

Regeringens proposition

1979/80: 83

om ändring i konkurslagen (1921: 225);

beslutad den 7 februari 1980.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås nya regler om näringsförbud i samband med konkurs, s. k. konkurskarantän. Reformen är ett led i den fortgående revisionen av konkurslagstiftningen och i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Enligt nuvarande regler får en person som försatts i konkurs inte driva rörelse under konkursen. Det föreslås att det vid sidan av detta förbud skall finnas ett mer långtgående näringsförbud som förutsätter prövning i det enskilda fallet. Detta näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som är näringsidkare. Om gäldenären är ett aktiebolag eller liknande juridisk person, skall förbud kunna meddelas den som är eller senare än två år innan konkursansökningen gjordes har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid har handhaft ledningen eller förvaltningen av företaget.

En grundförutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas är att konkurs har inträffat. Vidare skall den ifrågavarande personen ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom i hans näringsverksamhet. Förbud skall också kunna meddelas den som upprepade gånger har förekommit i konkurs, om han i näringsverksamhet som har föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl.

Den som meddelats näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen (1976: 125). Han får inte heller vara styrelseledamot eller i annan egenskap vara ställföreträdare för aktiebolag eller vissa andra slag av juridiska personer eller – utan

att formellt vara ställföreträdare – faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av företaget.

Näringsförbud skall kunna meddelas att gälla inte bara under konkursen utan också sedan denna avslutats. Förbudet skall emellertid vara tidsbegränsat. Maximitiden är enligt förslaget fem år med viss möjlighet till förlängning.

Frågor om näringsförbud skall prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare.

Den som bryter mot ett meddelat näringsförbud skall enligt förslaget kunna dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1980.

Förslag till

Lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921: 225)
dels att 55, 185 b, 199 a och 212 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas nio nya paragrafer, 199 b–199 j §§, av nedan
 angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*55 §¹

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 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.

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 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.

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 1979: 340.

Nuvarande lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.

Föreslagen lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.*

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 skäligen 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.

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 skäligen 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 skäligen an-*

² Senaste lydelse 1979: 340.

Nuvarande lydelse

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 gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.

Gäldenären *må icke* under kursen driva rörelse, med vars utövande följer bokföringsskyldighet.

Föreslagen lydelse

ledning 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.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.*

199 a §³

Gäldenären *får inte* under kursen 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.

³ Senaste lydelse 1968: 559.

199 b §

Är gäldenären en enskild näringsidkare och har han förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare, får utöver vad som följer av 199 a § förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år (näringsförbud).

Om gäldenären 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), gäller vad som sägs i första stycket 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.

Näringsförbud får också meddelas den som upprepade gånger har förekommit i samband med konkurs antingen som gäldenär eller som företrädare för en juridisk person enligt vad som sägs i andra stycket, om han i näringsverksamhet som har föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl.

199 c §

Den som har meddelats näringsförbud får inte driva näringsverksamhet av den art som omfattas av förbudet enligt 199 a §. Han får inte heller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som avses i 199 b § eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

Föreligger särskilda skäl, får en

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

viss näringsverksamhet undantas från näringsförbudet.

I ett beslut om näringsförbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

199 d §

Talan om näringsförbud förs av allmän åklagare vid allmän domstol. 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.

Talan om näringsförbud får tas upp av rätten i den ort där konkursen är eller har varit anhängig. Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas i fråga om näringsförbud.

Talan om näringsförbud skall väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet. Så länge konkursen pågår får dock talan väckas.

199 e §

Tillsynsmyndigheten skall, om inte förvaltaren gjort någon anmälan om näringsförbud till åklagaren enligt 55 § eller 185 b §, göra en sådan anmälan, så snart det finns anledning till det.

Tillsynsmyndigheten skall till sin anmälan föga den utredning som finns tillgänglig hos myndigheten.

199 f §

Ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud kan på begäran av den som förbudet avser hävas helt eller delvis, när ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det.

Beträffande mål om hävande av näringsförbud gäller i tillämpliga delar vad som i 199 d § första stycket har föreskrivits om talan

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

om näringsförbud. Mål om hävande av näringsförbud tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om näringsförbud eller av rätten i den ort där sökanden har sät hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt. Mål om hävande av näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar.

199 g §

Om särskilda skäl föranleder det, får rätten meddela näringsförbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

I fråga om tillfälligt näringsförbud gäller reglerna i 199 c § andra och tredje styckena.

En 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 antaga att han har avvikit eller i övrigt 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 genast lända till efterrättelse. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

Mot ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, skall talan föras särskilt.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

199 h §

Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud, skall den, om inte talan enligt 199 d § redan har väckts, utsätta den tid inom vilken sådan talan skall väckas. Denna får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen behövt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Om talan enligt 199 d § 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 bestå.

Rätten får i samband med domen självmant förordna om tillfälligt näringsförbud.

199 i §

Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

199 j §

Det åligger tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att anmäla överträdelse av förbud till åklagaren.

212 §⁴

Gäldenär som bryter mot 199 a § straffas med dagsböter.

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.

⁴ Senaste lydelse 1968: 559.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 skal' väckas innan förbudstiden har gått ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om konkurser, i vilka konkursbeslut har meddelats före nämnda dag.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-01-10

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Winberg

Lagrådsremiss med förslag till ändring i konkurslagen (1921:225)

1 Inledning

Sedan ett antal år pågår en genomgripande revision av konkurslagstiftningen. Översynen sker etappvis. År 1975 genomfördes efter förslag av lagberedningen omfattande ändringar i den materiella konkursrätten, bl.a. i reglerna om återvinning till konkursbo.

Ytterligare ändringar har gjorts år 1979 bl.a. i reglerna om förvaltning och tillsyn i konkurs, konkursgäldenärs rörelsefrihet och tvångsmedel mot konkursgäldenär (prop. 1978/79:105, LU 1978/79:19, rskr 1978/79:309). De nya reglerna har trätt i kraft den 1 januari 1980 (SFS 1979:340). Reformen bygger på förslag av konkurslagskommittén (Ju 1971:06) i två delbetänkanden (SOU 1974:6) Förenklad konkurs m.m. och (SOU 1977:29) Konkursförvaltning.

Konkurslagskommittén har genom tilläggsdirektiv den 3 februari 1977 (Dir 1977:09) fått i uppdrag att närmare överväga de problem som har samband med att vissa mindre nogräknade gäldenärer missbrukar konkursinstitutet genom upprepade konkurser. Enligt direktiven har kommittén haft att pröva hur man från konkursrättsliga utgångspunkter kan stävja detta missbruk. Därvid skulle undersökas bl.a. frågan om förbud för gäldenär att under viss tid efter konkursens avslutande driva bokföringspliktig verksamhet (konkurskarantän).

Kommittén¹ har i februari 1979 avlämnat delbetänkandet (1979:13)

¹ Ledamöter justitierådet Bengt Rydin, ordförande, rådmannen Arne Wilhelmsson, verkställande direktören i Ackordscentralen Stockholm Sven Åvall samt advokaten Anders R. Öhman.

Konkurs och rätten att idka näring. Kommittén föreslår i betänkandet nya regler om näringsförbud i samband med konkurs. Reglerna syftar till att komma åt kvalificerade missbruk av näringsfriheten. Kommitténs lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet, bankinspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket (RSV), kommerskollegium, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, patent- och registreringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen, företagsbeståndskommittén (Fi 1976:03), datainspektionen, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges kronofogdar, Svenska bankföreningen, PK-banken, Svenska sparbanksföreningen, Finansieringsföretagens förening, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation — Familjeföretagen (SHIO), Sveriges köpmannaförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Kooperativa förbundet, Svenska företagares riksförbund, Sveriges Ackordscentral, Föreningen auktoriserade revisorer och Svenska handelskammarförbundet, Sveriges köpmannaförbund och SHIO har avgett ett gemensamt yttrande.

Remissinstanserna har bifogat yttranden,

RÅ från överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt från länsåklagaren för speciella mål Thorsten Rosenberg och från länsåklagarna i Kopparbergs län och Malmöhus län,

RSV från kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Karlstad, Örnsköldsvik och Östersund,

kommerskollegium från handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Växjö, Visby, Malmö, Gävle och Skellefteå, gemensamt yttrande, samt från handelskammaren i Örebro,

länsstyrelsen i Malmöhus län från kronofogdemyndigheterna i Malmö, Helsingborg och Lund samt handelskammaren i Malmö,

Föreningen Sveriges kronofogdar från lokalavdelningarna för Bergslagen, Östra Sverige, Västra Sverige och Stockholms län.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Gällande rätt

En konkurs medför betydande inskränkningar i gäldenärens möjligheter att utöva ekonomisk verksamhet så länge konkursen pågår. Enligt 20 § konkurslagen (KL) är gäldenären efter konkursbeslutet inte berättigad att råda över egendom som hör till konkursboet eller att åta sig förbindelser som kan göras gällande i konkursen. Till konkursboet hör enligt 27 § KL i princip all egendom som var gäldenärens, när beslutet om konkurs meddelades, eller som tillfaller honom under konkursen. Gäldenären behåller dock rådigheten över viss egendom. Av det som han förvärvar genom eget arbete under konkursen får han nämligen behålla vad som går åt till hans försörjning och till underhåll åt annan. Enligt 97 § KL jämförd med 65 § utsökningslagen (1877:31 s.1) får gäldenären vidare från konkursboet erhålla, förutom underhåll och kläder i viss utsträckning, nödvändiga arbetsredskap och andra nödvändiga lösören. Han är oförhindrad att ådra sig nya skulder under konkursen men de får enligt 100 § KL inte göras gällande mot konkursboet.

Enligt 199 a § KL får gäldenären under konkursen inte driva rörelse varmed följer bokföringsskyldighet.

Av olika bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385) framgår att den som har försatts i konkurs inte så länge konkurstillståndet varar får vara stiftare, styrelseledamot, verkställande direktör, revisor, firmatecknare, granskare eller likvidator i aktiebolag (se 2 kap. 1 §, 8 kap. 4 och 11 §§, 10 kap. 2 och 14 §§ samt 13 kap. 7 §). Den som är i konkurstillstånd får inte heller vara fullmäktig i riksbanken (31 § lagen 1934:437 för Sveriges riksbank) eller stiftare av försäkringsaktiebolag eller ömsesidigt försäkringsbolag (5 och 167 §§ lagen 1948:433 om försäkringsrörelse), bankaktiebolag (4 § lagen 1955:183 om bankrörelse) eller sparbank (4 § lagen 1955:416 om sparbanker).

Inom näringslagstiftningen förekommer regler om att viss näringsverksamhet i princip inte får utövas av den som är i konkurs. Se bl.a. 2 § lagen (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse och 3 § bilskrotningsförordningen (1975:348). I 6 § lagen om hotell- och pensionatrörelse föreskrivs vidare att ett konkursbo under vissa förutsättningar under högst ett år kan få fortsätta att driva den verksamhet för vilken gäldenären beviljats tillstånd. Bestämmelser med huvudsakligen samma innehåll förekommer i 33 § vapenkungörelsen (1974:123) samt 2 kap. 7 § yrkestrafiklagen (1979:559). För utövande av näringsverksamhet hänvisas i vissa fall till föreskrifter eller villkor för idkande av handel eller rörelse i allmänhet. Så sker t.ex. i 3 och 4 §§ lagen (1919:240) om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, 10 och 22 §§ förordningen (1949:341) om explosiva varor, 18 § vapenlagen (1973:1176) och 13 § lagen (1977:293) om handel med drycker.

Enligt 5 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen får den som är i konkurs inte vara utgivare av periodisk skrift.

Av 7 och 14 §§ lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket följer att näringstillstånd inte får meddelas utlänning eller utländskt företag, som i eller utom landet är försatt i konkurs.

I fråga om juridisk person innebär en konkurs i allmänhet att den juridiska personen upphör att existera, se bl.a. 13 kap. 19 § aktiebolagslagen och 94 § lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Endast om överskott skulle uppstå i konkursen kvarstår den juridiska personen. Den skall emellertid träda i likvidation. Beträffande handelsbolag gäller enligt 29 § lagen (1895:64 s.1) om handelsbolag och enkla bolag att bolaget genast skall träda i likvidation, om en bolagsman försätts i konkurs.

