligt att ett ringa brott som i praktiken saknar betydelse för näringsförbudsfrågan skulle få avgörande betydelse som rekvisit. Man skulle tvingas leta upp ett småbrott för att få till stånd ett väl motiverat näringsförbud.

Tre reservanter har dock anfört att brottsrekvisit är av stor betydelse med hänsyn till önskemålet att skapa en regel som präglas av ett stort mått av rättssäkerhet och förutsebarhet.

Uppbördsenheten instämmer i reservanternas uppfattning att rekvisitet "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare", trots de inskränkningar och exemplifieringar som görs, kan öppna dörren för ett vitt tillämpningsområde och inbjuda till olika tolkningar. Uppbördsenheten är dock tveksam till reservanternas förslag att knyta näringsförbudet till en fällande dom i brottmål. På olika områden har det skapats olika former av rättsliga sanktioner för att upprätthålla laglydnaden. I vissa fall ådöms straff, i andra fall viten eller skadestånd.

Enligt kommitténs förslag torde näringsförbud aldrig kunna bli aktuellt om inte näringsidkaren begått handling som föranlett en rättslig sanktion.

Vidare kan man utgå ifrån att en enstaka sådan handling aldrig kan föranleda näringsförbud. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

1 § 1 st. kan t. ex. byggas upp enligt följande:

Näringsförbud får, om det är påkallat ur allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som vid mer än ett tillfälle under de senaste fem åren i sin näringsverksamhet begått brottslig handling eller sådan handling som har föranlett domstol att utdöma vite, skadestånd eller annat personligt ansvar, om han genom handlingarna eller eljest grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Detta tillgodoser kravet på klar begränsning och förutsebarhet och inrymmer ändå alla de fall kommittén har exemplifierat.

Med personligt ansvar avses t. ex. betalningsskyldighet enligt 48 a mervärdeskattelagen m. fl. författningar.

Till grund för en utredning om eventuellt näringsförbud skulle härigenom alltid ligga antingen en domstols dom eller beslut eller en pågående brottsutredning.

Detta skulle underlätta för konkursförvaltare som enligt förslaget torde vara skyldiga att anmäla alla slags förfaranden som kan föranleda näringsförbud. Det skulle underlätta även för andra myndigheter eller enskilda som överväger om en anmälan kan vara befogad.

Det är viktigt att näringsförbudet inte görs beroende av den rättsliga sanktion som valts mot förfaranden på ett visst område. Det råder ju mycket delade meningar om i vilken utsträckning kriminalisering är ett effektivt medel mot ekonomiska oegentligheter. Ett antal utredningar har kommit till helt olika resultat.

2.22 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Mot majoritetens förslag har reservationer anförts. Reservanterna förordar att särskilt brotts- och vinningsrekvisit införs såsom förutsättning för utdömande av näringsförbud. Länsstyrelsen delar den av reservanterna framförda meningen och anser att lagen bör ges den utformningen reservanterna föreslagit, dock att det av lagen bör framgå att det till grund för näringsförbudet liggande brottet inte behöver ha lett till lagakraft vunnen dom, utan endast dom i första instans. Detta för att förhindra att näringsidkare utnyttjar tidsutdräkten i domstolen för att förhala ett näringsförbud. Detta skulle på ett bättre sätt än majoritetens förslag tillgodose de höga krav på rättssäkerhet och förutsebarhet som måste ställas när fråga är om så ingripande följder som näringsförbud.

Reservation vad avser krav på brotts- och vinningsrekvisit anfördes av Ingvar Andersson, Värnamo, Lars Axeheim, Lars Isaksson, John Johansson, Rune Kling, Håkan Sandgren och Hans Söderhorn samt av Börje Svanström, Henrik Konkel och Dag Lundmark, vilka ansåg, att det stycket i yttrandet vilket börjar med "Mot majoritetens förslag..." och motsvarande del i den avslutande sammanfattningen[1] borde utgå.

2.23 Kronofogdemyndigheten i Jönköping:

I direktiven till näringsförbudskommittén anfördes bl. a. (s. 58) att "Klart är – – – att förbud inte bör få meddelas i andra fall än när det gäller uppenbart oseriösa näringsidkare som på ett kvalificerat sätt har dokumenterat olämplighet att bedriva näringsverksamhet över huvud taget eller

[1] Se avsnitt 1.26

inom en viss bransch". Kommittén har därigenom inte haft uppdrag att föreslå någon väsentlig skärpning av nuvarande regler om näringsförbud i konkurslagen. Kommitténs förslag innebär både utvidgning och inskränkning av nuvarande förutsättningar för meddelande av näringsförbud. Sålunda föreslås att det nu gällande kravet på konkurs för näringsförbud slopas. Såvitt kronofogdemyndigheten kan bedöma kommer denna ändring att få liten praktisk betydelse. Kronofogdemyndigheten tillstyrker kommitténs förslag i denna del. I likhet med kommittén anser kronofogdemyndigheten att det för näringsförbud inte bör krävas att vederbörande gjort sig skyldig till brott.

Kommitténs förslag om förutsättningarna för meddelande av näringsförbud (1 §) synes innebära en klar skärpning i förhållande till vad som nu gäller. Enligt förslaget är det för meddelande av förbud inte tillräckligt att näringsidkaren "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" utan därtill krävs att näringsförbud "är påkallat från allmän synpunkt". Kommittén anför härom (s. 396 nederst): "Först om näringsidkaren visat sig mer eller mindre immun mot andra sanktioner och påtryckningsmedel bör näringsförbud tillgripas". Detta uttalande i förening med exemplifieringen i 1 § andra stycket skulle sannolikt leda till att näringsförbud kommer att meddelas i betydligt mindre omfattning än för närvarande. Näringsförbud kan ses som ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Med hänsyn till den vikt denna fråga tillmäts i olika sammanhang inger det betänkligheter att uppställa så stränga krav på näringsförbud som kommittén gjort. Kronofogdemyndigheten anser det i stället befogat att vidga nuvarande förutsättningar för meddelande av näringsförbud. I det hos riksskatteverket förda näringsförbudsregistret fanns i mitten av juli 1984 146 personer registrerade. I förhållandet till antalet konkurser (5 000–6 000 per år) är sålunda antalet meddelade näringsförbud litet.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslog i betänkandet "Näringstillstånd" (SOU 1984: 8) ett system med krav på näringstillstånd för samtliga näringsidkare inom ett antal s. k. kritiska branscher. I yttrande över betänkandet avstyrkte kronofogdemyndigheten kommissionens förslag och föreslog i stället ändring av förutsättningarna för näringsförbud så att dylikt förbud kunde meddelas illojala näringsidkare i fler fall än enligt gällande regler. Enligt kronofogdemyndighetens mening bör förslagen om näringstillstånd och näringsförbud prövas i ett sammanhang.

2.24 Jönköpings polisdistrikt:

Något krav på brottsligt förfarande bör i och för sig inte finnas för att näringsförbud skall kunna utdömas. Det ligger i sakens natur att det i alla fall ofta kommer att röra sig om straffsanktionerade handlingar. Ett praktiskt fall som – – – berörts är när näringsidkare underlåter att momsregistrera sig. Enligt vår mening bör en sådan näringsidkare efter en varning meddelas näringsförbud om han ändå fortsätter.

2.25 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att *kravet på konkurs* för meddelande av näringsförbud kan slopas. Kommitténs skäl härför är övertygande.

Enligt nuvarande regler erfordras ej att *brottslig handling* förekommit för att näringsförbud skall kunna meddelas. Kommittén föreslår ingen ändring härvidlag. Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning. Genom den uppbyggnad som förbudsparagrafen föreslås få uppställs garantier för

att prövningen av förbudsfrågan ändå kan göras på ett för rättssäkerheten tillfredsställande sätt. Konstruktionen torde dock med nödvändighet medföra att resurserna hos de utredande myndigheterna, polis och åklagare, måste förstärkas. Utredning måste ju ske även i sådana fall som är straffria. Härtill kommer att frikopplandet från kravet på konkurs gör att utredning av konkursförvaltare ej alltid föreligger.

Skiljaktig mening av ledamöterna Nils-Erik Andersson, Erik Blom, Lennart Engholm, Thorvald Frostemark, Curt Åke Olsson och Lars Samzelius:

I likhet med reservanterna i kommittén – och på av dem angivna grunder – anser vi att som ett särskilt rekvisit för meddelande av näringsförbud bör uppställas att vederbörande gjort sig skyldig till brottslig handling.

2.26 Skånes handelskammare:

Handelskammaren kan inte tillfullo acceptera den utformning som kommittén vill ge reglerna om näringsförbud. Näringsförbudet är ett stort och allvarligt ingrepp i principen om näringsfrihet, en av grundpelarna i svenskt rättsväsende och en av de viktigaste bland de faktorer som medverkat till att ge vårt land en ställning som en framträdande industrination. Det är därför utomordentligt viktigt att bestämmelserna om näringsförbud utformas så att kravet på en hög grad av rättssäkerhet tillgodoses. Eftersom kommittén föreslår slopandet av konkurs som ett villkor för näringsförbud, vilket Handelskammaren i och för sig inte har någon erinran emot, är det angeläget att stadgandet om näringsförbud förses med ett rekvisit, som på samma sätt som konkursrekvisitet ger möjlighet att förutse regelns tillämpning. I likhet med reservanterna Joakim Ollén, Johan A Olsson och Brivio Thörner anser Handelskammaren därför att man skall uppställa ett krav på brott för att näringsförbud skall kunna komma ifråga. Handelskammaren anser därutöver att brottet skall vara av kvalificerad art och avse en handling som kan klassas som ekonomisk brottslighet. Ett sådant brottsrekvisit uppfyller enligt Handelskammaren såväl kravet på rättssäkerhet som kravet på förutsebarhet och ger regleringen behövlig stadga.

2.27 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Enligt kommitténs förslag (§ 1) skall näringsförbud kunna meddelas fysisk person, som grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare, om detta är motiverat från allmän synpunkt. Därvid skall särskilt beaktas om förseelserna upprepas och om de medfört betydande skada. I fråga om skaderekvisitet syftas inte enbart på ekonomiska skador, som förorsakas det allmänna, andra borgenärer och konkurrenter m. fl., utan också personskador och sakskador, som är en följd av försummelser i fråga om t. ex. arbetsskydd och miljökrav. Vid bedömning av förutsättningarna för ett näringsförbud är det enligt kommittén också av intresse om näringsidkaren bort ta varning av att han tidigare dömts för brott i någon form i näringsverksamheten.

Med enskild näringsidkare skall enligt lagförslagets 2 § jämställas delägare i handelsbolag, styrelseledamöter och suppleanter i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt bolagsledning i aktiebolag.

Kommittén är enig om att kravet på konkurs för näringsförbud bör slopas. Länsstyrelsen är av samma uppfattning. Frågan är emellertid om utformningen av lagens tillämpningsområde i 1 § är så preciserad och klar, att den tillgodoser kommittédirektivens rättssäkerhetskrav. För dem som

kan drabbas av näringsförbud kan de av kommittén uppställda rekvisiten vara svårtolkade. Det är viktigt, att reglerna utformas så att riskerna för näringsförbud så långt det är möjligt kan förutses. I en reservation har förordats den begränsningen, att näringsförbud skall kunna åläggas endast om näringsidkaren gjort sig skyldig till brott. Enligt reservanterna skapas härigenom en regel som bättre uppfyller kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Problemet är emellertid, att vissa förfaranden, som för närvarande inte är av brottslig karaktär, kan vålla det allmänna betydande skador. Här syftas i första hand på att underlåtenhet att i vederbörlig ordning betala mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter inte är straffsanktionerad. Försummelse att betala innehållna källskatter kan däremot enligt uppbördslagens (1953:272) bestämmelser medföra böter eller fängelse. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i en PM (1983:6) föreslagit straffansvar också vid uteblivna betalningar av arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt. I yttrande över promemorian 1984-09-17 har länsstyrelsen förordat, att uppbördslagens straffrättsliga bestämmelser skall tillämpas också i fråga om arbetsgivaravgifter genom en hänvisning i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare. Eftersom det redovisnings- och uppbördssystem som nu tillämpas i fråga om källskatter också kommer att gälla för arbetsgivaravgifter från 1985-01-01, finns det anledning anta, att de straffrättsliga reglerna kommer att samordnas för de båda medelslagen.

Oavsett vad som sker med BRÅ:s förslag anser länsstyrelsen, att övervägande skäl talar för reservanternas förslag om att näringsförbud bör kopplas till brottslig handling i näringsverksamheten.

(Reservation, se avsnitt 1.30.)

2.28 Sveriges domareförbund:

Enligt förbundets mening är det främst som ett led i kampen mot de allvarligare formerna av ekonomisk brottslighet som näringsförbud bör tillgripas. Mot denna bakgrund kan förbundet inte ansluta sig till förslaget att näringsförbud skall kunna åläggas utan att näringsidkaren vare sig gått i konkurs eller begått brott. Om anknytningen till konkurs skall släppas instämmer förbundet i minoritetens krav på ett särskilt brottsrekvisit. Utöver minoritetens skäl, som förbundet i allt väsentligt ansluter sig till, kan anföras att majoritetens förslag sannolikt skulle medföra betydande osäkerhet om stadgandets räckvidd och därmed ökade risker för en alltför skiftande praxis hos åklagarna i fråga om att väcka talan om näringsförbud.

Wilhelmson, Grotander och Lenter är av skiljaktig mening och anför: I nuvarande lagstiftning rörande näringsförbud uppställs inte som förutsättning för sådant förbud att brottslig gärning begåtts. Någon ändring i detta avseende finner vi inte vara påkallad. Vi ansluter oss till de överväganden kommitténs majoritet redovisat i betänkandet (s. 194–199). Lagtexten bör dock ha en mer restriktiv utformning och återspegla den återhållsamhet vid meddelande av näringsförbud utan samband med brott varom utredningen givit uttryck i sina överväganden.

2.29 Sveriges Advokatsamfund:

Samfundet delar kommitténs uppfattning angående vikten av att även kvalificerade oegentligheter, som inte har anknytning till konkurs, skall kunna beaktas och medföra näringsförbud.

Eftersom näringsförbudet i sig skall utgöra en påföljd bör näringsförbud

meddelas endast i sådana fall där vederbörande gjort sig skyldig till ett brott av väsentlig betydelse för förbudsfrågans bedömning. Tvärtemot vad kommittén uttalat som skäl för att inte bibehålla anknytningen till brott menar samfundet att rättssäkerhetsaspekterna är av sådan hög dignitet att dessa klart överväger de fördelar kommittén redovisat som skäl för att slopa kravet på begånget brott. Samfundet delar således helt de synpunkter som reservanterna anfört i denna del och ansluter sig till deras uppfattning att lagtexten i § 1 bör ges den lydelse som återges på s. 443 i betänkandet.

2.30 Föreningen Sveriges åklagare:

Frågan om ett näringsförbud skall kunna meddelas utan samband med konkurs är i första hand av principiell natur. Den föreslagna utvidgningen skulle inte innebära någon begränsning i den lojala konkurrensen utan syftar ju enbart till att stävja sådan konkurrens som sker med otillbörliga metoder. Mot bakgrund härav och då det redan idag finns inskränkningar i näringsfriheten vill föreningen inte från de intressen som föreningen i första hand har att bevaka anföra några principiella invändningar mot att kravet på konkurs slopas. Sannolikt skulle ett genomförande av kommitténs förslag inte innebära någon större utvidgning med hänsyn till att rekvisiten i övrigt skulle få en uppstramning. Det starkaste argumentet för att slopa krav på konkurs är att det ofta är en tillfällighet om näringsidkaren drabbas av konkurs: det kan bero på omständigheter som är ovidkommande i sammanhanget. Det förekommer onekligen allvarliga ekonomiska brott som saknar samband med konkurs men där det finns ett allmänt intresse av att förebygga fortsatta skadeverkningar. Föreningen tillstyrker sålunda att reglerna om näringsförbud bryts ut ur konkurslagen och att en ny lag om näringsförbud tillskapas.

Förutsättningarna för näringsförbud

Med den utvidgning som ett slopande av kravet på konkurs onekligen skulle medföra bör, enligt föreningens mening, ett brottsrekvisit införas. Föreningen kan i den delen i allt väsentligt ansluta sig till vad en minoritet (Ollén, Olsson och Thörner) anfört rörande kravet på rättssäkerhet. De fall då näringsförbud skulle komma ifråga utan att vederbörande gjort sig skyldig till brott torde vara relativt få. Ett brottsrekvisit bör emellertid ha en sådan utformning att inte bagatellartade brott skulle kunna vara näringsförbudsgrundande. Föreningen anser därför att minoritetens förslag till lagtext "näringsidkare som gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet" bör kompletteras. Man skulle förslagsvis kunna tillfoga kravet att brottet skall kunna leda till svårare straff än fängelse sex månader. Genom att införa ett brottsrekvisit med sådan utformning skulle förutsebarheten öka och inskränkningen i näringsfriheten minska. Viktigaste argumentet för ett brottsrekvisit är emellertid att åklagarna, enligt föreningens mening, även i fortsättningen bör ha exklusiv talerätt och att utredningar i näringsförbudsärenden då på ett naturligt sätt kan knyta an till brottsutredningen. Det är visserligen inte självklart att alla oegentligheter inom näringslivet i framtiden skall bemötas med kriminalisering. Så torde emellertid alltid bli fallet beträffande oegentligheter av så allvarlig beskaffenhet att de skall kunna ligga till grund för ett näringsförbud.

När det gäller *lagtexten* delar föreningen kommitténs uppfattning att den bör göras klarare. Föreningen avstyrker ett slopande av rekvisitet *upprepade konkurser*. Kommitténs motiv för denna ändring saknar enligt för-

eningens mening bärighet. Däremot föreslår föreningen, som nämnts, införandet av ett brottsrekvisit. Bortsett härifrån skulle rekvisiten möjligen ytterligare kunna skärpas, men föreningen har inget konkret förslag i den riktningen och i huvudsak inget att erinra mot utformningen av 1 § 2 st. i den föreslagna lagen. Då näringsidkaren för ett näringsförbud grovt skall ha åsidosatt vad som ålegat honom som *näringsidkare* markeras tydligt att näringsförbud inte kan grundas på en allmän lämplighetsprövning, vilket föreningen finner tillfredsställande.

2.31 Föreningen Sveriges kronofogdar:

Förslaget innebär enligt föreningens mening en uppstramning av rekvisiten för näringsförbud. Någon erinran mot att kravet på konkurs slopas finns inte. Samma gäller frågan om förbud skall kunna meddelas utan att brott har kunnat styrkas. Det skulle medföra egendomliga tröskeleffekter om ett sådant krav fanns.

Även om föreningen – – – efterlyst en precisering av bestämmelserna råder tveksamhet om de rekvisit som kommittén angett kan komma att innebära en alltför hård skärpning av kraven på näringsförbud. Här vill föreningen anknyta till det resonemang som förts i yttrande över betänkande om näringstillstånd (SOU 1984: 8). Det förslag som framfördes där avvisades av föreningen bl. a. med motiveringen att förelåg risk för en kostnadskrävande byråkrati utan att man nådde de grupper man avsåg. Föreningen har uppfattningen att man bör inrikta resurserna på de som bevisas med oegentligheter i stället för att konstruera ett generellt system med tillstånd.

I indrivningsområdet finns ett stort problemområde som bör diskuteras i detta sammanhanget. Det gäller gäldenärer som bedriver rörelse och bedöms ha åtminstone medelgoda inkomster men som konsekvent underlåter att betala skatt och därför snabbt får stora skatteskulder. De fortsätter på den inslagna vägen därför att det är lönsamt och ofarligt. Samhället har för närvarande inga praktiska metoder att komma till rätta med den här gruppen.

Hur stor den beskrivna gruppen är, är svårt att ange bestämt men det kan antas att det rör sig om ett antal i storleksordningen 5 000–10 000 fysiska personer i hela landet om lägsta skuldbelopp sätts till 100 000 kr. I den gruppen ingår då inte juridiska personer som har skuld över 100 000 kr., men som har anstånd eller någon form av betalningsuppgörelse. Gruppen omfattar enbart betalningsimmuna personer med stor skuld som fortsätter rörelsedrift med hyggliga inkomster utan att betala någon skatt.

Kommitténs förslag tar inte sikte på den beskrivna gäldenärskategorin. Det kommittén föreslår beträffande den lilla grupp man tar sikte på inger inga betänkligheter i stort. Tvärtom förefaller förslaget vara ovanligt väl genomtänkt, om avsikten är att använda näringsförbudet i ett så begränsat antal fall som anges. Föreningen ifrågasätter emellertid om inte gränsen gjorts väl snäv.

2.32 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR:

FAR anser i likhet med reservanterna Ollén, Olsson och Thörner att en förutsättning för att näringsförbud skall få meddelas är att enskild näringsidkare gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet. Härvid förutsättes att den brottsliga handlingen ej är av ringa betydelse i sammanhanget.

En komplettering av lagförslaget med ett sådant brottsrekvisit ökar rättssäkerheten och förutsebarheten, vilket FAR anser vara väsentligt.

2.33 Svenska Revisorsamfundet:

Samfundet delar utredningens uppfattning att det inte skall uppställas krav på konkurs för att näringsförbud skall kunna meddelas.

Samfundet anser – i likhet med reservanterna – att brottslig handling skall vara en förutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas. De "tröskeleffekter", som enligt utredningsmajoriteten kan befaras vid uppställande av brottslig handling som rekvisit, torde vara överdrivna. Starka krav på rättssäkerhet bör gälla vid genomförandet av en för den enskilde så ingripande lagstiftning som näringsförbudet innebär. Samfundet instämmer därför med reservanternas bedömning att kravet på brott i detta sammanhang utgör ett för den allmänna rättsuppfattningen påtagligt rekvisit för näringsförbud. Vid rättstillämpningen får det förutsättas att en sammanvägning sker av såväl det begångna brottets svårighetsgrad som övriga omständigheter.

2.34 Vissa organisationer inom näringslivet:

I enlighet med vad som här tidigare anförts[1] måste lagstiftaren hålla fast vid kravet på att det skall röra sig om kvalificerade missbrukssituationer. Rättssäkerheten kräver vidare precisa kriterier för när ett näringsförbud kan komma ifråga. Kommitténs förslag uppfyller inte på alla punkter dessa båda krav.

De nu angivna båda förutsättningarna för ett utbyggt näringsförbudsinstitut, dvs. att det skall begränsas till kvalificerade missbrukssituationer och att kriterierna för ingripande med näringsförbud måste vara exakta, leder till att näringsförbud bara kan komma ifråga då en näringsidkare gjort sig skyldig till mera kvalificerade brottsliga förfaranden. Att brott konstaterats måste alltså vara en förutsättning för att näringsförbud skall meddelas.

Naturligtvis får inte vilken som helst typ av brott kvalificera för näringsförbud. Detta är uppenbarligen inte heller kommitténs mening. Även kommittén betonar att det skall röra sig om mera kvalificerade brottsliga beteenden enligt de linjer som dras upp i betänkandet (s. 391).

För att en person skall kunna åläggas näringsförbud måste han på ett kvalificerat sätt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare genom enstaka grova brott. Detta får dock inte föranleda att det förhållandet att ett grovt brott konstaterats automatiskt skall leda till näringsförbud. Frågan är betydligt mera komplex och det kan inte anses att lagstiftaren – när han etiketterat ett visst handlingssätt som grovt brott – därigenom tagit ställning till lämpligheten av ett näringsförbud. Detta torde t. ex. gälla för stadgandet i 36 § konkurrenslagen. Sådana situationer kan mycket väl uppkomna där gärningen faller under nämnda bestämmelse i konkurrenslagen, men ändock inte bör föranleda näringsförbud. Bedömningen om det på ett grovt brott skall följa näringsförbud måste således göras för varje enskilt fall och förbud meddelas bara om det är absolut nödvändigt.

Möjlighet att meddela näringsförbud bör också finnas vid något mindre allvarlig brottslighet "upprepad under lång tid eller vid ett flertal tillfällen" (betänkandet s. 391). I situationer då enstaka brott av nyss nämnd art har begåtts kan organisationerna också acceptera att en person åläggs näringsförbud om han i näringsverksamheten dessutom företagit grava och klart lagstridiga – om än icke kriminaliserade – handlingar som upprepats under lång tid eller vid ett flertal tillfällen. Därutöver bör krävas att

[1] Se avsnitt 1.38.

vederbörande genom handlingarna grovt åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare. Här finns emellertid anledning att upprepa vad som tidigare anförts, nämligen att näringsförbud bara skall användas som en sista utväg.

Kommitténs majoritet menar att näringsförbud bör kunna meddelas också med anledning av sådana förfaranden, där brott inte finns med i bilden. Efter att den aviserade kriminaliseringen av underlåtenhet att betala skatter och avgifter genomförts kan enligt organisationernas uppfattning endast komma ifråga att diskutera om näringsförbudsmöjligheten – förutom brottsfallen – också bör täcka missbruk av konkursinstitutet. Organisationerna kan, i enlighet med vad som gäller idag, tänka sig att näringsförbud bör kunna åläggas en näringsidkare även i sådana situationer. Å andra sidan ger det av kommittén presenterade materialet vid handen, att så gott som alla de personer vilka ålagts näringsförbud i samband med konkurs gjort sig skyldiga till brott. Den praktiska nyttan av en näringsförbudsmöjlighet vid konkursmissbruk, utan att brott föreligger, kan därför ifrågasättas.

Kommittén har som exempel på situationer där näringsförbud kan meddelas, utan att brott har begåtts, angett oegentligheter på konsument- och kollektivavtalsområdena. Kommittén har inte på något sätt dokumenterat att näringsförbud skulle vara motiverat på dessa områden. Härtill kommer att det både på konsument- och arbetsrättens område finns mycket effektiva sanktioner (viten resp. kännbara skadestånd). Det är med hjälp av dessa man får söka komma till rätta med eventuella problem inom respektive system.

Från praktisk synpunkt är det ingalunda oviktigt hur man lämpligen beskriver och lagtekniskt placerar de brott som skall kvalificera för näringsförbud. Organisationerna anser att de bästa förutsättningarna för klara regler och en konsekvent och enhetlig rättstillämpning skapas genom att man i lag söker uttryckligen ange vid vilka brott näringsförbud kan meddelas. Detta kan antingen ske i anslutning till varje aktuell straffbestämmelse eller genom någon form av uppräkning i en allmän lag om näringsförbud. Organisationerna anser att den senare metoden är att föredra. Ett tungt vägande skäl är härvid att det torde erfordras en "uppsamlingsregel" i enlighet med vad som tidigare anförts.

2.35 Företagarförbundet, SFR:

(Se även avsnitt 1.39.)

Om kommitténs förslag – – – genomförs finner vi att ett oavvisligt krav är att krav på brott uppställs för att näringsförbud skall kunna åläggas. Härigenom läggs en klar och otvetydig gräns när förbud kan komma ifråga.

2.36 Schaktentreprenörernas Riksförbund (SER):

I likhet med ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner menar vi att brott bör krävas för näringsförbud. Det är dels en fråga om att skapa regler som präglas av rättssäkerhet och förutsägbarhet. Men det är också i minst lika hög grad ett hänsynstagande till att erfarenheterna hittills av näringsförbudets effekter och efterlevnad är begränsade. Förändringar i reglerna om näringsförbud bör av detta skäl göras med försiktighet.

Vi utgår härvid från att underlåtenhet att betala skatter och avgifter kommer att kriminaliseras och således utgöra brott.

Vi har förståelse för uppfattningen att även vissa icke kriminaliserade handlingar skulle kunna ligga till grund för näringsförbud. Med hänsyn till

de begränsade erfarenheterna av näringsförbud anser vi det emellertid i dagsläget olämpligt att utsträcka möjligheterna att utdöma näringsförbud så långt.

Systemet med näringsförbud bör enligt vår mening även fortsättningsvis följas upp. Erfarenheterna härav kan ligga till grund för en omprövning och eventuell utvidgning av näringsförbudet om några år. Om man då kommer fram till att även icke kriminaliserade handlingar skall kunna ligga till grund för näringsförbud, så bör dessa i så fall specificeras med hänsyn bl. a. till kravet på förutsägbarhet. En sådan – nödvändig – specificering är i dag inte möjligt.

2.37 Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR)

En viktig fråga är om näringsförbud skall kunna meddelas även om vederbörande inte har begått något brott. En avvägning måste göras mellan kraven på rättssäkerhet och kraven på effektivitet. Enligt kommitténs förslag skall näringsförbud meddelas av allmän domstol efter talan av allmän åklagare. Häri ligger en viss garanti för att anknytningen till brottsliga gärningar förblir stark. Det vore dock av värde om det gjordes ett uttalande av denna innebörd. Om så sker är SHR berett acceptera kommitténs förslag.

2.38 Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF):

Betänkandet kännetecknas av att de olika frågor som sammanhänger med ett näringsförbud genomgående mycket utförligt analyseras och diskuteras. Den av kommittén gjorda utredningen är sålunda mycket grundligt och väl utförd. Detta tar sig bl. a. uttryck i en ingående behandling av de situationer i vilka kommittén anser ett näringsförbud bör få tillgripas. SBEF delar i huvudsak den uppfattning som framförs av kommittén och anser, liksom kommittén, att ett näringsförbud endast skall få tillgripas när en näringsidkare gjort sig skyldig till mycket grova överträdelser av "spelreglerna" i en näringsverksamhet. Även om kommitténs uttalanden i fråga om förutsättningarna för näringsförbud sålunda utmärkes av den nyssnämnda inställningen – dvs. att näringsförbud skall användas med stor restriktivitet – finns ändock några punkter i kommitténs resonemang som enligt SBEFs uppfattning inte svarar mot denna restriktiva tillämpning. SBEF anser sålunda att näringsförbud inte skall få tillgripas i de fall näringsidkaren enbart gjort sig skyldig till exempelvis överträdelser på kollektivavtalsområdet eller konsumentområdet, vilket alltså kommittén på något ställe i betänkandet låter antyda. En lagstiftning som ger utrymme för ett näringsförbud enbart på grund av överträdelser på dessa områden kan enligt SBEFs uppfattning leda till att vitt skilda beteenden i olika samhällssituationer kan komma att innefattas i förutsättningarna för ett näringsförbud. Detta är enligt SBEFs uppfattning inte förenligt med de krav på rättssäkerhet som måste ställas på ett sådant kännbart ingrepp mot en person som näringsförbudet ändock innebär.

Kommittén anför (s. 190) – med hänsyn till att näringsförbud utgör en mycket ingripande sanktion – att det är angeläget att preciserade riktlinjer för tillämpningen ges. Kommittén menar att detta kan ske i lagtexten och i motiven till denna.

Enligt SBEFs uppfattning är det av rättssäkerhetskäl väsentligt att de "preciserade riktlinjerna" och den åsyftade restriktiva tillämpningen av näringsförbudet i första hand kommer till uttryck direkt i lagtexten. Självfallet måste det förutsättas att de rättstillämpande myndigheterna också

går till lagmotiven för att hämta vägledning för sina beslut, men uppenbart är det vad som sägs i lagtexten som främst sätter gränserna för tillämpningen. Detta visas om inte annat av de erfarenheter som vunnits beträffande tillämpningen av nuvarande näringsförbudsregler.

Kommittén konstaterar sålunda själv att domstolarnas tillämpning av nuvarande näringsförbudsregler inte varit enhetlig, utan att en betydande ojämnhet i tillämpningen varit för handen. Att notera är då att också i förarbetena till den nuvarande lagstiftningen uttalades att förbudet skulle tillämpas restriktivt. Trots detta har alltså kommittén funnit fall som enligt kommittén inte svarar mot en sådan tillämpning. Detta stöder uppfattningen att det inte är lämpligt att "lagstifta" genom uttalanden i lagmotiven. Det resultat som åsyftas med en lagstiftning bör i stället komma till uttryck i lagtexten.

Kommitténs lagförslag beträffande förutsättningarna för näringsförbud (1 §) uppfyller alltså enligt SBEFs uppfattning inte nyssnämnda krav. Vad innebär sålunda egentligen uttrycket att någon "grovt åsidosatt" sina åligganden som näringsidkare och när är det från "allmän synpunkt påkallat" med ett näringsförbud på grund av åsidosättandena? En mängd olika beteenden synes kunna rymmas under nämnda kriterier, trots att de inte enligt kommittén skall kunna rendera någon ett näringsförbud. Med denna tämligen vaga utformning av förutsättningarna för näringsförbud, finns en uppenbar risk – och detta oavsett vad som uttalats i lagmotiven – för en alltför vid och inte avsedd tillämpning. Bl. a. för att undvika detta bör, enligt SBEF, det i lagtexten anges att *brottslig* handling skall utgöra en förutsättning för att ålägga någon ett näringsförbud. Med detta skapas redan i lagtexten "preciserade riktlinjer" för en restriktiv tillämpning av näringsförbudet. Det torde också för det allmänna rättsmedvetandet te sig naturligt att en påföljd som näringsförbud endast får tillgripas mot direkt kriminella beteenden i näringsverksamheten.

Kommittén har pekat på att ett brottsrekvisit kan orsaka icke önskvärda tröskeleffekter i tillämpningen. I undantagsfall kan givetvis detta bli följden men betydelsen härav bör inte överdrivas. Nästan undantagslöst torde det nämligen förhålla sig så att den som avses träffas av ett näringsförbud också gjort sig skyldig till sådana oegentligheter som är straffbara. Om det i en framtid skulle visa sig att vissa beteenden som bör kunna föranleda näringsförbud på grund av brottsrekvisitet inte kan nås med näringsförbudet är det enligt SBEF naturligare att dessa situationer uttryckligen då tas in i lagtexten i stället för att denna nu ges en alltför vag utformning.

Det anförda innebär sammantaget att SBEF avstyrker att kommitténs lagförslag om förutsättningar för näringsförbud görs till föremål för lagstiftning. SBEF anser i stället att det förslag som framförs av reservanterna Ollén, Olsson och Thörner är bättre ägnat att ligga till grund för en lagstiftning, bl. a. då förslaget uppfyller de rättssäkerhetskrav och de krav på förutsebarhet som enligt SBEF måste ställas på en sådan sanktion som näringsförbud.

2.39 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):

Kommittén föreslår att kravet på konkurs för näringsförbud utgår. LRF vill inte motsätta sig förslaget i denna del då det kan förekomma fall utanför konkurs som rimligen bör leda till näringsförbud.

Kommittén föreslår också (majoriteten) att det som hittills inte skall vara nödvändigt med krav på brott för att näringsförbud skall kunna meddelas. Ett sådant krav skulle leda till tröskeleffekter. Kommittén menar dock att i praktiken kommer förbud mycket sällan att meddelas utan att brott konsta-

terats. Detta synes också LRF sannolikt. En minoritet i utredningen förordar dock ett särskilt brottsrekvisit som man anser ökar rättssäkerheten och för den allmänna rättsuppfattningen framstår mera påtagligt. Majoriteten anser för sin del att rättssäkerhetsvinsterna med brottsrekvisitet är mycket begränsade. Å andra sidan synes minoriteten inte ställa krav på viss kvalifikation på brottet för näringsförbud. Skillnaden i praktiskt hänseende torde därför inte bli särskilt stor. LRF finner övervägande skäl tala för att det inte generellt bör krävas brottslig gärning för förbud.

Med hänsyn till utredningsförslagets innebörd synes en särskild lag om näringsförbud, som föreslås, vara lämplig.

Kommittén konstaterar att näringsförbud är en mycket ingripande påföljd och att den givetvis bör användas med stor restriktivitet. Förbud bör således åläggas endast i grava missbruksfall. Rena "olämplighetsfall", där näringsidkaren har bristande fallenhet för affärsverksamhet, begränsade förståndsgåvor e. d. bör inte kunna föranleda förbud. LRF instämmer i den restriktiva bedömning som här redovisas.

Enligt lagförslaget skall för näringsförbud krävas att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt. Kommittén framhåller i lagtexten att särskild hänsyn skall tas till om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. LRF kan ansluta sig till uppläggningen av förslaget i denna del.

2.40 Kooperativa förbundet (KF):

Överträdelse av marknadsrättsliga regler är mer undantagsvis förenade med straffpåföljd och i stället företrädesvis med vitesförbud. KF vill framhålla, att nyssnämnda omständighet inte gör det mindre angeläget att beivra överträdelser av de regler som har till primär uppgift att skydda konsumentintressen. Systematiska och notoriska åsidosättanden härav bör sålunda vägas in i bedömningen av huruvida en näringsidkare grovt åsidosätter vad som åligger honom i denna hans egenskap.

2.41 Landsorganisationen i Sverige (LO):

LO tillstyrker att näringsförbud skall kunna meddelas mot personer som i sin näringsverksamhet har gjort sig skyldiga till andra kvalificerade fall av oegentligheter än sådana som sker i samband med konkurs. LO tillstyrker vidare att näringsförbud skall kunna meddelas även vid oegentligheter som inte utgör brott. Enligt LOs uppfattning är många icke straffbara handlingar väl så samhällsskadliga som kriminaliserade förfaranden och dels är avgränsningen mellan brottsliga och andra förfaranden icke sällan godtycklig. Således anser LO att grova eller upprepade lag- och kollektivavtalsstridiga förfaranden ska kunna föranleda näringsförbud om dessa vid en helhetsbedömning framstår som samhällsskadliga.

2.42 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

Under den period som reglerna om näringsförbud varit gällande har TCO kunnat notera att bestämmelserna hittills varit tämligen uddlösa. Med hänsyn till det ringa antalet förbud som hittills meddelats är det uppenbart att många oseriösa företagare kan undgå näringsförbud med de nuvarande reglerna. Enligt TCOs uppfattning är det därför riktigt att, som kommittén föreslår, utvidga reglerna bl. a. genom att ta bort kravet på konkurs för att näringsförbud skall kunna meddelas.

När kommittén å andra sidan föreslår att upprepade konkurser inte längre i sig skall kunna motivera näringsförbud samt att utrymmet för att ålägga näringsförbud som en följd av "allmän oduglighet" skall tas bort kan TCO dock inte ansluta sig till förslaget. Ur arbetstagarsynpunkt kan det många gånger vara likgiltigt om bristerna i ett företags ledning bottnar i medvetet missbruk eller inkompetens. Möjligheten att meddela näringsförbud i dessa fall bör därför enligt TCO bibehållas. Givetvis bör dock näringsförbud liksom tidigare komma i fråga endast i de mest flagranta fallen.

2.43 Centralorganisationen SACO/SR:

Kommittén föreslår att en näringsidkare skall kunna åläggas näringsförbud även om han inte varit inblandad i konkurs. Det har förekommit att en näringsidkare gjort sig skyldig till grova ekonomiska brott men lyckats undgå konkurs. Han har då inte kunnat åläggas näringsförbud. JUSEK tillstyrker kommitténs förslag i denna del. Mot förslaget om vilka rekvisit som skall fordras för näringsförbud finns inte heller någon erinran.

Det kan dock ifrågasättas om begreppet "grovt åsidosatt" i förslagets 1 § 1 st. har samma innebörd som "missbruk" i 2 st. Ett åsidosättande kan innebära såväl underlåtenhet som positivt handlande medan missbruk närmast för tankarna till ett positivt handlande. 2 st. borde därför formuleras "... särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt...".

Reservanterna förespråkar att brottslig handling skall ha förekommit innan förbud kan åläggas, medan utredningens majoritet inte uppställer något sådant krav. JUSEK ansluter sig här till majoritetens uppfattning att brott inte skall utgöra förutsättning för förbud.

2.44 Hotell- och Restauranganställdas Förbund:

Enligt näringsförbudskommitténs förslag skall kravet på konkurs för näringsförbud slopas. Härigenom sker en utvidgning på så sätt att även andra oegentligheter än själva konkursförfarandet kan utgöra grund för näringsförbud. Exempelvis blir det möjligt att meddela näringsförbud om någon brister i förpliktelser mot de anställda och frångår gällande kollektivavtal och arbetsmarknadslagar. Det är enligt vår mening mycket viktigt att ett utvidgat näringsförbud kan få denna tillämpning. Vi vill alltså tillstyrka att näringsförbud skall kunna meddelas personer som i sin näringsverksamhet gjort sig skyldiga till andra oegentligheter än sådana som sätts i samband med konkurs. Det är enligt vår mening inte heller nödvändigt att grunden för näringsförbud nödvändigtvis måste vara en brottslig handling. Att systematiskt frångå gällande kollektivavtal kan ofta vålla nog så stor skada för både anställda och det allmänna som exempelvis ett direkt brottsligt förfarande.

2.45 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

Förbundet ser näringsförbud som ett viktigt medel att förhindra ekonomisk brottslighet. En näringsidkare som i väsentliga delar underlåter att uppfylla sina förpliktelser mot leverantörer, kunder, arbetstagare och samhälle ska kunna förhindras att bedriva näringsverksamhet.

Kommitténs förslag innebär emellertid att personer som på grund av bristande fallenhet för affärsverksamhet, begränsade förståndsgåvor eller dylikt kan anses olämpliga som näringsidkare inte ska kunna åläggas näringsförbud på den grunden. Förbundet menar att en lagstiftning som

avser att förhindra oseriöst företagande inte kan utesluta att även sådana omständigheter beaktas vid prövning om näringsförbud ska åläggas någon eller ej. Intresset av att förhindra fortsatt skada måste vara det primära.

Förbundet delar kommitténs ställningstagande att det är viktigt att samhället har en möjlighet att ingripa trots frånvaron av brottsligt handlande, om en näringsidkare visar likgiltighet för ingångna kollektivavtal, arbetsrättsliga förpliktelser eller skyldigheter gentemot myndigheter. Detsamma gäller naturligtvis andra civilrättsliga anspråk. Det är också riktigt att frågan om näringsförbud prövas genom en samlad bedömning av de omständigheter som förekommer.

Beträffande flerkonkursfallen delar förbundet inte utredningens uppfattning att upprepade konkurser inte ska ses som ett självständigt skäl att utdöma näringsförbud. Brott eller brottsmisstankar finns i de flesta konkurser. Förbundet anser därför att starka skäl talar för att upprepade konkurser ska utgöra självständig grund för näringsförbud. Kommittén synes också dela den uppfattningen, se bland annat s. 192 f och s. 391.

Vad kommittén anfört mot de upprepade konkursfallen bör lämpligen kunna beaktas i en regel som innebär att en näringsidkare som upprepade gånger varit inblandad i konkurser ska kunna åläggas näringsförbud, trots att det i och för sig inte kunnat ådagaläggas att han låtit grov misskötsamhet komma sig till last, om näringsidkaren inte förmår visa att de upprepade konkurserna berott på omständigheter varöver näringsidkaren inte kunnat råda.

Näringsförbudskommittén har som utgångspunkt att näringsförbud ska syfta till att undanröja en skadehärd. Förbundet delar helt den uppfattningen. Brott i näringsverksamhet skiljer sig emellertid väsentligt från annan brottslighet. De är lättare att dölja och svårare att upptäcka och bevisa. Avgörande för möjligheten att utreda vad som skett är hur näringsidkaren skött sin bokföring och sin uppgiftsskyldighet gentemot samhället. Ur preventiv synpunkt bör brister i detta avseende tillmätas en väsentligt självständigare betydelse för utdömande av näringsförbud än det kommittén föreslår. Näringsidkaren kommer på så sätt enbart att bli mer jämställd ur kontrollsynpunkt med övriga medborgare i samhället.

I övrigt tillstyrker förbundet kommitténs förslag att näringsförbud ska kunna utdömas oberoende av konkurs och att grova åsidosättanden av åligganden från näringsidkaren ska kunna medföra förbud.

Beträffande förslaget att förbud enbart ska kunna utdömas om det är påkallat ur allmän synpunkt behöver en mer preciserad vägledning ges än vad som finns i utredningen.

2.46 Svenska Målareförbundet:

Vi instämmer i kommitténs förslag om att näringsförbud bör begränsas till näringsidkare som grovt åsidosatt vad som förelegat honom som näringsidkare. Enligt vår mening skall en försvårande omständighet vara om det huvudsakliga motivet varit egen vinningslystnad. Vi anser dock att det grova åsidosättandet inte behöver vara riktat mot alla kontaktytor för att näringsförbud skall utfärdas. Vi anser det sålunda tillräckligt om näringsidkaren grovt åsidosatt sina förpliktelser gentemot någon av följande: anställda, konsumenter, staten och tillsynsmyndigheter såsom yrkesinspektion och hälsovårdsorgan.

2.47 Svenska Transportarbetareförbundet:

Vad som till sin effekt torde vara mest väsentligt är att kunna utdöma näringsförbud utanför konkursfallet. Att ingripa innan den ekonomiska situationen blivit sådan att konkurs står för dörren torde vara ett mål som borde bejakas av leverantörer, kunder, de anställda och samhället. Dessutom är det en rättsideologisk fråga av väsentlig betydelse att oegentligheter vare sig dessa föranleder konkurs eller ej nås av en reaktion som ett uttryck för samhällets ogillande av illojal näringsverksamhet. Att det ej skall uppställas något ovillkorligt krav på brottslig handling för utdömande av näringsförbud är för förbundet självklart. Ett av de utmärkande dragen för dessa typer av handlingar är just vissa personers fallenhet att med outtröttlig brio åka slalom mellan paragrafer och bestämmelser så att de blir oåtkomliga för poliser och myndigheter. Egenheter som dessa har i avsaknad av erforderlig uppmärksamhet från lagstiftaren hittills fått blomma i ohämmad yppighet. Illojala beteenden som de utpekade verkar upplösande på samhällsmoralen. En moral vilken förutan vår rättssäkerhet endast är en chimär. Om inte medborgarnas tilltro till vårt rättssamhälle skall bli allvarligt stukad måste lagstiftaren snabbt och bestämt stoppa dessa personers förehavanden.

Ett av fackföreningsrörelsen länge hävdat krav på näringsförbud för grova åsidosättanden av kollektivavtal har av utredningen hörsammats. Det är utmärkt. Ett kännetecknande drag för "fifflare" är just frånvaron av ansvar för sina anställda. Förbundet anser att upprepade eller grova brott mot kollektivavtal skall verka särskilt graverande vid utdömande av näringsförbud.

2.48 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Nuvarande regler om näringsförbud finns i konkurslagen. I lagförslaget har man slopat näringsförbudsinstitutets nuvarande anknytning till konkurs och lagreglerna föreslås i omarbetad och utvidgad form överförda från konkurslagen till en särskild lag om näringsförbud. När det gäller huvudfrågan för utredningsarbetet, nämligen under vilka förutsättningar näringsförbud skall kunna meddelas, är kommittén dock inte enig. I majoritetsförslaget anges förutsättningarna härför i en generalklausul, enligt vilken näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. I ett andra stycke tilläggs, i syfte att ge vissa riktlinjer för tillämpningen, att "vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet".

Kommitténs minoritet finner rekvisiten i den av majoriteten formulerade generalklausulen alltför vida och förordar att som ett ytterligare rekvisit i generalklausulens första stycke skall tillfogas, att näringsidkaren skall ha gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet. Härvid görs inget undantag för konkurssituationer, varför minoritetens (outtalade) uppfattning tydligen är att i framtiden inte heller i konkurssituationer näringsförbud skall få förekomma annat än vid brottslig gärning.

Av motiven till majoritetsförslaget framgår att man tänker sig att näringsförbud i första hand skall förekomma i konkursfall och andra obeståndssituationer, att bedömningen bör vara restriktiv och att näringsförbud skall användas sparsamt. Å andra sidan måste konstateras att förslaget är vagt och knapphändigt när det gäller att konkretisera vilka typer av för-

faranden som skall kunna föranleda näringsförbud. Hit hör enligt motiven bl.a. allvarlig ekonomisk brottslighet i näringsverksamhet, systematiskt nonchalerande av klara civilrättsliga anspråk eller myndigheters föreläggande eller förbud – även när detta inte är brottsligt – och systematiska betalningsförsummelser främst i fråga om betalning av skatter och avgifter till det allmänna (se särskilt s. 391 f i betänkandet).

Den vaghet med vilken förutsättningarna för meddelande av näringsförbud beskrivs i den föreslagna lagtexten är uppenbarligen oförenlig med den legalitetsprincip som sedan gammalt gäller inom straffrätten; jfr 2 kap 10 § första stycket RF, art. 7 Europarådskonventionen och 5 § brottsbalkens promulgationslag (se härtill bl.a. Thornstedt i Festskrift för Herlitz, särskilt s. 329 ff. och dom 1984-02-21 av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter i "Öztürk Case", nr 9/1982/55/84). Enligt fakultetsnämndens mening ligger näringsförbudet till sin karaktär och sina effekter så nära straffet, i all synnerhet när det föreslås tillämpat som en ytterligare reaktion vid ekonomisk brottslighet, att legalitetsprincipen ter sig fullt ut lika berättigad på näringsförbudsområdet som inom straffrätten. I vart fall ter det sig oförenligt med i Sverige vedertagna rättsstatliga principer att ge de legala förutsättningarna för en mot den enskilde så ingripande samhällsreaktion som näringsförbud en så vag utformning som har skett i kommitténs förslag. Hur tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen skulle komma att utvecklas i praxis är svårförutsebart och riskerna för en ojämn praxis uppenbara.

Den här framförda kritiken drabbar i huvudsak även minoritetsförslaget, eftersom en begränsning till brottslig gärning i näringsverksamhet utan närmare precisering inte innebär någon egentlig avgränsning. Härunder faller ju straffstadganden av de mest skilda slag och betydelse, inbegripet mycket stora delar av specialstraffrätten.

För att tillgodose de rättsstatliga krav, som kommer till uttryck i legalitetsprincipen, måste det enligt fakultetsnämndens mening krävas att man i lagtext klart anger vilka gärningar som kan föranleda näringsförbud. Detta kan ske genom en enumeration i den föreslagna lagen om näringsförbud. En annan metod är att låta den föreslagna lagen om näringsförbud bli en allmän lag om näringsförbudsinstitutet men låta dess tillämpning vara avhängig av att det i annan lag särskilt angivits att överträdelse av denna senare lag eller angivna stadganden däri kan medföra näringsförbud. Lagtekniskt kan man i detta fall dra en viss parallell med metoderna för kriminalisering av försök och förberedelse och de straffrättsliga verkställighetslagarna.

Kravet att det i lagtext skall klart anges vilka gärningar som kan föranleda näringsförbud ter sig inte bara nödvändigt från rättsstatlig synpunkt utan också starkt motiverat av andra skäl. Fakultetsnämnden delar i och för sig kommitténs uppfattning att det i vissa fall kan vara befogat att ingripa med näringsförbud också utanför konkursområdet. Det bör emellertid vara en uppgift för lagstiftaren – och inte för enskilda åklagare och tingsrätter – att ta ställning till vilka dessa fall lämpligen skall vara. Det är sålunda uppenbart att inte alla brott bör kunna medföra näringsförbud och att även "brott i näringsverksamhet" eller "ekonomiska brott" är en alltför vag avgränsning. Här behövs en precisering i lag av vilka brott som avses. De största problemen uppkommer emellertid i den mån man vill möjliggöra ingripande med näringsförbud i rent civilrättsliga förhållanden utanför konkursområdet. Här måste inte minst uppmärksammas att redan ett hot om anmälan för åtgärd enligt en lag om näringsförbud kan komma att fungera som ett mycket starkt påtryckningsmedel i den ena partens hand.

Vad gäller konsumentskyddsområdet, som i all korthet nämns i lagförslagets motiv som ett område där näringsförbud skulle kunna komma i fråga, är att märka att lagstiftaren hittills, med få undantag, medvetet avstått från att ingripa med kriminalisering. Införande av näringsförbud som sanktion har diskuterats i flera betänkanden på området (bl. a. Konsumenttjänstlag, SOU 1979:36 s. 205 f och Ny hemförsäljningslag, SOU 1979:76 s. 161 ff.) men hittills ej föranlett åtgärd från lagstiftarens sida. Det är möjligt, att näringsförbud på konsumentskyddsområdet kan vara en lämplig reaktion mot grava fall av systematiska överträdelser av lagstadgade skyldigheter, t. ex. enligt hemförsäljningslagen, men kommittén har inte lagt fram något som helst material till belysning av frågan. Beslut om införande av näringsförbud som sanktion på konsumentskyddsområdet bör inte fattas förrän ett sådant material föreligger och en konkret bedömning kunnat göras av vilka de situationer är i vilka näringsförbud bör kunna tillgripas.

Liknande överväganden gör sig gällande för arbetsrättens del. På detta område har utbildats särskilda mönster både när det gäller balansen mellan arbetsmarknadens organisationer och deras tillgång till stridsåtgärder och i fråga om lagstadgade sanktioner. Enligt ett motivuttalande skall näringsförbud kunna komma i fråga "vid uppenbar likgiltighet för vad kollektivavtal föreskriver och för arbetsrättsliga förpliktelser i övrigt" (s. 391). Det är inte lätt att bedöma hur detta skulle kunna komma att tillämpas och fungera i relation till den arbetsrättsliga lagstiftningen i övrigt. Frågan om i vilka fall det ev. finns behov av näringsförbud motiverade av arbetsrättsliga förhållanden bör övervägas i den ordning som normalt gäller för arbetsrättslig lagstiftning.

(Reservation, se avsnitt 1.55.)

2.49 Stockholms kommun, stadsjuristen:

Kommittén har på goda grunder föreslagit att näringsförbud skall kunna åläggas utan samband med konkurs. Juridiska avdelningen har i sig intet att erinra mot denna utvidgning av förbudsmöjligheten. Visserligen utförs eller uppdagas ofta sådana handlingar som bör utlösa näringsförbud just i samband med konkurs. Men med den utformning lagtexten har fått kommer dessa handlingar ändå att omfattas av lagen. Emellertid saknas i den föreslagna lagtexten någon motsvarighet till den tidigare klara begränsningen av vilka omständigheter som kunde föranleda näringsförbud som konkursrekvisitet utgjorde. Vad som innefattas i att en person "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" framgår inte på något mera klargörande sätt av lagtexten. Detta gäller i viss mån även rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt". Visserligen har kommittén motiverat och exemplifierat vilka förfaranden som skulle kunna föranleda näringsförbud. Men sådana kommittéuttalanden är inte bindande för domstolarna. Detta innebär att rättstillämpningen kan bli olika i olika domstolar till dess en klar och heltäckande rättspraxis utbildats i HD. Den utformning lagtexten fått i förslaget innebär således att det i realiteten överlämnats till domstolarna att avgöra vad som åligger en näringsidkare i hans verksamhet. Det kan ifrågasättas om inte i stället för både domstolar och allmänhet mer konkreta och påtagliga rekvisit borde intagas i lagtexten. Detta kan ske genom att som förutsättning för näringsförbud uppställa ett krav på att näringsidkare "grovt åsidosatt vad som enligt lag, förordning, annan rättsregel, dom eller myndighets föreskrift ålegat honom som näringsidkare". Därigenom skulle kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet tillgodoses på

ett betydligt bättre sätt. Ett sådant rekvisit torde dessutom ha förankring i rättsmedvetandet då åsidosättande av rättsregler och föreskrifter uppfattas som ett klandervärt beteende. Även om näringsförbud inte kan anses som en rent straffrättslig påföljd, torde dess ingripande karaktär också påfordra att man tar hänsyn till legalitetsprincipens krav. Genom att knyta förbudspåföljden till åsidosättande av rättsregler, domar och myndighets föreskrifter torde allmänheten bättre kunna förutse i vilka situationer ett näringsförbud kan bli aktuellt. Den föreslagna lydelsen torde också omfatta de situationer som kommittén avsett, dvs. inte bara brott mot sådana regler som är straffbelagda utan även mot åsidosättande av andra lagregler och föreskrifter, t. ex. av miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden ävensom icke straffbelagda åligganden, t. ex. enligt konkurslagen och aktiebolagslagen.

Enligt 1 § 2 st. skall vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat ur allmän synpunkt särskilt beaktas om "missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet". Kommittén har på ett flertal ställen understrukit att syftet med lagen är att näringsförbud inte skall drabba allmänt oskickliga eller okunniga näringsidkare utan enbart sådana som visat ett kvalificerat ointresse av att följa "spelreglerna" för verksamheten. Huruvida näringsidkarens förfaringssätt skett för egen vinnings skull torde därför vara en omständighet av stor betydelse för bedömningen av om förbud är påkallat ur allmän synpunkt. En situation där en näringsidkare som enbart på grund av uttalad oskicklighet eller avsaknad av kunnighet och omdöme gör sig skyldig till grov misskötsamhet men ändå inte har någon egentlig fördel av oegentligheterna kan emellertid mycket väl tänkas. För att i lagtexten klarare markera gränsdragningen mot grupper av allmänt olämpliga, bör ifrågasättas, om inte kravet på personlig vinning i lagtexten bör anges som sådan omständighet som bör beaktas särskilt. I detta sammanhang bör rekvisitet "betydande skada" uppmärksammas. Kommittén har här hänvisat till de "avsevärda ekonomiska skador" som kan förorsakas samhället, borgenärer, konkurrenter och avtalskontrahenter m. fl. Kommittén påpekar att även person- och sakskador bör beaktas, men att bedömningen av vad som skall anses vara "betydande" får överlämnas till rättstillämpningen. Innebörden därav kräver dock en närmare precisering. Krävs att skadan skall anses som betydande enbart ur allmän synpunkt? Eller bör hänsyn tagas även till en enstaka person- eller sakskada, vilken allmänt sett inte framstår som anmärkningsvärd, men som från den skadelidandes synpunkt är nog så betydande? Även svårbedömda vållande- och kausalitetsfrågor kan uppkomma i dessa sammanhang, exempelvis i samband med miljöbrott och dylikt. Dessa frågor förtjänar i det fortsatta lagstiftningsarbetet ett närmare studium.

3 Personkretsen

Enskild näringsidkare. Den som faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet, m. m. Vissa befattningshavare hos näringsidkare som är juridisk person.

3.1 Göta hovrätt:

Kommittén behandlar bl. a. på s. 209 ff. i betänkandet gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare. De gränsdragningsproblem som

uppkommer vid prövningen av om näringsförbud skall meddelas torde vara likartade dem som enligt förslaget till konsumenttjänstlag uppkommer när man skall avgöra om en tjänst utförts av en näringsidkare (se s. 131 f. i betänkandet SOU 1979:36 Konsumenttjänstlag). Enligt hovrättens uppfattning bör skillnaderna mellan det civilrättsliga och det sociala arbetstagarbegreppet inte överdrivas. Särskilt mot bakgrund av att tillämpningen på det nu aktuella området får konsekvenser som står straffet nära anser hovrätten att kommitténs rekommendationer är väl vidlyftiga. Det förhållandet att en person är att anse som arbetstagare enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bör väl inte hindra att han åläggs näringsförbud. Däremot kan det knappast vara riktigt att betrakta den som arbetar under kollektivavtal som näringsidkare (s. 212).

De kategorier som omfattas av ett förbud enligt 3 § är inte helt desamma som de som enligt 1 och 2 §§ kan åläggas ett förbud. Det kan ifrågasättas om skillnaden är motiverad. Genom att anpassa bestämmelserna till varandra vinns systematiska fördelar.

3.2 Riksåklagaren (RÅ):

§ 2

I § anges den personkrets som skall jämställas med näringsidkare. Särskilt betydelsefull ur utrednings- och bevissynpunkt blir den föreslagna bestämmelsen när oklara bolagsförhållanden föreligger. Regeln kan även förväntas underlätta hanteringen av bulvanförhållanden, som i nuläget medför de kanske största problemen vid tillämpningen av näringsförbudslagstiftningen. Den föreslagna § är enligt min mening väl ägnad att ligga till grund för lagstiftning.

3.3 Riksskatteverket (RSV):

Vilka personer som kan ådömas näringsförbud anges i 1 och 2 §§. Vad som är förbjudet på grund av näringsförbud anges i första hand i 3 §. Kretsen av de personer som omfattas i dessa bestämmelser sammanfaller till stora delar, men inte helt.

Enligt RSVs mening skulle lagen vinna i klarhet om bestämmelserna gjordes helt kongruenta. Tillämpningen och efterlevnadskontrollen skulle underlättas av en sådan förenkling. Kommittén har diskuterat frågan (s. 207) men stannat för att ge bestämmelserna olika omfattning.

Olikheten i personkretsarna i 1 och 2 §§ samt 3 § gäller närmast styrelseledamöter och suppleanter till dessa i handelsbolag och i ideella föreningar och stiftelser som driver näring. Dessa personer drabbas av straffansvar för överträdelse av näringsförbud utan att det i det enskilda fallet behöver prövas om de haft någon ledande funktion i näringsverksamheten. Däremot kan det ådömas näringsförbud först om åklagaren visar att de faktiskt haft en ledande roll i verksamheten.

(Härutöver har "styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i handelsbolag" tagits upp i 3 § men inte i 2 §. Det vanliga torde vara att ett handelsbolag leds av bolagsmän, utan att dessa formellt bildat en styrelse. I vart fall har det inte angetts skäl som motiverar olikheter i nu diskuterat hänseende.

En ytterligare olikhet mellan 2 och 3 §§ är att det i 2 § hänvisas till juridiska personer som är bokföringspliktiga enligt bokföringslagen medan 3 § omfattar alla bokföringspliktiga juridiska personer, dvs. också dem som är bokföringsskyldiga enligt jordbruksbokföringslagen. Den vidare omfattningen i 3 § är inte närmare kommenterad.)

Att personkretsen gjorts vidare i den straffsanktionerade 3 § motiveras (s. 260) av att bestämmelsen velat ges så klar innebörd som möjligt och av hänsynen till eljest befarade bevissvårigheter. Kommittén anmärker dock också att förbudet kan bli onödigt ingripande och i många fall få aktualisera dispensmöjligheter.

Bedömningen av näringsförbud och frågan om överträdelse av förbudet har sina tyngdpunkter i annat än vilka personer som automatiskt kan komma ifråga och i vilka fall det först måste visas att vederbörande haft ledande funktion i verksamheten. Förenkling bör därför kunna ske.

3.4 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

2 §. Paragrafen innehåller en lovvärd utvidgning. Preciseringen av begreppet näringsidkare är utmärkt och kan vara mycket användbar. Enligt nu gällande bestämmelser är bl. a. ledare av enskild firma ofta omöjliga att "fånga in". Tillämpningen kan likväl bjuda på vissa svårigheter. Sålunda är det inte sällan mycket svårt att bevisa vem som "faktiskt utövar ledningen" och därigenom har den reella bestämmanderätten.

3.5 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

I lagförslagets 2 § har i ett särskilt stycke intagits bestämmelse om att den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma alltid skall anses som näringsidkare. Enligt motiven i betänkandet (s. 218–222, 395 och 406) är syftet med denna bestämmelse att dels bulvaner för enskild näringsidkare skall anses som näringsidkare och därigenom kunna åläggas näringsförbud, dels eliminera bevisproblem i de fall då påstådd enskild firma i verkligheten visar sig vara handelsbolag. Såsom lagförslaget utformats kan det emellertid bli tillämpligt på enbart bulvanförhållanden. Bevisproblemen avhjälps däremot inte, eftersom lagtextens lydelse förutsätter att det i verkligheten är fråga om en enskild firma och inte någon annan företagsform. Länsstyrelsen föreslår därför, att 2 § andra stycket i stället får en sådan lydelse, att det klart framgår att den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma eller för en verksamhet som bedrivs i annan företagsform men utåt framstår som enskild firma, alltid skall anses som näringsidkare.

3.6 Föreningen Sveriges åklagare:

Kommitténs förslag såvitt avser den *personkrets* som skall kunna drabbas av näringsförbud tillstyrks. Föreningen vill särskilt understryka vikten av att det bör vara vederbörandes faktiska ställning i företaget som är avgörande och inte som idag företagsformen. Kommittén har föreslagit att inte någon kategori näringsidkare helt bör undantas från näringsförbudsbestämmelserna. Enligt nu gällande regler omfattar ett näringsförbud bl. a. inte sådan jordbruks- och skogsbruksnäring som bedrivs av en enskild. Föreningen är tveksam till kommitténs förslag att slopa detta undantag.

3.7 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):

Vad gäller den krets som kan bli föremål för näringsförbud jämställs med näringsidkare vissa kategorier av personer. Härigenom infångas bl. a. bulvanverksamhet. Att kringgåenden kan åtkommas synes nödvändigt. LRF vill bl. a. nedan ta upp speciella frågor i anslutning till 4 § i förslaget.

Som framhålls i ledamoten Olléns särskilda yttrande innebär de olika

näringsidkarbegreppen i svensk lagstiftning svårigheter i rättstillämpningen. Det är av värde att begreppen klargörs och samordnas så långt det är praktiskt möjligt.