Den som är i konkurstillstånd får inte utöva domartjänst (4 kap. 1 § rättegångsbalken, RB), vara ledamot eller föredragande i allmän förvaltningsdomstol (24 § lagen 1971:289 om allmänna förvaltningsdomstolar), vara ledamot i bostadsdomstolen (8 § lagen 1974:1082 om bostadsdomstol) eller i försäkringsdomstol (13 § lagen 1978:28 om försäkringsdomstolar) eller vara advokat (8 kap. 2 och 7 §§ RB). Han får inte heller vara rättegångsombud, rättegångsbiträde eller försvarare (12 kap. 2 och 22 §§ samt 21 kap. 2 och 3 §§ RB) eller överförmyndare eller ledamot av överförmyndarnämnd (19 kap. 8 § föräldrabalken). I olika förordningar finns liknande bestämmelser om revisorer, mäklare, fastighetsmäklare och notarius publicus.

2.2 Konkursutvecklingen och förekomsten av upprepade konkurser

År 1965 avslutades 1.306 konkurser i landet. Av dessa var omkring 590 (45%) fattigkonkurser. Konkurserna, särskilt fattigkonkurserna, har sedan dess ökat kraftigt i antal. Åren 1974–1978 avslutades resp. 4.566, 4.305, 4.145, 3.554 och 3.803 konkurser. Av dessa var resp. 3.197 (70%), 3.126 (73%), 3.129 (75%), 2.613 (74%) och 2.703 (71%) fattigkonkurser. Antalet beslutade konkurser där gäldenären var aktiebolag uppgick år 1964 till 352 (24%) och år 1974 till 2.497 (59%).

Det höga antalet fattigkonkurser under 1970-talet kan delvis förklaras av den stora nybildning av små aktiebolag som inleddes i början av 1960-talet och som kulminerade år 1972. Under denna tid ökade de s.k. 5.000-kronors-bolagen starkt. De har ofta haft kort livslängd vilket kan tyda på att de många gånger bildades av skattetekniska skäl och för mindre seriösa syften.

Vid utgången av år 1978 uppgick antalet aktiebolag till ca 120.500. En stor del av dem driver ingen verksamhet. Detta är fallet med de vilande bolagen, dvs. bolag som tidigare har drivit verksamhet, och med skrivbordsbolagen som har bildats för att kunna användas först vid en senare

tidpunkt. Antalet vilande bolag vid 1973 års utgång har uppskattats till 15.000 och antalet skrivbordsbolag till 30.000.

År 1973 höjdes det föreskrivna minimibeloppet för aktiekapitalet från 5.000 till 50.000 kr. Såvitt gäller ny bolagsbildning trädde reformen i kraft i juni nämnda år. I fråga om bolag som bildats tidigare och vars aktiekapital är lägre än 50.000 kr. gäller övergångsvis att bolaget skall upplösas vid utgången av år 1981, om inte aktiekapitalet dessförinnan höjts till angivna belopp. Samtidigt med att aktiekapitalets minimibelopp höjdes infördes principiellt förbud för aktiebolag att låna pengar till aktieägare m.fl. (12 kap. 7 § aktiebolagslagen). De nya reglerna om aktiekapitalets storlek och låneförbud är ägnade att minska antalet aktiebolagskonkurser. Reformens effekt i detta hänseende bör dock inte överskattas.

Det finns inga närmare undersökningar om i vilken utsträckning en och samma person själv eller som företrädare för juridisk person har varit i konkurs flera gånger. I rapporterna Företagskonkurser (statens industriverks utredningar SIND 1975:2) samt Etableringar och konkurser i byggnadsindustrin (SIND 1976:2) har emellertid lagts fram visst material som ger en bild av förekomsten av upprepade konkurser.

I SIND 1975:2 redovisas en undersökning beträffande frekvensen av fall där huvuddelägare i aktiebolag och enskilda rörelseidkare, vilkas företag försatts i konkurs under år 1972 i Malmöhus län, tidigare hade varit i konkurs personligen eller stått bakom konkursdrabbade företag. Undersökningen omfattade 160 personer. 31 av dessa var enskilda näringsidkare. Övriga personer hade drivit näring genom aktiebolag, i vilket de innehade 10 procent eller mer av aktierna och dessutom huvudsakligen ansvarade för bolagets förvaltning. Tidigare studier sades i rapporten ha visat att det i fråga om företagsstorlek och företagsform rådde god överensstämmelse mellan konkursföretag i Malmöhus län och hela landet.

Av de 31 enskilda näringsidkarna hade två varit gäldenärer i vardera två tidigare konkurser. Bland övriga 129 personer hade 19 varit invecklade i en tidigare konkurs, personligen eller som huvuddelägare i en juridisk person. Ingen hade varit inblandad i flera än tre konkurser. Av undersökningsresultatet framgår att ungefär var sjunde företagare hade uppträtt i mer än en konkurs. Bortsett från ett par extrema fall hade det i genomsnitt gått knappt fem år mellan den år 1972 beslutade konkursen och en tidigare konkurs eller mellan två tidigare beslutade konkurser.

Ingen som varit inblandad i ett aktiebolags konkurs hade åter gått i konkurs som enskild näringsidkare. Nästan hälften av de tidigare enskilda näringsidkare som försatts i konkurs hade däremot före nästa konkurs startat verksamhet i aktiebolagsform.

Beräkningarna i undersökningen bygger på uppgifter från de berörda personerna själva. Det kan därför enligt undersökningen tänkas att de har varit engagerade i fler konkurser än som uppgetts. Med hänsyn till ett bortfall på 26 procent i undersökningen — främst bland enmansägarna till

aktiebolag med ett aktiekapital om 5.000 kr. — och till att ett mindre antal personer varit förtegnade vid uppgiftslämnandet kan det, enligt vad som sägs i undersökningen, inte uteslutas att den faktiska förekomsten av upprepade konkurser har varit större än den som konstaterats.

Den i SIND 1976:2 framlagda undersökningen är begränsad till byggnadsindustrin. Syftet med undersökningen var att kartlägga i vilken utsträckning företagare (företagsägare) varit huvudgäldenär i mer än en konkurs. Studien omfattar 845 företag som försatts i konkurs under åren 1971–1974 och i vilka konkurser fackliga organisationer har bevakat inestående lönefordringar och semesterersättningar. Undersökningen grundar sig på uppgifter från lokalavdelningar inom Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska bleck- och plåtslagareförbundet, Svenska elektrikerförbundet och Svenska målareförbundet. Från 23 av företagen saknas svar. Den undersökta gruppen består således av 822 företag.

Undersökningen visar att av de berörda företagarna 83,6 procent inte tidigare varit i konkurs som företagare. 11,4 procent hade tidigare varit försatta i konkurs en gång, 2,8 procent två gånger, 1,0 procent tre gånger, 0,4 procent fyra gånger, 0,2 procent fem gånger, 0,4 procent sex gånger, 0,1 procent sju gånger och 0,1 procent nio gånger. 16,4 procent av företagarna hade sålunda tidigare i denna egenskap varit indragna i konkurs.

Omkring 20 procent av de upprepade konkurserna inträffade inom ett år, närmare 50 procent inom två år och drygt 60 procent inom tre år från föregående konkurs. Den genomsnittliga tiden mellan konkurserna var — bortsett från några ytterlighetsfall — 2,3 år.

I utredningen påpekas att konkursbenägenheten synes vara i det närmaste dubbelt så stor för byggnadsindustrin som för näringslivet i dess helhet. Det understryks emellertid att resultaten av undersökningen bör tolkas med viss försiktighet.

För att få förhållandena belysta har även konkursslagskommitténs sekretariat undersökt ett antal företagskonkurser, främst fall då det har varit fråga om upprepade konkurser. Undersökningen avser förhållandena som de förelåg omkring årsskiftet 1977/1978.

Det material som kommitténs sekretariat har gått igenom visar enligt vad kommittén sammanfattningsvis anför att upprepade konkurser förekommer i en ringa omfattning. Verksamheten har då nästan uteslutande bedrivits i form av aktiebolag. Bolaget har kontrollerats av en person som ofta har varit ställföreträdare för eller dominerande aktieägare i bolaget. Bolagets formella ledning kan emellertid ha legat på någon annan, t.ex. den andra maken eller en tidigare anställd. I dessa fall synes dock enligt kommittén vederbörande själv ha haft ett bestämmande inflytande över den verksamhet som har bedrivits. Bolagets aktiekapital har endast undantagsvis överstigit 5.000–10.000 kr.

Konkurserna har till övervägande del handlagts som fattigkonkurser. När de handlagts i ordinär form har detta ofta berott på att säkerhet ställts

för konkurskostnaderna. Medelvärdet av skulderna i de konkurser som handlagts som fattigkonkurser (de som övergått till ordinär konkurs undantagna) är omkring 350.000 kr. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande värde enligt en av kommittén år 1973 gjord undersökning av fattigkonkurser som avskrivits åren 1970 och 1971 var i runda tal 67.000 kr. resp. 69.500 kr. (SOU 1974:06). Vidare konstaterar kommittén att skulderna för skatter och allmänna avgifter i de undersökta konkurserna är mycket stora i förhållande till övriga skulder. Uppenbart är att långsamheten i uppbördsförfarandet många gånger har varit en förutsättning för den verksamhet som bedrivits. Ofta synes bolaget ha drivits vidare trots att vederbörande har haft insikt om att bolaget varit på obestånd eller att likvidationsskyldighet föreläggat.

I samtliga undersökta företagskonkurser som handlagts i ordinär form utom en har förvaltaren uttalat misstanke om gäldenärsbrott.

För att man skall få en rättvisande bild av det enskilda konkursfallet måste detta enligt kommitténs uppfattning bedömas i ett större sammanhang. Vid en sådan bedömning torde åtminstone beträffande ett par fall kunna konstateras att konkurs varit ofrånkomlig och en för vederbörande fullt förutsebar följd av det sätt på vilket verksamheten bedrivits. Gemensamt för dessa fall synes vara att bolagen medvetet drivits med förlust. Bolagen har saknat tillgångar samtidigt som de belastats med avsevärda skulder, främst skatter och allmänna avgifter. Kort före den oundvikliga konkursen har verksamheten flyttats över till ett annat bolag.

I ett fall har vederbörande med hjälp av s.k. grå och svart arbetskraft utfört entreprenadarbeten åt större företag. Verksamheten har bedrivits genom en rad aktiebolag, vilka i tur och ordning gått i konkurs och ersatts av ett nytt bolag. Bolagens livslängd har varit utomordentligt kort. Verksamhet har sålunda inte drivits längre än ett drygt halvår i ett och samma bolag. Vederbörande förefaller att ha varit inriktad på att tillgodogöra sig innehållna källskattemedel och andra medel på borgenärernas bekostnad. I vissa av bolagen har styrelsen haft sitt säte på orter långt från det geografiska verksamhetsområdet, något som försvärat myndigheternas kontroll. Det kan också noteras att den drivande kraften bakom verksamheten i några fall inte har ingått i styrelsen.

Ett av de undersökta fallen utgör exempel på en särskild form av upprepade konkurser genom att flera bolag har drivits parallellt. Den använda associationsrättsliga konstruktionen har möjliggjort att vissa kostnader för de anställda, bl.a. källskatter och sociala avgifter, styrts till ett bolag som saknat tillgångar. När skulderna blivit stora har bolaget, ofta efter egen ansökan, försatts i konkurs. Vid flera tillfällen har bolagets namn ändrats kort före konkursen. Om ett annat bolag har erhållit det förra bolagets namn, kan genom namnändringarna kunderna ha hållits ovetande om faktiska förhållanden. Postadress, brevpapper osv. har då varit desamma som tidigare. Enligt uppgift har i en sådan situation kunderna endast

underrättats om nytt bank- och postgiro. Förfarandet har bl.a. haft till följd att betalningar som egentligen skolat tillfalla konkursbolaget i stället flutit in i det nya bolaget.

I några av fallen har den statliga lönegarantin tagits i anspråk med betydande belopp.

Några fall karaktäriseras av att en mångfald konkurser har inträffat under en förhållandevis kort tid. Borgenärerna, främst det allmänna, har ofta gått miste om betydande belopp. Återkommande inslag i ett av fallen är en uppenbart bristfällig bokföring. Vidare har brott mot uppbördslagen förekommit i stor omfattning. Verksamheten synes ofta ha fortsatts trots insikt om att bolaget varit på obestånd eller att likvidationsplikt förelagat. Också här kan den statliga lönegarantin ha spelat en viss roll. Man kan inte bortse från möjligheten att verksamheten drivits vidare mot bakgrund av att det allmänna träder in och betalar lönerna.