3.8 Landsorganisationen i Sverige (LO):

Vad gäller personkretsen som kan bli föremål för näringsförbud anser LO det viktigt att den som styr företaget bakom kulisserna och verkar genom en bulvan ska kunna omfattas av näringsförbudet, liksom bulvanen.

3.9 Stockholms kommun, stadsjuristen:

I anslutning till kommitténs diskussion om näringsidkarbegreppet förtjänar påpekas att kommuner på många områden bedriver affärsverksamhet. De är på olika sätt engagerade i verksamheter, där de mot betalning erbjuder prestationer av olika slag direkt till allmänheten. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, saluhallar, trafikföretag, hotell- och restaurangrörelser, parkeringsanläggningar, olika fritids- och nöjesanläggningar m. m. I de fall där verksamheten bedrivs genom en fristående juridisk person som exempelvis ett aktiebolag torde de diskussioner kommittén fört angående vilka som enligt 2 och 3 §§ skall vara jämställda med näringsidkare gälla i samma utsträckning för dessa bolag som för andra. Emellertid kan kommunal affärsverksamhet också bedrivas direkt av kommunen som juridisk person. Verksamheten kan även då komma att bli betraktad som näringsverksamhet (jmf. t. ex. MD:s beslut 30/1973, PKF 1974: 1–2, där MD uttalade att en kommun som drev trafikskola genom kommunens skolstyrelse var att bedöma som "företagare" i den tidigare konkurrensbegränsningslagens mening, samt uttalandena i förarbetena till nya konkurrenslagen angående begreppet näringsidkare prop. 1981/82: 165 s. 158 ff.). Viss kommunal verksamhet kan följaktligen tänkas falla under den föreslagna lagens tillämpningsområde. Givetvis får verkan därav när det gäller tillämpningen av 1 och 2 §§ endast teoretiskt intresse. Däremot kan fråga tänkas uppkomma beträffande tillämpligheten av 3 och 4 §§ vad avser sådan person som faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet. I det fall exempelvis en kommunal nämnd skulle anses som huvudman för näringsverksamhet (jmf. ovannämndt MD-fall), kan det möjligen innebära att en person som är ålagd näringsförbud inte kan anställas på en ledande befattning inom den kommunala förvaltning som utövar verksamheten. Problemet förtjänar att något beröras i detta sammanhang p. g. a. den något oklara avgränsningen av näringsförbudets räckvidd. Problemställningen får betydelse när det gäller att avgöra i vilka fall en kommun i egenskap av arbetsgivare skall genomföra en kontroll i näringsförbudsregistret beträffande sökande till dylika ledande befattningar.

4 Näringsförbudets innebörd

Förbud mot att idka näringsverksamhet. Förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet, m. m. Förbud mot att inneha vissa befattningar hos juridiska personer m. m. Förbud mot att arbeta hos närstående och i den gamla rörelsen. Förbudstidens längd. Dispens. Avveckling.

4.1 Göta hovrätt:

De kategorier som omfattas av ett förbud enligt 3 § är inte helt desamma som de som enligt 1 och 2 §§ kan åläggas ett förbud. Det kan ifrågasättas om skillnaden är motiverad. Genom att anpassa bestämmelserna till varandra vinns systematiska fördelar.

Utformningen av 5 § i förslaget innebär en betydande osäkerhet beträffande omfattningen av det straffbara området; i praktiken torde det ofta vara omöjligt att avgöra om en affärstransaktion utgör "ett led i avveckling av näringsverksamheten". Hovrätten instämmer i vad Francke och Sandström yttrat härvidlag. Hovrätten ställer sig också tveksam till det motiverade i att ha en i lag föreskriven avvecklingstid. Det skall i sammanhanget framhållas att om inte tillfälligt näringsförbud meddelas kommer beslutet att gälla först från och med den dag då domen vunnit laga kraft.

Vare sig kommitténs eller Franckes och Sandströms modell antas, bör det enligt hovrättens mening vara möjligt att av synnerliga skäl förlänga den avvecklingstid som föreskrivits vid meddelande av ett näringsförbud.

4.2 Stockholms tingsrätt:

När det gäller kommitténs redovisade uppfattning om risken för "yrkesförbud" (s. 254, 288 och 426) är det tingsrättens mening att alla yrkeskategorier bör bedömas efter samma grunder när man söker uppskatta hur hårt ett tillfälligt näringsförbud kommer att drabba vederbörande.

Tingsrätten anser vidare med avseende å förslagets 3:e paragraf att näringsförbud även i fortsättningen bör ha den verkan att vederbörande inte får vara firmatecknare. Därigenom försvåras bulvankonstruktioner mellan andra än anhöriga.

– – –

I motsats till kommittén anser tingsrätten att det i vissa fall kan vara lämpligt att förena ett dispensbeslut med villkor, exempelvis beträffande revision. Innan slutlig förhandling i näringsförbudsfrågan äger rum bör därför frågan om dispensvillkor förberedas så att domstolen utan uppskov har underlag för ett individuellt nyanserat dispensbeslut.

4.3 Göteborgs tingsrätt:

Tingsrätten noterar med tillfredsställelse att kommittén inte föreslår bevislättnad eller omkastning av bevisbördan.

På s. 252–264 behandlar kommittén en rad olika problem som kan uppkomma när det gäller att bedöma om en person har överträtt ett näringsförbud. Tingsrätten vill gärna uttrycka sin uppskattning av kommitténs sätt att behandla problemen. Genom att använda exempel som utgångspunkt för resonemangen uppnår kommittén en konkretisering som underlättar förståelsen. Tingsrätten kan i allt väsentligt instämma i de synpunkter som förs fram.

Kommitténs redovisning bör underlätta för domstolarna när det gäller att ta ställning till olika fall av ifrågasatta överträdelser. Däremot tillgodoses inte det minst lika angelägna behovet av vägledning för dem som har meddelats näringsförbud, eftersom dessa inte kan förväntas att på eget initiativ ta del av förarbetena till lagstiftningen. Tingsrätten vill därför aktualisera frågan om inte envar som meddelas näringsförbud i den skriftliga underrättelse som skall lämnas enligt 9 § bör få en motsvarande lättbegriplig information om förbudets innebörd.

Som kommittén har påpekat är problemet med användningen av bul-

vaner för att kringgå näringsförbud påtagligt. För en bättre avgränsning mellan vad som är tillåtet och förbjudet talar både rättssäkerhetsskäl och effektivitetsskäl. Svårigheterna när det gäller att komma fram till en rimlig lösning är emellertid stora, vilket också framgår av betänkandet.

Som redan har framhållits vill tingsrätten inte godta en särskild bevisregel, dvs. bevislättnad eller omkastad bevisbörda. Inte heller ett generellt förbud mot att arbeta hos närstående är i sig tilltalande. Såsom framgår av kommitténs överväganden är det emellertid svårt att finna någon annan lösning, om man vill försöka komma till rätta med de mest uppenbara fallen av kringgående. Tingsrätten delar också uppfattningen att de knappast är möjligt att ange specificerade undantag i författningstexten. Därmed tvingas man överväga ett alternativ med undantag enligt förhandsbesked eller dispens. Tingsrätten instämmer i att ett dispensförfarande är att föredra.

Slutsatsen blir sammantaget att tingsrätten biträder kommitténs förslag till närståendeförbud och dispensförfarande. Tyvärr finns det nog anledning att vara pessimistisk när det gäller effekterna av förbudet från kontrollsynpunkt. Möjligheterna att kringgå näringsförbudet t.ex. genom att anlita någon anställd som bulvan kommer sannolikt att utnyttjas i stället. Förhoppningsvis kan dock bevissvårigheterna i sådana fall vara något mindre. Tingsrätten ser emellertid med oro på risken för att nya kringgåendeformer kommer att leda till att lagstiftningen om näringsförbud utvidgas och kompliceras med ytterligare inskränkningar av näringsfriheten som följd.

En avveckling av eventuellt pågående verksamhet som drivs av den som meddelas näringsförbud bör inte ske genom myndighets försorg. Med tanke på de oegentligheter som har förekommit i verksamheten skulle det innebära ett orimligt ansvar för en myndighet att ta hand om avvecklingen. Ofta torde en konkurs vara enda möjligheten att få till stånd avveckling under lagliga former. Risken för att företagaren fortsätter oegentligheterna även under en avvecklingstid är så påtaglig att det kan ifrågasättas om ett särskilt stadgande bör införas om rätt till avveckling. Det synes dock vara svårt att undvara en sådan bestämmelse och tingsrätten ser sig därför tvingad att acceptera den. Möjligheten att sätta avvecklingstiden längre än 14 dagar bör utnyttjas sparsamt.

– – –

Bestämmelserna i 5 § om avveckling avses gälla även tillfälligt näringsförbud. Detta bör anges i 7 § tredje stycket. "Ett beslut ... gälla omedelbart, *om inte annat följer av 5 §.*"

4.4 Riksåklagaren (RÅ):

Förslaget att ett näringsförbud skall gälla i minst tre år biträds. Därigenom markeras ytterligare att endast grova eller omfattande oegentligheter skall kunna föranleda förbud.

§ 3

Kommittén anger i denna § vilka följder ett meddelat näringsförbud får, dvs. vilka förfaranden som är förbjudna och i vilka egenskaper den med näringsförbud ålagde inte får uppträda. Kommittén har därvid fastslagit principen att de kategorier som kan åläggas förbud också skall utgöra den förbjudna kretsen. Regeln beskriver på ett klart sätt näringsförbudets innebörd. Jag anser därför att den bör lagfästas. Det synes dock enligt min mening kunna te sig stötande att en person, som ålagts näringsförbud, skall kunna uppträda som firmatecknare. Jag förordar därför att denna kategori tas in i den förbjudna kretsen.

§ 4
Från åklagarsynpunkt torde förslaget att utvidga näringsförbudsreglerna till att avse anställda eller uppdragstagare hos närstående vara den mest betydelsefulla. Antagandet att näringsförbud i stor omfattning överträds genom att den som ålagts förbud fortsätter sin verksamhet i skydd av en närstående torde vara välgrundat. Ett genomförande av kommitténs förslag kan därför förväntas i hög grad effektivisera näringsförbudet. Erfarenheterna av innevarande reglering visar hur svårt det varit att komma till rätta med bulvanförhållanden mellan närstående. Ett införande av den föreslagna regeln skulle därför innebära att betydande bevisproblem rörande en persons faktiska ledning av en näringsverksamhet försvinner. Det vanligen förekommande åberopandet av konsultförhållandet kan exempelvis många gånger lämnas utan avseende. Den angivna kretsen av närstående synes ha begränsats på ett lämpligt sätt. Förslaget tillstyrks.

§ 5
Förslaget att tillåta den som ålagts näringsförbud en kortare avvecklingstid synes välgrundat. Förhållandet mellan tillfälligt näringsförbud och den enligt förevarande § tillåtna avvecklingsverksamheten synes dock kunna ge anledning till vissa oklarheter. Kommittén påpekar att regeln om avvecklingstid "givetvis" gäller även vid tillfälligt förbud. Om t.ex. en domstol i samband med en brottsmålsdom finner att näringsförbud skall meddelas och därvid kommer fram till att tillfälligt förbud är påkallat medför avvecklingsregeln att den åsyftade effekten med det tillfälliga näringsförbudet ofta går förlorad. Om nämligen avvecklingstiden i sådant fall skall vara två veckor kommer det tillfälliga näringsförbudet att gälla endast en vecka om domen inte överklagas. Exemplet visar att de intressen som avvecklingsregeln och det tillfälliga näringsförbudet representerar kan komma att kollidera med varandra. Av formuleringen av förevarande § kan utläsas att kommittén ansett att de intressen som avvecklingsregeln är avsedd att tillgodose dock bör ha företräde. Enligt min mening är det tveksamt om en sådan presumtion bör råda. Det torde inte vara ovanligt att behovet av ett tillfälligt näringsförbud, som börjar gälla omedelbart, framstår som mycket angeläget. Intresset av att vederbörande genast tas bort ur näringslivet kan vara avsevärt mycket större än behovet av en avvecklingstid. Det senare behovet kanske inte ens föreligger. För att söka åstadkomma en för varje enskilt fall lämplig avvägning mellan de nu diskuterade intressena bör enligt min mening övervägas en regel som säger att domstolen vid meddelande av tillfälligt näringsförbud alltid skall avgöra huruvida någon avvecklingsverksamhet överhuvudtaget skall få äga rum och om så är fallet under hur lång tid.

§§ 10 och 11
Med hänsyn främst till den föreslagna utvidgningen av området för näringsförbud i § 4 finner jag de i förevarande § intagna dispensreglerna välgrundade. Det framstår som synnerligen angeläget att domstolarna ges möjlighet att se välvilligt på frågan om dispens från närståendeförbudet.

4.5 Överåklagaren i Göteborg:

Jag kan inte finna bärande skäl för att inte fortfarande undantaga den som driver jordbruk och skogsbruk från tillämpningen av bestämmelserna om näringsförbud. En självägande boende som får näringsförbud torde vara nödsakad gå från gård och grund utan att äga kunskaper i annat än jord-

och skogsbruk. Ett som jag ser det exempel på yrkesförbud, vilket kommittén i annat sammanhang skyggar för.

Något bärande skäl för att tillåta den som fått näringsförbud att vara firmatecknare har inte framförts. Tvärtom torde det väl på allmänheten göra ett underligt intryck om en med näringsförbud ålagd person skulle kunna uppträda som firmatecknare. Det generella förbudet mot anställning hos närstående hälsas med stor tillfredsställelse. En möjlighet till dispens från förbudet synes vara en lämplig ventil för att i enstaka sällsynta fall förhindra möjliga orimligheter vid tillämpning av förbudet.

Jag ansluter mig till reservanterna när det gäller bestämmelserna om avveckling av företag efter meddelat förbud. Några nackdelar med de nuvarande bestämmelserna har inte visats. Ett förtydligande av dessa kan måhända vara påkallat, men en reglering enligt kommitténs förslag med, om inte annat säges, 14 dagars avvecklingstid förefaller på av reservanterna anförda skäl inte lämplig.

– – –

Jag ansluter mig till förslaget om en minimitid för näringsförbud om tre år, vilket redan nu synes vara förhärskande i praxis. En maximitid på fem år inkluderande interimistiskt förbud, såsom nu gäller förefaller vara helt rätt med hänsyn till hittillsvarande erfarenheter. Så vitt känt är, är det väl endast en domstol i landet som inte inräknat tiden för interimistiskt förbud i femårsperioden.

4.6 Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län:

Det i 4 § lagförslaget införda närståendeförbudet kan kanske vara ett botemedel mot bulvanförhållanden i dessa situationer. Man bör dock vara medveten om att även med det föreslagna förbudet kan ett näringsförbud mycket enkelt kringgås genom att man låter en anställd formellt företräda företaget.

Enligt 3 § lagförslaget skall den som meddelats näringsförbud inte få vara till exempel styrelseledamot eller suppleant i ett aktiebolag. Däremot kan han få vara firmatecknare. Det synes mig svårförståeligt att man undantar firmatecknare från den s. k. förbjudna kretsen, eftersom man härigenom underlättar ett kringgående av förbudet.

4.7 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Vad gäller bulvanförhållanden delar jag kommitténs uppfattning att närståendefallen (4 §) intar en särställning. Det föreslagna förbudet tillstyrkes. Jag ifrågasätter dock om inte personkretsen borde utvidgas i enlighet med 36 kap 3 § rättegångsbalken eller i vart fall till att avse även f. d. make. Mot att f. d. make skulle innefattas i förbudet kan invändas att om det är fråga om en "skenäktenskapsskillnad" regeln om sambo kan bli tillämplig. Om så är fallet måste utredningen huruvida förbudet överträtts även avse om näringsidkaren är sambo, vilket erfarenhetsmässigt är mycket svårt och tidsödande. Trots att förbudet kan förväntas få viss effekt är jag övertygad om att näringsidkare med näringsförbud mycket snabbt kommer att finna andra vägar att kringgå näringsförbudet.

4.8 Riksskatteverket (RSV):

(Se även avsnitt 3.3).

Aktieinnehav

Enligt förslaget (s. 261) skall aktieinnehav i sig inte innebära överträdelse av näringsförbud, inte ens om vederbörande äger samtliga aktier i ett företag, om han inte utnyttjar den makt aktierna ger honom. Detta överensstämmer med dagens situation.

Teoretiskt sett är sådan ordning måhända rimlig och riktig. Med tanke på den kategori näringsidkare som överhuvudtaget kan komma ifråga för näringsförbud framstår ordningen emellertid som verklighetsfrämmande. Enligt verkets mening bör effektivitetskravet och allmänpreventionen medföra att den person som har fått näringsförbud inte skall få ha dominerande ägarinflytande i ett aktiebolag. Med hänsyn till att överträdelsen är straffsanktionerad kan ägarinflytandet anknytas till aktiemajoritet, dvs. över 50%. Också kommittén har (s. 409) anmält att ett dominerande aktieägande nästan alltid innebär att överträdelse sker. Också i tydlighetens intresse är det därför en fördel om innehav av aktiemajoritet direkt anges innebära överträdelse av näringsförbud.

Firmatecknare

Enligt RSVs mening bör näringsförbud också fortsättningsvis innebära förbud mot att vara firmatecknare. Verket anser att man i detta avseende bör lägga större vikt vid bevismöjligheter i överträdelsefall än till de – enstaka? – fall där firmateckningsrätt sakligt sett borde kunna tillkomma en person som meddelats näringsförbud.

Förbud mot anställning hos närstående

RSV tillstyrker förslaget, i förhoppning om att möjligheterna till de mest närliggande överträdelserna av näringsförbud härigenom minskar.

I och för sig är det inte helt bra att närståendebegreppet får en ytterligare annan innebörd än vad som finns i konkurslagen (29 a §) och rättegångsbalken (36: 3) och vad som föreslagits i betänkandet Lagen om skatteansvar (SOU 1983: 23). Kommittén har dock på ett övertygande sätt motiverat sitt ställningstagande. Enligt RSVs mening bör kretsen av närstående emellertid göras något vidare.

Verket anser att svågerlag bör omfattas, på samma sätt som i 36: 3 rättegångsbalken. Enligt verkets mening bör dessutom foster- och styvbarn samt styvsyskon jämställas med "barn" och "syskon". Med den ändring av familjemönster som skett och sker förefaller det knappast rimligt att göra sådan skillnad som anges i specialmotiveringen (s. 413). Eventuellt borde anpassningen till dagens verklighet ske samtidigt i flera författningar.

Av större praktisk betydelse är frågan om anställningsförbudet också bör omfatta tidigare kompanjoner och andra personer till vilka vederbörande genom sin verksamhet kommit att stå i särskilt förhållande. Detta skulle i och för sig vara önskvärt eftersom möjligheterna att faktiskt fortsätta den tidigare verksamheten därigenom skulle minska avsevärt. Rättssäkerhetskravet och hänsynen till att inte för mycket försvåra vederbörandes utkomstmöjligheter får dock för närvarande anses väga tyngre.

Tvångsavveckling

I synnerhet när konkurs inte längre skall vara en förutsättning för näringsförbudet kan det något oftare inträffa att förbudet aktualiserar en avveckling av företag som inte ens är på obestånd. Det kan i och för sig befaras att

en person, som meddelats näringsförbud, inte fullgör sin skyldighet att avveckla sina engagemang inom den tid som föreskrivits i domstolens dom/beslut.

Såvitt RSV förstår skulle bestämmelser om särskilt förfarande om tvångsavveckling med nödvändighet bli relativt omfattande och komplicerade. Det är svårt att bedöma hur stort behov av tvångsåtgärder det kommer att finnas. Verket anser därför att man för närvarande bör utgå ifrån att de straffrättsliga sanktionerna bör räcka för att avveckling skall kunna tvingas fram. Först om det i praktiken skulle visa sig att avvecklingsproblemen inte kan lösas på annat sätt bör särskild lagstiftning ske.

– – –

§ 11

RSV anser att TSM skall höras innan dispens meddelas. TSM kan ofta antas ha information som kan vara av betydelse för frågans bedömning.

4.9 Kronofogdemyndigheten i Falun:

Enligt förslaget skall en person som ålagts näringsförbud inte få ta anställning hos vissa närstående. Bestämmelsen som sådan är välkommen. Däremot finner myndigheten det betänkligt att man nu i den offentliga lagstiftningen får in ytterligare en betydelse av begreppet "närstående". Förutom konkurslagens och rättegångsbalkens finns förslag till en annan i delbetänkandet Lag om skatteansvar (SOU 1983:23). Skulle inte en anpassning kunna ske till gällande lagstiftnings krets av närstående utan att befara allt för stora ingrepp mot den drabbade mot bakgrund av de föreslagna dispensreglerna.

En person som ålagts näringsförbud måste med nödvändighet ha viss tid på sig för att avveckla sin verksamhet. Detta har också tagits upp bestämmelser om i 5 § i förslaget. Tiden härför har i normalfallet bestämts till fjorton dagar. Möjlighet till längre tid kan i det enskilda fallet fastställas av domstolen men detta måste då observeras av den tilltalade och denne göra framställning om detta. Med hänsyn till de skiftande rörelser det kan komma att röra sig om finner myndigheten normaltiden alldeles för knappt tilltagen. I många fall kan det räcka, men i flertalet fall måste man räkna med en betydligt längre avvecklingstid. TSM åläggs att övervaka avvecklingen i de fall en person inte är försatt i konkurs och det kan då komma i den situationen att avvecklingsfasen inte nog beaktas av domstolen eller av den dömde med ty åtföljande ansvar för överträdelse för den enskilde personen. För att komma runt dessa problem ansluter sig kronofogdemyndigheten till experterna Francke och Sandström i denna del. Genom deras förslag kommer denna fråga under prövning i varje enskilt fall.

4.10 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

Kommitténs resonemang om det tillåtna i att vara aktieägare – t. o. m. till 100 % – fast man ålagts näringsförbud är enligt myndighetens mening tveksamt. I varje fall situationen då samtliga aktier ägs av den som ålagts näringsförbud är rent hypotetisk. Hur denna person än beter sig måste han nästan med naturnödvändighet någon gång komma att utöva sitt ägarinflytande.

3 § Regleringen omfattar här en katalog över i näringsförbudssammanhang förbjudna verksamhetsområden. Bestämmelsen är bra, men på en punkt måste allvarliga erinringar resas. I specialmotiveringen står "Det är enligt

förslaget inte förbjudet för en person med näringsförbud att vara firmatecknare i juridisk person. Detta är en inskränkning i förbudet jämfört med gällande rätt". Kronofogdemyndigheten anser tveklöst, att näringsförbud måste innebära förbud också att vara firmatecknare. Firmatecknaren är ju oftast den som faktiskt handhar ledningen av företaget genom att han företräder det. Om inte denna inskränkning i näringsförbudet upphävs, torde utomordentliga svårigheter komma att inställa sig vid tillämpningen av bestämmelserna.

4 § Närståendebegreppet enligt den föreslagna lagstiftningen definieras i detta lagrum. Naturligtvis kan fråga väckas, om det finns anledning att frångå konkurslagens närståendebegrepp. Kretsen enligt denna lag är mycket vid och det bedöms av kronofogdemyndigheten som fördelaktigt att man i den föreslagna lagen gör den begränsning av personkretsen som denna paragraf innebär.

5 § I det föreslagna lagrummet ges möjligheter till att fortsätta näringsverksamhet under en begränsad avvecklingstid. Tiden för avvecklingen inskränks till två veckor, om domstol inte bestämt annan tid. Den föreslagna bestämmelsen är bra.

Tillsynsmyndigheten i konkurs (TSM) bör bedriva en aktiv kontroll av att avvecklingen sker på rätt sätt och inom tidsbegränsningen. Detta torde inte ställa sig svårare än att kontrollera att näringsförbud efterlevs. TSM skall följa upp och hålla sig orienterad och har som instrument härför bl. a. möjligheten att kalla näringsidkaren till förhör.

– – –

10 § Kronofogdemyndigheten i Malmö anser att institutet dispens skall hanteras restriktivt. Respekten för lagstiftningen om näringsförbud kan annars avta. Man bör också sträva efter att undvika alltför mycket byråkrati i det här aktuella sammanhanget.

Myndigheten anser det mycket viktigt, att domstol åläggs skyldighet att inhämta TSM:s synpunkter i dispensfrågan, innan beslut fattas. TSM skall ha som uppgift att övervaka även efterlevnaden av meddelade beslut om dispens.

11 § I paragrafen ges möjlighet till handläggning av frågan om återkallelse av dispens även vid annan domstol än den som meddelat dispensen. Kronofogdemyndigheten vill inte ställa sig bakom denna lösning. Den domstol som har meddelat beslut om dispens bör också utan tvivel vara den som är klart bäst skickad att behandla återkallelse av dispensen. Den samlade kunskapen om förhållandena i målet finns ju där. Att det blir den "ursprungliga" domstolen som skall ta ställning i saken är enligt myndighetens mening mest en fråga om rättssäkerhet och denna bör ha företräde framför ekonomiska och andra synpunkter.

Slutligen anser kronofogdemyndigheten, att TSM skall ha samma rätt som åklagare att föra talan om återkallelse av dispens.

– – – kronofogdemyndigheten i Malmö anser minimi- och maximitiderna för näringsförbud lämpligt avvägda.

4.11 Kronofogdemyndigheten i Sollentuna:

Särskilt vill KFM betona vikten av det föreslagna s. k. närståendeförbudet. Kommittén har emellertid kanske väl lättfärdigt bestämt sig för att använda ett annat närståendebegrepp än i konkurslagen (29a §). Man skulle

gärna ha sett en mer ingående diskussion om konsekvenserna av att näringsförbudsbelagda personer låter "vänner", som alltså ej är närstående i förslagets bemärkelse, officiellt stå för företaget. Detta är dessvärre en vanlig form av bulvanskap. Mot bakgrund av hur verkligheten ter sig förefaller kommitténs ställningstagande på den här punkten vara olyckligt och en ändring bör övervägas. Vidare ställer sig KFM i Sollentuna överhuvudtaget tveksam till att det införs en möjlighet att erhålla dispens för att arbeta i närståendes företag. Dispensen öppnar alltför många möjligheter till svårbevisbara överträdelser av näringsförbudet. Sanktionen är ju tidsbegränsad vilket urholkar behovet av dispens.

– – –

Kommittén har framfört goda argument mot en tvångsavveckling av en rörelse. I sin diskussion har kommittén emellertid undvikit att föra in tidsaspekten. Detta gör kommitténs argumentation mera övertygande än den i själva verket borde vara. Antag att en rörelseidkares verksamhet avvecklas genom konkurs. Under avvecklingen köper rörelseidkaren själv maskiner och inventarier och startar en ny rörelse som utgör en direkt fortsättning av den gamla. I sinom tid anmäler förvaltaren ett antal misstänkta brott till åklagaren och ifrågasätter om inte näringsförbudstalan också borde väckas. Efter kanske ett par år blir det aktuellt att döma vederbörande till näringsförbud. I det läget framstår det som utomordentligt teoretiskt att tänka sig att rörelseidkaren frivilligt skall avveckla sin nya rörelse, där han plöjt ner nya pengar som han skulle riskera att inte få ut. En möjlighet till tvångsavveckling synes vara den enda tänkbara utvägen.

4.12 Kronofogdemyndigheten i Sundsvall:

Närståendebegreppet synes vara något för snävt. Det bör bestämmas på samma sätt som i 29 a § konkurslagen med tillägget "... samt den som står eller har stått näringsidkaren personligen eller ekonomiskt nära".

4.13 Marknadsdomstolen (MD):

När ett näringsförbud vunnit laga kraft, eller förordnats interimistiskt, skall näringsidkaren avveckla sin näringsverksamhet. Frågan hur detta rättsligt skall regleras har ingående behandlats av kommittén och föranlett ett särskilt yttrande av kommitténs experter. Enligt detta yttrande bör lagen ge möjlighet att låta näringsförbudet gälla först sedan en viss tid gått till ända för att nödvändiga avvecklingsåtgärder skall kunna vidtas under denna tid. Denna lösning synes undgå många av de gränsdragningsproblem som kommittéförslaget kan ge upphov till. Den har även den fördelen att näringsförbudet då kommer att gälla fullt ut under hela den av domstolen fastställda tiden. Enligt marknadsdomstolens mening är därför experternas förslag att föredra framför kommittéförslaget.

4.14 Konsumentverket:

Av kommitténs utvärdering av nu gällande regler framgår att det allvarligaste problemet i anslutning till nuvarande regler om näringsförbud har gällt kontrollen av de personer som meddelats sådana förbud. För att avhjälpa detta problem har kommittén föreslagit förbud för den som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer. Det finns skäl att tro att kontrollen av meddelade förbud kan bli effektivare än hittills med en regel om närstående-förbud. Konsumentverket tillstyrker därför att en sådan införs.

4.15 Patent- och registreringsverket (PRV):

Beträffande det framlagda lagförslaget har patentverket följande synpunkter. Enligt gällande bestämmelser, 199 c § KL, får den som meddelats näringsförbud inte vara ställföreträdande för juridisk person. Detta medför att den som har näringsförbud inte kan vara firmatecknare. Det nu framlagda förslaget innebär att firmatecknare inte kommer att omfattas av reglerna om näringsförbud om han inte har ett avgörande inflytande i företaget. Enligt patentverkets uppfattning måste dock en firmatecknare anses ha en sådan position i företaget att det vore klart olämpligt om den som har näringsförbud får vara firmatecknare. Vidare kommer det om kommitténs förslag genomföres att uppstå stora bevissvårigheter att avgöra vilket inflytande en person har som firmatecknare i ett bolag. Patentverket anser följaktligen inte att det finns tillräckliga skäl att begränsa kretsen av personer som drabbas av näringsförbud på sätt utredningen föreslår.

4.16 Länsstyrelsen i Stockholms län:

4.16.1 Uppbördsenheten:

Förbudets omfattning

Enligt nuvarande 199 c § konkurslagen får inte den som meddelats näringsförbud i någon egenskap vara ställföreträdare för juridisk person som bedriver näringsverksamhet. Han får således inte vara firmatecknare.

Kommittén har valt att inte medta firmatecknare i den uppräkning som görs av förbjudna uppdrag. Uppbördsenheten anser inte att det finns några bärande skäl för denna ändring.

Kommittén har på s. 261 anfört att näringsförbudet, om det innefattar förbud att vara firmatecknare, utsträcks onödigt långt och kommer att omfatta vissa fall där vederbörande definitivt inte kan anses jämställd med näringsidkare. Den som är firmatecknare bör istället enligt kommittén bedömas enligt den allmänna regeln om förbud "att faktiskt utöva ledningen" varvid givetvis hans firmateckningsrätt får betydelse för bedömningen av vilken ställning han faktiskt haft.

Uppbördsenheten anser att detta är olämpligt främst med hänsyn till den f. d. näringsidkaren själv. Vid en eventuell utredning om överträdelse torde firmateckningsrätten väga tungt. Ofta torde den initiera en utredning. Firmatecknaren företräder ju utåt den juridiska personen vid avtal och gentemot myndigheter och disponerar rörelsens medel. Både för den som meddelats förbud och för den som ska utreda en eventuell överträdelse torde det vålla stora problem att visa vilken ställning han egentligen haft.

I uppräkningen bör således även firmatecknaren medtas. Möjligheten att medge dispens enligt 20 § medför att det förbjudna området inte utsträcks i onödan.

Avveckling

Enligt 5 § i förslaget får den som ålagts näringsförbud under en begränsad tid avveckla sin förbjudna verksamhet. Om inte domstolen bestämmer annat måste avvecklingen vara avslutad inom två veckor.

Det torde endast i undantagsfall vara möjligt att genomföra en avveckling av en rörelse inom två veckor utan avsevärd kapitalförstörelse, problem med anställda m. m. Om det inte är påkallat med konkurs ställs domstolarna inför stora problem. Det torde vara mycket svårt att bestämma en rimlig avvecklingstid.

Vad som är avvecklingsåtgärder och vad som är förbjudet torde vara mycket svårt att avgöra både för näringsidkaren själv och för tillsynsmyndigheten vid kontroll. Tillsynsmyndigheten har knappast möjlighet att i detalj följa en avveckling som kanske tar flera månader.

I ett särskilt yttrande har två experter föreslagit att domstolen ska fastställa en begränsad tid innan förbudet ska gälla om det behövs för avvecklingen. Detta skulle visserligen öka rättssäkerheten för näringsidkaren men torde samtidigt lämna utrymme för alla transaktioner som inte rätten uttryckligen förbjuder. Rättens möjlighet att i förväg bedöma transaktionernas nödvändighet torde vara liten.

Kommittén diskuterar men avvisar tanken på en av myndighet ledd avveckling. Kommittén diskuterar dock inte det närmast till hands liggande alternativet: att rätten utser en god man.

Uppbördsenheten föreslår att rätten ska kunna förordna en god man om avvecklingen inte synes kunna slutföras inom två veckor.

I 5 § bör då anges att den som ålagts näringsförbud får, under två veckor från det att beslutet börjar gälla fortsätta sådan verksamhet eller kvarstå i sådan befattning som är förbjuden enligt 3 och 4 §§. Domstolen får förordna god man om inte en avveckling synes kunna slutföras inom denna tid.

Bestämmelserna om god man bör kunna utformas på ett liknande sätt som i ackordslagen, t. ex.:

Den som ålagts näringsförbud ska under avvecklingen samråda med gode mannen, som ska övervaka att avveckling kommer till stånd med hänsyn till såväl enskilda som allmänna intressen. Gode mannen ska till rätten anmäla när avvecklingen är avslutad och bifoga en berättelse om avvecklingsåtgärderna.

Har den som ålagts näringsförbud avstått från möjligheten att ha god man innebär varje åtgärd som efter två veckor vidtas i strid mot 3 och 4 §§ en överträdelse.

Har åtgärd efter två veckor vidtagits utan samråd med förordnad god man är det att anse som överträdelse.

Genom en reglering efter här angivna riktlinjer skulle rättssäkerheten och förutsebarheten bli bättre. Avvecklingen skulle tillåtas ta den tid som behövs och kontrollen över avvecklingen skulle bli enkel.

Om näringsförbudet har samband med näringsverksamhet i handelsbolag och den som ålagts näringsförbud inte uteslutits bör alltid en utomstående likvidator förordnas.

4.17 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Vid sin genomgång av nuläget konstaterar kommittén att kringgående av meddelade förbud ofta sker genom att anhöriga uppträder som bulvaner för den drabbade. För att stävja möjligheten till överträdelser föreslår kommittén att näringsförbud även skall medföra att den drabbade inte får vara anställd i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom. Som närstående definieras make, sambo, förälder, barn och syskon. En sådan utvidgning av näringsförbudets innebörd kan synas väl drastisk men är mycket välgrundad, för att lagstiftningen inte skall bli ett slag i luften. I specialmotiveringen föreslår kommittén att fosterbarn och styvbarn undantas från närstående kretsen. Denna begränsning framstår enligt länsstyrelsens mening som omotiverad och skulle i den praktiska tillämpningen kunna leda till orättvisor och inkonsekvenser mellan i övrigt likartade fall. Av samma skäl bör kretsen av närstående vidgas till att jämväl avse sammanboendes barn.

Länsstyrelsen är dessutom av den uppfattningen att bulvanförhållanden är lika vanligt förekommande även utanför den uppräknade närstående kretsen. Kommitténs förslag om generellt anställningsförbud hos en snäv krets av närstående bör därför kompletteras med att den som åläggs näringsförbud och i samband därmed avyttrat sin rörelse inte heller får vara anställd hos eller motta återkommande uppdrag av den som övertagit näringsverksamheten.

4.18 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Genom införandet av en *minimitid* på tre år för ett näringsförbud poängteras att förbudet bara är avsett att meddelas i mycket allvarliga fall. En sådan föreskrift är motiverad.

4.19 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Den som ålagts näringsförbud får enligt förslaget inte rätt att engagera sig i någon form av näringsverksamhet under viss tid – lägst tre och högst fem år (3 §). För att komma till rätta med bulvanförhållanden föreslås, att ett näringsförbud också skall innebära förbud att vara anställd eller ta emot uppdrag i näringsverksamhet, som drivs av närstående (§ 4). Det närståendebegrepp som därvid föreslås – make, sambo, förälder, barn och syskon – innefattar en betydligt trängre personkrets än motsvarande begrepp i annan lagstiftning. Närståendebegreppet finns i flera olika lagar och har inte givits ett helt entydigt innehåll. Detta är knappast tillfredsställande. Länsstyrelsen anser likväl att kommitténs förslag till klart avskiljbar personkrets bör kunna godtas.

Kommittén föreslår, att den som drabbats av näringsförbud får fortsätta sin verksamhet eller inneha förbjuden anställning under en avvecklingsperiod på i allmänhet två veckor (5 §). Detta innebär ett generellt undantag från förbud att idka näring oavsett om det finns behov av avvecklingsåtgärder eller inte. Kommitténs experter föreslår en annan lösning, som innebär, att rätten i det enskilda fallet avgör om det finns behov av avvecklingsperiod och – om sådant behov föreligger – beslutar att näringsverksamheten får fortsätta under begränsad tid. Länsstyrelsen anser, att experternas förslag är att föredraga framför kommitténs.

4.20 Sveriges domareförbund:

När det gäller innebörden och verkningarna av näringsförbud har förbundet ingen användning mot kommitténs förslag, som grundas på en ingående analys med värdefulla synpunkter till ledning för rättstillämpningen.

4.21 Föreningen Sveriges åklagare:

I likhet med kommittén vill föreningen ta avstånd från en generell *regel om bevislättnad*. Föreningen ansluter sig också till de synpunkter som kommittén anfört rörande *gränsen mellan näringsidkare och arbetstagare* samt avgränsningen av näringsbegreppet i övrigt. Kommittén vill slopa gällande förbud för den som ålagts näringsförbud att vara *firmatecknare* under motiveringen att en firmatecknare bör bedömas enligt den allmänna regeln om förbud att "faktiskt utöva ledningen". Föreningen avstyrker kommitténs förslag i den delen. Det kan te sig stötande om den som ålagts ett näringsförbud alltjämt skall få teckna firman. Något verkligt behov av att kunna teckna firman torde inte föreligga för den som inte är berättigad att

ha något inflytande på näringsverksamheten. Tvärtom kan en sådan lättnad i näringsförbudets innehåll leda till att bulvanförhållanden lättare kan döljas. Även andra bevissvårigheter kan förutses med en sådan regel. Däremot delar föreningen kommitténs uppfattning att ett *ägande* (aktier eller andelar i ekonomiska föreningar) inte bör förbjudas. När det gäller frågan om *särreglering av vanliga överträdelsesituationer* delar föreningen kommitténs uppfattning att det är *närståendefallen* som är de mest frekventa och svårbemästrade. Föreningen har i yttrande över EKO-kommissionens förslag till bulvanlag (SOU 1983:46) ställt sig positiv till en omkastad bevisbörda. Om EKO-kommissionens förslag genomförs i den delen, behövs ingen särreglering för närståendefallen. Om å andra sidan den föreslagna bulvanlagen inte genomförs, bör i konsekvens härmed inte heller tillskapas en särskild bevisregel för närståendefallen. Däremot bör i så fall på av kommittén anförda grunder införas ett generellt förbud för den som ålagts näringsförbud att vara verksam i företag som leds – eller påstås ledas – av en närstående. Kommitténs förslag om möjligheten till dispens bör i så fall genomföras. Under angivna förutsättningar tillstyrker föreningen kommitténs förslag i dessa delar. Kretsen av närstående som berörs av förslaget har, enligt föreningens mening, fått en lämplig avgränsning. Som nämnts ansluter sig föreningen till kommitténs uppfattning i frågor rörande *dispens från närståendeförbudet*. Sålunda bör dispens inte meddelas generellt. Det bör heller inte vara möjligt för domstolen att förena en dispens med villkor. Styrkt överträdelse bör krävas för ett återkallande. Dispens skall inte heller kunna återkallas interimistiskt. – Utformningen av 5 § i den föreslagna lagen om näringsförbud och vad kommittén i övrigt anfört rörande *avveckling* föranleder ingen erinran. På av kommittén anförda grunder tillstyrker föreningen införandet av en *minimitid* för näringsförbud på tre år.

4.22 Föreningen Sveriges kronofogdar:

Föreningen hälsar med tillfredsställelse att kommittén behandlat frågan om att den som ålagts näringsförbud inte får vara anställd hos närstående. När det gäller att bestämma kretsen av närstående anser föreningen emellertid att det är angeläget att reglerna här korresponderar med konkurslagens regler om närstående. I annat fall blir det relativt enkelt att kringgå förbudet med hjälp av andra än familjemedlemmar.

Vad avser den tid under vilken förbudet ska gälla anser föreningen att förslaget om en minimitid om tre år är en klar förbättring mot nuvarande bestämmelse om högst fem år.

4.23 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR:

Av hänsyn till rättssäkerheten ansluter sig FAR till det förslag till utformning av 5 § i lagförslaget som framlagts av experterna Francke och Sandström.

FAR instämmer i experternas uppfattning att det kommer att föreligga stora svårigheter att avgränsa avvecklingsåtgärder från andra åtgärder i verksamheten och att det därför är bättre att ge domstol möjlighet att fastställa viss begränsad tid innan förbudet skall gälla förutsatt att det bedömes behövas för avveckling.

4.24 Svenska Revisorsamfundet:

Det av utredningen föreslagna förbudet mot anställning hos vissa närstående ger enligt samfundets uppfattning möjlighet till kringgående och bulvankonstruktioner. Risk föreligger därför att det avsedda förbudet kan komma att visa sig i stort sett verkningslöst. Denna uppfattning styrks av att det i många fall där näringsförbud kommer i fråga torde röra sig om medvetna förfaranden av vad man i dagligt tal kallar "slipade" personer. Samfundet ifrågasätter på grund härav utformningen av lagförslagets § 4 med den däri intagna släktkatalogen. Möjlighet bör införas till en individuell bedömning av anställningsförbudet i varje särskilt fall. Detta medför krav på att tillsynsmyndigheten utövar en aktiv kontroll av efterlevnaden av anställningsförbudet.Då det enligt utredningens uppfattning endast torde komma att röra sig om ett mycket begränsat antal personer som kan bli aktuella, torde en dylik aktiv kontroll vara fullt genomförbar. Anställningsförbudets omfattning bör avgöras samtidigt med meddelande av näringsförbud.

4.25 Vissa organisationer inom näringslivet:

Närståenderegleringen i 4 §

Organisationerna har förståelse för de motiv som ligger till grund för förslaget i denna del och instämmer med kommittén i att det behövs en speciell regel för närståendefallen. Det måste emellertid också här beaktas att erfarenheterna av näringsförbudsinstitutet ännu är högst begränsade. Redan den föreslagna utformningen av de grundläggande reglerna om åläggande av näringsförbud, även på sätt vi här förordat, skulle medföra en betydande utvidgning av näringsförbudsinstitutet.

Som kommittén påpekar innebär det automatiska anställningsförbudet ett för svensk rätt ovanligt ingrepp. Synpunkter av olika slag kan anföras på förslaget. Å ena sidan kan ifrågasättas om man med regeln verkligen träffar alla de personer som man vill komma åt. Ett avgörande inflytande på ett företag kan ju utövas utan att det föreligger ett anställningsförhållande el. dyl. Å andra sidan blir regeln mycket vid. Den kommer, som framgår av kommitténs exempel, att innefatta även sådan verksamhet som inte bör träffas av ett förbud.

Flera invändningar kan således riktas mot den föreslagna regeln. Metoden att genom ett dispensförfarande söka eliminera de alltför vittomfattande effekterna av regeln synes inte helt tilltalande. Man bör istället inrikta sig på att utforma själva regeln så att den endast träffar de förfaranden som man verkligen vill förhindra.

Vi är emellertid medvetna om de svårigheter som är förenade med att söka finna ett godtagbart alternativ till en generell förbudsregel. Kommittén har också ingående redovisat de nackdelar som skulle vara förknippade med de alternativa lösningar som övervägts.

Organisationerna accepterar med hänsyn till angelägenheten av att söka skapa ett fungerande system en särregel för "närståendefallen". Vi anser det dock nödvändigt att ytterligare försök görs att finna en formel där effektivitetsintressena tillgodoses utan att förbudsadressaten betages möjligheten att i underordnad befattning förtjäna sitt levebröd hos närstående. En tänkbar lösning kunde vara att i lagtexten ange att anställningsförbudet gäller befattningar som medför möjlighet att utöva inflytande på verksamheten.

4.26 Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF):

Närståenderegeln

I 4 § av kommitténs lagförslag finns en regel av innebörd att den som ålagts näringsförbud bl. a. inte får vara anställd hos vissa närstående personer. SBEF kan i och för sig förstå motiven för denna regel, nämligen att försvåra kringgåenden av näringsförbudet. Som regeln är utformad kommer den dock att träffa också sådana situationer som uppenbart inte är avsedda, t. ex. att hindra en person att ta anställning i ett stort börsföretag där en närstående har viss befattning som jämställer honom/henne med en näringsidkare eller att hindra en anställning i en underordnad befattning i en närståendes näringsverksamhet. Även om regeln är försedd med en dispensmöjlighet anser SBEF regeln böra modifieras så att den bl. a. inte omfattar de exemplifierade situationerna. Det bör sålunda direkt i bestämmelsen framgå vilka befattningar i en närståendes verksamhet som inte får innehas av den som ålagts näringsförbud.

Avvecklingsregeln i 5 §

I 5 § i kommitténs lagförslag finns en regel som tar sikte på vilka åtgärder den som ålagts näringsförbud får vidta efter förbudet. Innebörden av bestämmelsen är att åtgärder endast får vidtas för att avveckla verksamheten.

I denna del har SBEF inga invändningar mot kommitténs förslag. Däremot anser SBEF det vara något diskutabelt att avvecklingen i princip skall ske utan att några hänsyn tas till det ekonomiska utfallet av avvecklingen. I sin tur riskerar detta att leda till att tredje man kan drabbas. Regeln skiljer sig därvid också från konkurssituationen där det torde ankomma på konkursförvaltaren att tillvarata borgenärernas intresse vid en avveckling.

Det skall också anmärkas att de resonemang kommittén för beträffande avvecklingen i vissa delar är motsägelsefulla. Samtidigt som kommittén sålunda på något ställe uttalar att det i vissa situationer måste vara tillåtet att fullfölja ingångna avtal m. m. påpekas att avvecklingen måste ske mycket snabbt och i regel på ett ur företagsekonomisk synvinkel olönsamt sätt.

Det är givetvis en närmast omöjlig uppgift att i detalj reglera vilka åtgärder som får vidtas i samband med en avveckling. Den föreslagna avvecklingsregeln riskerar dock att medföra såväl tvister i fråga om vad som inryms i en avvecklingsåtgärd som ekonomiska skador för tredje man. För att åtminstone till en del komma tillrätta med detta anser SBEF det böra övervägas en möjlighet att – i de fall där det är uppenbart att en avveckling kan komma att bli komplicerad och en "riktig" avveckling kräva tämligen lång tid – på motsvarande sätt som i en konkurs utse en "avvecklingsförvaltare". Den främsta grunden för att en sådan förvaltare i ett visst fall skall utses bör vara intressena gentemot tredje man och alltså inte det intresse som den som ålagts näringsförbudet kan ha av att avvecklingen sker på ett ekonomiskt lönsamt sätt.

4.27 Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):

Kommittén föreslår, liksom vad gäller för närvarande, att reglerna om näringsförbud skall vara tillämpliga på alla näringsidkare. Däremot särbehandlades i den gällande lagen vissa kategorier i den meningen att den verksamhet de utövar aldrig omfattas av ett förbud. Förutom grundlags-

skyddade rättigheter gäller detta också jordbruk och skogsbruk. Här finns en koppling till att dessa verksamheter inte är underkastade bokföringslagen utan en särskild lag, jordbruksbokföringslagen.

Kommitténs förslag innebär att också jordbruk och skogsbruk som verksamheter skall kunna bli föremål för näringsförbud i den mån näringsidkaren är verksam inom dessa.

LRF konstaterar att ett av skälen till nuvarande undantag från jordbruk och skogsbruk är att beträffande dessa verksamheter inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud. Detta framhålls också i betänkandet. Kommittén medger att jordbrukarna är en speciell kategori i den meningen att deras näring är särskilt starkt förknippad med deras boende (s. 284). Kommittén framhåller också att ett förbud för jordbrukare att fortsätta med näringen slår särskilt hårt därigenom att det normalt betyder att jordbrukaren och familjen måste lämna sitt hem. Detta är, säger kommittén, utan tvekan en omständighet att beakta i en näringsförbudsprövning, men bör inte vara utslagsgivande vid bedömningen av hur lagen skall utformas.

Kommittén framhåller vissa gränsdragningsproblem och konstaterar att viss verksamhet, t. ex. djuruppfödning, ibland faller under jordbruksbokföringslagen, ibland inte. Vidare konstateras att jordbruksbokföringslagen endast gäller för enskilda personer som bedriver jordbruk, inte för bolag eller förening. För dessa skall bokföringslagens regler tillämpas och verksamheten faller då under nuvarande näringsförbudsregler.

Kommittén stannar för att det inte finns tillräckliga skäl för att upprätthålla de nuvarande undantagen för jordbruk och skogsbruk.

Kommittén konstaterar att beträffande näringsidkare inom vissa verksamhetsområden är ett näringsförbud utomordentligt ingripande. Detta gäller också jordbrukare och skogsbrukare. Ett näringsförbud kan därför, framhåller kommittén, i realiteten komma att medföra yrkesförbud. Kommittén anser att man inte kan lösa problemet i lagtexten utan måste överlämna till domstolarna att från fall till fall göra en bedömning av om undantag är motiverat med hänsyn just till yrkesförbudsaspekten. Det framhålls att de aspekter som nu berörts synes ibland börja leda till att undantag görs för en viss verksamhet, ibland kanske till att talan helt ogillas. Kommittén framhåller (s. 285) att det torde bli mycket ovanligt med änringsförbud för jordbrukare och vidare s. 286: "Det nu sagda äger för övrigt i stor utsträckning tillämpning på jordbrukare. Det förhållandet att det lagstadgade undantaget för denna kategori föreslås upphävt behöver därför i praktiken inte innebära någon större förändring."

Även om kommittén finner att näringsförbud såvitt avser jord- och skogsbruk skulle bli mycket sällsynta anser LRF det angeläget att peka på vissa förhållanden i nämnda verksamheter. LRF vill starkt understryka vikten av att rättssäkerhetsaspekterna blir tillgodosedda och de speciella förhållanden som råder inom jordbruk/skogsbruk fullt ut beaktas i rättstillämpningen.

En lantbrukare som på grund av näringsförbud måste avveckla verksamheten och sälja gården lär få stora svårigheter att återkomma till verksamheten. En oplanerad försäljning kan medföra skatteeffekter som kan göra det ekonomsikt omöjligt för lantbrukaren att förvärva ny gård. Försäljning av inventarier, djur m. m. medför normalt stor kapitalförstöring som är omöjlig att reparera. Vid nytt förvärv skall lantbrukarnas yrkeskunskap prövas enligt jordförvärvslagen 6 § 2. Risken för att ett näringsförbud diskvalificerar honom är uppenbar. Slutligen har lantbrukaren normalt vuxit sig in i verksamheten, övertagit faderns roll osv. och saknar utbildning inom andra områden. Hans försörjningsmöjligheter utanför lantbruket torde i normalfallet vara små.

Flertalet lantbruk drivs i form av familjeföretag och familjen bor på gården. Familjens försörjning har normalt lantbruket som grund. Ett näringsförbud för den huvudansvarige gör det omöjligt att driva lantbruket vidare. Makan kan naturligen inte förutom alla egna uppgifter dessutom fullgöra makens arbetsuppgifter. Av lönsamhetsskäl är det också normalt helt orealistiskt att anställa ersättare för den förbudsdrabbade. Näringsförbudet torde i regel medföra att verksamheten helt måste läggas ned och gården säljas. Härigenom kommer inte endast den huvudansvarige att drabbas utan hela familjen och även eventuella delägare.

Lantbruket är kringgärdat av skötselföreskrifter som berör åkermarken, skogen, djurhållningen m. m. Ett näringsförbud torde normalt medföra att dessa föreskrifter inte kan följas. Den avveckling av lantbruket som följer med ett näringsförbud torde normalt erfordra mycket lång tid, sannolikt ofta överstigande ett år, för undvikande av kapitalförluster. Under avvecklingstiden föreligger stor risk att skötsellagarna måste åsidosättas. Man måste också beakta att lantbrukaren som medlem i oftast flera ekonomiska föreningar har långsiktiga relationer till dessa och förpliktelser som medlem.

I de fall arrendator drabbas av näringsförbud uppkommer särskilda svårigheter vad avser förhållandet till markägaren. Denne är för brukandet beroende av arrendatorn och lär inte under förbudstiden i normalfallet kunna få annan arrendator att sköta brukandet. Fråga uppkommer huruvida ett näringsförbud för arrendator skall medföra förverkande av arrenderätten. Vid förverkande uppkommer för arrendatorn ovan berörda negativa effekter avseende kapitalförstöring vid försäljning av inventarier, förlust av familjens boende m. m. Vidare lär markägaren drabbas av skada på grund av svårigheter att tillräckligt snabbt finna annan arrendator.

Kommittén föreslår att det skall bli möjligt att genom dispens undanta viss verksamhet från förbudet. Tekniken är således inte särskilda lagundantag utan dispens av domstol i varje särskilt fall. Det framhålls, s. 288, att särskilt i de fall ett undantagslöst näringsförbud skulle innebära att det blir omöjligt för vederbörande att försörja sig inom sitt yrke bör dispens kunna förekomma. LRF vill starkt understryka detta för det fall jord- och skogsbruksverksamhet intas under näringsförbudets område. Ett näringsförbud drabbar ju här hela familjen och yrkesverksamheten på ett utomordentligt ingripande sätt.

Kommitténs förslag innefattar också en bestämmelse (4 §) om förbud för den som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer eller att motta återkommande uppdrag av sådana närstående. Detta är ett mycket långtgående ingrepp i rådande familjeförhållanden som LRF hyser tveksamhet inför. Vad avser jord- och skogsbruksverksamhet torde förhållandena nödvändiggöra dispens av bl. a. ovan anförda skäl. Kommittén understryker också att dispens från detta närståendeförbud måste kunna ges och att domstolarna bör inta en förhållandevis generös attityd. LRF instämmer häri. Man måste respektera rådande arbetsgemenskap inom jord- och skogsbruksenheterna i landet.

Vad gäller avveckling av den näringsverksamhet som omfattas av förbud föreligger idag viss oklarhet om vilka åtgärder som är tillåtna. I jord- och skogsbruksverksamheter blir avvecklingsproblemen mycket besvärliga. En maka t. ex. som bedriver verksamheten tillsammans med sin make som drabbas av näringsförbud skall ju inte behöva sluta själv som näringsidkare och lämna gården. Jfr. dispensmöjligheten enligt ovan. Kommitténs majoritet föreslår att åtgärder som är ett led i avvecklingen skall kunna undantas från förbudet. En avvecklingstid som inte kan förlängas skall bestämmas. LRF noterar att experterna i kommittén i ett särskilt yttrande fram-

hållit att utrymme för avveckling bör skapas på så sätt att domstolen vid behov fattar ett särskilt beslut om att förbudet skall gälla från en viss senare tidpunkt. Experternas linje förefaller LRF mera praktisk mot bakgrund av att en avveckling i lantbrukarfallet tar åtskillig tid i anspråk om bl. a. omfattande kapitalförstöring skall undvikas.

LRF ifrågasätter om inte möjligheten att häva ett förbud på grund av ändrade förhållanden bör kvarstå. I lantbrukarfallet kan t. ex. ej förutsedda effekter av ett förbud motivera ett hävande. En genomförd omorganisation med nya delansvariga personer i lantbruket skulle även det kunna motivera ett hävande.

4.28 Landsorganisationen i Sverige (LO):

LO har inget att erinra mot förbudstiden. Vad gäller avvecklingen delar LO utredningens uppfattning att avvecklingstiden bör vara kort. Detta kan i och för sig medföra problem vid tillämpningen en övrig lagstiftning. LO anser att utredningen borde ha belyst dessa problem. Exempelvis borde utredningen ha belyst förhållandet mellan näringsförbud och arbetsrättslig lagstiftning. Dessa frågor måste utredas innan förslag läggs om näringsförbud. Exempelvis bör anställningsskyddslagens regler om saklig grund för uppsägning vid ett näringsförbud belysas, liksom vilken möjlighet arbetstagare har att erhålla eventuell uppsägningslön efter avvecklningstiden av en arbetsgivare som fått näringsförbud.

4.29 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

För att i viss mån komma åt uppenbara bulvanförhållanden föreslår kommittén förbud mot anställning hos vissa närstående för den som ålagts näringsförbud. TCO vill i detta sammanhang understryka vikten av att åtgärder vidtas mot bulvanförhållanden generellt inom området ekonomisk brottslighet. Organisationen vill här hänvisa till sitt yttrande över Ekokommissionens förslag om bulvanlagstiftning. Därför får näringsförbudskommitténs förslag ses som ett steg i rätt riktning. En brist med förslaget är att ytterligare ett närståendebegrepp införs – andra finns redan t. ex. i skattelagstiftningen. Från många utgångspunkter är det angeläget att begränsa antalet icke enhetliga men likartade begrepp i olika rättsliga sammanhang.

4.30 Centralorganisationen SACO/SR:

I 4 § lagförslaget föreslås att den som ålagts näringsförbud inte får vara anställd i en näringsverksamhet som drivs av en närstående m. m. Ur övervakningssynpunkt är detta en mycket betydelsefull bestämmelse, eftersom den till stor del undanröjer en av de väsentligaste svårigheterna vid övervakningen, nämligen att komma till rätta med viss typ av bulvanförhållande.

4.31 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

Förbundet tillstyrker – – – kommitténs förslag om verkan av näringsförbud. Förbundet vill särskilt påpeka vikten av närståendeförbudet med hänsyn till möjligheten att förhindra bulvanförfaranden.

4.32 Svenska Målareförbundet:

I förslaget begränsas utdömandet av näringsförbud till lägst tre och högst fem år. Förbundet kan för sin del instämma i förslaget, men anser att näringsidkare som under förbudstiden uppenbarligen inte förbättrat sina förutsättningar att bedriva näring inom ramarna för det tillbörliga, kan bli föremål för prövning om förlängt näringsförbud.

4.33 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Enligt näringsförbudskommitténs betänkande skall näringsförbud verka generellt, dvs. innefatta hinder mot alla sorters näringsverksamhet. Motivet härtill är enligt kommittén att förbud som endast avser viss typ av verksamhet skulle stå i strid med ändamålen bakom reglerna om näringsförbud. Undantag från förbudet gäller dock för grundlagsskyddad verksamhet. Om särskilda skäl föreligger kan dessutom en näringsidkare få dispens från förbudet såvitt avser en viss näringsverksamhet, en viss anställning eller ett visst uppdrag, 10 §.

Sådana näringsförbud som meddelas p. g. a. att en näringsidkare grovt åsidosatt sådana skyldigheter som följer med all näringsverksamhet, t. ex. att föra räkenskaper eller att betala skatter och avgifter, bör omfatta all näringsverksamhet. Däremot kan det ifrågasättas om inte ett näringsförbud bör kunna begränsas till vissa verksamhetsområden eller verksamhetstyper när det är fråga om åsidosättanden av mer speciellt slag. Det torde t. ex. inte föreligga tillräckliga skäl att hindra en person som fått näringsförbud p. g. a. att han varit VD för ett aktiebolag och därvid gjort sig skyldig till allvarliga brott mot miljöskyddslagstiftningen från att som enskild näringsidkare verka som ekonomisk konsult. Inte heller torde det vara behövligt – förutsatt att näringsförbudsmöjlighet införs på området – att hindra en person som enbart överträtt skyldigheter enligt arbetsrättslagstiftning och kollektivavtal från att driva verksamhet som ensamföretagare. Med tanke på att näringsförbud inte bör göras mer omfattande än nödvändigt, finns det anledning att införa en möjlighet att begränsa ett näringsförbud till ett visst verksamhetsområde eller en viss verksamhetstyp.

Det kan påpekas att behovet av en möjlighet att meddela dispens från ett näringsförbud kvarstår även om det blir möjligt att meddela begränsade förbud, eftersom behovet av en dispens kan uppkomma efter det att förbudet meddelats.

4.34 Stockholms kommun, stadsjuristen:

Enligt 4 § får den som ålagts näringsförbud inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i näringsverksamhet som drivs av närstående eller där närstående har en sådan ställning att denne skall jämställas med enskild näringsidkare. I lagtexten anges att som närstående skall räknas bl. a. barn och syskon. Med kännedom, om hur frekvent användningen av bulvaner är i dessa sammanhang bör personkretsen enligt juridiska avdelningens mening göras vidare, och i vart fall omfatta sådana närstående som avses i 29 a § konkurslagen.

4.35 Göteborgs kommunstyrelse:

Kommunstyrelsen vill – – – fästa uppmärksamheten på vissa enskildheter i förslaget.

Kommunstyrelsen vill erinra om att kommunerna bedriver en betydande affärsverksamhet, som vid tillämpning av näringslagstiftningen kommit att betecknas som näringsverksamhet. Förhållandet kan få betydelse framför allt när den kommunala verksamheten bedrives i bolagsform. Den som ålagts näringsförbud får inte enligt 3 § i förslaget vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Oklarare är förslaget när verksamheten bedrives i förvaltningsform. I 3 § föreslås att den som ålagts näringsförbud inte får utöva ledningen av näringsverksamhet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöras om detta avser även den offentliga förvaltningen.

Kommunstyrelsen konstaterar att den som meddelats näringsförbud förutsättes vara valbar till ledamot i en kommunal nämnd som handhar näringsverksamhet. Detta förhållande stämmer mindre väl överens med vad som föreslås gälla i aktiebolagsförhållanden. Kommunstyrelsen vill emellertid inte förorda någon inskränkning i valbarheten till kommunala uppdrag. De politiska partierna kan förväntas verka för att den som meddelats näringsförbud inte väljes till eller bibehålles vid kommunalt uppdrag av det slag som det här är fråga om.

4.36 Malmö kommunstyrelse:

1 §

Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år. Vidare föreslås enligt 14 § att näringsförbud vid överträdelse kan förlängas med högst fem år och vid flera förlängningar med högst fem år. Totalt kan således ett näringsförbud gälla högst 10 år. Dessa tider förefaller väl avvägda.

3 §

Det synes riktigt att ålagt näringsförbud även kan gälla för verksamhet i sådan ideell förening eller stiftelse, som driver näringsverksamhet.

5 §

Domstol skall kunna bestämma tiden för avvecklingen, och enligt kommentaren bör denna tid endast i undantagsfall sättas längre än tre månader. Häremot är intet att erinra.

10 §

Enligt denna paragraf öppnas möjligheter till dispens från näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud. Kommunstyrelsen finner det tveksamt om denna möjlighet bör finnas. Under alla förhållanden bör den tillämpas med största restriktivitet.

5 Förfarandet m. m. Ansvariga myndigheter och det rättsliga förfarandet. Tillfälligt näringsförbud m. m.

5.1 Justitiekanslern (JK):

I anslutning till vad kommittén har anfört beträffande möjligheterna att meddela tillfälligt näringsförbud vill jag framhålla följande. Som kommittén har uttalat (s. 339) kan ett tillfälligt näringsförbud ge mycket besvärande effekter för den som drabbas, effekter som många gånger inte kan repareras om det vid den slutliga prövningen skulle anses att förbud trots allt inte bör åläggas. I sådana fall kan man förvänta sig att vederbörande

näringsidkare vänder sig mot staten med anspråk på ersättning för den skada han har drabbats av. För klarhets skull bör det i ett motivuttalande e. d. anges att statens ansvar i sådana situationer begränsas till vad som följer enligt 3 § skadeståndslagen.

5.2 Göta hovrätt:

Utformningen av 6 § andra stycket är, med hänsyn till innehållet i 7 § andra stycket sista meningen, inte helt konsekvent. Hovrätten föreslår att 6 § andra stycket får följande lydelse: Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap rättegångsbalken får inte tillgripas i fråga om näringsförbud.

Enligt 7 § tredje stycket skall beslut om tillfälligt näringsförbud gälla omedelbart. Även när tillfälligt näringsförbud meddelas föreligger emellertid rätt till avveckling enligt 5 § (s. 419). I tydlighetens intresse bör i 7 § göras en hänvisning till 5 §.

Det bör gå att samordna forumreglerna i 11 § andra och fjärde styckena.

5.3 Stockholms tingsrätt:

Tingsrätten föreslår att 8 § 3 st i kommittéförslaget överförs till 6 § som ett tredje stycke.