I ett annat fall har flera bolag trätt i likvidation. Oavsett om så har skett efter beslut på bolagsstämma eller om likvidationsskyldighet inträtt till följd av underlåtenhet att till patent- och registreringsverket ge in föreskrivna handlingar kan förfarandet ha varit ett led i strävanden att utan publicitet låta ett bolag försvinna. Till bilden hör att namnändring förekommit i samband med att bolagen trätt i likvidation. Vissa likvidationsbolag som haft betydande skulder har försatts i konkurs efter ansökan av kronofogdemyndigheten. I ett fall har en verksamhet successivt flyttats mellan tre bolag. De sammanlagda skulderna är betydande. Två bolag har helt tömts på tillgångar. Såväl enskilda borgenärer som det allmänna har gjort stora förluster.

För en närmare redogörelse av de undersökta fallen hänvisas till kommitténs betänkande.

2.3 Kommitténs förslag

För att man skall komma till rätta med de rådande missförhållandena är det enligt kommitténs mening nödvändigt att införa nya regler om näringsförbud i samband med konkurs (konkurskarantän). Kommittén, som anser att det nuvarande förbudet enligt 199 a § KL är otillräckligt, föreslår att det införs ett utvidgat näringsförbud som förutsätter prövning i det enskilda fallet.

När det gäller personkretsen föreslår kommittén att näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som är näringsidkare. Om gäldenären är ett aktiebolag eller liknande juridisk person, skall förbud kunna meddelas den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen gjordes har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av företaget.

En grundförutsättning för att näringsförbud enligt förslaget skall kunna meddelas är att konkurs har inträffat. Det krävs vidare att vederbörande

har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller att han på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Slutligen skall förbud kunna meddelas den som genom att upprepade gånger ha förekommit i konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet.

Innebörden av ett förbud är enligt förslaget att den förbjudne inte får driva en näringsverksamhet som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen (1976:125). Han får inte heller vara styrelseledamot eller i annan egenskap vara ställföreträdare för aktiebolag eller vissa andra slag av juridiska personer eller — utan att formellt vara ställföreträdare — faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av företaget.

Näringsförbud skall kunna meddelas att gälla inte bara under konkursen utan också sedan denna har avslutats. Förbudet skall emellertid vara tidsbegränsat. Maximitiden för giltigheten av ett förbud är enligt förslaget fem år.

Vad angår själva förfarandet föreslås att frågor om näringsförbud skall prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen.

Den som bryter mot ett meddelat näringsförbud skall enligt förslaget kunna dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader. Frågor om överträdelse av förbud och om utdömmande av påföljd skall prövas av allmän domstol.

Den föreslagna ordningen ger enligt kommittén möjligheter att komma åt kvalificerade missbruk av näringsfriheten. Man kan också räkna med att regleringen får en allmänt sanerande och avhållande verkan till förmån för ett sunt näringsliv.

Kommittén har med beaktande av det föreslagna näringsförbudet övervägt om inte det nuvarande automatiska förbudet enligt 199 a § KL kan utgå. Med hänsyn främst till sambandet mellan denna bestämmelse och ett stort antal näringsrättsliga författningar har kommittén likväl funnit det lämpligast att 199 a § får stå kvar.

2.4 Närmare om bakgrunden till kommitténs förslag, m.m.

Med utgångspunkt bl.a. i kommittésekretariatets undersökningar av inträffade upprepade konkurser kan man enligt kommittén urskilja tre huvudtyper av fall, där lagstiftaren nu kan ha anledning att överväga åtgärder. Till en början finns, anför kommittén, konkurser där gäldenären eller, om denna är juridisk person, den som stått bakom den juridiska personen genom brottsligt förfarande har åsidosatt borgenärernas eller det allmännas intressen. Gäldenärs- och skattebrotten är här de mest framträdande, men andra brott förekommer också.

En andra kategori utgörs enligt kommittén av konkurser där det bestående intrycket är att den för verksamheten ansvarige — även om brott

inte har konstaterats eller ens misstänkts -- har förfarit uppenbart ansvarslöst mot borgenärer och samhälle. I dessa fall har åtgärder vidtagits som förefaller ha syftat till ekonomiska fördelar på borgenärernas och det allmännas bekostnad.

Slutligen finns konkurser utan inslag av vare sig brottsligt förfarande eller uppenbar ansvarslöshet. Man får här intryck av att oförmåga eller missriktade ambitioner hos företagsledningen eller okontrollerbara yttre omständigheter har medverkat till konkursen.

Kommittén framhåller att de påtalade förhållandena inte uteslutande utgör ett konkursrättsligt problem. Väsentliga förutsättningar för de förfaranden som förekommit är möjligheten att driva verksamhet utan personligt ekonomiskt ansvar, främst genom aktiebolag, och den i huvudsak fria etableringsrätt som råder här i landet. En annan viktig omständighet är att det ofta dröjer länge innan skatter och allmänna avgifter som inte har betalats på förfallodagen blir föremål för indrivning. Problemen med de upprepade konkurserna hör alltså även till associations-, närings- och skatterättsens områden.

De illojala förfaranden som det är fråga om är enligt kommittén ofta hänförliga till den ekonomiska brottsligheten. Brottsförebyggande rådet har till uppgift bl.a. att närmare överväga former och riktlinjer för lagstiftningsåtgärder mot sådan brottslighet. Inom ramen för rådets verksamhet har publicerats en inom rådets kansli upprättad rapport (1978:1) Konkurs och ekonomisk brottslighet. I rapporten belyses hur konkursinstitutet använts för att uppnå orättmätig ekonomisk vinning i transaktioner som slutat med konkurs.

Kommittén pekar på vissa åtgärder som är ägnade att stävja de förfaranden som innefattar missbruk av konkursinstitutet. Man betonar bl.a. vikten av att den nya ordning för handläggning av mindre konkurser som lagts fram i prop. 1978/79:105 kommer till stånd. Enligt propositionsförslaget, som numera också lett till lagstiftning (SFS 1979:340), skall förvaltningen och tillsynen -- särskilt i de mindre konkurserna -- göras effektivare. Frågan om galdenärsbrott och återvinning skall alltid utredas.

Vidare är det angeläget, framhåller kommittén, att samhällets insatser inriktas på att ge lokala skattemyndigheter, länsstyrelser samt kronofogde-, polis- och åklagarmyndigheter ökade resurser och kontrollmöjligheter. Utbildning i associationsrättsliga, skatterättsliga och företagsekonomiska frågor är här av stor betydelse. Möjligheterna till information och samverkan mellan olika myndigheter bör också förbättras.

Kommittén anser emellertid att kompletterande lagstiftningsåtgärder är nödvändiga. Man pekar i detta hänseende bl.a. på skatteområdet, där ändrade rutiner och ökad kontroll kan leda till snabbare och effektivare indrivning. Detta kan indirekt få konkursförebyggande effekter genom att ekonomiskt icke bärkraftiga verksamheter avvecklas tidigare än eljest. Av stor betydelse vore också en översyn av reglerna i aktiebolagslagen om

möjligheterna att ändra aktiebolags firma och säte samt om likvidation. Även andra åtgärder inom främst området för skatte- och associationslagstiftningen berörs av kommittén.

Kommittén, som för sin del haft att lösa den mera begränsade frågan hur man inom konkurslagstiftningens ram skall kunna råda bot på missbruket av konkursinstitutet, har gjort den bedömningen att det vid sidan av andra åtgärder behövs nya regler om näringsförbud som gör det möjligt att i samband med konkurser ingripa mer effektivt mot förekommande missbruk. Den nuvarande bestämmelsen i 199 a § KL är otillräcklig i flera hänseenden. Förbudet gäller t.ex. när fysiska personer har gått i konkurs men däremot inte när konkursgäldenären är ett aktiebolag eller liknande juridisk person. Vidare varar förbudet endast så länge konkursen pågår. Eftersom här aktuella konkurser i allmänhet handläggs i summarisk form och därför avslutas tämligen snabbt, får förbudet ofta kort giltighetstid.

Som en bakgrund till sitt förslag till utvidgat näringsförbud berör kommittén även gällande inskränkningar i näringsfriheten samt den diskussion som förts under senare år i Sverige rörande s.k. etableringskontroll.

Kommittén konstaterar inledningsvis att all näringsverksamhet är fri för svenska medborgare, om inte annat är uttryckligen föreskrivet. Principen om fri etableringsrätt fanns tidigare inskriven i förordningen (1864:41 s. 1) angående utvidgad näringsfrihet (näringsfrihetsförordningen). Förordningen har numera upphävts men principen gäller fortfarande.

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

I andra branscher åter krävs tillstånd av en offentlig myndighet för utövande av näringsverksamhet. Skälen härför varierar. I vissa fall är motivet att det finns behov av samhällelig kontroll över utnyttjandet av landets naturresurser eller över andra typer av verksamhet av allmän vikt. I andra fall är det fråga om en verksamhet av särskilt ömtålig natur. I allmänhet har man velat ha garantier för att den ifrågavarande verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillförlitligt sätt och för att utövaren av verksamheten i övrigt uppfyller de lämplighetskrav som kan ställas. I en del fall motiveras tillståndsplikten snarast av hänsyn till allmän ordning. Som exempel på lagar där etableringskontroll föreskrivs kan nämnas lagen (1948:433) om försäkringsrörelse, lagen (1955:183) om bankrörelse, lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i

riket, jordförvärvslagen (1979:230), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), yrkestrafiklagen (1979:559) samt vapenlagen (1973:1176). En speciell form av kontroll gäller enligt resegarantilagen (1972:204), som föreskriver att den som anordnar sällskapsresor i förvärvssyfte skall ställa säkerhet hos kommerskollegium.

Frågor om etableringskontroll har vid flera tillfällen under de senaste åren behandlats i riksdagen. I stor utsträckning har det rört sig om frågor som haft samband med regionalpolitiken. I andra fall har det gällt krav på etableringskontroll i särskilt utsatta branscher där konkurser varit vanliga.

Även andra synpunkter på etableringen av företag har förts fram i den allmänna debatten. I en rapport, som LO-SAF:s näringspolitiska grupp avlämnade år 1972, uttalades att det fanns goda skäl att se över möjligheterna att förebygga att företag startades av personer som inte kände till förhållandena inom den bransch där de etablerade sig eller inte hade tillräcklig kompetens eller, i vissa branscher, uppenbarligen inte hade möjlighet att fullgöra sina ekonomiska åtaganden för att säkerställa arbetstagarnas krav på trygghet i anställningen.

Frågor rörande etableringskontroll togs också upp i två motioner vid 1975 års riksmöte. I dessa pekades på tendensen att anställningsförhållanden undviks och ersätts med entreprenadavtal. Med anledning av de båda motionerna framhöll näringsutskottet (NU 1975:14 s. 79) att det för sysselsättningen och över huvud för den ekonomiska utvecklingen var väsentligt att näringslivet fortlöpande fick tillskott av nya företag. Detta ansågs tala mot inskränkningar i etableringsfriheten. Samtidigt fann utskottet det vara angeläget att man i möjligaste mån sökte undanröja och förebygga förekommande missförhållanden. Utskottet ansåg det vara önskvärt att en samlad översyn av de problem som hade med etableringsrätten att göra kom till stånd. Riksdagen beslöt att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört (rskr 1975:102).

Under hösten 1978 lade en arbetsgrupp under ledning av konsumentverket fram rapporten (KOV 1978:8-01) Auktorisation och konsumentskydd. Där diskuteras i vilken utsträckning och i vilken form auktorisation av näringsidkare bör användas som medel för att förbättra konsumenternas situation. I rapporten intas en restriktiv hållning till auktorisation som konsumentskydd. Konsumentverket har därefter i skrivelse till regeringen den 7 december 1978 aktualiserat frågan om näringsförbud beträffande företagare som uppenbart missköter sig i förhållande till konsumenterna.

I riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalats stöd för åtgärder mot missbruk av konkursinstitutet (NU 1975/76:54 s. 49 och 1976/77:30). I anslutning till behandlingen i riksdagen av propositionen 1978/79:105 om konkursförvaltning m.m. berördes frågan om konkurskarantän och kommitténs nu aktuella betänkande. Lagutskottet, som hade att behandla motionsyrkanden i ämnet (LU 1978/79:19 s. 82), noterade att avsikten var

att proposition om konkurskarantän skulle föreläggas riksdagen. Utskottets majoritet ansåg därför något-särskilt initiativ från riksdagens sida ej vara påkallat och hemställde att motionerna avlogs. Riksdagen (majoriteten) biföll utskottets hemställan.