Det i 7 § förslaget uppställda kravet för tillfälligt näringsförbud – att det är *uppenbart* att näringsförbud är befogat – framstår som så strängt att det hindrar en önskad tillämpning i praktiken och medför att lagrummet följaktligen inte blir meningsfullt. Om rekvisitet "uppenbart" skall vara uppfyllt lär tillfälligt näringsförbud kunna åläggas endast då beslutsunderlaget också medger ett slutligt ställningstagande i näringsförbudsfrågan. För att ett långvarigt frihetsberövande i form av häktning skall kunna ske i brottmål – ett frihetsberövande är det allvarligaste ingreppet mot den personliga integriteten – krävs såvitt avser skuldfrågan endast att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott. Strängare krav bör såvitt nu är i fråga knappast uppställas när det gäller frågan om näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom som sådan. Med beaktande av vad som anförts kan i 7 § ges följande lydelse.

Om sannolika skäl föreligger att näringsidkare, som avses i 1 § och 2 §, grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud i övrigt framstår som befogat får rätten meddela förbud etc. – – –

En annan tänkbar lösning är att för tillfälligt näringsförbud kräva att det framstår som sannolikt att näringsförbud slutligen kommer att meddelas.

5.4 Göteborgs tingsrätt:

Kommittén uttalar (s. 333 f) att en särskild tryckt handling med uppgift om näringsförbudets innebörd bör överlämnas till den som berörs av förbudet. Som framgår av vad tingsrätten har anfört ovan (avsnitt 4.3) har tingsrätten uppfattningen att informationen bör vara betydligt fylligare än vad kommittén synes avse.

– – –

7 §

På s. 422 uttalas som en förutsättning för tillfälligt näringsförbud "att bevisläget vad gäller skuldfrågan måste framstå som helt klart". Med uttrycket "skuldfrågan" måste åsyftas frågan om vederbörande har gjort sig skyldig till brott. Eftersom brott inte utgör en förutsättning för näringsförbud kan skuldfrågan inte rimligen tillmätas en avgörande betydelse vid bedömningen om tillfälligt näringsförbud är befogat.

5.5 Riksåklagaren (RÅ):

§ 6

Angående talerätten när det gäller näringsförbud har riksåklagaren vid kontakter med kommittén hävdat den ståndpunkten att endast en myndighet bör ha sådan rätt. Samordningsproblem och kompetenskonflikter kan annars uppkomma. Skäl att frångå denna grundläggande uppfattning föreligger enligt min mening inte. Kommittén har också föreslagit att allmän åklagare skall ha exklusiv talerätt. Emellertid har jag som ovan utvecklats den inställningen att åklagare endast bör handlägga näringsförbudsfrågor som har samband med brottslig handling.

Om näringsförbud däremot skall kunna meddelas utan att brottslig handling förekommit uppstår problem i fråga om vilken myndighet som skall föra talan i olika lägen. Som jag tidigare anfört talar åtskilliga skäl – både principiella och praktiska – mot att åklagaren handlägger ärenden, som inte grundar sig på brott. Svårlösta problem uppkommer också om annan myndighet skall föra talan i de fall åklagaren ej väcker åtal. Här angivna problem löses enligt min mening bäst genom att brottslig handling blir en förutsättning för näringsförbud. Som jag tidigare anfört är det då naturligt att åklagaren för talan om sådant förbud. Om däremot kommitténs förslag genomförs (näringsförbudet ej anknutet till brott) framträder svagheter både vid en ordning där åklagaren eller annan myndighet ensam har talerätt och vid en lösning där olika myndigheter skall dela på ansvarsområdet. I ett sådant läge förordar jag – särskilt mot bakgrunden av att det stora flertalet fall av näringsförbud torde komma att vara förenade med brottsliga handlingar – ändock en lösning där åklagaren ensam har talerätt. Från olika synpunkter framstår en sådan ordning, som ju också föreslagits av kommittén, som den mest lämpliga. Skulle en sådan lösning inte anses böra komma i fråga synes kronofogdemyndigheten vara det organ som bör ges rätten att föra talan om näringsförbud.

§§ 7, 8 och 9

Jag har inte något att erinra mot den föreslagna regeln om tillfälligt näringsförbud. I övrigt får jag beträffande avvecklingsverksamhet contra tillfälligt näringsförbud hänvisa till vad jag anfört vid § 5. Jag tillstyrker förslaget till utformning av §9.

5.6 Överåklagaren i Göteborg:

Med hänsyn till även i framtiden helt visst förekommande brottsmålsanknytning i näringsförbudsfallen synes ett bibehållande av nuvarande regler om att åklagare för talan och om anknytningen till brottmål vara helt riktigt.

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om tillfälligt näringsförbud tillstyrkes. Särskilda skäl i den nuvarande lagstiftningens 199 g § för meddelande av interimistiskt näringsförbud har vållat mycket huvudbry. Rättspraxis synes utvisa att särskilda skäl tolkats så att dessa inte ansetts föreligga när åklagaren inte kunnat visa att vederbörande avser att ägna sig åt näringsverksamhet som annat än anställd. Är man anställd anses man inte fortsätta näringsverksamhet och kan inte ens handlande får negativa följder för det allmänna eller borgenärerna och då är tillfälligt näringsförbud inte påkallat.

Även om hittills, som kommittén anfört, endast ett fall av hävande av näringsförbud föreligger, varvid en i ett statligt verk anställd vars avancemang hotades av förbudet, fick förbudet hävt, kan jag inte finna annat än

att nuvarande bestämmelser bör bibehållas. Kommitténs hänvisning till att man av nåd bör kunna få förbudet hävt är inte övertygande. Det synes mig osäkert om nådeinstitutet verkligen kan tillämpas i dessa fall. I vart fall är det mycket enklare med en domstolsprövning på begäran av den berörde.

– – –

Det är en utmärkt idé att föreskriva, att rätten skall överlämna en särskild redogörelse till den förbudet gäller om vad som avses med näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud. Förutsättningen bör dock vara att underrättelsen på sätt kommittén framhållit framställes på centralt håll.

5.7 Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län:

Enligt 7 § lagförslaget får tillfälligt näringsförbud meddelas om det är uppenbart att slutligt förbud är befogat.

Ett näringsförbud kan vara en mycket ingripande åtgärd och det skulle därför vara synnerligen olyckligt om ett tillfälligt förbud senare hävdes. Med hänsyn därtill bör också ett tillfälligt näringsförbud begränsas till de allvarligaste fallen. Jag vill dock ifrågasätta om inte kommittén gått för långt genom att använda ordet uppenbart. Med den valda formuleringen ställer man i stort sett samma krav på ett tillfälligt förbud som på ett slutligt. Man skulle kanske något tillspetsat kunna säga att man genom att använda ordet uppenbart avskaffat tillfälligt näringsförbud som självständigt institut. Jag vill därför föreslå att man väljer en något mindre restriktiv formulering.

5.8 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Kommittén föreslår (6 §) att allmän åklagare – liksom för närvarande – skall föra talan om näringsförbud. Som jag – – – framhållit kommer förbud att kunna meddelas utan samband med konkurs eller brott, således för förfaranden som inte ens bedömts vara värda att kriminalisera. Rent allmänt ifrågasätter jag om det är en åklagares uppgift att bedöma om en näringsidkare grovt åsidosatt sina åligganden. Då jag emellertid är medveten om att knappast några utredningar om näringsförbund i praktiken kommer att ske utom i samband med konkurs eller brott vill jag inte avstyrka förslaget.

5.9 Riksskatteverket (RSV):

Bland TSM finns flera som anser att TSM borde få föra talan om näringsförbud. TSM skulle också vara kompetent att klara av uppgiften. RSV anser att det i vissa situationer kunde vara rationellt med en sådan ordning. Enligt kommittén (s. 325 f) talar dock praktiska och principiella skäl mot att dela uppgiften på flera myndigheter. Mot bakgrund härav bör det enligt RSVs mening först prövas om förbättringar med de långa handläggningstiderna inte kan uppnås med det nuvarande systemet. Om så inte är fallet bör frågan tas upp till ny prövning.

5.10 Kronofogdemyndigheten i Göteborg:

Mot bakgrund av de betänkligheter som KFM hyser mot kommitténs överväganden vill myndigheten föreslå en annan totallösning av hela frågan om vem som skall utreda näringsförbudsmålen och vem som skall föra målen i tingsrätten. Vare sig kopplingen till eventuell brottsutredning efter polis/åklagares normala arbetsuppgifter är bärande skäl mot att målen

överförs till annan myndighet. Det kan tvärtom påstås att näringsförbudsmålen är väsenskilda från vanliga brottmål vilket talar mot hela den straffprocessuella kopplingen. Såsom utredningen själv nämner (s. 392) är det inte frågan om straffrättsliga överväganden utan prövningen är snarast "näringsrättsligt inriktad".

KFM i Göteborg vill för sin del föreslå att uppgifterna att utreda näringsförbudsmålen och föra dessa i tingsrätten tillförs landets KFM. Dessa myndigheter har i sin dagliga verksamhet vana av kontakter med illojala näringsidkare. De utredningar som verkställs framför allt om den ekonomiska skötsamheten ligger till grund för myndighetens agerande. Det är också bekant att de personer som meddelats näringsförbud och som enligt förvaltarens syn borde meddelas förbud är välkända för KFM på ett eller annat sätt. Påståendena om dubbelarbete ifall utredningarna ligger på annan hand än polismyndigheterna ter sig inte övertygande. Det skall noteras att mycket av det material som ligger till grund för polisens utredning är sådant som emanerar från KFM eller som med enkla åtgärder kunnat sammanställas där ur KFMs befintliga material.

Slutligt kan också anföras att kronofogdarna som tjänstemän p. g. a. sin utbildnings- och erfarenhetsbakgrund torde vara väl skickade att föra målen vid tingsrätten. Visserligen kan en överföring av nu nämnda uppgifter till landets KFM inte ske utan resurstilldelning men sannolikt blir detta alternativ billigare än om resurser skall tillföras polis/åklagarmyndigheter.

5.11 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

6 § Här utvecklas reglerna om förande av talan och utredning samt forum angående näringsförbud.

Något som bör diskuteras noga är frågan om vem som skall föra talan om näringsförbud. Även med den föreslagna utvidgningen i bestämmelserna torde de flesta näringsförbuden också i framtiden komma att drabba näringsidkare i konkurs. Detta medför naturligtvis att material, som är användbart och nödvändigt i en näringsförbudsprocess strömmar in till TSM i kommunikationen med förvaltare och gäldenär samt borgenär. TSM, som sålunda omedelbart vid konkursutbrottet får inblick i gäldenärens/näringsidkarns situation, bör följaktligen ha rätt att föra talan om näringsförbud. I varje fall är det i hög grad lämpligt att TSM får föra talan om interimistiskt näringsförbud. En lösning sådan som den skisserade är rationell och sakligt sett välunderbyggd men torde förutsätta att antalet tillsynsmyndigheter reduceras.

Förslaget beträffande forumregeln är enligt kronofogdemyndighetens i Malmö mening inte bra. Lagrummet bör omfatta både konkurslagens regel och den som föreslås i betänkandet. Ståndpunkten intages på grund av det ovan sagda om att de flesta förbudsfallen även i fortsättningen kommer att vara också konkursfall, vilket då skulle motivera att konkursforum behålls. I övriga fall kommer de föreslagna forumreglerna att gälla.

7 § Förslaget angående tillfälligt näringsförbud är enligt myndighetens mening mindre bra. Formuleringen "Om det är uppenbart att näringsförbud är befogat..." innebär i praktiken, att bevisläget måste framstå som helt klart, för att näringsförbud skall kunna åläggas en näringsidkare. Fråga är om bestämmelsen kommer att kunna tillämpas, eftersom beviskravet är så högt. En bättre formulering synes vara "Om det är sannolikt att någon kan åläggas näringsförbud och det är fara för betydande skada genom fortsatt näringsverksamhet, får rätten förordna om tillfälligt näringsförbud".

Det tillfälliga näringsförbudet utgör ett hårt ingrepp och de föreslagna reglerna synes mycket svåra att tillämpa. Detta sammantaget leder fram till uppfattningen, att de närmare omständigheterna i problemkomplexet bör utredas ytterligare.

5.12 Kronofogdemyndigheten i Stockholm:

Väckande av talan m. m.

KFM anser att övervägande skäl talar för ett bibehållande av nuvarande ordning att allmän åklagare för talan om näringsförbud vid allmän domstol. En uppdelning av talerätten i fall där åtal väcks för brott och övriga fall anser KFM mindre lämplig. Talan om näringsförbud utan samband med åtal torde endast förekomma i sällsynta fall. Den myndighet – tillsynsmyndigheten i konkurs (TSM) eller annan – som skulle föra talan i sådana fall skulle knappast få nödvändig vana vid handläggning av dessa ärenden. Vidare framstår det som klart opraktiskt om en åklagare efter att ha lett en förundersökning rörande brott och ifrågasatt näringsförbud skulle ha att överlämna näringsförbudstalan åt annan myndighet om åtal för brott av en eller annan orsak ej skall väckas. Än mer opraktiskt skulle detta framstå om talan redan väckts rörande såväl ansvar för brott som ifrågasatt näringsförbud och åtalet av någon anledning nedläggs, varvid åklagaren skulle behöva överlämna talan till annan myndighet.

Inte heller i fråga om tillfälliga förbud bör annan än allmän åklagare föra talan.

Om trots vad nu anförts en uppdelning av talerätten skulle äga rum vid KFM framhålla att TSM med sitt allmänna engagemang i näringsförbudsfrågorna och med den allmänna processvana som i andra sammanhang förutsätts hos denna, är klart lämplig för uppgiften.

Anmälningsskyldighet

KFM delar kommitténs åsikt att skyldighet att till åklagare anmäla fall för näringsförbud bör åvila konkursförvaltare och tillsynsmyndighet. Skyldighet för annan myndighet bör ej föreskrivas.

KFM vill dock ta upp frågan om behovet av nedbringande av den tid som förflyter från konkursbeslut till förvaltarens anmälan i förvaltarberättelse/-uppgift. Det är KFMs erfarenhet att förvaltarna i många fall anser sig behöva avsevärt längre tid för sina berättelser än kommittén redovisat (s. 79). Olika anledningar som KFM inte ansett sig böra ifrågasätta har uppgivits härtill. I sådana fall där skäl till näringsförbud framkommer på ett tidigt stadium borde förvaltaren ha skyldighet att göra anmälan härom fastän andra omständigheter som skall redovisas i berättelsen ännu ej färdigutretts. Ett tillägg till 55 § och 185 b § konkurslagen med sådant innehåll föreslås.

Tillfälligt förbud

KFM utgår från att polis och åklagare tilldelas sådana resurser att den tidsutdräkt som konstaterats ha varit fallet (s. 327), och som även är KFMs erfarenhet, kan nedbringas avsevärt. Även om polis och åklagare får tillräckliga resurser kommer utredningen i många fall av komplicerad ekonomisk brottslighet att dra ut på tiden. Det kan i sådana fall redan i början av utredningsarbetet vara uppenbart att näringsförbud är motiverat. KFM delar kommitténs uppfattning att institutet tillfälligt förbud bör komma till

användning oftare än hittills. Enligt KFMs mening bör åklagaren ha skyldighet att i varje särskilt fall så snart det lämpligen kan ske pröva om förutsättningar för tillfälligt förbud föreligger och i så fall omgående föra talan om sådant. Denna skyldighet bör inskrivas i lagen om näringsförbud.

5.13 Kronofogdemyndigheten i Sundsvall:

Myndighetens uppfattning är att det i framtiden torde bli ytterst svårt att få till stånd tillfälligt näringsförbud. Det torde vara hart när omöjligt att på ett tidigt stadium ha klart för sig att det är "uppenbart" att näringsförbud är befogat. Ordet uppenbart bör utbytas mot annat ord eller annan formulering syftande till att ge något vidare bedömningsram på detta preliminära stadium. Man kunde kanske analogisera med uttryckssätten beträffande anhållande och häktning. Med hänsyn till uttalanden om snabbhet i handläggningen och de regler om tidsfrister som finns angivna torde rättssäkerheten inte bli lidande om restikriviteten bleve något mindre.

5.14 Marknadsdomstolen (MD):

Kommittén har övervägt om marknadsdomstolen borde anförtros uppgiften att pröva ansökningar om näringsförbud. Kommittén har dock stannat för att de allmänna domstolarna, och åklagarna, även i fortsättningen bör ha huvudansvaret för tillämpningen av bestämmelserna. Också marknadsdomstolen anser övervägande skäl tala för att denna ordning behålls.

5.15 Konsumentverket:

Konsumentverket har inget att invända mot att näringsförbudsprövningen ligger kvar hos allmän domstol. En sådan ordning ter sig naturlig med tanke på de straff- och civilrättsliga frågor som ofta torde aktualiseras i mål om näringsförbud.

Verket har heller ingenting emot att man prövar en ordning där åklagaren har ensam talerätt i detta slags mål. I de fall där en förbudstalan aktualiserats av att ett företag har grovt åsidosatt gällande konsumentskyddsregler är det angeläget att åklagaren nära samråder med Konsumentverket/KO under förundersökningen och under rättegången.

5.16 Länsstyrelsen i Stockholms län

5.16.1 Taxeringsavdelningen:

Samband mellan skattebrottslagen – lagen om näringsförbud

För taxeringsavdelningen kommer anmälningar enligt lagen om näringsförbud i framtiden bli vanliga, dels för att vi utreder systematiska brott och dels för att vi utreder brott som medför betydande skada för staten. Dessa typer av brott har tidigare medfört att vi lämnat åtalsanmälningar. Under år 1983 lämnades från taxeringsavdelningen och uppbördsenheten i Stockholm 828 stycken åtalsanmälningar gällande brott mot skattebrottslagen. Ett antal av dessa anmälningar kommer att leda till att personer kommer att bli dömda till grovt skattebedrägeri. Vid bedömning om skattebedrägeri skall anses som grovt skall särskilt beaktas, om det rört mycket betydande belopp eller eljest varit av synnerligen farlig art (Skattebrottslagen 4 §). Under samma lagrum faller exempelvis både om man undanhållit ett belopp på 500 000 kronor från beskattning eller om man systematiskt undanhållit flera små belopp på sammanlagt 500 000 kronor.

I första paragrafen i förslag till lag om näringsförbud stadgas:

1 §

Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre år och högst fem år.

I specialmotiveringen förklaras paragrafen bland annat med följande om när näringsförbud bör anses påkallat:

sid 399.

I lagtexten binds de tre omständigheterna samman med ordet "och", inte med ordet "eller". Avsikten härmed är att det klart ska framgå att alla tre omständigheterna ska beaktas och att man alltså *inte* för att ålägga näringsförbud ska nöja sig med att konstatera att en av dem är för handen.

sid 397.

Det bör återigen anmärkas att det här inte är fråga om någon rekvisit i egentlig mening. Det är därför inte nödvändigt att här bestämt avgränsa när ett missbruk ska anses ha skett systematiskt. Det är inte heller nödvändigt att domstolen intar en bestämd ståndpunkt till frågan om missbruket ska anses ha skett systematiskt eller inte. Således är det inte heller nödvändigt att det här görs någon regelrätt uppsåtsbedömning. Det är dock klart, som redan sagts, att det måste ligga ett mått av beräkning i förfarandet för att man ska ha anledning att beakta det särskilt i enlighet med vad ovan sagts.

Specialmotiveringen tar även upp frågan om bokföringsbrott och uppbördsbrott på följande sätt:

sid 391.

Även brottslighet som traditionellt uppfattats som något mindre allvarlig – exempelvis vissa bokföringsbrott och uppbördsbrott – bör kvalificeras som ett grovt åsidosättande, om den upprepats under lång tid eller vid ett flertal tillfällen.

När man sedan tar upp exempel på frågor så tas ett rent gäldenärs- och skattebrott upp som exempel på när näringsförbud inte är adekvat:

sid 401

En rörelseidkare tar inför en hotande konkurs ut alla medel – ca. en halv miljon kronor – från företagets bankkonton och ger sig iväg med pengarna till utlandet. I övrigt har han skött sig klanderfritt. – I detta fall är, enligt kommitténs uppfattning, näringsförbud inte någon adekvat sanktion.

Taxeringsavdelningen anser att frågan om näringsförbud alltid skall tas upp i samband med att någon blir dömd för grovt skattebedrägeri. Framför allt är det viktigt att man får korrelation mellan lagarna. Den lucka som annars skapas kan medföra att den ekonomiska brottslingen föredrar att undanhålla endast ett stort belopp i stället för att undanhålla flera små belopp.

Taxeringsavdelningen föreslår

– att frågan om näringsförbud alltid tas upp till prövning när någon döms för grovt skattebedrägeri.

5.16.2 Uppbördsenheten:

Anmälningsskyldighet åligger enligt förslaget endast konkursförvaltare och tillsynsmyndighet. Kommittén diskuterar anmälningar från andra myndigheter och anför att det får anses vara en naturlig del av deras skyldigheter att fästa åklagarens uppmärksamhet på förhållanden som kan föranleda näringsförbud.

Uppbördsenheten finner det otillfredsställande att andra myndigheters rätt och skyldighet att göra anmälningar inte regleras närmare. De föreslagna reglerna för näringsförbud måste komma att medföra att frågan i de flesta fall aktualiseras innan en konkursutredning hinner göras.

Det är viktigt att myndigheternas informationer verkligen kommer till åklagarens kännedom. Polisens resurser kommer alltid att vara för små för att medge en konsekvent kontroll hos olika myndigheter. Myndigheter som vidtar åtgärder mot förfaranden i en viss näringsverksamhet får ofta kännedom om andra graverande omständigheter. Myndigheterna behöver stöd av regler annars kan det tänkas att vissa underlåter att göra anmälningar i avvaktan på konkursutredning eller på grund av osäkerhet om sekretessbestämmelserna, medan andra är mycket nitiska. Om rättstillämpningen ska bli enhetlig och effektiv och kunna omfattas med förtroende krävs det att likartade beteenden får en likartad prövning.

Uppbördsenheten anser att lagen bör innehålla bestämmelser om anmälningsskyldighet och anmälningsrätt som gäller generellt för alla myndigheter, t. ex.:

Myndighet, som gör anmälan om misstänkt brott i näringsverksamhet, ska, om det i övrigt föreligger sådana omständigheter som enligt 1 § ger anledning att anta att näringsförbud kan komma att åläggas, göra anmälan härom med angivande av omständigheterna ifråga.

Myndighet som i sin verksamhet har vidtagit åtgärd som föranlett sådan sanktion som anges i 1 §, får, om det i övrigt föreligger andra omständigheter som enligt 1 § ger anledning att anta att näringsförbud kan komma att åläggas, göra anmälan härom med angivande av omständigheterna i fråga.

En sådan reglering skulle medföra att myndigheterna alltid skulle få ta ställning till frågan om eventuellt näringsförbud och att åklagaren i befogade fall skulle få en bra utredning som grund.

5.17 Jönköpings polisdistrikt:

Det är viktigt att domstolen på yrkande av åklagare kan meddela ett tillfälligt (interimistiskt) näringsförbud att gälla under tiden som utredningen pågår. Härigenom undviker man de förseningar, som en utdragen utredning kan medföra. Att utredningen kan ta lång tid behöver icke alltid bero på att polis och åklagare har stora arbetsbalanser. Det finns goda möjligheter för en näringsidkare att förhala förfarandet och därigenom kunna fortsätta sin tvivelaktiga näring.

5.18 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Frågan om meddelande av näringsförbud *handläggs* nu av polis, åklagare och tingsrätt. Kommittén föreslår ingen ändring härvidlag. De brister i handläggningen, tidsutdräkt och oenhetlig lagtillämpning, som kommittén konstaterat avses bli undanröjda genom tydligare utformning av förutsättningarna för meddelande av näringsförbud, genom resurstillskott till polis och åklagare samt utvidgat samarbete med andra myndigheter.

5.19 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommittén föreslår, att talan om näringsförbud skall föras i tingsrätt av allmän åklagare (§ 6). När det gäller frågan om vilka myndigheter som skall ha ansvaret för utredning och för att föra talan har till kommittén i några fall framförts förslag om att överföra dessa funktioner från polis och åklagare till andra myndigheter, bl. a. till tillsynsmyndigheten i konkurser.

(TSM). Den klart dominerade uppfattningen har dock varit att ansvaret liksom i dag skall ligga på polis och åklagare. Länsstyrelsen delar denna uppfattning.

Eftersom anknytningen till konkurs släpps i kommitténs förslag, kan näringsförbud aktualiseras för näringsidkare, som över huvud taget inte är kända hos kronofogdemyndighet och TSM. Vid taxerings- och skatterevisioner kan uppdagas förhållanden, som motiverar näringsförbud också för näringsidkare, som utåt framstått som skötsamma i fråga om sina skyldigheter mot det allmänna och därför undgått att bli föremål för betalningsanmärkningar. Redan härav framgår, att TSM och kronofogdemyndighet inte bör anförtros uppgiften att föra talan om näringsförbud. Härtill kommer, att någon form av brott i de flesta fall finns med i bilden när näringsförbud kan bli aktuellt. Länsstyrelsen har för övrigt förordat, att brottslig handling skall vara en grundförutsättning för näringsförbud. Det framstår därför som naturligt – inte minst ur processekonomisk synpunkt – att åklagare liksom hittills skall ha exklusiv talerätt.

Konkurslagen innehåller bestämmelser om skyldighet för konkursförvaltare och TSM att anmäla till åklagare sådana fall där näringsförbud kan komma i fråga. Också inom andra områden än konkursområdet kan det framkomma omständigheter som motiverar anmälan till åklagare om ifrågasatt näringsförbud – särskilt som konkurs enligt kommitténs förslag inte längre skall vara en förutsättning för sådant förbud. Här kan som exempel nämnas länsstyrelsens ansvarsområde i fråga om skattekontroll och naturvård. Misskötsamhet som här uppdagas bör också kunna föranleda anmälan till åklagare. Länsstyrelsen anser därför, att konkurslagens regler om anmälningsskyldighet slopas och att det i stället i lagen om näringsförbud tas in en allmän bestämmelse om skyldighet för alla berörda myndigheter att till åklagare anmäla förhållanden som kan medföra förbud.

5.20 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Bokföringsbrott och skattebrott torde komma att vara dominerande orsaker till näringsförbud även i framtiden, antingen isolerade eller också i förening med andra brott i näringsverksamhet. Dessa brott upptäcks till allra största delen genom skatteförvaltningen och dess revisionsverksamhet. En av huvuduppgifterna för den verksamheten är just att identifiera och åtgärda företag som har bristfälligt underlag för sina skatteuppgifter, dvs. dålig bokföring, eller som av andra skäl lämnar missvisande uppgifter.

Detta innebär att det sannolikt blir skattemyndigheterna som kommer att ta initiativ till de flesta ärendena om näringsförbud. I dessa fall kan det vara inte bara lämpligt utan också nödvändigt att utnyttja skatterevisorernas särskilda kompetens för att göra den basutredning som behövs som underlag för förundersökningen i brottmålet. Härigenom sparas också tid och resurser hos åklagar- och polismyndigheterna. En sådan ordning bör bidra till att handläggningstiden förkortas avsevärt, vilket ju är ytterst angeläget bl. a. med tanke på huvudsyftet med näringsförbud – att förhindra fortsatt skada.

5.21 Sveriges domareförbund:

Förbundet kan – – – godta de föreslagna reglerna om förfarandet – – –.

5.22 Sveriges Advokatsamfund:

Med den utformningen förslaget fått rörande förfarandet i mål om näringsförbud, innebärande att talan skall föras av allmän åklagare vid allmän domstol, anser samfundet att rättssäkerhetsintressena – – – tillgodoses.

5.23 Föreningen Sveriges åklagare:

Föreningen delar kommitténs uppfattning att det även i fortsättningen bör vara allmän domstol som beslutar i näringsförbudsärenden på talan av allmän åklagare. En ordning med talerätt i vissa fall för fackmyndighet eller med delad talerätt mellan åklagare och annan myndighet skulle stöta på mycket stora praktiska svårigheter, även om ett sådant brottsrekvisit som föreningen i likhet med en minoritet inom kommittén föreslår skulle införas. Däremot är det självklart att ett ökat samarbete mellan fackmyndigheterna och åklagarna skulle vara till gagn för effektiviteten. Formerna för ett sådant utökat samarbete bör emellertid ankomma på Riksåklagaren och berörda fackmyndigheter att bestämma. Föreningen ställer sig helt bakom kommitténs uppfattning att åklagaren bör ges ökade resurser.

Föreningen delar kommitténs uppfattning att de *tvångsmedel* som idag står till buds i ett näringsförbudsmål (husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation) inte bör utökas. Om ett brottsrekvisit införs på sätt som föreningen föreslagit kan normalt förutsättningar för olika tvångsmedel föreligga redan på grund av brottet.

Vad kommittén anfört om *tillfälliga förbud* föranleder ingen erinran. Föreningen tillstyrker att lagtexten får den utformning som framgår av 7 § i den föreslagna lagen om näringsförbud. Nuvarande rekvisit "särskilda skäl" har uppenbarligen varit svårtolkat i nu aktuellt hänseende och något krav på risk för fortsatt skada bör inte uppställas för ett tillfälligt förbud. Det finns inget skäl att lägga uppgiften att väcka talan om tillfälligt förbud på annan än åklagaren.

5.24 Föreningen Sveriges kronofogdar:

Beträffande tillfälligt näringsförbud torde det vara nästan omöjligt att på ett tidigt stadium få klart för sig att det är "uppenbart" att näringsförbud är befogat. Ordet "uppenbart" bör bytas ut mot annat ord eller annan formulering för att ge något vidare bedömningsram i ett preliminärt stadium. Ett förslag är att analogisera med uttryckssätten beträffande anhållande och häktning. Detta torde inte innebära någon risk ur rättssäkerhetssynpunkt.

5.25 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

Kommittén har också behandlat forumfrågan. TCO delar kommitténs uppfattning att den nuvarande ordningen bibehålls innebärande, att enbart åklagare får föra talan samt att utredningen sköts av polis och att ärendena handläggs i tingsrätt. Huvuddelen av ärendena torde även med de ändrade reglerna komma att aktualiseras i samband med brottsutredningar.

5.26 Centralorganisationen SACO/SR:

Kommittén föreslår att rekvisitet för tillfälligt näringsförbud avsevärt skärps. Det kan i och för sig finnas skäl till en skärpning men JUSEK anser att en sådan formulering som innebär att domstolen föregriper den slutliga frågan om näringsförbud bör undvikas. Den slutliga prövningen föregås

oftast av en utredning som tar flera månader i anspråk. Också under denna tid kan det finnas mycket starka skäl för ett näringsförbud. Såsom förslaget utformats torde emellertid interimistiskt beslut i praktiken endast komma att meddelas då domstolen, i samband med att den skiljer sig från målet, önskar utsträcka näringsförbudet att gälla under tiden intill dess domen vinner laga kraft.

Från vissa håll, däribland från justitieombudsmannen, har ifrågasatts om det inte vore mest rationellt, att tillsynsmyndigheten förde talan om näringsförbud. JUSEK anser dock i likhet med kommittén att övervägande skäl talar för att allmän åklagare för sådan talan.

5.27 Svenska Metallindustriarbetareförbundet:

När det gäller kommitténs förslag om förändring av reglerna för utdömande av tillfälligt näringsförbud, delar förbundet kommitténs uppfattning att det är olyckligt om tillfälligt näringsförbud senare visar sig sakna grund. Kommitténs förslag att tillfälligt näringsförbud endast ska kunna utdömas i uppenbara fall kan emellertid få en annan lika olycklig effekt. Nämligen att inga tillfälliga förbud utdöms. Verkan av de risker förslaget innebär för domstolar och åklagare kan medföra att tillfälligt näringsförbud inte yrkas eller utdöms ens i uppenbara fall.

5.28 Svenska Målareförbundet:

Prövning av näringsförbund bör utöver polis, kronofogdemyndighet, och konkursförvaltare, kunna föreslås av konsumentombudsman, näringsfrihetsombudsman och av näringsidkaren berörd facklig organisation.