2.5 Remissyttrandena

Kommitténs betänkande har fått ett genomgående positivt mottagande under remissbehandlingen. Med ett undantag – Sveriges advokatsamfund – har inte någon remissinstans framfört erinringar mot kommitténs förslag om att ett utvidgat näringsförbud skall kunna meddelas i samband med konkurs. Flera instanser framhåller visserligen att ett införande av näringsförbud innebär ett stort ingrepp i den principiella näringsfrihet som av hävd råder i landet. Med hänsyn till syftet med förslaget anser dock dessa instanser att det bör godtas. En förutsättning för den nya regleringen är emellertid att näringsförbud tillgrips endast i svårare fall av missbruk och att rättssäkerheten tryggas på olika sätt.

Även enskildheterna i kommittéförslaget har i huvudsak godtagits av remissinstanserna. Hit hör förslaget att det skall krävas särskild prövning för meddelande av näringsförbud. Detsamma gäller personkretsen, förutsättningar för förbud, förbudets innebörd, förbudstidens längd, kontroll av förbudets efterlevnad och sanktionssystemet.

Däremot är meningarna delade när det gäller lämpligt beslutande organ vid prövning av frågor om näringsförbud. Många remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Åtskilliga instanser har emellertid ställt sig avvisande till tanken på marknadsdomstolen som beslutande organ och i stället förordat en annan myndighet, främst allmän domstol.

En sammanställning av remissyttrandena finns som nämnts i bilaga 2.

2.6 Allmänna överväganden

Som framgått av vad som har sagts i det föregående har uppmärksamheten under senare år alltmer riktats mot otillbörliga förfaranden i samband med näringsverksamhet. I första hand har diskussionen gällt fall då en näringsidkare har förfarit otillbörligt eller t.o.m. brottsligt mot borge-närerna. Även andra förfaranden som inneburit åsidosättande av en rörelseidkares skyldigheter har varit i blickpunkten. Genom sitt beteende har näringsidkaren kunnat skaffa sig ekonomiska fördelar på det allmännas och enskildas bekostnad. Gemensamt för de olika förfarandena är att de vart och ett på sitt sätt innefattar ett missbruk av näringsfriheten. I fall då vederbörande har gått i konkurs har man också talat om missbruk av konkursinstitutet.

I sammanhanget har man också haft för ögonen de fall där en och samma

person upprepade gånger gått i konkurs eller flera gånger förekommit på gäldenärssidan i en juridisk persons konkurs. Också i sådana fall har vederbörande kunnat skaffa sig ekonomiska fördelar. Även vissa av dessa fall kan hänföras till missbruk av konkursinstitutet.

Vid missbruk av konkursinstitutet förhåller det sig ofta så att verksamheten har drivits i form av aktiebolag och att skatteskulderna i förhållande till andra skulder är större än i genomsnittskonkursen. Många gånger har det i dessa fall kommit fram misstankar om brottslighet i samband med konkurserna. I första hand har det varit fråga om gäldenärsbrott samt överträdelse av regler på associations-, närings- och skatterätts områden. Missbruket av konkursinstitutet kan på det sättet ingå som ett led i en ekonomisk brottslighet.

Av betydande intresse i sammanhanget är att få en bild av omfattningen och inriktningen av missbruket av konkursinstitutet. Kommittén redovisar i sitt betänkande olika försök som tidigare har gjorts för att närmare kartlägga omfattningen av missbruket. Genom undersökningar i egen regi har också kommittén sökt belysa förekomsten av missbruk i samband med konkurser. Kommittén anser det för sin del klarlagt att ett missbruk förekommer i icke ringa omfattning. En så gott som enig remissopinion med representanter för domstolar, åklagare och exekutiva myndigheter liksom för näringslivsorganisationer räknar med att ett så omfattande missbruk förekommer att lagstiftningsåtgärder nu är påkallade. Samma inställning har förts fram i riksdagen. Endast en remissinstans anser att förekomsten av missbruk bör utredas mer ingående.

I och för sig är det naturligtvis möjligt att fortsätta kartläggningsarbetet för att få fram en mera fullständig bild av konkursmissbruket. En sådan undersökning skulle emellertid säkerligen vara tidsödande och förenad med avsevärda svårigheter och kostnader. Detta sammanhänger delvis med brister i registreringen av konkurser men också med svårigheterna att utreda de ofta invecklade transaktioner som förekommit före konkursutbrottet. Någon sådan ytterligare undersökning är heller inte erforderlig som underlag för en lagreglering. Jag anser i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser att behovet av effektiva åtgärder på området är tillräckligt väl belagt.

För att komma till rätta med det påtalade missbruket har kommittén i linje med sina direktiv föreslagit en skärpning av lagstiftningen genom regler om ett utvidgat näringsförbud.

I Sverige råder i princip näringsfrihet om inte annat är uttryckligen föreskrivet. Det föreslagna näringsförbudet utgör otvivelaktigt ett intrång i näringsfriheten. Som tidigare påvisats begränsas näringsfriheten emellertid redan nu i viss mån genom speciallagstiftning när detta är påkallat av särskilda skäl. Rätten till en fri näringsutövning kan inte heller rimligen åberopas till skydd för näringsidkare som driver sin rörelse utan hänsyn till borgenärer och andra. Starka rättviseskäl talar för att åtgärder sätts in mot

gäldenärer som genom konkursinstitutet bereder sig otillbörliga förmåner på samhällets eller enskildas bekostnad.

De sanktioner som hittills stått till buds på detta område har bl.a. genom reglernas utformning samt genom bristande resurser och kontrollmöjligheter visat sig otillräckliga. Enligt min uppfattning är ett utvidgat näringsförbud ett sätt bland flera som bör prövas för att förhindra den typ av missbruk som förekommer inom konkursinstitutets ram. Regler om näringsförbud kan tjäna ett preventivt syfte och därmed utgöra ett komplement till andra påföljder, exempelvis straffansvar för gäldenärsbrott och personligt betalningsansvar i vissa fall för skatter. Ett åläggande av näringsförbud har den fördelen framför de sistnämnda åtgärderna att man därigenom kan hindra att någon fortsatt verksamhet över huvud taget kommer till stånd. Härigenom kan ekonomiska skadeverkningar för det allmänna och enskilda undvikas.

Under remissbehandlingen har möjligheterna att åstadkomma en effektiv reglering ifrågasatts. Det har framhållits att ett förbud att driva näringsverksamhet torde få begränsad betydelse i praktiken, hur lagstiftningen än utformas. Jag är medveten om riskerna för kringgående och att det även i övrigt kan uppstå svårigheter vid tillämpningen av regler om näringsförbud. Detta gäller särskilt i fall då näringsidkare anlitar bulvaner för sin verksamhet. Innehållet i betänkandet och remissyttrandena ger dock vid handen att det här ändå är möjligt att skapa ett värdefullt instrument när det gäller att stävja missbruk i samband med konkurs. Samtidigt måste naturligtvis kontrollfrågan lösas på ett så tillfredsställande sätt som möjligt. Jag återkommer till den frågan i det följande.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt förordar jag att kommitténs förslag läggs till grund för lagstiftning. En möjlighet att under vissa förutsättningar förbjuda en person att driva näringsverksamhet bör alltså införas. Vilka förutsättningar som bör gälla för ett näringsförbud och hur ett förbud närmare bör utformas ämnar jag behandla i det följande. Redan här vill jag emellertid påpeka att det i och för sig finns skäl att överväga om inte ett näringsförbud bör kunna tillgripas även i andra fall än då en person har gått i konkurs. Inom associationsrätten kan exempelvis likvidation i vissa fall missbrukas på samma sätt som konkursinstitutet. Det skulle emellertid föra för långt att i detta lagstiftningsärende ta upp frågan om näringsförbud i ett vidare sammanhang än det vari kommittén prövat frågan.

2.7 Förbudet i 199 a § KL

Som framgått av tidigare avsnitt är en konkursgäldenärs möjligheter att utöva tjänst eller fullgöra uppdrag inskränkta så länge konkurstillståndet varar. En konkurs medför också bl.a. förbud för gäldenären att stifta aktiebolag och att inneha vissa befattningar i sådant bolag. Han är även hindrad att utöva näringsverksamhet av skilda slag enligt vad som är särskilt före-

skrivet i författningar vid sidan av KL. Enligt 199 a § KL gäller generellt att gäldenären inte får idka rörelse varmed följer bokföringsskyldighet. Denna bestämmelse är straffsanktionerad i 212 § KL.

Kommittén har övervägt om regleringen i 199 a § KL fyller en sådan funktion att den bör finnas kvar i nuvarande utformning. Bestämmelsen tar sikte på fysiska personer som har försatts i konkurs men däremot inte på aktiebolag eller liknande juridiska personer. Den som är ställföreträdare t.ex. för ett aktiebolag som har gått i konkurs är alltså oförhindrad att driva ny verksamhet personligen eller genom annan juridisk person. Det torde inte heller vara ovanligt att vederbörande helt enkelt sätter sig över förbudet.

Kommittén pekar också på att det av 20 § KL följer att gäldenären inte kan fortsätta en verksamhet med egendom som ingår i ett konkursbo. Dessa bestämmelser inskränker rent faktiskt gäldenärens möjligheter att driva en rörelse.

Bestämmelsen i 199 a § KL har alltså enligt kommittén mycket begränsad betydelse som självständigt hinder för en konkursgäldenär att driva en näringsverksamhet. 199 a § spelar emellertid en central roll i det näringsrättsliga systemet. I ett stort antal författningar av näringsrättslig karaktär finns sålunda föreskrifter som förutsätter paragrafens existens. Detta gäller inte bara sådana författningar i vilka uttryckligen hänvisas till reglerna för idkande av handel eller drivande av rörelse i allmänhet utan även andra (jfr redogörelsen i utredningsbetänkandet s. 70–72). Om 199 a § upphävdes, skulle i de berörda författningarna behöva föras in särskilda föreskrifter av innebörd att den som är i konkurs inte får utöva den verksamhet som avses med författningen i fråga. I och för sig kan naturligtvis en sådan ordning också tänkas. Kommittén har dock inte ansett sig böra pröva sådana frågor. Därtill kommer att regleringen i 199 a § trots allt fyller en viss funktion som hinder för en konkursgäldenär att driva näringsverksamhet i allmänhet.

Med hänsyn till det anförda har kommittén stannat för att 199 a § KL bör behållas i sak oförändrad.

Endast ett fåtal remissinstanser behandlar särskilt förbudet enligt 199 a § KL. Samtliga tillstyrker kommitténs förslag. För min del anser jag att förbudet i 199 a § KL bör behållas i huvudsak oförändrat.

2.8 Automatiskt näringsförbud eller särskild prövning

När det gäller det utvidgade näringsförbudet i samband med konkurs är det en grundläggande fråga om ett sådant förbud liksom enligt 199 a § KL bör gälla automatiskt från konkursutbrottet eller om en särskild prövning av det föreliggande fallet bör ske. Kommittén förordar ett system med individuell prövning. Som skäl härför anføres bl.a. att ett automatiskt förbud förutsätter möjlighet till dispensprövning i stor utsträckning och att

en sådan prövning torde bli omfattande och betungande. Vidare anförs att regleringen i ett system med individuell prövning kan göras flexibel och inriktas på sådana personer som har grovt åsidosatt borgenärernas eller det allmännas intressen och att reglerna kan utformas så, att de även kan tillämpas på den som är närstående till en juridisk person.

Flertalet remissinstanser har godtagit kommitténs förslag att ett utvidgat näringsförbud inte skall inträda automatiskt utan föregås av en prövning i varje särskilt fall. Några instanser förordar dock ett automatiskt näringsförbud i vissa speciellt svåra fall av missbruk.

Jag avser i det följande att förorda en ordning där näringsförbud endast skall komma i fråga vid allvarliga fall av missbruk i samband med konkurs. Det kan alltså inte komma i fråga att hindra varje näringsidkare som har gått i konkurs att i fortsättningen bedriva näring. Detta innebär i sin tur att ett system med automatiskt näringsförbud skulle behöva förses med ganska vidsträckt undantag eller dispensmöjligheter. Även om ett automatiskt system har vissa fördelar, bl.a. genom att ett näringsförbud får omedelbar verkan, skulle de nödvändiga dispensmöjligheterna kräva ett omfattande och tungrovt prövningsförfarande. Som kommittén påpekar är det från bl.a. administrativa synpunkter angeläget att prövningen i stället får avse fall där ett näringsförbud verkligen är påkallat.

Som nyss nämnts har några remissinstanser ifrågasatt om inte ett automatiskt förbud borde finnas för särskilt flagranta fall, exempelvis om samma person förekommer i flera konkurser under en kortare tidsperiod. Enligt min mening skulle även ett sålunda utformat system kunna träffa gäldenärer som gått i konkurs huvudsakligen på grund av omständigheter varöver de inte själva kunnat råda. Det torde också vara förenat med praktiska svårigheter att utforma ett förbud med i princip individuell prövning men med automatik i vissa fall.

Sammanfattningsvis anser jag sålunda att övervägande skäl talar för den av kommittén förordade lösningen. Jag förordar alltså att frågan om näringsförbud prövas från fall till fall.

2.9 Personkretsen

Den tidigare berörda regeln i 199 a § KL innebär att en konkursgäldenär som är en fysisk person är underkastad ett automatiskt näringsförbud. Det krävs i och för sig inte att gäldenären är näringsidkare. Förbudet torde emellertid i praktiken ha aktualitet endast i fråga om gäldenärer som driver näringsverksamhet. Enligt kommitténs mening behöver ett utvidgat förbud bara omfatta gäldenärer som är näringsidkare. Kommittén anser dock att personkretsen bör vidgas. En bidragande orsak till företeelsen med missbruk av konkursinstitutet är att den som står bakom verksamheten har kunnat undgå det personliga betalningsansvaret för uppkomna skulder. Regleringen bör därför enligt kommittén rikta sig även mot den eller dem

som ingår i ledningen för sådana juridiska personer som regelmässigt driver näringsverksamhet och beträffande vilka personligt betalningsansvar saknas, dvs. aktiebolag och ekonomiska föreningar. Också företrädare för handelsbolag samt för ideella föreningar eller stiftelser, som faktiskt driver näringsverksamhet, bör kunna träffas av förbud.

Kommittén pekar vidare på att det i samband med upprepade konkurser förekommit att den eller de som i verkligheten har stått bakom och kontrollerat den bedrivna verksamheten, t.ex. i ett aktiebolag, inte varit ställföreträdare för eller ens haft någon utåt synlig anknytning till bolaget. Det är enligt kommitténs mening angeläget att näringsförbud kan meddelas även den som, ehuru inte formellt, faktiskt har styrt företaget och lett dess verksamhet.

Det är vidare angeläget, fortsätter kommittén, att förbud skall kunna avse sådana personer som efter att ha varit ställföreträdare för den juridiska personen eller faktiskt handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter har lämnat företaget. Utan en sådan möjlighet kan reglerna kringgås genom att vederbörande kort före konkursen avsäger sig sitt uppdrag eller på annat sätt drar sig undan.

Kommittéförslaget innebär sålunda att näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som är näringsidkare. Om gäldenären är ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening skall förbud även kunna meddelas den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen kom in har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter. Detsamma föreslås gälla om gäldenären är en ideell förening eller en stiftelse som har drivit näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125).

Kommitténs förslag i fråga om personkretsen för ett utvidgat näringsförbud har fått ett i stort sett positivt mottagande. Inte någon instans menar att kretsen har gjorts alltför vid. Däremot föreslås från flera håll att kretsen skall utvidgas, bl.a för att man skall kunna hindra näringsidkare att driva näringsverksamhet genom bulvan. Stora svårigheter uppstår i praktiken att bevisa att ett bulvanförhållande föreligger. För att näringsförbudet så långt möjligt skall få verkan i praktiken förordas därför från vissa håll att personkretsen skall omfatta inte bara dem som faktiskt handhar eller handhaft ledningen eller förvaltningen av en juridisk person utan också dem som har eller har haft det dominerande ekonomiska intresset i företaget.

Jag anser i likhet med kommittén att ett utvidgat näringsförbud bör avse både fysiska personer och företrädare för juridiska personer som driver näringsverksamhet. En bidragande orsak till missbruk i samband med konkurs är att den som står bakom verksamheten har kunnat undgå det personliga betalningsansvaret för uppkomna skulder. De personer som kommittén har föreslagit bör därför ingå i den krets som skall kunna träffas

av näringsförbud. Att å andra sidan vidga kretsen så att den skulle omfatta även dem som har eller har haft ett dominerande ekonomiskt intresse i en juridisk persons verksamhet skulle enligt min mening föra alltför långt. Redan med kommitténs förslag torde man i stor utsträckning kunna komma till rätta med bulvanförhållanden. På grund härav är jag inte beredd att tillstyrka det angivna förslaget från vissa remissinstanser.

Flera remissinstanser har uppmärksammat att man med den av kommittén föreslagna regleringen inte kommer till rätta med bulvanförhållanden i andra fall än då näringsverksamheten bedrivs genom en juridisk person. Det förekommer emellertid inte sällan, påpekas det, att en verksamhet som har drivits av en fysisk person efter konkurs drivs vidare av en make eller annan närstående till konkursgäldenären. Med utgångspunkt i detta förhållande är ett par instanser inne på att även en person som är närstående till konkursgäldenär som är fysisk person skall kunna meddelas näringsförbud.

Det problem som remissinstanserna här har pekat på torde vara av mycket begränsad praktisk betydelse. Missbruk av näringsfriheten torde som de gjorda utredningarna visar i de allra flesta fall förekomma vid näringsverksamhet som bedrivs utan personligt betalningsansvar för de ekonomiska intressenterna. Med hänsyn härtill och till de tillämpningssvårigheter som skulle uppstå med den ifrågasatta regeln följer jag också på denna punkt kommitténs förslag.

Ett par remissinstanser förordar en utsträckning av den tidsfrist på ett år som har föreslagits när det gäller förutvarande ställföreträdare o.d. Som jag senare skall återkomma till bör visserligen de förfaranden som skall grunda ett näringsförbud inte ligga alltför långt tillbaka i tiden. Jag delar emellertid uppfattningen att nämnda gräns i en del fall kan vara alltför snäv. Nuvarande uppördssystem för skatter och avgifter är uppbyggt så att det i vissa fall tar lång tid innan en exekutionstitel finns och frågan om konkurs aktualiseras. Också i övrigt kan förhållandena vara sådana att en person bör kunna drabbas av ett näringsförbud, även om konkursen har dröjt något. Om man har en ettårsgräns för dem som har lämnat företaget före konkursutbrottet skulle reglerna om näringsförbud få alltför liten räckvidd. Fristen bör därför enligt min uppfattning bestämmas till två år.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså att kommitténs förslag beträffande personkretsen godtas med den ändringen att ettårsfristen förlängs till två år.

2.10 Förutsättningar för förbud

Kommittén föreslår att förbud skall kunna meddelas en näringsidkare som har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller som genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet.

Flertalet remissinstanser godtar att näringsförbud skall kunna meddelas i den omfattning som följer av kommittéförslaget. Ett mindre antal instanser anser dock att förutsättningarna för näringsförbud i vissa hänseenden är alltför restriktiva. Bl.a. görs gällande att rekvisiten "grovt" och "uppenbart" bör kunna utgå. En instans menar att den föreslagna bestämmelsen inte uppfyller de krav i fråga om precision som måste ställas på en lagstiftning av straffrättslig karaktär. Ett par andra instanser ifrågasätter det lämpliga i att i detta sammanhang införa ett förbud som grundar sig på gäldenärens inkompetens att driva näringsverksamhet.

Enligt min mening är det inte möjligt att i en lagregel utförligt beskriva alla tänkbara förfaranden som bör kunna föranleda näringsförbud. En kasuistiskt utformad bestämmelse skulle alltför lätt kunna kringgås. Det kan därför inte undvikas att regeln får en allmänt hållen utformning. Det får ankomma på rättstillämpningen att närmare bestämma regelns innebörd.

Jag har redan inledningsvis angett inriktningen av den nu aktuella reformen och då framhållit vikten av att man på ett effektivt sätt söker komma till rätta med de missbruk som förekommer i samband med konkurs. Härvid bör ett samlat grepp tas så att alla former av missbruk inbegrips i en reglering. Man bör alltså ej begränsa reformen så att näringsförbud endast knyts till förfaranden som är kriminaliserade eller nära gränsar till vad som är straffbart.

Jag vill samtidigt understryka att näringsförbud i princip bara bör komma i fråga vid kvalificerade fall av illojala förfaranden. I den delen anser jag att de formuleringar som innefattas i kommittéförslaget är väl avvägda och ägnade att tillgodose syftena med reformen. Som huvudförutsättningar för meddelande av näringsförbud bör därför gälla att vederörande har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare.

När det sedan gäller förslaget att näringsförbud även skall kunna meddelas den som genom upprepade konkurser har visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet anser jag att en sådan regel är alltför obestämd och att den kan träffa en del fall där näringsförbud inte är påkallat. Också vid upprepade konkurser måste det krävas att det har förekommit förhållanden som kan anses innefatta missbruk av näringsfriheten. Detta kan lämpligen uttryckas så, att näringsförbud kan meddelas den som upprepade gånger har förekommit i konkurs, om han i näringsverksamhet som har föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Dessutom bör krävas att näringsförbud är påkallat av särskilda skäl. Jag föreslår en regel av den angivna innebörden.

Vid prövningen av om förutsättningarna för näringsförbud är uppfyllda måste en helhetsbedömning göras av gäldenärens beteende före konkursen eller konkurserna. Vissa enskilda förfaranden är emellertid ägnade att tillmätas särskild vikt vid bedömningen. När det gäller de olika rekvisiten vill jag därvid anföra följande.

Vid bedömningen av om en näringsidkare har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer bör i första hand beaktas om det har förekommit sådana transaktioner som är främmande för en under affärsmässiga former driven verksamhet. Av betydelse är här handlingar genom vilka gäldenären har minskat sina tillgångar eller ökat sina skulder så, att borgenärernas utsikter att få betalt för sina fordringar har förringats eller gått helt förlorade. Som jag utvecklar i fortsättningen bör även vissa förfaranden som närmast är att hänföra till den löpande verksamheten tas med. Det gäller här transaktioner som – isolerade eller sammantagna – har haft till följd att betydande belopp har undandragits borgenärskollektivet eller viss borgenär.

Vikt bör kunna fästas vid om gäldenären inför en hotande konkurs genom gåva eller annan liknande åtgärd, t.ex. försäljning till underpris, har avhänt sig egendom av betydelse eller fört ut avsevärda tillgångar ur landet i avsikt att hålla dem utanför konkursen. En näringsidkare kan emellertid ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer, även om det inte har förekommit omständigheter av det slag som nu nämnts. Det måste här göras en samlad bedömning av gäldenärens sätt att driva verksamheten. Av betydelse är om en rörelse har drivits vidare under förbrukande av avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen och om gäldenären genom att fortsätta rörelsen i hög grad försämrat eller omintetgjort borgenärernas utsikter att få betalt. T.ex. bör kunna beaktas om en förlustbringande rörelse har fortsatt under utnyttjande av den möjlighet att få kredit som vederbörande har just därför att han driver en rörelse. Särskilt bör beaktas den självtagna kredit som möjliggörs av gällande uppbörds-system och av att det ofta dröjer länge innan skatter och allmänna avgifter, som inte har betalats på förfallodagen, blir föremål för indrivning. En annan omständighet som kan komma i betraktande är om vederbörande har inlåtit sig i rena spekulationsaffärer utan hänsyn till borgenärerna. Jag vill emellertid understryka att vilken riskfylld enstaka transaktion som helst givetvis inte får tillmätas betydelse. Risken för förlust måste vara höggradig och sättas i relation till vederbörandes ekonomiska ställning i stort. Stora personliga uttag ur rörelsen i form av lön eller andra förmåner liksom ersättningar till närstående är också omständigheter som kan spela in.

Det förekommer att personer organiserar sin verksamhet genom flera formellt sett fristående bolag eller andra juridiska personer, vilka i realiteten är att betrakta som en ekonomisk och produktionsmässig enhet. Genom sådana juridiska konstruktioner kan maskiner och andra tillgångar tillföras ett bolag som mer eller mindre saknar skulder, samtidigt som de kostnader som uppkommer i verksamheten kan styras till och samlas hos ett bolag som i stort sett saknar tillgångar. Även sådana förfaranden bör kunna beaktas vid förbudsprövningen. Detsamma gäller andra omständigheter som kan vara led i strävanden att vilseleda skattemyndigheter och

andra borgenärer. Så kan vara fallet med namnändringar eller det förhållandet att ett bolag har sitt säte långt från det ställe där rörelsen drivs. Hänsyn bör också tas till om aktiebolagslagens likvidationsbestämmelser har iakttagits.