5.29 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Näringsförbudskommittén har övervägt (s. 203) om det borde införas en möjlighet att utdela uttryckliga varningar till näringsidkare som närmar sig "näringsförbudsgränsen". Någon sådan möjlighet föreslås dock inte, eftersom nackdelarna ansågs avsevärda och en näringsidkare själv bör kunna avgöra om hans agerande medför att näringstillstånd kan bli aktuellt. I detta sammanhang uttalar kommittén vidare att en dom för brott i näringsverksamhet bör anses utgöra en påtaglig varning. Åsikten har kommit till uttryck i 1 §, 2 st på så sätt att det vid bedömningen av om ett näringsförbud är påkallat särskilt skall beaktas bl. a. om missbruket fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Fakultetsnämnden delar kommitténs uppfattning att det inte bör vara någon förutsättning för meddelande av näringsförbud att varning tidigare utfärdats. Däremot bör det vara möjligt att utfärda varningar till näringsidkare som i sådan omfattning åsidosatt sina skyldigheter att gränsen för vad som krävs för att näringsförbud skall kunna utfärdas börjar närma sig. Det är svårt att inse vilka avsevärda nackdelar en sådan ordning skulle medföra. Det kan här erinras om att en möjlighet att utfärda varning regelmässigt finns inom etableringsrätten, t. ex. i yrkestrafiklagen och fastighetsmäklarlagen. Särskilt motiverad framstår möjligheten att utfärda varningar i de situationer då en näringsidkares åsidosättande av sina skyldigheter inte är av så allvarlig art att näringsförbud kan meddelas men en friande dom skulle kunna ge intrycket av att det är fritt fram att fortsätta den påtalade näringsverksamheten som förut.

5.30 Malmö kommunstyrelse:

7 §
Rätten skall i vissa fall kunna meddela tillfälligt näringsförbud. I och för sig kan man ställa sig tveksam till ett förbud som meddelas innan alla fakta i saken föreligger, men å andra sidan torde det vara nödvändigt med att snabbt ingripa i vissa fall. Kommunstyrelsen kan därför acceptera förslaget även i denna del.

6 Tillsynen över dem som meddelats näringsförbud. Ansvariga myndigheter. Tillsynens omfattning och inriktning. Samarbete mellan myndigheter m. m. Ändring i skatteregisterlagen. Resursfrågor.

6.1 Malmö tingsrätt:

Av största betydelse är att meddelade näringsförbud verkligen efterlevs. Det är här fråga om ett område där möjligheterna till kringgående är betydande och där hänsynen till den enskildes integritet lägger hinder i vägen för en verkligt effektiv övervakning. Enligt tingsrättens mening är detta det mest svårbemästrade problemet. Tingsrätten anser dock att några vägande invändningar ej kan riktas mot kommitténs förslag till lösning av problemet. Således anser tingsrätten i likhet med majoriteten att de kronofogdemyndigheter, som är tillsynsmyndigheter i konkurs, bör svara för tillsynen över dem som ålagts näringsförbud.

6.2 Göteborgs tingsrätt:

Tingsrätten delar uppfattningen att tillsynsmyndigheten i konkurs även fortsättningsvis skall vara övervakningsmyndighet. En överföring till polismyndighet av ansvaret skulle sannolikt – med hänsyn till de knappa resurserna och mångfalden av uppgifter – leda till sämre effektivitet i övervakningen.

I övrigt anser sig tingsrätten inte böra anlägga synpunkter beträffande övervakningen.

Det torde inte vara realistiskt att hoppas på snabbare handläggning och bättre övervakning utan att berörda myndigheter får resursförstärkning. Med hänsyn till vad tingsrätten har anfört (avsnitt 1.4) om vilka resultat som man kan uppnå genom näringsförbud är tingsrätten tveksam om man bör satsa ytterligare resurser på näringsförbudsinstitutet.

6.3 Riksåklagaren (RÅ):

Jag delar den uppfattning som majoriteten i kommittén förfäktar, nämligen att kronofogdemyndigheterna även fortsättningsvis skall ha uppgiften att övervaka att meddelade näringsförbud efterföljs. Praktiska skäl talar enligt min mening härför. När det gäller den speciella typ av brottslighet som en överträdelse av näringsförbud innebär synes kronofogdemyndigheternas möjligheter att i sin ordinära verksamhet upptäcka misstänkta överträdelser vara mer gynnsamma än polisens. Detta gäller givetvis även den kontroll av avvecklingsverksamheten som berörts under § 5. Oavsett om

näringsförbud grundas på brott eller inte anser jag att en sådan ordning bör gälla. I denna del tillstyrks således förslaget. Det väsentliga är att tillsynen effektiviseras.

När det gäller kommitténs förslag att kronofogdemyndigheten i sin övervakande verksamhet skall få hålla förhör med den som ålagts näringsförbud vill jag hävda en avvikande mening. Någon reglering av dessa förhör har inte föreslagits. Detta gör bl. a. att syftet med dessa förhör framstår som oklart. Det kan inte uteslutas att den föreslagna typen av förhör kan vara till men för den eventuellt kommande brottsutredningen. Enligt min uppfattning bör kronofogdemyndigheternas övervakning i första hand ske genom tillgängliga register. Även iakttagelser som kronofogdepersonalen gör i sin fältverksamhet bör utnyttjas. Så fort misstanke om överträdelse uppkommer bör myndigheten anmäla detta till polis eller åklagare. Jag vill i det sammanhanget betona vikten av att kronofogdemyndigheten dokumenterat alla uppgifter, iakttagelser och övriga åtgärder som föregått anmälan och att denna dokumentation bifogas anmälan. Därigenom underlättas brottsutredningen och risken minskar för att onödiga bevisproblem skall uppstå.

För att syftet med lagstiftningen skall kunna nås är det av vikt att utredningsresurser finns och att övervakning och kontroll av de personer som ålagts näringsförbud fungerar på avsett sätt. I annat fall blir förbudet föga verksamt. – – – Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det i första hand är nya och utvidgade sanktioner som behövs. Enligt min mening är det mera fråga om att myndigheterna har de resurser som erfordras för att tillgodose de krav som lagstiftningen ställer på dem. Det bör i detta sammanhang framhållas att den förstärkning på åklagarsidan med ett tjugofemtal Eko-tjänster som skett under de senaste åren har varit ett värdefullt bidrag för att öka åklagarväsendets slagkraft.

6.4 Överåklagaren i Göteborg:

Jag instämmer i att som hittills de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs bör vaka över näringsförbudens efterlevnad, men motsätter mig helt att tillsynsmyndigheterna skall kunna hålla förhör med den som ålagts näringsförbud. Enbart det förhållande att inte några regler föreslås som reglerar dessa förhör och möjliggör tvång för att säkerställa förhörens hållande får mig att hesitera inför förslaget. Av större vikt synes dock vara *dels att* polispersonal med sin särskilda utbildning och rutin är mer lämpade att hålla förhör *och dels att* stor risk föreligger, att bevis undanröjes om tillsynsmyndigheten går in och håller förhör utan tillgång till de tvångsmedel, som kan bli erforderliga.

6.5 Länsåklagaren i Stockholms och Gotlands län:

Enligt 13 § lagförslaget skall tillsynsmyndighet övervaka att näringsförbud efterlevs.

Kommittén har ingående diskuterat om polisen eller tillsynsmyndigheten skall vara övervakningsmyndighet. Majoriteten har valt tillsynsmyndighet. Jag tycker emellertid att de synpunkter som kommittén själv framfört närmast talar för att polisen bör vara övervakningsmyndighet. Det åligger ju polisen att upptäcka och beivra brott och den nu aktuella övervakningen går mycket naturligt in under ekorotlarnas verksamhetsområde.

Man kan fråga sig vilka möjligheter en tillsynsmyndighet har att upptäcka en överträdelse. Såsom kommittén har beskrivit det är tjänstemännen i stort sett hänvisade till registerspaning. Man nämner visserligen även att

viss yttre spaning kan äga rum. Kommittén anser dock uppenbarligen att en tillsynsmyndighets möjligheter att upptäcka överträdelser är alltför begränsade. Man har därför gett tillsynsmyndigheten möjlighet hålla förhör med den som ålagts näringsförbud. Denna lösning anser jag vara olycklig ur både principiell och praktisk synvinkel. En tjänsteman på en tillsynsmyndighet kan nämligen komma i den situationen att han i praktiken inleder förundersökning, en situation som han varken har erfarenhet av eller utbildning för. Utöver detta vill jag tillägga att mina erfarenheter av tillsynsmyndighets övervakningsarbete är ganska dåliga.

Jag anser således att polisen skall vara övervakningsmyndighet.

6.6 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Det har i förslaget diskuterats om bl. a. kronofogdemyndigheterna eller polisen skulle vara ansvariga för tillsynen. Tillsynsskyldigheten är en ny arbetsuppgift och oberoende av vilken myndighet som skall utöva tillsynen är effektiviteten helt beroende av vilka resurser som ställs till förfogande för ändamålet. Då denna tillsyn syftar till att uppdaga brott ligger det närmast till hands att polisen utövar verksamheten. Näringsförbud kan ådömas utan samband med brott. Då även kopplingen till konkurs föreslås slopad får man förutsätta att viss verksamhet förekommer för att kontrollera om näringsidkare grovt åsidosätter sina åligganden. Denna kontroll synes av ekonomiska skäl knappast kunna ske på annat sätt än genom registerspaning och genom skatterevision. På detta stadium är det enligt min mening lämpligast att kronofogdemyndigheten har ansvar för att frågan om näringsförbud skall aktualiseras. Eftersom det är olämpligt att flera myndigheter har att utöva kontroll över näringsverksamhet talar övervägande skäl för att kronofogdemyndigheterna har ansvar för tillsynen både beträffande kontroll huvuvida näringsidkare grovt åsidosatt sina åligganden och om näringsidkare överträtt näringsförbud.

6.7 Länsåklagaren i Norrbottens län:

För att förhindra och upptäcka överträdelser av näringsförbud krävs en effektiv tillsyn. Idag är det de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs som också har ansvaret att övervaka att näringsförbud efterlevs. Också i fortsättningen bör kronofogdemyndigheten anförtros tillsynsuppgiften. Så fort tillsynsmyndigheten misstänker eller får indikationer på att överträdelse av ett näringsförbud äger rum bör detta anmälas till åklagare. Det finns ej några skäl till att tillsynsmyndigheten skall ges befogenhet att kalla till förhör. Föreligger misstanke om överträdelse eller finns skäl för mer ingående spaning på personen ifråga skall anmälan göras till åklagare varvid polisen i samarbete med åklagare får fortsätta undersökningarna. Finns ej misstanke om att vederbörande överträder ett givet näringsförbud finns ej heller skäl att kalla vederbörande till förhör. Polismyndigheten har den spanings- och förhörsvana som krävs för att på ett effektivt sätt följa upp och utreda överträdelser av näringsförbud.

6.8 Datainspektionen:

Näringsförbudsuppgifter i kreditupplysning

Den som åläggs näringsförbud utsätts därigenom alldeles uppenbart för ett intrång i personlig integritet. I princip är emellertid inte detta intrång otillbörligt.

För att näringsförbud skall bli effektivt fordras att beslutet härom är tillgängligt som en varningssignal för omgivningen. Den som ålagts näringsförbud torde ha större benägenhet att överträda gällande regler – det är det som är grunden till förbudet, och det gör också kontroll av att förbudet inte överträds angelägen. Någon aktiv informationsspridning genom myndighets försorg har hittills inte förekommit av uppgifter om meddelat näringsförbud. Datainspektionen delar kommitténs uppfattning (s. 366) att någon publicering genom kungörelse, annonsering eller liknande inte bör ske. Däremot sprids uppgifterna, som kommittén anför på s. 362 i betänkandet, av kreditupplysningsföretag. (Datainspektionen har i sina föreskrifter till kreditupplysningslagen angivit att uppgift om näringsförbud får insamlas och lagras av kreditupplysningsföretagen och att uppgiften får utlämnas även i s. k. personupplysningar, se DIFS 1981: 2 avsnitt 3.1 första meningen.) Kommitténs uppgift att även ett inkassoföretag inhämtar uppgifter ur RSV:s näringsförbudsregister torde grunda sig på en missuppfattning. (Kreditupplysningsskriften Svensk Handelstidning Justitia ägs ingalunda av ett inkassoföretag.)

Kommitténs majoritet föreslår att näringsförbud även i framtiden skall kunna meddelas även om den förbudet avses gälla inte fällts för brottslighet, medan en minoritet föreslår att en fällande brottmålsdom bör vara en förutsättning för näringsförbud.

I den mån minoritetens förslag i denna del läggs till grund för lagstiftning uppkommer en situation där det av uppgift om ett föreliggande näringsförbud – som måste vara offentligt – framgår att vederbörande blivit dömd för brott – vilken senare uppgift i t. ex. allmänt kriminalregister är sekretessbelagd. Gällande rätt medför då att den nuvarande spridningen av uppgifter om näringsförbud i kreditupplysning normalt inte kan ske. Enligt 6 § kreditupplysningslagen (1973: 1173, senast ändrad 1984: 394) får uppgift om att någon misstänkts eller dömts för brott icke insamlas, lagras eller utelämnas i kreditupplysning om inte datainspektionen lämnat medgivande härtill. Datainspektionen får endast lämna medgivande om synnerliga skäl föreligger. Det kan knappast göras gällande att synnerliga skäl föreligger såsnart ett näringsförbud meddelats.

Då det likväl är angeläget att uppgift om näringsförbud kan lämnas i kreditupplysningar synes erforderligt att för det fall minoritetsförslaget läggs till grund för lagstiftningen i denna del nämnda bestämmelse i kreditupplysningslagen kompletteras med ett undantag för uppgift om näringsförbud.

Föreslagen ändring av skatteregisterlagen m. m.

Frågorna om näringsförbudsregistrets inlemmande i utsökningsregistret och om kronofogdemyndigheternas registerspaning i egenskap av tillsynsmyndigheter för meddelade näringsförbud, vari frågan om ändring i skatteregisterlagen (1980: 343) utgör en delfråga, upptas av datainspektionen i annan ordning. Inspektionen finner dock skäl att i detta sammanhang instämma i de synpunkter som ledamoten i kommittén Joakim Ollén reservationsvis anfört på s. 445–446 i betänkandet. Det bör därvid särskilt betonas att antalet registrerade näringsförbud f. n. uppgår till blott ett hundratal (s. 75), vilket torde innebära att åtskilliga kronofogdemyndigheter inte har tillsyn över något näringsförbud. Kommitténs förslag i övrigt bör enligt kommitténs egen uppfattning (s. 185) enbart medföra en begränsad ökning av antalet förbud.

Som framgår av kommitténs redovisning (s. 67), förekommer inskränkningar i näringsfriheten på en rad områden. Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. Har fysisk person (enskild firma) eller handelsbolag vederbörligt tillstånd att bedriva viss sådan verksamhet när fråga uppkommer om meddelande av näringsförbud mot näringsidkaren (eller bolagsmannen i det näringsidkande handelsbolaget) uppkommer normalt även fråga om återkallande av tillståndet.

Regler för återkallande av tillståndet finns normalt i de författningar som reglerar tillståndsgivningen. Ett näringsförbud – enligt såväl gällande rätt som enligt kommitténs förslag – innebär förbud även mot utövande av den verksamhet vederbörande i särskild ordning fått tillstånd att bedriva. Kommittén diskuterar denna fråga (s. 322) och finner att tillståndet skall återkallas av den myndighet som meddelat tillståndet med åberopande av näringsförbudet som grund.

Detta förutsätter emellertid att tillståndsmyndigheten på lämpligt sätt får kännedom om förbudet. Denna fråga berörs inte av kommittén. Domstolen som meddelar näringsförbud bör således, om det är känt att näringsidkaren haft sådant särskilt tillstånd på lämpligt sätt åläggas att underrätta tillståndsmyndigheten.

Detta bör gälla även för tillfälligt näringsförbud enligt 7 § i föreslagen lagtext. Det synes dock tveksamt om ett sådant tillfälligt näringsförbud i sig kan läggas till grund för en återkallelse av tillståndet.

Kerstin Gustafssons skiljaktiga mening

Jag anser att hänvisningen till Joakim Olléns reservation i betänkandet bör utgå. Stycket rörande föreslagen ändring av skatteregisterlagen m. m. bör således sluta med orden "i annan ordning".

6.9 Riksskatteverket (RSV):

Även om uppgiften att upptäcka och beivra brott primärt tillhör polisens område talar starka skäl för att ha kvar förstahandskontrollen hos TSM. Den kännedom som TSM i de flesta fall har om de personer som fått näringsförbud och deras förhållanden bör tas till vara i övervakningen. TSM kan också allmänt antas ha ett större intresse än polisen för att kontrollera efterlevnaden av näringsförbud.

Efterlevnadsfrågan har i betänkandet blivit föremål för mera genomgående analys än var fallet vid lagens tillkomst. Genom att uppgiften härigenom fått fastare konturer kan kontrollen förväntas bli aktivare än den hittintills varit på de allra flesta håll. RSV anser därför, i likhet med majoriteten i kommittén, att efterlevnadskontrollen också i framtiden skall vara en uppgift för TSM.

För att kunna bättre bevaka att näringsförbud inte överträds behöver TSM starkare ställning än vad kommittén givit myndigheten. Man bör hålla i minnet att näringsförbud meddelas endast personer som på grovt sätt brutit mot vad som gäller på näringslivets område. Om en person fått näringsförbud, som han därefter överträder, är det närmast uppenbart att han inte avslöjar sitt brott genom att ärligt svara på TSMs osanktionerade frågor.

TSM bör ges möjlighet att tvångsvis kunna skaffa sig information om en person som meddelats näringsförbud. Myndigheten bör därför kunna kalla

till förhör, vid äventyr av vite eller hämtning. TSM bör också få rätt att göra en kontrollerande förrättning på den plats där vederbörande verkar, eventuellt efter det att anledning därtill uppkommit.

Det kan också ifrågasättas om TSM borde ha rätt att skaffa information från annan än den som ålagts näringsförbud. Detta kan i viss mån ske om den person som fått näringsförbud är föremål för t. ex. kronofogdemyndighetens indrivningsåtgärder och det av utsökningsbalkens regler följer att tredje man får höras. Att enbart för att kontrollera efterlevnaden av näringsförbud hålla förhör t. ex. med vederbörandes bankkontakter kan däremot vara tveksamt. I vart fall kan TSM inte ha större befogenheter än polisen har i samband med utredning om misstänkt brott.

Kontrollen av avvecklingen kommer att underlättas genom att domstolarna – för att bl. a. ta ställning till avvecklingstidens längd – enligt förslaget bör skaffa närmare utredning om vederbörandes samtliga verksamheter. Syftet skulle främjas ytterligare om domstolarna gjordes uppmärksamma på att de, när så är möjligt, i domen bör ange "inblandade" juridiska personers organisationsnummer.

Enligt betänkandet skulle TSM, så fort en misstanke om överträdelse uppkommit, lämna ärendet till polisen (s. 431 f). Det finns emellertid skäl att anta att polisens resurser och prioritering inte skulle tillåta en snabb och aktiv utredning om anmäld misstanke. RSV anser därför – i likhet med de TSM som yttrat sig till verket – att det bör åligga TSM, såsom övervakningsmyndighet enligt 13 §, att närmare utreda frågan innan ärendet (eventuellt) lämnas till polisen.

– – –

13 § andra och tredje styckena

I bestämmelsen bör anges att "Myndigheten får hålla förhör" och att "Rätt myndighet är den kronofogdemyndighet inom..." eftersom någon tillsynsmyndighet inte finns enligt detta lagförslag. I motiven bör betonas att bestämmelserna syftar på kronofogdemyndighet i sin egenskap av tillsynsmyndighet i konkurser.

Förordning om ändring i förordningen om näringsförbudsregister

6 §

Alla KFM – inte bara TSM – bör underrättas om uppgifter i näringsförbudsregister.

Beslut angående dispens skall anmälas till näringsförbudsregister och tas in där.

6.10 Kronofogdemyndigheten i Falun:

Vad beträffar tillsynen över meddelade näringsförbud har kommittén fastnat för att landets TSM även fortsättningsvis skall handha denna uppgift. I slutändan har man här valt mellan polis och kronofogdemyndighet (TSM). Kronofogdemyndigheten i Falun finner det helt naturligt att TSM bibehåller denna uppgift trots att sambandet med konkurs föreslås upphöra. Det allt övervägande antalet fall i vilka en person meddelas näringsförbud kommer även i fortsättningen att ske i samband med konkurs. Hur skall "näringsförbudssituationer" uppmärksammas om inte konkurs föreligger? Kommer åklagaren att inleda förundersökning? Kommer ev. utredning att föranleda åtal? Hur ställer sig domstolen? Fallen av näringsförbud utanför konkursförfarandets ram kommer med all sannolikhet att vara få. Det sist sagda föranleder också kronofogdemyndigheten att anta att myndighetens

tillsynsroll beträffande avvecklingen kommer att vara minimal. Man skulle annars kunna befara att just i dessa fall skulle mycket stora insatser behöva göras eftersom en avveckling av en rörelse liknar den som förvaltaren tvingas göra i rörelsekonkurser. Men som sagts torde dessa fall bli sällsynta. Mot denna bakgrund har myndigheten ingenting att erinra heller mot denna del i förslaget.

6.11 Kronofogdemyndigheten i Göteborg:

Beträffande reglerna om övervakning av meddelade näringsförbud välkomnas nyheterna. Särskilt angeläget ter det sig att TSM ges möjlighet att kalla till förhör. I kommitténs överväganden framskymtar att förhör skulle endast tillgripas om skäl föreligger men enligt vår uppfattning bör det, oberoende av misstankar, vara en rutinåtgärd att vederbörande inkallas till förhör eller besvarar skriftliga frågor inom vissa tidsintervaller. Enligt KFMs uppfattning är det emellertid påkallat att TSM ges möjlighet att tillgripa vite alternativt hämtning om personen i fråga inte efterkommer myndighetens kallelse till förhör. Förslaget att då göra övervakningen till ett polisiärt ärende är ägnat att i många fall skapa komplikationer exempelvis vad avser informationsförmedling etc. Förfarandet blir dessutom tungrott med inslag av diskussion av behörighetsfrågor och kommunikationsproblem.

Överhuvud ställer sig KFM tveksam till resonemanget å s. 350 nederst och s. 351 överst om skälen till att se övervakningen som en polisiär uppgift. Överträdelse av en näringsrättslig sanktion måste ses som ett agerande väsensskilt från vanlig brottslighet. En övervakning av nu nämnt slag torde under alla förhållanden ligga närmare till för exempelvis KFM som har större vana från personers agerande som näringsidkare och olika företagskonstruktioner. En svaghet i utredningen ligger i att man inte tillräckligt tydligt analyserat å ena sidan TSMs och å andra sidan polisens roll i övervakningsfrågan. Skall polisen inleda förundersökning när person inte inställt sig till förhör hos TSM? Är TSM frånkopplat ansvaret om anmälan gjorts till polismyndighet? Fullt möjligt är att den dömde intar olika attityder gentemot polismyndigheten resp TSM med risk för att ärenden bollas mellan myndigheterna.

6.12 Kronofogdemyndigheten i Kristianstad:

Bestämmelsen i 199 a § konkurslagen bör inte finnas kvar i den nuvarande utformningen. Inga åtgärder synes vidtas för att beivra överträdelser och därför är det bättre att slopa den eller ändra den så att den får ett innehåll som blir tillämpat.

Kronofogdemyndigheten tillstyrker att tillsynsmyndigheterna i konkurser också i fortsättningen skall övervaka näringsförbuden. Förslaget innebär att den nuvarande oklarheten om omfattningen av tillsynsmyndigheternas övervakning försvinner. Övervakningen föreslås omfatta inte bara att befintliga företag avvecklas utan också att nyetablering inte sker. Det stämmer väl med kronofogdemyndighetens uppfattning om vad tillsynsmyndigheten bör utföra i övervakningshänseende.

Det är självfallet en fördel att tillsynsmyndigheten kan hålla förhör med den som ålagts näringsförbud. Kronofogdemyndigheten utgår emellertid från att gällande rätt inte utgör något hinder mot att tillsynsmyndigheten tillfrågar den som har näringsförbud om sådana omständigheter som har betydelse för bedömningen av om förbudet efterlevs. Sådana frågor förutsätts för övrigt få ställas också till tredje man även om metoden naturligtvis

ställer krav på återhållsamhet för att inte i onödan utsätta den som fått näringsförbud för obehag.

Kronofogdemyndigheten anser att den föreslagna regeln att tillsynsmyndigheten får hålla förhör kan motverka sitt syfte. Om det är en riktig bedömning att frågor om efterlevnaden av näringsförbud får ställas redan enligt gällande rätt, både till den som har näringsförbud och annan som kan antas kunna lämna upplysningar i saken, kan den inskrivna rätten att hålla förhör med den som har näringsförbud möjligen tolkas så att frågor om efterlevnaden av förbudet inte får ställas till annan. Därmed skulle uppkomma en osäkerhet om vad som är tillåtet och kanske en försvagning av den övervakning som sker f. n.

Däremot anser kronofogdemyndigheten att den föreslagna bestämmelsen om förhör kan öka effektiviteten i övervakningen om den kombineras med sanktioner på motsvarande sätt som är fallet med förhör enligt utsökningsbalken och utvidgas till att gälla också tredje man.

6.13 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

Beträffande – – – förhör lider förslaget av en brist. Fastslående av befogenheter för TSM saknas. TSM måste kunna göra ingrepp för att nå sina syften och bör få tillämpa förhörsinstitutet enligt utsökningsbalkens bestämmelser. Härigenom ges också möjlighet att hålla förhör med tredje man, som måste åläggas upplysningsskyldighet. Vidare måste sanktioner kunna riktas av TSM mot tredskande.

TSM måste få rätt att erhålla upplysning redan i inledningsskedet om hur avveckling är tänkt att gå till och sedan i fortsättningen förlöper. Näringsidkaren kan komma att ha visst inflytande på verksamheten trots avvecklingen t. ex. genom bankförbindelser i form av borgensåtaganden m. m.

En annan förutsättning för en väl fungerande tillsynsfunktion är, att åklagare inför varje mål om näringsförbud håller TSM underrättad om situationen exempelvis för att yrkanden från företagaren skall kunna bedömas. Redan från denna tidpunkt måste TSM alltså ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter i näringsförbudsfrågan. T. o. m. redan under polisutredning måste TSM informeras om den misstänktes situation.

12 § Bestämmelser om näringsförbudsregister skall tas in i förordningen om näringsförbudsregister. Av förordningen bör också framgå, att beslut om näringsförbud skall registreras i skatteregistret.

13 § Beträffande TSM:s tillsynsskyldigheter är inte annat att säga än att myndigheten vill återkoppla till det tidigare – – – sagda om att förhör skall få hållas av TSM enligt utsökningsbalkens regler. Vidare måste ges möjlighet att förhöra även tredje man och denne måste åläggas upplysningsskyldighet, vilket är särskilt viktigt för att TSM skall kunna genomföra sin tillsynsuppgift på rätt sätt.

6.14 Kronofogdemyndigheten i Stockholm:

Ansvarig myndighet för efterlevnadskontroll

Uppdagande och beivrande av brott är en av polisens huvuduppgifter. Det kan därför tyckas naturligt att övervakning av efterlevnaden och beivrande av överträdelser skulle vara en uppgift för polisen. Kommittén har i betänkandet på flera ställen understrukit vikten av att efterlevnadskontrollen blir verkligt effektiv. KFM delar till fullo denna uppfattning, men känner

sig tvcksam till polisen som kontrollmyndighet. Anledningen härtill är att uppgiften hos polisen skulle få en låg prioritet. Andra komplicerade ekonomiska brottsutredningar är så krävande att näringsförbudskontrollen skulle få komma i andra hand. KFM är därför positiv till kommitténs förslag att tillsynsmyndigheterna skall vara ansvariga för kontrollen. Dessa myndigheter har som central uppgift att verka för ett väl fungerande konkursinstitut. Näringsförbudsinstitutet har en naturlig anknytning till konkurs. Det förhållandet samt den roll tillsynsmyndigheterna hittills haft i näringsförbudsfrågorna gör att KFM känner uppgiften som närliggande och naturlig.

Med de knappa resurser TSM alltsedan dess tillkomst arbetat med har efterlevnadskontrollen inte kunnat ges den prioritet den borde ha. Med redan beslutade personella förstärkningar och med den ytterligare resursökning som måste följa om kommitténs förslag genomförs kommer TSM att förfoga över tillräckliga resurser för en effektiv övervakning. För att nå detta mål krävs dock större befogenhet i kontrollarbetet än kommittén föreslagit. Frågan härom utvecklas nedan.

Hur skall kontrollen gå till?

Det är KFMs erfarenhet att de personer som ålagts näringsförbud i de flesta fall är särskilt svårarbetade. Det är inte fråga om några dunungar. De är erfarna och slipade i umgänget med myndigheter. De är i många fall försedda med rådgivare och vet väl att tillvarata sina rättigheter. En del kan förväntas inställa sig villigt när myndigheten kallar till förhör. Andra åter kan förväntas inte avhöras alls. Man kan aldrig utgå från att erhållna uppgifter är riktiga utan sådana måste alltid kontrolleras. Kommittén har i betänkandet på åtskilliga ställen givit uttryck för uppfattningen att man genom kontroll i olika register kan avgöra om grund för misstanke om överträdelse föreligger. KFM delar inte kommitténs uppfattning. Registren kan visserligen vara till hjälp vid framtagande av ett grundmaterial för vidare undersökning, men uppgifterna kan inte tas för goda annat än i sällsynta undantagsfall. Om exempelvis en person som ålagts näringsförbud vid registerkontroll visar sig ha anmäld arbetsgivare eller uppbära sjukpenning kan förhållandet inte anses vara tillräckligt för avslutande av utredningen. Vidare kontroll måste göras om den skall vara tillfredsställande.

För att bilda sig en uppfattning om värdet av den registerkontroll som kommittén föreslagit (s. 356 ff) har KFM låtit utföra kontroll av 54 personer som ålagts näringsförbud av tingsrätt i Stockholms län. Kontrollen har utförts i de av kommittén föreslagna registren med undantag av ställföreträdarkontroll i aktiebolagsregistret, som inte varit åtkomligt. Av resultatet kan enligt KFMs uppfattning följande bedömning göras:

- en person behöver inte f. n. ytterligare kontrolleras då han innehar anställning där införsel pågår
- åtta personer har anmäld anställning, men den inkomst som redovisats hittills är så låg att fortsatt undersökning måste göras
- en person synes vara anställd hos närstående
- en person har registrerats som skattskyldig för mervärdeskatt under tid då förbudet gäller. Förhållandet har anmälts till tillsynsmyndigheten i det område där vederbörande är bosatt.

Undersökningen visar enligt KFMs mening att den av kommittén förordade registerkontrollen kan vara av ett tvivelaktigt värde och konstaterar samtidigt att kontrollen inte givit någon i sammanhanget intressant information alls rörande 43 av de undersökta personerna. Av övriga måste uppsökande kontroll göras i 9 fall.

Som kommittén också funnit (s. 355) måste alla som får näringsförbud utsättas för en uppsökande övervakning. Vid kontorsspaning erhållna uppgifter måste i regel kontrolleras genom yttre spanings- och kontrollåtgärder. En personlig kontakt med den förbudet gäller är normalt nödvändig. Sådan kontakt kan uppnås genom den anvisade möjligheten att hålla förhör. Den kan också uppnås genom att tillsynsmyndigheten besöker vederbörande.

Till skillnad från vad kommittén redovisat som sin uppfattning anser KFM att ärende om ifrågasatt överträdelse inte bör överlämnas till polisen utan att tillräcklig grund för skälig misstanke om överträdelse föreligger. Sålunda anser KFM inte att obstruktion från den övervakades sida (vägran att lämna svar på frågor, underlåtenhet att inställa sig på kallelse, vägran att lämna tillträde till lokal m. m.) utgår sådan grund för misstanke. Om inte polisen i samband med anmälan förses med tillräcklig grund för misstanke om överträdelse torde ärendet få låg prioritet. KFM har sett åtskilliga exempel på detta när det gäller konkursförvaltares brottsanmälningar. Grunderna för uttalade misstankar har enligt polisen varit så svaga att ärendet inte ansetts böra tas upp med hög prioritet. Denna fråga har varit uppe till behandling mellan KFM och polis/åklagare.