Även om en näringsidkare inte har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna kan han på annat sätt ha grovt åsidosatt vad som genom uttryckliga lagbestämmelser eller eljest ålegat honom i egenskap av näringsidkare. Som jag tidigare har föreslagit bör även en sådan underlåtenhet kunna utlösa ett näringsförbud. Här kommer till en början bokföringslagstiftningen i blickpunkten. Denna lagstiftning har bl.a. till syfte att bereda skydd åt den bokföringsskyldiges borgenärer. Bokföringen ligger emellertid också till grund för taxeringen och utgör över huvud en informationskälla när det gäller ett företags ekonomiska ställning och resultat. Om och på vilket sätt bokföringsskyldigheten har fullgjorts är därför omständigheter som bör ha betydelse för bedömningen av om näringsförbud bör meddelas. I linje med det nu sagda bör även beaktas om näringsidkaren har iakttagit sin skyldighet att sända in föreskrivna handlingar och uppgifter t.ex. till aktiebolagsregistret eller till handelsregistret hos länsstyrelserna. Det sätt varpå han fullgjort sina skyldigheter mot skatte- och indrivningsmyndigheterna bör också beaktas. En omständighet som härvid kan ha betydelse är t.ex. om han har underlåtit att avge deklARATIONER.

Otillbörliga förfaranden i anslutning till en konkurs kan ha följdverkningar som sträcker sig längre än till vad som har samband med det direkta borgenärsintresset. Exempel härpå är de konsekvenser som kan inträda för de anställda när ett företag går i konkurs. När det gäller de anställda bör särskilt beaktas om möjlighet att undvika konkurs har förelegat. Hänsyn bör också kunna tas till om regionalpolitiskt stöd har använts för annat ändamål än för vilket det har utgått. Även arbetsrättsliga förhållanden är att beakta, t.ex. om s.k. grå arbetskraft har förekommit. Genom att begagna sig av sådan arbetskraft och genom att anlita den ovan omtalade konstruktionen med flera bolag kan en mindre nogräknad företagare konkurrera med andra utan att behöva ta hänsyn till källskatter och sociala avgifter. Kostnader kan styras till ett av bolagen med den avsikten att – när skulderna har blivit stora och eventuella tillgångar har förts över till annat rättssubjekt – bolaget skall försättas i konkurs.

Om en person har förfarit otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare utan att förfarandena kan anses som grova, kan det bli aktuellt att meddela näringsförbud med stöd av den tidigare förordade, kompletterande regeln. Det krävs emellertid i sådant fall att vederbörande har förekommit i minst en konkurs utöver den aktuella. Vidare skall näringsförbud vara påkallat av särskilda skäl. Härmed markeras att det skall göras en helhetsbedömning, varvid bl.a. den tidrymd som har förflutit mellan de olika konkurserna får beaktas. Har en person mellan två konkurser drivit näringsverksamhet en

relativt lång tid utan att någon anmärkning kan riktas mot verksamheten bör förhållanden som hänför sig till den äldre konkursen i allmänhet inte läggas honom till last. Jag vill också framhålla att även om det i och för sig är tillräckligt med två konkurser för att näringsförbud skall kunna meddelas med stöd av den nu aktuella regeln, det framför allt är i fall då vederbörande har förekommit i fler än två konkurser som regeln fyller ett behov.

Under remissbehandlingen har påpekats av några instanser att man vid förbudsprövningen bör beakta om vederbörande i ett bolag som gått i konkurs har ålagts personligt betalningsansvar för skatt enligt 77 a § uppbördslagen (1953:272). Jag delar remissinstansernas uppfattning att även en sådan omständighet måste vägas in när man prövar en fråga om näringsförbud.

Som kommittén har påpekat kan det hända att en företagare trots ansträngningar och betydande personliga uppoffringar inte lyckas undvika konkurs. Orsakerna härtill kan skifta. Vikande konjunkturer är ett skäl. Andra orsaker är felaktiga kalkyler, bristande erfarenhet, otillräckliga resurser, alltför snabb expansion eller överdriven optimism. Ofta kan inte en enda anledning anges utan flera omständigheter sammantagna förklarar obeståndet. Andra än rent företagsekonomiska överväganden kan ha lett till att ett företag trots avsevärda förluster har fortsatt sin verksamhet t.ex. i en bygd med sysselsättningsvårigheter. Det allmänna kan sålunda genom lån eller bidrag ha medverkat till att driften av aktiebolag och andra företag, som från en strikt företagsekonomisk synpunkt hade bort läggas ned, fått leva vidare.

I situationer av nu beskriven art måste enligt min mening, såsom kommittén också har framhållit, stor försiktighet iakttas vid prövningen av om näringsförbud bör meddelas. En utgångspunkt för prövningen måste vara att näringsförbud bara skall tillgripas vid allvarliga missbruk. Att driva en rörelse innefattar ofta ett risktagande och är inte sällan förenat med ett betydande mått av osäkerhet beträffande det ekonomiska utfallet. För att företagsamhet skall kunna fortleva måste en inte ringa grad av risktagande accepteras. Det är angeläget att regler om näringsförbud inte ges en tillämpning som innebär en hämsko för seriös näringsverksamhet. I fall då staten genom olika insatser av exempelvis regionalpolitiska skäl stödjer en näringsverksamhet som i och för sig visar bristande lönsamhet bör detta räknas näringsidkaren till godo vid en eventuell förbudsprövning.

En remissinstans tar upp frågan vilken betydelse det skall ha att näringsverksamheten har drivits endast i mindre skala. Som en särskild grupp omnämns sådana enskilda rörelseidkare som gör personlig konkurs och som driver sin verksamhet utan biträde av flera än två årsanställda personer och i vars rörelse den årliga bruttoomsättningen understiger det belopp som anges i 1 § bokföringslagen. Beträffande dessa hävdas att

näringsförbud ofta framstår som en meningslös eller olämplig sanktion. Jag vill med anledning därav framhålla att det inte bör finnas något hinder att inskrida med näringsförbud i fall då den aktuella verksamheten har haft ringa omfattning. När det gäller näringsidkare som praktiskt sett står löntagarna nära – dit hör ofta bl.a. hantverkare och konstnärliga yrkesutövare – bör man dock givetvis undvika en tillämpning av den nu aktuella regleringen som allvarligt hotar vederbörandes försörjningsmöjligheter. Även i andra fall kan en viss hänsyn behöva tas till en persons möjligheter att i fortsättningen försörja sig för den händelse han skulle drabbas av ett näringsförbud. Här kan det ibland bli aktuellt att tillgripa den möjlighet till partiellt näringsförbud som jag ämnar förorda i det följande.

Kommittén har uttalat att näringsförbud bör kunna meddelas, även om vederbörande inte har heretts ekonomisk vinning eller annan fördel genom företagna transaktioner. Jag ansluter mig till denna ståndpunkt. Det bör inte heller krävas att näringsidkaren har handlat i avsikt att undandra borgenärerna eller det allmänna några belopp eller att han har insett att hans förfaranden skulle få sådan effekt. Med hänsyn till regleringens inriktning på fall som sammantaget utgör kvalificerade illojala förfaranden torde dock, som kommittén påpekar, näringsförbud sällan bli aktuellt om inte vederbörande har varit i ond tro.

Sammanfattningsvis vill jag på nytt understryka att de olika förfaranden som jag nu har beskrivit inte skall kunna utlösa näringsförbud i andra fall än då näringsidkaren vid en samlad bedömning får anses ha gjort sig skyldig till ett grovt illojalt beteende.

2.11 Förbudets innebörd

Ett förbud som är grundat på en individuell prövning kan enligt kommittén ges mer eller mindre ingripande verkningar. Till en början synes klart att den som är underkastad förbudet inte skall få driva näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avser kommittén detsamma som enligt bl.a. bokföringslagen. Det skall alltså vara fråga om verksamhet som är yrkesmässig och av ekonomisk art. Förbudet bör enligt kommittén kunna inskränkas till verksamhet som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen. En sådan begränsning innebär bl.a. att jordbruk och skogsbruk undantas (se 1 § bokföringslagen).

Regleringen bör också, anför kommittén, innefatta ett förbud mot att vara styrelseledamot eller på annat sätt vara ställföreträdare för sådana juridiska personer som i allmänhet bedriver näringsverksamhet, nämligen aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Med hänsyn till vikten av att vederbörandes faktiska möjligheter att driva näringsverksamhet begränsas bör i fråga om nämnda juridiska personer någon inskränkning inte göras till dem som driver näringsverksamhet. Bidragande till detta ställningstagande är att vederbörande inte torde ha något berätt-

tigat intresse av att kunna företräda t.ex. aktiebolag som inte driver näringsverksamhet. Annorlunda förhåller det sig med ideella föreningar och stiftelser. De bildas ofta för andra syften än att driva näringsverksamhet och den som har meddelats förbud bör i sådana fall vara oförhindrad att företräda föreningen eller stiftelsen. Enligt kommitténs mening bör regleringen således omfatta aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar, även om de inte driver bokföringspliktig näringsverksamhet, samt sådana ideella föreningar och stiftelser som driver bokföringspliktig verksamhet.

Kommittén påpekar att den som har meddelats förbud kan söka kringgå detta genom att anlita en bulvan. Bulvanskap föreligger exempelvis när en annan person för den förbjudnes räkning endast formellt utgör styrelse i ett bolag, medan den förbjudne själv i realiteten sköter ledningen och förvaltningen av bolagets angelägenheter. För att hindra sådana kringgåenden föreslår kommittén att ett näringsförbud också skall innefatta den situationen att någon utan att formellt vara ställföreträdare faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen av tidigare nämnda juridiska personers angelägenheter.

Kommittén har övervägt om inte regleringen även bör innefatta förbud mot att ha en på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse grundad väsentlig gemenskap med de nämnda juridiska personerna (jfr 29 a § andra st. 1 KL). En sådan reglering skulle dock enligt kommittén föra för långt, varför kommittén avvisat en sådan lösning.

Kommitténs förslag har fått ett i huvudsak positivt bemötande. Ett par remissinstanser har dock ifrågasatt lämpligheten av att knyta näringsförbudet till bokföringslagen och därmed undanta jordbruk och skogsbruk. Det är också flera remissinstanser som tar upp problemen med bulvanförhållanden. Bl.a. framhålls det speciella problem som ligger i att någon har ett dominerande inflytande över en juridisk person till följd av ett aktieinnehav eller någon annan andelsrätt i den juridiska personen. Några instanser uttrycker farhågor för att avsaknaden av förbud att inneha aktier kommer att leda till att kontrollen över bolagen i större utsträckning än i dag utövas via aktieinnehavet.

För min del anser jag det liksom kommittén mest ändamålsenligt att knyta ett näringsförbud till bokföringslagens näringsidkarsbegrepp. När det gäller jordbruket och skogsbruket har det inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud. Jag anser sålunda att dessa områden kan lämnas utanför. I likhet med kommittén anser jag vidare att regleringen bör omfatta aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar, även om de inte driver bokföringspliktig näringsverksamhet, samt sådana ideella föreningar och stiftelser som driver bokföringspliktig verksamhet.

När det sedan gäller bulvanproblematiken delar jag kommitténs uppfattning att man genom ett näringsförbud bör kunna hindra en person från

att – utan att formellt vara ställföreträdare – faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av tidigare nämnda juridiska personers angelägenheter. Redan härigenom torde man i stor utsträckning komma till rätta med bulvanförhållanden. Att bygga ut regleringen och även förbjuda en person att inneha aktier o.d. skulle, som kommittén har framhållit, föra mycket långt. Om 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 sådan ställning att otillåten intressegemenskap uppstått 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 – även om tillgängliga registersystem utvecklas ytterligare – vara begränsade. Jag anser alltså att näringsförbudet inte bör innefatta ett förbud att inneha aktier i ett bolag eller att ha annan likartad ekonomisk intressegemenskap med de nu aktuella juridiska personerna.

Om den som har meddelats förbud söker kringgå detta genom bulvan, ger den föreslagna regleringen, anför kommittén, möjlighet att ingripa både mot den beträffande vilken förbudet gäller och mot den som uppträder som bulvan för honom. Regleringen hindrar visserligen inte att den som har meddelats förbud genom aktieinnehav kontrollerar bolagsstämman, dvs. det organ som väljer styrelsen, och därigenom sätter en för honom lämplig person att leda bolagets verksamhet. Om emellertid den som har valts till styrelseledamot vid förvaltningen av bolagets angelägenheter handlar efter kontinuerliga direktiv från den som har meddelats näringsförbud eller med dennes samtycke, bör man kunna bedöma situationen så att den som omfattas av förbudet i själva verket handhar ledningen och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Han bryter därmed mot näringsförbudet, samtidigt som styrelseledamoten (bulvanen) blir att anse som medhjälpare till överträdelsen. Kommittén föreslår i det följande att överträdelse av meddelat förbud skall följas av straff och att fängelse skall ingå i straffskalan. Härigenom blir brottsbalkens regler om medverkan tillämpliga och även bulvanen kan alltså dömas till ansvar.

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de synpunkter kommittén anför. Jag vill tillfoga att i många fall måste den som har ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansföretag även antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagens 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.

I och för sig är det tänkbart att någon har det huvudsakliga ägarinflytandet i ett bolag utan att aktivt delta i verksamheten. Det finns emellertid särskild anledning att undersöka om det inte föreligger ett kringgående i fall då den huvudsaklige ägaren har meddelats näringsförbud.

Ekonomiskt inflytande över ett företag kan förekomma även på annat sätt än genom aktieinnehav e.d. Genom att låna medel till ett företag kan en person få den faktiska kontrollen över företaget. Även på andra sätt kan företagets ledning komma i beroendeförhållande till en person. Sådana omständigheter måste också beaktas när det uppkommer fråga om bulvanenskap.

Sammanfattningsvis anser jag att den föreslagna regleringen ger goda möjligheter att inskrida mot bulvanförhållanden, även om man inte ställer upp ett direkt förbud mot aktieinnehav och liknande.

Kommittén har övervägt om förbudet i det aktuella fallet bör kunna begränsas till att avse en viss typ av näringsverksamhet men har avvisat denna tanke. Syftet med ett förbud är, framhåller kommittén, inte att sanera en viss eller vissa branscher eller att avhålla någon från att utöva ett visst yrke. Vad det gäller är att hindra de personer det här är fråga om från att driva någon verksamhet över huvud. Några remissinstanser förordar dock att en möjlighet införs att besluta om ett partiellt förbud.

Enligt min mening talar vissa principiella skäl för att ha ett undantagslöst förbud. Å andra sidan skulle det ibland kunna framstå som obilligt mot en person att meddela honom ett generellt näringsförbud och därmed hindra honom från att driva näringsverksamhet i obetydlig skala inom ett helt annat område än det där han förut varit verksam. En remissinstans nämner som exempel det fallet att en förutvarande byggnadsentreprenör vill överta en mindre kioskrörelse. Enligt min mening talar övervägande skäl för att införa en möjlighet att när ett näringsförbud meddelas undanta viss typ av näringsverksamhet från förbudet. En förutsättning för partiellt förbud bör vara att särskilda skäl föreligger. Härigenom behöver inte den situationen 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.

2.12 Förbudstidens längd

Förbudet i 199 a § KL för gäldenären att driva rörelse gäller endast så länge konkursen pågår. Förbudets faktiska varaktighet är med andra ord beroende av konkursens omfattning och beskaffenhet samt den snabbhet med vilken konkursen fullföljs. Kommittén framhåller att ett utvidgat förbud som gäller bara under konkursen skulle få alltför ringa praktisk effekt. Det finns heller inte, menar kommittén, några sakliga skäl för att giltighetstiden för ett näringsförbud med den av kommittén föreslagna inriktningen skall vara beroende av konkursförfarandets längd.

På grund av det anförda anser kommittén att ett näringsförbud bör kunna meddelas att gälla inte bara under konkursen utan också sedan konkursen har avslutats. Förbudet bör dock vara tidsbegränsat. Giltighetstiden för ett förbud föreslås vara högst fem år räknat från dagen för beslutet. I beslutet skall dock kunna bestämmas en senare dag från vilken beslutet skall gälla. Omständigheterna i det särskilda fallet kan vara sådana att man inte kan begära att en avveckling skall ske omedelbart.

Kommitténs förslag att förbudstiden skall kunna bestämmas till högst fem år har fått ett blandat mottagande. Några instanser tillstyrker förslaget men flera förordar en utsträckt förbudstid i vissa fall. Bl.a. föreslås en tid på tio år för svårare fall. Att det skall vara möjligt att senarelägga förbudets ikraftträdande har inte mött någon erinran under remissbehandlingen.

Enligt min mening torde det normalt inte vara påkallat att låta ett näringsförbud gälla längre tid än fem år. Jag anser därför att ett förbud inte från början bör kunna ges längre giltighetstid än fem år. Om emellertid förbudet sedermera överträds, bör det vara möjligt att förlänga giltighetstiden. Vid behov bör förlängning kunna ske i flera omgångar. En yttersta tidsgräns för förlängning bör dock finnas. Den synes kunna sättas till fem år. I övrigt biträder jag vad kommittén anført om tidpunkten för ikraftträdande av förbudet.

2.13 Förfarandet

Kommittén behandlar utförligt frågor som rör förfarandet. Bl.a. diskuteras ingående frågan vilken myndighet som bör anförtros uppgiften att besluta om det utvidgade näringsförbudet. Valet har härvid främst ansetts böra stå mellan allmän domstol och marknadsdomstolen. Kommittén har stannat för att marknadsdomstolen skall få beslutanderätten. Vid prövningen av frågor om näringsförbud skall domstolen ha samma sammansättning som vid handläggning av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen (1953:603). Talan inför marknadsdomstolen skall föras av näringsfrihetsombudsmannen (NO). Om det finns anledning att meddela näringsförbud, skall förvaltaren i konkursen underrätta tillsynsmyndigheten. Finner myndigheten att näringsförbud bör meddelas, skall den göra anmälan om detta till NO.

Kommitténs förslag har i denna del fått ett blandat mottagande. Många remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Åtskilliga instanser, däribland företrädare för både näringslivet och domstolarna, har emellertid ställt sig avvisande till tanken på marknadsdomstolen som beslutande organ. En stor del av dessa har i stället förordat allmän domstol. Några enstaka instanser har fört fram länsrätt eller länsstyrelse.

Förespråkarna för de allmänna domstolarna har i allmänhet utförligt motiverat sin ståndpunkt. Skälen kan sammanfattas sålunda.

Tyngdpunkten vid prövningen av frågor om näringsförbud bör närmast ligga på en bedömning av olika civil- och straffrättsliga frågor samt exekutions- och uppbördsfrågor. Allmänna näringsrättsliga lämplighetsbedömningar bör, åtminstone till dess ytterligare erfarenheter av den nya sanktionen vunnits, ges en mer underordnad roll vid prövningen. Näringsförbud kommer mestadels att bli aktuellt vid gäldenärsbrott m.m. och bör i sådana fall behandlas i samband med bestämmande av påföljd för dessa brott. Om förbudsfrågan behandlas i anslutning till brottmålet kan samma utredningsmaterial ligga till grund för beslut både i ansvarsfrågan och i frågan om näringsförbud. Parallella utredningar behöver alltså inte företas. Vidare är det värdefullt med en gemensam prövning av de olika frågorna eftersom ett beslut om näringsförbud bör påverka straffmätningen.

De allmänna domstolarna får i flera sammanhang ta ställning till företagsekonomiska och därmed besläktade spörsmål. Vidare kan de allmänna domstolarna erbjuda en instansordning, vilket saknas om marknadsdomstolen blir beslutsmyndighet. Vid meddelande av beslut av så ingripande art som näringsförbud kan rättssäkerheten inte anses tillräckligt tillgodosedd genom en prövning i bara en instans. Olägenheten med långa handläggningstider i flera instanser kan motverkas genom att en möjlighet till interimistiskt beslut om näringsförbud införs. F.ö. blir förfarandet inför marknadsdomstolen också tidskrävande. Genom sin lokala anknytning är de allmänna domstolarna bäst skickade att handlägga näringsförbudsfrågor.

Några av de remissinstanser som är kritiska mot valet av marknadsdomstolen har också anfört att ordningen med anmälan från förvaltaren i konkursen till tillsynsmyndigheten som i sin tur skall vända sig till NO är invecklad och tungrodd. Från några håll invänds det att tillsynsmyndigheterna saknar utredningsresurser. Det är också tveksamt om det är möjligt att inom överskådlig tid förse tillsynsmyndigheterna med sådana resurser. Enligt en remissinstans har kommittén underskattat svårigheterna att utreda och bedöma de invecklade ekonomiska förhållanden som regelmässigt förekommer i fall där näringsförbud kan bli aktuella. Ett par instanser berör särskilt NO:s roll. Dennes hittillsvarande uppgifter har varit helt inriktade på att på olika sätt skydda näringsfriheten. Det ifrågasätts om det är lämpligt att NO nu skall tillvarata även det allmännas intresse att stoppa näringsidkare som faller under det nya näringsförbudet.

För min del anser jag till en början att rättssäkerhetssynpunkterna måste tillmätas stor betydelse vid valet av beslutsorgan. Ett beslut om näringsförbud kan ju få en mycket ingripande betydelse för den som drabbas. Vidare bör beaktas att det vid prövningen av frågor om näringsförbud kan komma upp både juridiska och ekonomiska spörsmål som ofta är av invecklad beskaffenhet. Vad som sagts nu talar starkt för att frågor om näringsförbud handläggs av en domstol. I likhet med kommittén och det stora flertalet remissinstanser anser jag att valet bör stå mellan allmän

domstol och marknadsdomstolen. Mot länsrätterna talar bl.a. att de inte har erfarenhet av konkurs- och straffrättsliga frågor. Dessa domstolar bör därför enligt min mening inte komma i fråga.

Onekligen finns det flera skäl som kan anföras till förmån för marknadsdomstolen. I domstolen finns förutom kvalificerat juridiskt kunnande även tillgång till ekonomisk expertis. Domstolen har också genom sin speciella inriktning särskilda insikter i näringslivets förhållanden.

Å andra sidan rymmer ärenden om näringsförbud många typer av frågor där de allmänna domstolarna har särskild sakkunskap. Näringsförbud torde i de flesta fall aktualiseras till följd av att gäldenären har åsidosatt lagfästa skyldigheter mot sina borgenärer eller mot det allmänna. Tyngdpunkten i prövningen torde ofta ligga på olika civil- och straffrättsliga frågor. Till de spørsmål som kan bli aktuella och som redan nu har anknytning till de allmänna domstolarnas verksamhetsområde hör frågor om det har förekommit gäldenärsbrott eller brott mot uppbördslagen (1953:272).

Jag vill också framhålla att de företagsekonomiska problem som kan bli aktuella i ärenden om näringsförbud inte torde vara mer komplicerade än sådana som allmän domstol ibland kan få ta ställning till i brottmål eller civilmål. Allmän domstol har vidare möjlighet att vid behov höra revisorer och annan ekonomisk expertis.

En omständighet som kan synas tala för marknadsdomstolen är att tillämpningen av näringsförbudet inte får komma i konflikt med de principer som ligger bakom konkurrensbegränsningslagen. Jag vill emellertid framhålla att näringsförbud bara skall aktualiseras vid allvarliga fall av missbruk av konkursinstitutet. Det kan inte komma i fråga att underlåta att meddela ett i övrigt befogat näringsförbud bara av omsorg om den effektiva konkurrensen. Det nu anförda argumentet för marknadsdomstolen kan därför inte tillmätas så stor betydelse.

Vid valet av domstol bör, som jag tidigare har framhållit, rättssäkerhetsaspekten tilläggas stor vikt. Vid tillkomsten av marknadsdomstolens föregångare marknadsrådet uttalades att även högt ställda rättssäkerhetskrav kunde tillgodoses trots att myndighetens beslut inte kunde överklagas. Särskilt pekades på myndighetens sammansättning och på förfarandet där. Dessa uttalanden bör ses mot bakgrund av vilka ärenden som anförtröddes myndigheten. Från början gällde det ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen och lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring. Senare har tillkommit ärenden enligt lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor och den nya marknadsföringslagen (1975:1418). Det föreligger en avsevärd skillnad mellan å ena sidan ärenden av denna art och å andra sidan en för en enskild person så allvarlig och ingripande åtgärd som ett förbud att under flera år driva näringsverksamhet. Rättssäkerhetskraven talar enligt min mening starkt för att den som drabbas av ett näringsförbud får möjlighet att i en högre instans föra talan mot beslutet. I det hänseendet

har de allmänna domstolarna sålunda ett avgjort försteg framför marknadsdomstolen.

Om prövningen av näringsförbud förläggs till de allmänna domstolarna kan dessutom betydande effektivitetsvinster och besparingar uppnås. I realiteten får man, som jag tidigare har antytt, räkna med att frågor om straffansvar aktualiseras i flertalet fall då näringsförbud kommer i fråga. Båda spörsmålen kan i ett förfarande knutet till allmän domstol utredas och prövas gemensamt. Det betyder att resurser som redan nu är tillgängliga kan utnyttjas effektivare. Det innebär också att det omständliga förfarande före den egentliga förbudsprövningen som kommittén har föreslagit med prövning av tillsynsmyndighet och NO kan undvikas. Det behöver heller inte bli aktuellt att ge NO åligganden som står i viss motsättning till hans uppgifter att värna om näringsfriheten.