KFM anser sålunda att ärendet inte skall överlämnas till polisen förrän det är mer eller mindre klart att överträdelse förekommer. För att kunna utreda frågan så långt är det nödvändigt att tillsynsmyndigheterna ges befogenheter utöver vad kommittén föreslagit. Sålunda bör samma tvångsmedel stå till buds vid utebliven inställelse till förhör som gäller när kronofogdemyndighet kallar till förhör enligt utsökningsbalken. Dock måste, som ovan framhållits, tillsynsmyndigheten räkna med att så gott som alltid behöva kontrollera lämnade uppgifter. Detta gäller även om de lämnats under straffansvar. Mot bakgrunden av karaktären hos det klientel varom fråga är, känner därför KFM ett starkt behov av ytterligare befogenheter. Sålunda borde tillsynsmyndigheterna ha befogenhet att göra förrättning på den plats där den verksamhet bedrives, som misstänks innebära en överträdelse av förbudet. Sådan förrättning bör kunna ske utan föregående underrättelse. Vid dessa förrättningar kan ett akut behov uppkomma att eftersöka och omhänderta bevismaterial. Tillsynsmyndigheterna bör därför utrustas med befogenhet som möjliggör detta.

Kommittén har diskuterat frågan om tvångsmedel till tillsynsmyndigheternas förfogande i kontrollarbetet men funnit att behov härav inte föreligger då ärendet i stället kan överlämnas till polisen. Att KFM likväl föreslår sådana befogenheter har sin grund i att TSM har upplevt problemen och känner att den föreslagna lösningen inte skulle komma att medföra den effektivitet i kontrollen som är en förutsättning för hela institutets funktion. Om någon anser att en sådan utvidgning av tvångsmedlens användning är förenad med betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt eller annan synpunkt vill KFM erinra om att myndigheten redan i dag har den för TSM föreslagna rätten att genomföra förrättning, nämligen i samband med indrivning. Näringsförbudskontrollen kan således redan i dag utföras i förrättningsform med de befogenheter utsökningsbalken ger, nämligen i de fall där den som ålagts näringsförbud tillika är gäldenär hos kronofogdemyndigheten, vilket inte är ovanligt. När det gäller farhågor rörande en spridning av befogenheter av polisiär natur utanför polis/åklagarväsendet vill KFM peka på bevissäkringslagen, där sådana tvångsåtgärder tillagts annan myndighet. KFM vill i detta sammanhang peka på ett exempel för att understryka problemen. Sålunda gjordes för snart ett år sedan en anmälan (bifogas)[1] om ifrågasatt överträdelse av näringsförbud. Särskilt

[1] Bilagan utesluten här.

mot bakgrunden av vad som därvid anfördes om angelägenheten av en snabb handläggning är det med stark besvikelse KFM tvingas konstatera att frågan om åtal ännu i dag inte avgjorts.

I detta fall ansåg ändå TSM mistanken relativt väl grundad. Det är lätt att föreställa sig att ringa energi och resurser skulle ägnas utredningen om anmälan grundar sig på obstruktion (t. ex. uppmaning till tjänstemannen att avlägsna sig när tillsynsmyndigheten inställer sig för kontroll).

Omständigheter som talar för att eftersträvad effektivitet skulle uppnås med KFMs förslag är sammanfattningsvis

- TSM upplever kontrollarbetet som en av sina huvuduppgifter samtidigt som TSM har en stark känsla av att uppgiften hos polisen betraktas som mindre central
- kommitténs förslag ger tillsynsmyndigheterna alltför små möjligheter att utreda om ett förbud har överträtts. Följden blir att ärendet måste överlämnas till polisen på ett stadium där grunden för misstanke om överträdelse är mycket svagt underbyggd. TSMs uppfattning är att sådana anmälningar löper stor risk att självdö hos polisen. TSM jämför härvid med erfarenheterna från vad som händer – eller snarare inte händer – med de brott som anmälts i förvaltarberättelser/uppgifter och där grunderna för misstankarna inte underbyggts tillräckligt
- uppgiften skulle komma att kännas mer meningsfull med effektiva arbetsmetoder, vilket i kombination med det intresse TSM känner sig ha för uppgiften skulle borga för den eftersträvade effektiviteten i kontrollen.

Några särskilda frågor rörande kontrollen

I likhet med kommittén anser KFM att bosättningsorten bör vara avgörande för vilken tillsynsmyndighet som skall vara ansvarig för kontrollen. Likaledes instämmer KFM i kommitténs uppfattning att den som ålagts näringsförbud inte bör åläggas skyldighet att göra anmälan till tillsynsmyndigheten vare sig vid flyttning eller eljest. Även kommitténs mening i frågan rörande publicering av näringsförbud delas av KFM.

Resursåtgång

Kommittén har funnit att arbetskraftsbehovet enbart för näringsförbudstillsynen kan beräknas till 1/2–1 årsarbetskraft för en tillsynsmyndighet av genomsnittlig storlek. För Stockholms del gäller att klientelet här är mera svårarbetat än genomsnittet, bl. a. på grund av de stora möjligheter som här råder att verka anonymt. Härtill kommer att mängden näringsförbud är större här än någon annanstans.

Uppgiften skall under ansvarig kronofogde handhas av en erfaren exekutiv tjänsteman, som visat fallenhet och intresse för spaningsarbete. Med rätt person på tjänsten bedömer KFM kunna klara den effektiva kontroll som är önskvärd. Skulle antalet näringsförbud komma att öka avsevärt uppkommer fråga om ytterligare arbetskraft.

6.15 Kronofogdemyndigheten i Sollentuna:

Arbetet med tillsyn över näringsförbuden har hittills varit förenat med uppenbara svårigheter. Kommittén har uppmärksammat detta. Kommittén förordar ett aktivt uppsökande övervakningsarbete, men går inte närmare in på hur det i detalj bör vara utformat.

Förhoppningsvis bör tillsynen i någon mån förenklas av att det införs ett närståendeförbud, särskilt om det utvidgas – – –.

Det synes dock märkligt att förslaget inte öppnar fler möjligheter för TSM att försäkra sig om att den näringsförbjudne inte gör sig skyldig till överträdelser. Den enda kontrollmöjligheten, som är föreslagen, är rätten att hålla förhör. Kommer inte den kallade kan TSM inte göra något åt det. Om han kommer så behöver han i vart fall inte tala sanning. KFM vill ställa frågan på sin spets genom att påstå att de personer som ålagts näringsförbud inte precis frivilligt berättar om sitt liv och leverne, minst av allt för kronofogden. I dessa fall menar kommittén att TSM skall, om misstanke om överträdelse uppkommer, anmäla vederbörande till åklagaren för eventuell utredning om misstanken är befogad. Detta framstår som ett slag i luften. Alla inblandade vet att åklagaren varken har tid eller praktisk möjlighet att utreda frågan snabbt. KFM vill dock erinra om de ännu inte permanenta grupperna som specialiserar sig på svåra indrivningsfall vilka har både kunskap och förmåga till ett meningsfullt övervakningsarbete och bör bistå TSM med detta.

Det sistnämnda för oss in till kärnan i hela näringsförbudsinstitutet, nämligen snabbheten i utredningsarbetet. Kommittén har understrukit det angelägna i att ytterligare resursförstärkningar och omprioriteringar sker till förmån för utredningar rörande ekonomisk brottslighet. Men även om resurserna stärks kvarstår det faktum att det tar lång tid och är mödosamt innan en utredning är genomförd och ett näringsförbud föreligger. Kommittén har inte föreslagit något som skulle kunna göra förfarandet snabbare än idag. Det räcker inte med att säga att det skall gå fort.

– – – finns det anledning att ytterligare beröra TSMs övervakning. TSM skall hålla sig underrättad om personens sysselsättning. För att göra detta skall TSM kunna få tillgång till vissa delar av skattedatabasen. Nu säger inte den informationen tillräckligt, vilket också kommittén ansett. Därför skall TSM också ha en uppsökande verksamhet och vidare skaffa information från dem som kan ha bättre lokalkännedom. Den uppsökande verksamheten förutsätter en fullständig medverkan från den dömdes sida. Någon rätt att t.ex. se rörelsens bokföring etc. finns inte. Tydligen skall TSM förlita sig på polisens möjligheter att efter åklagarens beslut göra husrannsakan. Åtgärden står knappast i proportion till syftet nämligen att med någorlunda säkerhet fastställa att den dömde inte bedriver näringsverksamhet. Någon form av mildare tvångsmedel än husrannsakan, t.ex. rätt för TSM att på ort och ställe ta del av rörelsens bokföring torde vara på sin plats.

Slutligen, som ett begränsat men inte desto mindre viktigt led i övervakningsarbetet är registreringen och andra tillkännagivanden av näringsförbud. Kommittén har ställt sig bakom att näringsförbud antecknas i det s.k. REX-registret. Detta finner KFM i Sollentuna som en självklar förbättring av informationskanalerna. Vidare menar KFM att det kan finnas behov av att ett näringsförbud kommer till allmänhetens kännedom, t.ex. genom annonsering särskilt mot bakgrund av att inte alla förbud kommer att vara en följd av konkurs.

6.16 Kronofogdemyndigheten i Sundsvall:

Hittillsvarande tillsyn säges ha varit både si och så. Detta vill man söka komma tillrätta med genom att ge tillsynsmyndigheten rätten att hålla förhör. Det är gott och väl men torde vara alldeles otillräckligt. Tillsyn i detta sammanhang kan sägas vara detsamma som kontroll av individer

som tidigare visat att de inte är så nogräknade. Effektiv kontroll kan enligt myndighetens bedömande aldrig ske utan tillgång till vissa tvångsmedel.

Därest kronofogdemyndigheten i framtiden skall vara tillsynsmyndigheter enligt näringsförbudslagstiftningen ställer myndigheten som krav att tillsynsmyndigheten får tillgång till ungefär samma tvångsmedelsarsenal som står kronofogdemyndigheten till buds enligt bestämmelserna i främst 2 kap utsökningsbalken.

Ur redaktionell synpunkt bör bestämmelserna i 199 e § konkurslagen flyttas över till den föreslagna särskilda lagen om näringsförbud.

6.17 Näringsfrihetsombudsmannen (NO):

Med hänsyn till kritiken mot tidsutdräkterna vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser vill NO betona vikten av att polis- och åklagarmyndigheter tillförs tillräckliga resurser för att förfarandet skall kunna effektiviseras och att möjligheter finns att meddela tillfälligt näringsförbud.

Av än mer avgörande betydelse för att näringsförbud skall bli ett verkningsfullt medel mot ekonomisk brottslighet och oegentligheter inom näringslivet är som nämnts att övervakningen blir effektiv. Ett viktigt steg i riktning mot att underlätta övervakningen är det föreslagna närståendeförbudet. Att tillsynsmyndigheten ges nödvändiga resurser i form av personal och tillgång till behövlig information ur befintliga register, som t. ex. skatteregistren, är högst angeläget.

6.18 Patent- och registreringsverket (PRV):

– – – skall enligt 12 § förslaget till lag om näringsförbud ett näringsförbudsregister föras av riksskatteverket. Utredningen har inte närmare diskuterat behovet av en samordning av riksskatteverkets näringsförbudsregister och aktiebolagsregistret. Aktiebolagsregistret innehåller informationer om det stora flertalet av de personer som i praktiken blir föremål för näringsförbud. I praktiken kommer också hinder för dem som har näringsförbud att idka näring att beaktas vid förandet av aktiebolagsregistret. En särskild komplikation i detta sammanhang är att en motsvarande granskning måste ske hos länsstyrelserna. Aktiebolagsregistret torde vara det register som är mest lämpat som informationskälla beträffande personer som ådömts näringsförbud. Patentverket skulle om näringsförbudsregistret fördes hos verket kunna underrätta tillsynsmyndigheten om någon person som meddelats näringsförbud finns i aktiebolagsregistret. Även ur decentraliseringssynpunkt är det lämpligt att näringsförbudsregistret tillförs bolagsbyrån. Med hänvisning till vad ovan sagts föreslår patentverket att näringsförbudsregistret skall föras vid patentverkets bolagsbyrå.

6.19 Länsstyrelsen i Stockholms län:

Majoritetens yttrande, se avsnitt 1.24 och 2.21.

Reservation av ledamöterna Rosell, Berglund, Cederschiöld, Dingertz, Hjertsson och Könberg:

I och med att anknytningen till konkurs föreslås upphöra, bör polisen och inte kronofogdemyndighet vara tillsynsmyndighet. Inom polisen byggs numera upp enheter för ekobrottslighet, vilket talar för polisen som tillsynsmyndighet. Dessutom förfogar polisen över ett större kontaktnät.

6.19.1 Taxeringsavdelningen:

Registerhållning

Det framstår som sannolikt att antalet personer som fått näringsförbud successivt kommer att öka år från år. Detta medför i sin tur en successiv ökning av kontrollen att överträdelser mot näringsförbudet inte sker. Informationen från den övervakande myndigheten (TSM) måste även gå ut till andra myndigheter såsom länsstyrelsernas skatteavdelningar, lokal skattemyndighet och polisen. För att på ett enkelt sätt sprida informationen kan man använda redan befintlig adb-teknik hos de berörda myndigheterna. Det manuella registret som i dag finns hos RSV uppfyller inte de mest elementära krav på aktualitet beträffande personernas adresser – – –. RSV förfogar i dag över en skattedatabas från vilken länsstyrelser och lokal skattemyndighet redan i dag hämtar uppgifter, liksom kronofogdemyndigheterna inom en snar framtid kommer att göra. Om man genom skattedatabasen varje år markerade på taxeringsavin för de som har näringsförbud, så skulle TN kunna meddela TSM ev. anställningsförhållanden och adressuppgifter. Till polisens allmänna brottsregister skulle enkelt en överföring med aktuella uppgifter månatligen kunna göras från RSV.

Bevakning

Förutom ett adb-stöd i bevakningen föreslår taxeringsavdelningen att de som har fått näringsförbud skall ha någon form av anmälningsplikt till TSM. Exempelvis kunde anmälningsplikten innefatta två besök hos TSM per år, varvid personen som fått näringsförbud skulle redogöra för sina anställnings- och försörjningsförhållanden. Om personen inte inställer sig, måste TSM tillsammans med polis aktivt bevaka var personen ifråga bor och vad han arbetar med.

Kommittén har diskuterat men senare förkastat frågan om en presumtionsregel, där den som ålagts näringsförbud skulle bevisa att han inte brutit mot förbudet. Man har även markerat hur utomordentligt viktigt en effektiv övervakning är för att systemet med näringsförbud skall fungera tillfredsställande. Om det visar sig att de personer som ålagts förbud kan fortsätta med sin verksamhet som förut, förlorar allmänheten sin tilltro och respekt för regleringen, delvis kanske för rättssystemet över huvud taget. Kommittén har även nämnt att det inte kan vara tillräckligt att myndigheten bara väntar på att eventuella överträdelser skall visa sig. Sådan passivitet från myndigheternas sida kan få en avsevärd negativ inverkan på allmänhetens förtroende för näringsförbudsreglernas effektivitet. Det kan även innebära att näringsförbud inte framstår som något reellt hot för berörda näringsidkare. Risken är ju också att personen i fråga fortsätter att orsaka skador i samma omfattning som före förbudet.

När man ålägger TSM uppgiften att bevaka att näringsförbuden efterlevs, så bör man beakta de relationer som de personer som fått näringsförbud har till myndigheter, speciellt gäller detta i storlänen, där den sociala kontrollen saknas. De erfarenheter som taxeringsavdelningen har av dessa personer är att de inte bryr sig om regler över huvud taget, än mindre bryr sig om att efterleva våra skattelagar. Det är därför av vikt att TSM ges möjlighet att samarbeta med polis för exempelvis hämtning till förhör som bör kunna ske i stället för ev. frivilliga besök.

Taxeringsavdelningen föreslår
- att adb-teknik används för att hålla näringsförbudsregistret aktuellt
- att det årligen markeras på taxeringsavin vem som har näringsförbud, så att taxeringsnämnden kan meddela TSM ev. ändringar
- att de som har fått näringsförbud skall ha anmälningsplikt till TSM
- att TSM kan få hjälp av polisen för hämtning när anmälningsplikten ej fullföljs.

6.19.2 Uppbördsenheten:

Frågan om kontrollen är avgörande för effektiviteten av näringsförbudslagstiftningen.

Kommittén har stannat för att låta övervakningen ligga kvar hos tillsynsmyndigheterna. Som skäl har anförts att de flesta näringsförbud även i fortsättningen torde utdelas i samband med konkurs och att den som åläggs näringsförbud nästan alltid är känd av tillsynsmyndigheten eller kronofogdemyndigheten. Vidare har tillsynsmyndigheterna byggt upp rutiner för kontroller.

Uppbördsenheten anser att det väcker betänkligheter att utvidga tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter utanför konkursområdet och att dessutom utöka befogenheterna. Ansvarsområdet torde bli mycket oklart och avgränsningen till rent polisiära uppgifter flytande. En effektiv kontroll måste omfatta inhämtande av uppgifter från olika register och ofta utredning om personliga och ekonomiska förhållanden. I vilken mån sekretessbestämmelser lägger hinder härför och i vilken mån enskilda och myndigheter kan vägra att lämna uppgifter är oklart. Tillsynsmyndigheten torde inte ha rätt att bedriva den typ av registerforskning som åligger den exekutiva myndigheten. För tillsynsmyndighetens verksamhet finns inte några sekretessbestämmelser. Inkomna uppgifter och vidtagna utredningar torde alltså vara offentliga.

Uppbördsenheten anser att det finns behov av en generell övervakning av personer som ålagts näringsförbud. Hur denna ska göras och hur gränserna ska dras måste klart framgå. Det synes vara mindre lämpligt att lägga in arbetsuppgifterna i de löpande rutinerna hos någon myndighet. Som utvärderingen av den nuvarande lagstiftningen visat har både ambitionsnivåer och resurser varierat mycket hos tillsynsmyndigheterna. Framför allt i storstadslänen och efter flyttningar är svårigheterna att effektivt bevaka efterlevnaden stora. Det är också då som risken för överträdelser är störst.

För att bli enhetlig och tillgodose rättssäkerhetsaspekterna bör den generella kontrollen utföras av en myndighet. Eftersom riksskatteverket för näringsförbudsregistret bör även övervakningar tillsvidare skötas där, som ett särskilt åliggande. Det kan naturligtvis förändras vid eventuell omorganisering av skatteförvaltningarna och kronofogdemyndigheterna.

Antalet näringsförbud torde bli begränsat. Kontrollen bör utan alltför stora svårigheter kunna göras genom inhämtande av uppgifter från olika i lag eller förordning angivna myndigheter. Kontrollen bör avse samtliga som ålagts näringsförbud.

Uppbördsenheten föreslår att uppgifter generellt ska inhämtas om
adress,
registreringar i aktiebolagsregistret eller handelsregistren,
företags- taxerings- och kontrolluppgiftsregistreringar i centrala skatteregistret,

hos kronofogdemyndighet registrerade uppgifter.
hos försäkringskassa lämnade uppgifter.

Även ytterligare uppgifter kan tänkas. Vissa av uppgifterna bör avse även närstående.

Denna registerforskning bör göras när någon ålagts näringsförbud och sedan t. ex. en gång om året, under den tid förbudet gäller.

Vidare föreslår uppbördsenheten att myndighet som i sin verksamhet har fått uppgift om förhållande som ger anledning att anta att ett näringsförbud överträds ska anmäla förhållandet till RSV. RSV ska efter att ha gjort utredning i samråd med berörda myndigheter besluta om åtalsanmälning ska göras. RSV bör inte tilldelas några särskilda befogenheter eller rättsmedel för utredningsverksamheten. Det bör göras helt klart att spaning, förhör o. dyl. är polisens uppgifter. Uppgifterna hos RSV bör vara sekretessbelagda.

6.20 Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Den kritik som i betänkandet framförs mot nuvarande regler riktar sig framför allt mot de långa handläggningstiderna och den bristfälliga tillsynen av meddelade förbud. I många fall kan det dröja mer än ett år från konkursbeslut till att näringsförbudet vinner laga kraft. När det gäller tillsyn har flertalet tillsynsmyndigheter uppgivit att tillräckliga resurser f. n. saknas för en effektiv kontroll av efterlevnaden av näringsförbud. Innebörden av den framförda kritiken bedöms som mycket allvarlig. I kritikens förlängning skymtar att lagstiftningens intentioner inte kommer att uppfyllas på ett godtagbart sätt.

Kommitténs förslag innebär att näringsförbudsfall skall beivras generellt och inte endast i samband med konkurs. Detta torde innebära att förbud, trots viss skärpning av rekvisiten, kan komma i fråga i fall fler än tidigare. Samtidigt kommer större krav att ställas på den utredning som det allmänna måste prestera. Kommitténs förslag innebär därför en inte oväsentlig utökning av arbetsuppgifterna hos såväl polis, åklagare som kronofogdemyndigheter.

Länsstyrelsen vill därför kraftigt understryka att det är helt nödvändigt att ytterligare resurser tillförs berörda myndigheter. I annat fall torde kommitténs förslag till utvidgning av näringsförbudets tillämpning i praktiken ej bli genomförbart. Av rättspolitiska skäl är det helt oacceptabelt att de som gjort sig förtjänta av näringsförbud eller överträtt ett meddelat förbud inte annat än undantagsvis riskerar ingripanden från myndigheternas sida, vilket enligt länsstyrelsens mening kommer att bli följden om inte det framlagda lagförslaget följs upp av en resursförstärkning. I vilken omfattning detta skall ske ligger utanför länsstyrelsens möjlighet att bedöma.

Länsstyrelsen har inhämtat yttrande från kronofogdemyndigheten i Jönköping. I yttrandet anförs att frågan om näringsförbud bör lösas i ett sammanhang tillsammans med näringstillstånd. I övrigt tillstyrker kronofogdemyndigheten betänkandet. Liknande synpunkter har anförts av Jönköpings polisdistrikt. Även dessa myndigheter understryker vikten av att ytterligare resurser tillförs de myndigheter som skall handlägga näringsförbudsfrågorna.

6.21 Kronofogdemyndigheten i Jönköping:

Kronofogdemyndigheten har såsom tillsynsmyndighet i konkurs hela länet som verksamhetsområde. Att utöva en effektiv tillsyn inom ett så stort

distrikt är mycket svårt. Vid en nyligen gjord undersökning hade endast fyra personer med gällande näringsförbud sitt hemvist här i länet (samtliga inom Eksjö kronofogdedistrikt). Möjlighet finns att förordna annan kronofogdemyndighet att handlägga tillsynsuppgift i konkurs, t. ex. övervakning av att meddelade näringsförbud efterlevs (42 § konkurslagen). Även om det principiellt bör åligga polisen att övervaka överträdelse av näringsförbud torde övervakningen bli effektivare om den läggs på tillsynsmyndigheterna i konkurs. Kronofogdemyndigheten har därför inte något att erinra mot kommitténs förslag angående tillsynen.

6.22 Jönköpings polisdistrikt:

Tillsynen bör ligga kvar hos kronofogdemyndigheterna men man bör införa skyldighet för polismyndighet att informera tillsynsmyndigheten om förhållanden som kan inverka på frågan om näringsförbud.

För att få en effektiv övervakning av meddelade näringsförbud krävs att man för ett centralt register över dessa och att detta register blir tillgängligt "on line" för kronofogde- och polismyndigheterna.

6.23 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

En snabb handläggning av ärenden om näringsförbud är en förutsättning för att sådana förbud skall få avsedd verkan. Det förefaller därför nödvändigt att, såsom redan påbörjats, förstärka samhällets insatser på området genom resurstillskott och omprioriteringar. Det kan förmodas att sådana satsningar även skall vara samhällsekonomiskt fördelaktiga.

För att ett näringsförbud skall respekteras erfordras att *tillsynen* över att förbudet iakttas är någorlunda effektiv. Kommittén har funnit att tillsynen f. n. är bristfällig på många håll. Kommittén föreslår att de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter beträffande konkurser även i fortsättningen skall handha övervakningen av att meddelade näringsförbud iakttas. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Dessa myndigheter torde vara de mest skickade för tillsynen som är en mycket svår uppgift. Den torde huvudsakligen få lösas genom fältarbete och registerkontroll.

Skiljaktig mening av ledamöterna Nils-Erik Andersson, Erik Blom, Lennart Engholm, Thorvald Frostemark, Curt Åke Olsson och Lars Samzelius:

Vi anser – – – att åtskilliga skäl kan åberopas till förmån för reservanternas förslag att polismyndigheten i fortsättningen bör vara tillsynsmyndighet. Detta förslag bör alltså närmare prövas under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

6.24 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:

Kommittén föreslår, med viss tvekan, att kronofogdemyndigheter, som är tillsynsmyndigheter i konkurs, liksom hittills skall vaka över att näringsförbud efterlevs och därvid anmäla misstanke om överträdelse till åklagare. TSM föreslås få rätt hålla förhör med den som ålagts näringsförbud.

Av betänkandet framgår, att det i en del fall brustit i effektiviteten när det gäller efterlevnadskontrollen och möjligheterna att beivra överträdelser. TSM:s befattning med näringsförbudsärenden kommer, som framgår av vad som ovan anförts, inte längre att vara lika självklar som hittills, om kommitténs förslag genomförs. Det kan för övrigt ifrågasättas, om alla de åtgärder för kontroll av efterlevnaden av näringsförbud som riksskatteverkets avdelning för administration av exekutionsväsendet nu anvisar

(MEX 1983: 8) står i rimlig proportion till nyttan och resultatet av tillsynen. Polisen måste i nuvarande system likväl förr eller senare kopplas in för att utreda misstanke om brott mot näringsförbud. Av betänkandet framgår (s. 351), att riksskatteverket anser TSM mindre lämplig att ha hand om efterlevnadskontrollen.

Enligt länsstyrelsens mening bör polismyndighet, som har lång erfarenhet av bekämpning av ekonomisk brottslighet, i fortsättningen ha ett övergripande ansvar för tillsynen av näringsförbud. Det framstår som självklart att detta måste ske i fortlöpande samverkan med andra myndigheter. Skattemyndigheterna kan här spela en central roll. Om en särskild markering läggs in i skatteregistret för dem som ålagts näringsförbud, kan polismyndighet automatiskt underrättas, när något inträffar på skattesidan i fråga om dessa personer som motiverar närmare utredning. Det kan vara fråga om t.ex. uppgifter som framkommit i samband med taxeringsrevision, eller vid ansökan om registrering i arbetsgivare- eller mervärdeskatteregistren. På samma sätt bör underrättelse kunna ske från centrala aktiebolagsregistret, om liknande markering införs där. Genom den lösning som länsstyrelsen här skisserat förenklas registerkontrollen samtidigt som motiven för att TSM skall få direkt terminalåtkomst till skatteregistret faller bort.

Kommitténs förslag innebär, att registrerande myndighet, som upptäcker att person som överträder eller är i färd med att överträda näringsförbud, skall anmäla detta förhållande till TSM, som i de flesta fall torde överlämna ärendet till polismyndighet för fortsatt utredning. Länsstyrelsen kan inte finna annat än att detta är en onödig omgång. Direktinformation från registrerande myndighet till polismyndighet, en ordning som länsstyrelsen förordar, är en mer rationell lösning som ger möjlighet till snabbare agerande.

6.25 Länsstyrelsen i Norrbottens län:

Länsstyrelsen anser liksom majoriteten i kommittén att tillsynsfunktionen bör ligga hos tillsynsmyndigheten (TSM).

Tillsynen är en viktig men ingalunda lätt uppgift i sammanhanget. TSM bör i sitt löpande arbete ha betydligt större möjligheter att upptäcka misstänkta fall av överträdelser av näringsförbud än vad polisen har. Detta bl.a. genom sambandet med kronofogdemyndigheterna och deras kännedom om och arbete med ekonomiska aktiviteter av skilda slag.

Skattemyndigheterna har också mycket god överblick över näringsverksamheter av olika slag inom sina respektive områden. Redan nu underrättas bl.a. länens skatteavdelningar genom riksskatteverkets försorg om meddelade näringsförbud. Ifall den informationen användes aktivt bör skattemyndigheterna mycket verksamt kunna bidra till att misstänkta fall av överträdelser av näringsförbud kommer till TSMs kännedom. En aktivitet av detta slag ligger i skattemyndigheternas eget intresse och kan göras utan några merkostnader av betydelse.

6.26 Sveriges domareförbund:

En viktig fråga, som särskilt berördes av förbundet i dess remissvar på det betänkande som låg till grund för gällande lagstiftning, är hur man skall åstadkomma en effektiv kontroll över hur näringsförbud efterlevs. Det är en klar fördel att det, som kommittén föreslår, ges föreskrifter i lagen om hur kontrollen skall ske. Att ansvaret primärt skall ligga hos kronofogdemyndigheten (tillsynsmyndigheterna) även om anknytningen till konkurs

upphör kan förefalla tveksamt men förbundet anser att kommitténs majoritet angett godtagbara skäl för sin ståndpunkt.

6.27 Sveriges Advokatsamfund:

Samfundet delar – – – kommitténs uppfattning att den nuvarande lagstiftningen om näringsförbud bör ändras i olika avseenden för att göra förbudet verksamt. En förutsättning härför är emellertid att erforderliga resurser ställs till förfogande för snabba och effektiva utredningar samt för kontroll av att förbud efterlevs. Detta är så mycket mer angeläget med hänsyn till att det av näringsförbudskommittén framlagda förslaget utmynnar i en ny lag om näringsförbud, enligt vilken sådant förbud skall kunna åläggas enskild näringsidkare oberoende av inträffad konkurs. Utan denna begränsning blir det möjligt att meddela flera förbud än tidigare.

6.28 Föreningen Sveriges åklagare:

Föreningen delar kommitténs uppfattning att tillsynen även i fortsättningen bör åligga kronofogdemyndigheterna som är tillsynsmyndigheter i konkurs.

Kommittén har föreslagit att tillsynsmyndigheten skall ges rätt att *hålla förhör* med den som ålagts näringsförbudet. I den föreslagna lagtexten anges emellertid inte förutsättningarna för ett sådant förhör: Ej heller finns någon sanktion mot den som ej hörsammat kallelse eller som vägrat lämna begärda upplysningar. Enligt kommittén bör i sistnämnda fall anmälan göras till polisen. Föreningen *avstyrker* förslaget. Eko-rotlarna inom polisen förfogar över spaningsenheter, vars personal är mer skickade att hålla förhör. Under alla förhållanden bör tillsynsmyndigheten aldrig få kalla till förhör utan föregående kontakt med vederbörande Eko-rotel. I annat fall skulle en pågående utredning eller ett planerat tillslag helt kunna saboteras. Om tillsynsmyndigheten skall ges rätt att kalla till förhör, bör under alla förhållanden vissa förutsättningar härför uppställas. I lagtexten kan exempelvis anges att förhör får hållas om utredning av betydelse för tillsynen av näringsförbudet inte kan ske på annat sätt.

6.29 Föreningen Sveriges kronofogdar:

Vad gäller kontrollen av efterlevnaden av näringsförbud har kommittén föreslagit att tillsynsmyndigheterna i konkurser även i fortsättningen skall fullgöra denna uppgift. I betänkandet har bl. a. diskuterats att lägga denna uppgift på polis. Näringsförbud har stark anknytning till gäldenärsbrott, vilka har visat sig ha en mycket låg prioritet hos polis och åklagare. Trots inrättandet av s. k. Eko-rotlar inom flera polisdistrikt har någon förbättring inte skett. Föreningen har i olika yttranden över kommissionens mot ekonomisk brottslighet betänkanden påtalat den otillräckliga utredningskapaciteten hos polis och åklagare i denna del. Föreningen instämmer därför i det val kommittén har gjort då uppgifter att utöva tillsyn över de som ålagts näringsförbud troligtvis skulle bli en oprioriterad uppgift hos polisen. Dessutom är det föreningens uppfattning att polisen alltsedan förstatligandet strävat efter att göra sig av med arbetsuppgifter som icke är av direkt polisiär karaktär. Tillsyn över de som ålagts näringsförbud kan inte klassas som en polisiär fråga. Till skillnad från polisen har kronofogdemyndigheterna dessutom genom sina ekonomer tillgång till ekonomisk sakkunskap vilket är av särskilt värde i dessa frågor. I de fall som kan komma att leda till anmälan för misstanke om överträdelse kan åklagare och polis

räkna med en fyllig och välgrundad anmälan. Föreningen vill däremot hålla frågan öppen huruvida uppgiften skall läggas på tillsynsmyndigheterna eller på samtliga kronofogdemyndigheter. Skäl finns som talar i båda riktningarna.

När det gäller övervakningen anser föreningen det tveksamt om tillsynsorganet erhåller tillräckliga resurser att på ett kraftfullt sätt fullgöra sina åligganden. För att hålla sig underrättad om en persons sysselsättning skall man få tillgång till vissa delar av skattedatabasen. Denna information säger inte särskilt mycket, vilket också kommittén insett. Därför skall man ha en uppsökande verksamhet och vidare skaffa information från den som kan ha bättre lokalkännedom. Denna verksamhet förutsätter medverkan från den dömdes sida. Någon rätt att få se t. ex. rörelsebokföring finns inte. Tydligen skall man här förlita sig på polis och åklagares möjligheter att genomföra husrannsakan. Någon form av mildare tvångsmedel än husrannsakan, t. ex. rätt att ta del av bokföring torde vara meningsfull.

Kommittén har föreslagit att tillsynsorganet skall ha möjligheter att hålla förhör med den som ålagts näringsförbud. Detta är i sig ett bra förslag. Vad händer emellertid om gäldenären inte inställer sig till ett sådant förhör eller väl inställer sig men vägrar lämna upplysningar. Kommittén har inte föreslagit några sanktioner för att få gäldenären att lämna upplysningar vid sådana förhör. Det är något naivt att tro att den kategori det nu gäller frivilligt i någon större utsträckning skulle lämna uppgifter vid förhör. För att förhör skall bli meningsfullt krävs sanktioner mot dem som vägrar medverka. Föreningen anser att en koppling i denna del till de sanktioner som finns i utsökningsbalken är lämplig.

För att näringsförbudsinstitutet skall bli meningsfullt är det framför allt viktigt med snabbhet i handläggningen. Föreningen anser det därför angeläget att de myndigheter som skall föra talan om näringsförbud och övervaka dess efterlevnad tilldelas resurser och disponerar sin verksamhet så att dessa mål verkligen prioriteras. Föreningen anser inte att kommittén föreslagit något som skulle kunna göra förfarandet snabbare än i dag. Det räcker inte med vällovliga uttalanden att det skall gå fort.

6.30 Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR:

FAR anser i likhet med reservanterna Ollén, Olsson och Thörner att effektivitetsskäl talar för att polisen blir tillsynsmyndighet för näringsförbud.

6.31 Svenska Revisorsamfundet:

Som ett led i kontrollen och övervakningen av de personer som ådömts näringsförbud föreslår samfundet, att straffbestämmelserna kompletteras med en skyldighet för den som åläggs näringsförbud att till kronofogdemyndigheten anmäla om anställning upphör.

6.32 Vissa organisationer inom näringslivet:

Förslaget till ändring i 1 § skatteregisterlagen

Organisationerna instämmer i vad reservanten Joakim Ollén i denna del har anfört. Förslaget bör således enligt vår mening inte genomföras.

6.33 Landsorganisationen i Sverige (LO):

Ett stort problem med nuvarande näringsförbud är kontroll- och övervakningssvårigheterna. För att effektivisera kontrollverksamheten bör tillsynsmyndigheterna få ökade resurser. LO tillstyrker att det förs ett centralt register över näringsförbud hos riksskatteverket. Verket bör i sin tur lämna uppgift om beslutet till myndigheter som för register över handels-, förenings- och aktiebolag. Vid nyregistrering bör den registrerande myndigheten kontrollera om sökanden är belagd med näringsförbud och om så är fallet vägra nyregistrering. Vidare bör myndighet vid kännedom om brott mot näringsförbud vara skyldiga att anmäla saken till polis. LO anser även att beslut om näringsförbud bör meddelas fackförbunden. Fackföreningarna har stora möjligheter att upptäcka om en arbetsgivare, som meddelats näringsförbud, försöker etablera sig på olika håll i landet.

6.34 Tjänstemännens centralorganisation (TCO):

En allvarlig brist i dagens förfarande i samband med näringsförbud är tidsfördröjningen innan förbud utfärdas. Detta konstaterar också kommittén, men samtidigt uttalar man att enda synbara lösningen är att tillräckliga resurser avsätts för arbetsuppgiften. Några förslag till resursförändringar jämfört med nuläget förs emellertid inte fram. Detta är enligt TCOs mening inte tillfredsställande. Behov av åtgärder finns och är stort – polis och åklagare bör därför tillföras ytterligare resurser för dessa arbetsuppgifter. Till viss del bör detta kunna ske genom en omfördelning/delegering av befintliga arbetsuppgifter inom de båda områdena.

Kommittén har kritiserat tillsynen av ådömda näringsförbud. I detta sammanhang vill TCO framhålla att orgasationen delar kommitténs uppfattning att tillsynsskyldigheten bör ligga på kronofogdemyndigheten. TCO föreslår att denna uppgift vidgas och ges ett mer serviceinriktat innehåll, för att den som ålagts näringsförbud ska kunna få uppgift – dels hur avveckling av näringsverksamheten ska gå till, dels få hjälp med tillsynsmyndighetens syn på den nya verksamheten och anställningsförhållanden.

TCO vill i detta sammanhang även framhålla att avgränsningen mellan kronofogdemyndighetens och polismyndighetens uppgifter bör göras på det sättet att ärendet direkt överlämnas till polisen när misstanke uppstår att överträdelse av näringsförbud skett.

6.35 Centralorganisationen SACO/SR:

Majoriteten föreslår att näringsförbud skall övervakas av tillsynsmyndigheterna, medan reservanterna förordar polismyndigheterna. Riksskatteverket menar (s. 111), att tillsynsmyndigheterna är väl lämpade att kontrollera *avvecklingen* av ett företag, men mindre väl skickade att handha tillsynen i övrigt. RSV nämner de lokala skattemyndigheterna som tänkbara tillsynsmyndigheter. Lokala skattemyndigheterna är – till skillnad mot myndigheterna inom rättsområdet – administrativa förvaltningsmyndigheter. JUSEK anser det därför inte lämpligt att ålägga lokala skattemyndigheterna en uppgift som markant skiljer sig från deras traditionella arbetsuppgifter. När det gäller polisen, har man där sedan förstatligandet 1965 strävat efter att bli befriade från arbetsuppgifter som inte kan anses vara klart polisiära. Att övervaka efterlevnaden av näringsförbud är ingen polisiär uppgift. Den skulle därför om den anförtroddes polisen med all sannolikhet få en mycket låg prioritet. Polisen bör därför inte komma ifråga. JUSEK tillstyrker därför majoritetens förslag att det skall åligga de

kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs att övervaka efterlevnaden av förbud. Dessa myndigheter har erfarenhet av verksamheten och har dessutom en mycket god överblick över restföringar och övriga skuldförhållanden.

Förslaget om att tillsynsmyndigheten får hålla förhör med den som ålagts näringsförbud tillstyrks. Sedan utsökningsbalkens tillkomst har kronofogdemyndigheterna vunnit god erfarenhet av denna typ av förhör.

6.36 Hotell- och Restauranganställdas Förbund:

– – – anser vi att det är ytterst viktigt att meddelade näringsförbud också får avsedd verkan. Det ställs därmed stora krav på kontroll och efterlevnad. Den kontrollerande myndigheten måste ges tillräckliga resurser och upprättandet av ett centralt register bör snarast genomföras. De fackliga organisationerna bör ha tillgång till detta register.

6.37 Svenska Målareförbundet:

– – – måste tillsynsverksamheten förstärkas betydligt om utdömt näringsförbud skall vara verkningsfullt. Vi anser därför att om företag där näringsidkaren fått näringsförbud och företaget övergår till annan ägare, bör i domslutet ingå att samhällsrevisor följer företaget verksamhet minst så lång tid som det utdömda näringsförbudet gäller.

6.38 Svenska Transportarbetareförbundet:

För att kontrollera att näringsförbudet efterlevs bör de meddelade besluten även delges fackföreningarna. Fackföreningarna har nämligen stora möjligheter att upptäcka om en person som har meddelats näringsförbud på nytt försöker att etablera sig som näringsidkare.

Förbundet anser slutligen att övervakningsproblemen förtjänar särskild uppmärksamhet i framtiden. Utredningen konstaterar i sammanfattningen att det allvarligaste problemet med nuvarande lagstiftning gällt kontrollen av de personer som meddelats näringsförbud. Denna har inte fungerat tillfredsställande. Förbundet är inte övertygat om att föreliggande förslag innebär någon väsentlig förbättring härvidlag.

6.39 Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

En central fråga gäller tillsynen över att meddelade näringsförbud efterleves. Tillsynen avser huvudsakligen två omständigheter, nämligen dels att näringsidkaren avvecklar den eller de rörelser han vid tidpunkten för förbudet bedriver, dels att han inte startar någon ny rörelse eller överhuvudtaget involverar sig i förbjuden verksamhet. Kan efterlevnaden inte kontrolleras effektivt är givetvis risken stor att näringsförbudet bara blir ett slag i luften.

Av den utvärdering kommittén företagit angående de nuvarande reglernas tillämpning framgår, att övervakningen på sina håll varit bristfällig och att kommittén ser detta som det kanske allvarligaste problem som förelegat. Övervakningsskyldighetens omfattning har också varit oklar.

Kommittén diskuterar till att börja med utförligt frågan, *vilken myndighet* som bör anförtros uppgiften (s. 347 ff, jfr också s. 444 f). De två huvudalternativen har varit TSM, dvs. de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndighet i konkurs, och polisen. En rad skäl för (och emot) de båda myndigheterna anges. Ett viktigt argument mot TSM är naturligtvis,

att anknytningen till konkurs föreslås upphävd. Huruvida detta är en avgörande invändning beror enligt fakultetsnämndens mening på vilka omständigheter som enligt de nya reglerna skall kunna ligga till grund för ett näringsförbud och vad övervakningen således skall gälla. TSM är naturligen bäst rustad att följa utvecklingen på det exekutionsrättsliga området, dvs. att övervaka aktiviteter som kan avslöjas genom betalningsanmärkningar o. dyl. Om emellertid näringsförbud, såsom synes framgå av förslaget, skall kunna meddelas enbart på grund av att näringsidkaren åsidosatt t. ex. konsumentintressen blir anknytningen till TSM mindre naturlig. Skulle de slutliga reglerna få en sådan utformning borde övervägas, om inte konsumentverket/KO vore en lämpligare övervakningsmyndighet i nu nämnda fall.

Vid valet mellan TSM och polisen finner fakultetsnämnden emellertid, på samma sätt som kommittén, att TSM med viss tvekan får anses bäst lämpad. Fakultetsnämnden noterar också, att TSM själva i huvudsak synes ha varit positiva till att fortsätta med övervakningsuppgiften (s. 350).

Innebörden av övervakningsskyldigheten preciseras i betänkandet i flera hänseenden (s. 353 ff, 431 f). TSM skall agera aktivt och söka hålla sig underrättad om vederbörandes sysselsättning. Bl. a. skall TSM kontrollera relevanta register och ta kontakter med andra myndigheter som kan förväntas ha uppgifter att lämna. Kommittén föreslår samtidigt en utvidgning av *skatteregisterlagens* bestämmelser, för att ge TSM terminalåtkomst till vissa uppgifter i skatteregistret.

Fakultetsnämnden anser det principiellt viktigt att utvidgning av registerlagar sker ytterst restriktivt och endast om starka skäl talar härför. I det aktuella fallet gäller, dels att TSM kan åtkomma uppgifterna efter vanlig prövning enligt sekretesslagen, dels att antalet undersökta personer inte torde bli så stort att en direkt terminalåtkomst blir nödvändig av arbetsbesparande skäl. Fakultetsnämnden anser därför, att förslaget i denna del inte bör genomföras. (Jfr. reservationen s. 445 f.)

Ett stort praktiskt problem uppkommer, då en person som ådömts näringsförbud *flyttar* från ett tillsynsområde till ett annat (se t. ex. s. 102 f, 109, 363 ff). Det finns i dag inga rutiner för detta fall och det är lätt att näringsidkaren i samband med flyttning "försvinner" och att TSM på den nya bostadsorten av olika anledningar inte fortsätter kontrollen. Kommittén avvisar frågan om en skyldighet för näringsidkaren att *anmäla flyttning* med att detta många gånger skulle uppfattas som en onödig kränkning av den personliga friheten och att det normalt finns möjligheter att relativt snabbt ta reda på vart en person flyttat (s. 364 f). Fakultetsnämnden anser dock, att en skyldighet att anmäla flyttning ter sig som en mycket liten belastning i jämförelse med den synnerligen ingripande påföljd som själva näringsförbudet innebär. Eftersom frågan uppenbarligen vållat praktiska problem vore det enligt fakultetsnämndens mening att förorda att en näringsidkare med näringsförbud ålägges att anmäla eventuell flyttning till TSM, varefter TSM har att meddela TSM på den nya bostadsorten, vilken enligt förslagets 13 § tredje st. skall överta övervakningen.

Det senast sagda aktualiserar en större fråga, som rör näringsidkarens *egen aktivitet* i förhållande till TSM. Kommittén har ansett att någon aktivitetsskyldighet överhuvudtaget inte kan åläggas honom, utan att TSM själva skall efterforska det som är värt att ta reda på.

Fakultetsnämnden ställer sig tveksam till denna allmänna utgångspunkt. Nämnden anser i stället, att en skyldighet för näringsidkaren att hålla regelbunden kontakt med TSM, t. ex. att vid vissa tidpunkter anmäla sin sysselsättning, borde övervägas. (Jfr. bl. a. utformningen av institutet

skyddstillsyn, som i och för sig torde vara en mindre ingripande påföljd än ett näringsförbud.)

Viktigt är givetvis, att TSM ges tillräckliga *resurser* för att sköta övervakningen tillfredsställande. Å andra sidan synes övervakningen hittills inte ha tagit alltför stora resurser i anspråk, inte heller bland de TSM som utfört avsedd övervakning (s. 104 f, 365 f). Det är här principiellt viktigt att understryka, att riktlinjen måste vara att verksamheten inte skall öka i någon större omfattning under kommande år, utan att det rör sig om en påföljd som skall användas endast som en yttersta utväg i kanske 50–100 fall per år i hela landet. Avsikten får inte vara, att en långsam utvidgning av användningsområdet för näringsförbud skall komma till stånd.

6.40 Stockholms kommun, Stadsjuristen:

Särskilt bör kontrollsystemet utvecklas, då det hittills visat sig otillräckligt.

7 Överträdelse av näringsförbud. Övergångsbestämmelser.

7.1 Göteborgs tingsrätt:

Det framgår inte helt klart av kommitténs överväganden under 13.2. om man anser att ett annat uppsåtsbegrepp än inom straffrätten i övrigt – särskilt när det gäller s.k. subsumtionsvillfarelse – bör gälla ifråga om överträdelse av näringsförbud. Tingsrätten vill emellertid ifrågasätta om det finns anledning att göra någon avvikelse. Under alla förhållanden är det dock oacceptabelt att tänka sig ett särskilt uppsåtsbegrepp i dessa fall utan att det anges i författningstexten.

7.2 Riksåklagaren (RÅ):

Sanktionsreglerna föreslås oförändrade i förhållande till vad som nu gäller. Jag tillstyrker förslaget i denna del. Att dispens kan återkallas vid överträdelse synes välgrundat. Regeln om att endast ett näringsförbud kan gälla vid en och samma tidpunkt är ägnad att skapa klarhet.

Jag har inte någon erinran mot de föreslagna övergångsbestämmelserna.

7.3 Överåklagaren i Göteborg:

Förslaget till övergångsbestämmelser tillstyrkes.

7.4 Länsåklagaren i Malmöhus län:

Rent lagtekniskt föreslår jag att 14 § får följande lydelse "Den som överträder ett näringsförbud eller förbud enligt 4 § döms etc..." eftersom förbudsregeln inte är direkt straffsanktionerad i lagtexten.

– – –

Kommittén har föreslagit – – – att lagen inte görs retroaktiv (2. övergångsbestämmelserna och s. 385). Särskilt ur rättssäkerhetssynpunkt tillstyrker jag förslagen.

7.5 Riksskatteverket (RSV):

Övergångsbestämmelserna bör utformas så att de personer, vilkas fall ligger för utredning när lagen träder i kraft, inte orättmätigt kan komma ifrån lagföring p. g. a. för korta frister. Enligt vad som anförts i motiven (s. 436) skulle tiden i bestämmelsens andra mening sättas till ett år. Detta torde vara för kort tid för att utredningen skall hinna ske och talan väckas i alla de ärenden, som ligger i balans.

7.6 Kronofogdemyndigheten i Göteborg:

Beträffande frågan om förlängning av förbud jämfört med nytt förbud har KFM endast en detaljsynpunkt. I kommitténs övervägande anges å s. 376 att domstolen bör vid valet av de båda alternativen vara bunden av åklagarens yrkande. KFM anser att sådan bundenhet inte skall uttalas. Om således åklagaren yrkar att nytt förbud skall meddelas vid överträdelse, något som innefattar en minimigräns å tre år borde domstolen kunna istället föreskriva förlängning och underskrida treårsgränsen.

7.7 Kronofogdemyndigheten i Malmö:

– – – ställer sig myndigheten positiv till det som sägs om förlängning av tiden för näringsförbud.

7.8 Kronofogdemyndigheten i Stockholm:

Sanktioner

KFM anser de av kommittén föreslagna straffreglerna väl avvägda.

Emellertid har KFM i sin verksamhet iakttagit fall där näringsidkare överträder meddelat näringsförbud genom att fortsätta rörelse och inte upphör med denna fastän polisutredning igångsatts. Fall finns även där rörelse fortsatts av den som ålagts näringsförbud även under tid då denne varit intagen i kriminalvårdsanstalt. Härtill kommer att polisutredningen ofta tar så lång tid att ett år och mer kan gå innan anmälan lett till åtal och dom. Under tiden bedrivs rörelsen som om ingenting hänt. Anledningen till att häktning inte tillämpats är obekant för KFM och förefaller f. ö. mindre intressant då rörelse som ovan nämnts t. o. m. kan bedrivas från kriminalvårdsanstalt. Ur såväl saneringssynpunkt som av allmänpreventiva skäl är detta förhållande djupt otillfredsställande.

Vad kan då göras åt detta? KFM anser att det finns ett behov av att kunna stänga till och/eller avveckla rörelse som drivs på detta sätt. På talan av åklagare borde rätten ha möjlighet att besluta om sådan åtgärd. Åklagaren borde ha skyldighet att dra fråga om sådan åtgärd inför rätten. Genom att beslut om avveckling fattas av rätten efter rättegång kan sådana avgränsningsproblem lösas som kommittén behandlat på s. 297 ff. Åtgärden skulle därför kunna användas även där den verksamhet som skall avvecklas drivs som juridisk person. Avvecklingen kan tänkas verkställas av god man som förordnas av rätten. Kraven på dennes kompetens bör överensstämma med vad som krävs av den som förordnas som förvaltare i konkurs. Tillsyn över avvecklingen skulle förslagsvis kunna ligga på tillsynsmyndigheterna. För respektive företagsform bör sedan gällande likvidationsbestämmelser kunna tillämpas.

Förbundet kan – – – godta de föreslagna reglerna – – – om överträdelse av näringsförbud.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till
Lag om näringsförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Meddelande av förbud

1 §

Näringsförbud får meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare

1. gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, eller

2. underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978: 880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om underlåtelsen inte är ringa.

Näringsförbudet får meddelas endast om näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och förbudet är påkallat från allmän synpunkt. Vid bedömningen av om så är fallet får hänsyn tas till även andra åsidosättanden av näringsidkaren än som avses i första stycket.

2 §

Näringsförbud får också meddelas den som försatts i konkurs och då var enskild näringsidkare, om han förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och förbudet är påkallat från allmän synpunkt.

3 §

Vid prövningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet.

4 §

Näringsförbud får vidare meddelas den som varit bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag under tid då bolaget underlåtit att betala skatt, tull eller avgift i sådant hänseende som avses i 1 § första stycket 2, om förutsättningarna för förbud enligt 1 § andra stycket är uppfyllda. Detsamma gäller om han själv i bolagets verksamhet gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Han får även meddelas näringsförbud om bolaget försatts i konkurs och förutsättningarna i övrigt för förbud enligt 2 § är uppfyllda.

Vad som sägs i första stycket om bolagsman i ett handelsbolag gäller även styrelseledamot och suppleant för sådan i ett aktiebolag och en ekonomisk förening, verkställande och vice verkställande direktör i ett aktiebolag samt den som i annan egenskap faktiskt utövat ledningen av en

näringsverksamhet. Detsamma gäller den som utåt framstått som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

Näringsförbud får dessutom meddelas annan befattningshavare än som anges i första och andra styckena, om han haft befogenhet att fullgöra en näringsidkares skyldigheter i särskilt avseende och i den egenskapen gjort sig skyldig till brott som inte är ringa samt förutsättningarna för förbud enligt 1 § andra stycket är uppfyllda.

5 §

Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre och högst fem år.

Verkan av förbud

6 §

Den som är underkastad näringsförbud har inte rätt att driva näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, samt ej heller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som har angetts nu. Inte heller får han på annat sätt faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring. Dessutom gäller att han inte får äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget kommer att överstiga femtio procent.

Näringsförbud utgör inget hinder mot att sådan verksamhet bedrivs som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

7 §

Den som är underkastad näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 4 §. Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvågrad i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

Inte heller får den som är underkastad näringsförbud vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han åsidosatt sina åligganden.

Förfarandet vid prövningen av frågor om förbud

8 §

Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om inte annat föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får dock inte tillgripas i fråga om näringsförbud.

Talan om näringsförbud mot någon som försatts i konkurs får tas upp av samma tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen.

9 §

Varje kronofogdemyndighet skall särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud i fall som anges i 1 § första stycket 2. Så snart myndigheten finner anledning till det, skall den göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

10 §

Är det uppenbart att näringsförbud skall meddelas, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

En fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren, om inte annat följer av fjärde stycket. Ett sådant yrkande kan prövas såväl innan talan enligt 8 § har väckts som därefter. Innan ett tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig, om det inte finns anledning att anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han upplysas om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Bifalls en talan om näringsförbud, får rätten i domen självmant förordna om tillfälligt förbud.

11 §

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

12 §

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, överklagas särskilt.

Överklagas ett beslut om tillfälligt förbud, får högre rätt omedelbart förordna att förbudet inte skall gälla.

13 §

Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud, skall den utsätta en tid inom vilken talan om näringsförbud skall väckas, om inte en sådan talan redan har väckts. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms absolut nödvändigt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten medge förlängning om åklagaren före tidens utgång gjort framställning om sådan.

14 §

I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas, skall rätten till den som avses med förbudet överlämna en särskild underrättelse, där innebörden av förbudet beskrivs.

Rätten skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som enligt 24 § skall svara för tillsynen.

Har den som fått näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud tillstånd av myndighet att driva näring inom särskilt reglerat näringsområde, skall rätten sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndigheten.

Upphävande av förbud

15 §

Har talan om näringsförbud inte väckts inom utsatt tid, och har en framställning om förlängning av tiden inte heller inkommit, skall ett beslut om tillfälligt näringsförbud omedelbart upphävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

16 §

Frikänns den som genom en lagakraftvunnen dom fått näringsförbud för brott som utgjort förutsättning för förbudet enligt 1 § första stycket 1, skall rätten samtidigt upphäva förbudet. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller hänförs denna under mildare straffbestämmelser, skall rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande skall gälla. I fall som avses nu får den högre rätten också upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

Upphäver rätten det konkursbeslut som utgjort förutsättning för ett näringsförbud enligt 2 §, skall rätten samtidigt upphäva näringsförbudet.

Rättens beslut om att upphäva eller ändra ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

17 §

Ett lagakraftvunnet beslut om förbud enligt 1 eller 2 § får upphävas på ansökan av den som förbudet avser, om det senare kommer fram att den som fått förbudet inte hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet.

Beträffande mål om upphävande av förbud gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om talan om förbud. Ett sådant mål tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får i stället tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om upphävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att detta inte behövs.

Rättens beslut om att upphäva ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

18 §

En domstol som meddelar beslut om näringsförbud eller om tillfälligt näringsförbud skall fastställa en begränsad tid innan förbudet skall gälla, om det behövs för avvecklingen av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 6 och 7 §§. Rätten får föreskriva vilka åtgärder som får vidtas eller som skall vara förbjudna under denna tid och vad den som fått näringsförbud i övrigt då har att iaktta.

Om det föreligger synnerliga skäl, får tiden för avveckling förlängas på ansökan av den som fått förbudet.

Beträffande mål om förlängning av tiden för avveckling gäller vad som sägs om upphävande av förbud i 17 § andra och tredje styckena.

Dispens från förbud

19 §

Om det finns särskilda skäl, får den som är underkastad näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning, visst uppdrag, visst delägarskap i handelsbolag eller visst aktieinnehav. Rätten får föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då dispensen utnyttjas.

En dispens från ett förbud att driva näringsverksamhet eller inneha anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktier enligt vad som sägs i 6 § får återkallas, om den som är underkastad förbudet åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen. En dispens får också återkallas om den som är underkastad förbudet åsidosätter en föreskrift som rätten meddelat med stöd av första stycket.

I 26 § tredje stycket föreskrivs att en dispens kan återkallas om näringsförbudet överträds.

20 §

En fråga om dispens får prövas i samband med dom om näringsförbud, i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud eller efter en senare gjord ansökan.

21 §

När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud. Om behörig domstol gäller vad som sägs i 17 § andra stycket.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att detta inte behövs.

22 §

Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål, gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud. Om behörig domstol gäller vad som sägs i 17 § andra stycket.

23 §

Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

24 §

Tillsynsmyndighet är den tillsynsmyndighet i konkurs inom vars område den som är underkastad näringsförbud är bosatt.

Det åligger tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs. Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds eller att den som fått dispens enligt 19 § åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen, eller vad som rätten föreskrivit i samband med att den beviljade dispens, skall tillsynsmyndigheten göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

Tillsynsmyndigheten har rätt att av den som är underkastad näringsförbud begära sådana upplysningar som behövs för tillsynen.

Överträdelse av förbud m. m.

25 §

Den som överträder ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud skall dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

26 §

Ett näringsförbud som överträds får förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

När en fråga om förlängning prövas särskilt, gäller i tilllämpliga delar vad som föreskrivs i 8 § om mål om näringsförbud.

Vid överträdelse får en dispens som meddelats med stöd av 19 § återkallas.

27 §

Om den som är underkastad ett näringsförbud får ett nytt förbud, skall rätten undanröja det tidigare meddelade förbudet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

2. Bestämmelserna i 15 §, 16 § andra och tredje stycket, 17 § samt 19–27 §§ tillämpas även i fråga om sådant näringsförbud och tillfälligt näringsförbud som har meddelats enligt äldre bestämmelser.

3. Vid en prövning av om en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott eller underlåtelse att betala skatt, tull eller avgift som kan medföra förbud enligt 1 § första stycket 1 och 2 liksom av om han grovt åsidosatt sina åligganden får hänsyn tas till endast sådana förfaranden som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet. Det som sagts nu gäller även talan om ett tillfälligt förbud.

4. Meddelas ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud med anledning av konkurs och grundas bedömningen att näringsidkaren

förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt sina åligganden på förfaranden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet, gäller i stället för 6 § första stycket och 7 § att den som är underkastad förbudet inte får driva verksamhet med vilken följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Han får inte heller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig verksamhet. Inte heller får han faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av verksamhetens angelägenheter. Rätten skall i sitt beslut erinra om näringsförbudets verkan enligt denna punkt. Vad som i 5 § föreskrivs om att näringsförbud skall meddelas för lägst tre år gäller ej i ett sådant fall som sagts nu.

Lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921: 225)[1]
dels att 199 b–d och 199 f–j §§ skall upphöra att gälla,
dels att 55, 185 b, 199 a och 212 §§ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
55 §[2]	
Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.	Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1985: 000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Avskrift av berättelsen med den balansräkning, som må vara därvid fogad, skall av förvaltaren utan dröjsmål tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten samt varje borgenär, som det begär.

[1] Senaste lydelse av
199 b § 1980: 264 199 g § 1980: 264
199 c § 1980: 264 199 h § 1980: 264
199 d § 1980: 264 199 i § 1980: 264
199 f § 1980: 264 199 j § 1980: 264.
[2] Senaste lydelse 1980: 264.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1985: 000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

185 b §[2]

I fråga om förvaltarens allmänna åligganden äga 51, 51 a och 52 §§, 53 § första stycket, 57 §, 58 § första och andra styckena samt 60 § andra stycket motsvarande tillämpning. Vidare äger 54 § motsvarande tillämpning.

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är juridisk person, någon sådan

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är juridisk person, någon sådan

[3] Senaste lydelse 1980: 264.

företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

företrädare som avses i *4 § lagen (1985:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Så snart kunskap har vunnits om löne- eller pensionsskuld skall förvaltaren anmäla sådan skuld till kronofogdemyndigheten i den ort där gäldenären bör svara i tvistemål som angå gäld i allmänhet. Finnes ej löne- eller pensionsskuld, skall förvaltaren anmärka detta i boupptecknigen.

Bouppteckningen skall jämte uppgifter enligt andra stycket tillställas konkursdomaren och tillsynsmyndigheten snarast och senast en månad från konkursbeslutet. När särskilda omständigheter föreligga, får konkursdomaren bevilja uppskov.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *199 b §* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt *samma paragraf* kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i *4 § lagen (1985:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan meddelas *honom*, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

199 a §[4]

Gäldenären får inte under konkursen driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125). Verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen omfattas dock inte av förbudet.

I 2 § lagen (1985:000) om näringsförbud föreskrivs om möjlighet för domstol att meddela en enskild näringsidkare som försatts i konkurs näringsförbud i vissa fall.

[4] Senaste lydelse 1980: 264.

212 §[5]

Gäldenär som bryter mot 199 a § döms till böter.

Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett näringsförbud, får det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelats enligt äldre bestämmelser, gäller dock 199 i § i fråga om verkan av förbudet.

2. Har talan om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud väckts före ikraftträdandet prövas frågan enligt äldre bestämmelser. Beslut om tillfälligt näringsförbud får dock meddelas endast om sådan omständighet föreligger som sägs i 10 § första stycket lagen (1985: 000) om näringsförbud.

3. I fråga om upphävande av förbud, dispens från förbud, tillsynen av meddelade förbud samt överträdelse av förbud som meddelats enligt äldre bestämmelser gäller vad som sägs i punkt 2 övergångsbestämmelserna till lagen (1985: 000) om näringsförbud.

[5] Senaste lydelse 1980: 264.

Lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973: 1173)

Härigenom föreskrivs att 6 § kreditupplysningslagen (1973: 1173) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

6 §[1]

Uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning, ras eller hudfärg får icke insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgift om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller har varit föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980: 620), lagen (1980: 621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1981: 1243) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, 11–14 §§ polislagen (1984: 387), lagen (1976: 511) om omhändertagande av berusade personer m. m. eller utlänningslagen (1980: 376) får ej utan medgivande av datainspektionen insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgift om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande.

Medgivande som avses i andra stycket får lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Vad som anges i andra stycket utgör ej hinder för att uppgift om näringsförbud insamlas, lagras eller vidarebefordras i kreditupplysningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

[1] Senaste lydelse 1984: 394.

4 Förslag till

Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1979: 559)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § yrkestrafiklagen (1979: 559) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §	
Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, *personliga och* ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.	Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, *laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna* samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.
Hos sådana juridiska personer som anges i 2 § gäller kraven i fråga om yrkeskunnande och *personliga förhållanden* den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. En prövning av dessas ekonomiska förhållanden skall göras i den utsträckning som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.	Hos sådana juridiska personer som anges i 2 § gäller kraven i fråga om yrkeskunnande och *laglydnad* den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen. En prövning av dessas ekonomiska förhållanden skall göras i den utsträckning som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser. *Prövningen av benägenheten att fullgöra skyldigheter mot det allmänna skall avse både den eller dem som skall ha ansvaret för trafikutövningen och den juridiska personen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977: 293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs att 40 § lagen (1977: 293) om handel med drycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
40 §	
Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.	Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet *att bedriva servering av alkoholdrycker* och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. *Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Bilagedelens innehållsförteckning

Innehåll

		Sid.
Bilaga 1	Sammanfattning av eko-kommissionens betänkande (SOU 1984: 8) Näringstillstånd	1
Bilaga 2	Eko-kommisionens lagförslag	8
Bilaga 3	Sammanställning av remissyttrandena över eko-kommissionens betänkande (SOU 1984: 8) Näringstillstånd	11
Bilaga 4	Sammanfattning av näringsförbudskommitténs betänkande (SOU 1984: 59) Näringsförbud	197
Bilaga 5	Näringsförbudskommitténs lagförslag	208
Bilaga 6	Sammanställning av remissyttrandena över näringsförbudskommitténs betänkande (SOU 1984: 59) Näringsförbud	217
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	356

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986