Mot en ordning med de allmänna domstolarna som prövningsinstanser kan invändas att det kan ta tid innan ett lagakraftvunnet avgörande föreligger. Önskemålet om att i vissa fall få fram ett avgörande snabbt kan emellertid, som jag kommer att beröra i det följande, tillgodoses genom att man inför en möjlighet till interimistiska förordnanden. Det torde inte heller vara förenat med några större lagtekniska svårigheter att anknyta prövningen av näringsförbud till förfarandereglerna vid allmän domstol. Detta gäller oavsett om åtal i anslutning till konkursen kommer i fråga eller ej.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att övervägande skäl talar för att de allmänna domstolarna blir beslutsorgan i frågor om näringsförbud. Jag anser inte att det finns anledning att koncentrera beslutsrätten till någon viss allmän domstol eller grupp av allmänna domstolar. Inte heller finns det anledning att ge domstolen en särskild sammansättning, utan erforderlig speciell sakkunskap bör kunna tillföras domstolen enligt de gällande reglerna om bevisning.

När det gäller den nyss berörda frågan om interimistiska förordnanden påpekar kommittén att det kan dröja ganska länge från det att näringsförbud har aktualiserats i konkursen till dess att saken kan prövas slutligt. Det kan därför ifrågasättas om inte interimistiskt beslut om näringsförbud skall kunna meddelas. Kommittén har emellertid, utifrån den förutsättningen att marknadsdomstolen skall vara beslutande organ, stannat för att inte lägga fram ett sådant förslag. Som skäl härför anges bl.a. att interimistiska beslut skulle ha ganska liten praktisk betydelse, eftersom de bara torde kunna avse nyetablering.

Flera remissinstanser uttalar sig för en regel om interimistiskt beslut. För egen del anser jag att snabbhet i förfarandet är av stor betydelse för effektiviteten hos näringsförbudet, som ju är avsett för allvarliga fall av missbruk. I en del fall torde det redan på ett tidigt stadium av utredningen med tämligen hög grad av sannolikhet visa sig om förutsättningarna för meddelande av ett näringsförbud föreligger, t.ex. vid uppenbart kriminella

förfaranden där kanske straffprocessuella tvångsmedel tillgrips. Samtidigt kan handläggningen av målet inför tingsrätten av olika skäl fördröjas. Genom ett överklagande kan det vidare dröja innan ett lagakraftvunnet avgörande föreligger. I sådana situationer kan det vara angeläget att näringsidkaren med omedelbar verkan avstängs från möjligheten att bedriva fortsatt näringsverksamhet. Jag anser alltså, som jag tidigare har antytt, att en möjlighet att meddela interimistiskt förbud bör införas. Ett sådant förbud bör kunna meddelas såväl i det fallet att en talan om näringsförbud ännu inte väckts som då ett mål om näringsförbud redan är anhängigt hos domstolen. Beslut om interimistiskt näringsförbud bör vidare kunna meddelas även om förutsättningarna för ett slutligt näringsförbud inte är helt klarlagda. Detta innebär att ett något mindre mått av utredning bör kunna räcka för meddelande av det interimistiska förbudet.

Liksom när det gäller ett slutligt förbud kan omständigheterna vara sådana att man inte kan begära att en avveckling av redan föreliggande engagemang skall ske omedelbart. Även ett interimistiskt förbud bör därför kunna fastställas att gälla från viss senare dag. Det bör vidare vara möjligt att vid behov låta en viss näringsverksamhet undantas från det tillfälliga näringsförbudet.

För att önskemålet om snabba avgöranden ytterligare skall tillgodoses bör allmänt gälla att handläggningen av frågor om näringsförbud skall ske skyndsamt.

Kommittén har föreslagit att ett beslut om näringsförbud skall kunna hävas om ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det. Den som har meddelats förbud bör alltså kunna begära hos vederbörande domstol att förbudet hävs. Förslaget har inte mött någon erinran och jag biträder förslaget. Det bör också i analogi med vad som tidigare sagts om partiellt näringsförbud vara möjligt att besluta om partiell hävning.

Jag vill i sammanhanget framhålla att domstolen inte bör kunna ompröva ett avgörande att ogilla en talan om förbud. I samband med en ny konkurs bör däremot en fråga om näringsförbud ånyo kunna aktualiseras.

När det sedan gäller frågan om det förfarande som skall föregå domstolsprövningen innebär kommitténs förslag, som jag tidigare har nämnt, att om det kan finnas anledning att meddela näringsförbud, så skall förvaltaren i konkursen underrätta tillsynsmyndigheten. Finner myndigheten att ett näringsförbud bör meddelas, skall den göra anmälan om detta till NO. Denne kan i sin tur göra en ansökan om förbud hos marknadsdomstolen.

Kommitténs förslag har fått ett huvudsakligen positivt mottagande av de remissinstanser som förordat marknadsdomstolen som beslutsorgan. Av de instanser som förordar allmän domstol förespråkar flertalet som särskilt har uttalat sig i frågan att åklagare skall föra talan om näringsförbud. Några instanser förordar tillsynsmyndigheten eller kronofogde. Från något håll framförs tanken att låta talerätten vara beroende av om åtal har väckts. Har detta skett skulle åklagare föra talan, i annat fall kronofogde.

Vid utförmningen av förfarandet bör beaktas att det i allmänhet är konkursförvaltaren som har de bästa förutsättningarna att i första hand bedöma om det kan finnas anledning att meddela näringsförbud. I hans uppgifter ingår bl.a. att ta reda på orsakerna till gäldenärens obestånd. Genom hans medverkan kan också förhållanden belysas som är av betydelse för frågan om näringsförbud. Det är därför naturligt att låta förvaltaren lämna besked när det förefaller finnas anledning att meddela näringsförbud. Sådant besked bör kunna lämnas omedelbart utan att färdigställandet av förvaltarberättelse eller förvaltaruppgift avvaktas.

Även om förvaltaren i enlighet med det sagda har en viktig roll i sammanhanget, bör det åvila en myndighet att verkställa den utredning som är behövlig för att pröva om talan om näringsförbud skall väckas och att utföra denna talan.

Väljer man att låta allmän domstol pröva frågor om näringsförbud, blir det inte längre aktuellt att låta NO föra talan. Valet av taleberättigad myndighet bör i stället stå mellan allmän åklagare och tillsynsmyndigheten i konkursen. Som jag tidigare har framhållit torde frågor om näringsförbud ofta komma att aktualiseras i samband med en ansvarstalan. Även om åtal inte väcks kan en förundersökning som belyser gäldenärens förehavanden före konkursen ha ägt rum eller inletts. Processekonomiska hänsyn talar därför för att åklagaren åtminstone i dessa fall skall få föra talan inför domstol.

För de fall då något brottsligt förfarande inte är aktuellt skulle det kunna ligga närmare till hands att låta tillsynsmyndigheten föra talan om näringsförbud. Intresset att ha ett så enhetligt förfarande som möjligt talar emellertid för att man även i dessa fall låter allmän åklagare bli taleberättigad. Till förmån för detta alternativ kan också åberopas åklagarnas allmänna processvana. Det saknas heller inte exempel på fall där åklagaren anförtrotts uppgiften att föra det allmännas talan utan att det samtidigt är fråga om ansvarstalan. Ett fall är talan om förverkande (jfr 17 § lagen 1946:804 om införande av nya rättegångsbalken). Andra exempel är talan enligt lagen (1925:221) om bulvanförhållande i fråga om fast egendom och lagen (1934:239) om bulvanförhållande i fråga om aktier i vissa bolag.

Sammanfattningsvis anser jag därför att talan om näringsförbud alltid skall föras av allmän åklagare.

Är åklagaren ansvarig för talans utförande saknas det anledning att inte låta honom svara även för den föregående utredningen. Har förundersökning enligt rättegångsbalken (RB) i ett brottmål inletts torde det dock 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 polismyndigheten.

Även om tillsynsmyndigheten inte för talan och svarar för utredningen i förbudsfrågor är det angeläget att myndigheten medverkar i utredningsarbetet. Tillsynsmyndigheten kan genom tidigare kändedom om gälde-

nären och genom sin befattning med konkursboet ha tillgång till material av betydelse för frågan om näringsförbud. Det är angeläget att detta material tillförs utredningen. Genom att ett samarbete kommer till stånd mellan å ena sidan tillsynsmyndigheten och å andra sidan polis- och åklagarmyndigheterna kan också dubbelarbete undvikas.

I och med att åklagaren får ansvaret för utredningen i förbudsfrågan bör det också vara till åklagaren som förvaltaren lämnar sitt besked om att det finns anledning att meddela näringsförbud. Även tillsynsmyndigheten bör kunna ta initiativ till en utredning genom att lämna ett sådant besked. Åklagaren bör emellertid också självmant, utan att någon anmälan har kommit in från förvaltaren eller tillsynsmyndigheten, kunna ta upp en fråga om näringsförbud.

För frågan om näringsförbud kan åtskilligt material vara av betydelse utöver det som har kommit fram i samband med konkursen eller en eventuell brottsutredning. Från kronofogdemyndigheternas indrivningsverksamhet kan komma upplysningar av intresse. Genom upplysningar från revisorer, anställda och andra som kommit i kontakt med gäldenärens näringsverksamhet kan också många omständigheter klarläggas. Vidare kan hos skilda myndigheter, exempelvis skattemyndigheter och domstolar, uppgifter finnas om gäldenären.

En viktig upplysningskälla är givetvis den person som kan bli träffad av förbudet. Denne har i många fall ett direkt intresse av att medverka i utredningen för att klarlägga att påtalade förfaranden inte är obehöriga. Man får emellertid räkna med situationer i vilka han inte vill medverka och där tillräckliga uppgifter inte kan fås på något annat sätt. Detta kan gälla såväl när det samtidigt pågår en förundersökning enligt RB i ett brottmål som då en utredning om näringsförbud sker utan anknytning till ett brottmålsförfarande. Åklagaren bör därför ges befogenhet att besluta om hämtning till förhör och i övrigt använda tvångsmedel mot vederbörande i syfte att utreda frågan om näringsförbud. Innan närmare erfarenheter vunnits av tillämpningen av det utvidgade näringsförbudet anser jag däremot inte att det under utredningsförfarandet i förbudsfrågan eller senare i målet bör ges möjligheter att använda sådana personella tvångsmedel som häktning och reseförbud.

När det gäller den närmare utformningen av förfarandet inför domstolen kommer, som jag tidigare har framhållit, frågor om näringsförbud ofta att aktualiseras i samband med frågor om straffansvar. Det bör vara möjligt att pröva en fråga om näringsförbud i samma rättegång som ansvarstalan. Brottmålsreglerna blir då tillämpliga på hela förfarandet.

Man får emellertid också räkna med att en talan om näringsförbud förs särskilt. Så långt möjligt bör enhetliga regler tillämpas för näringsförbudstalan oavsett om förening sker med en ansvarstalan eller ej. Starka skäl talar för att mål om näringsförbud behandlas enligt regler för mål vari allmänt åtal förs. Jag återkommer i specialmotiveringen närmare till vilka brottmålsregler som bör vara tillämpliga. Det kan påpekas att det inte finns

enhetliga regler för alla brottmålskategorier utan att reglerna i vissa avseenden är olika beroende på brottets svårhetsgrad.

En konsekvens av att brottmålsregler skall gälla i tillämpliga delar blir att reglerna i rättshjälpslagen (1972:429) för rättshjälpsformen rättshjälp åt misstänkt i brottmål kan tillämpas.

Även i mål om hävande av näringsförbud bör samma brottmålsregler gälla i tillämpliga delar.

Kommittén har föreslagit vissa tidsgränser för ansökningsförfarandet. Tillsynsmyndighetens anmälan till NO skall enligt förslaget göras så snart det kan ske och senast ett år från dagen för konkursbeslutet. NO:s ansökan hos marknadsdomstolen föreslås ske senast tre månader från det tillsynsmyndighetens anmälan kom in till honom.

Under remissbehandlingen har bl.a. yppats farhågor för att den tid som står till buds för att inleda ett förfarande vid marknadsdomstolen blir för kort.

Den mot vilken ett näringsförbud kan riktas bör som kommittén framhåller inte någon längre tid behöva sväva i ovisshet om huruvida han kan komma att drabbas av ett förbud. Å andra sidan behövs tid för att utreda förbudsfrågan. I en del fall, t.ex. då vederbörande har organiserat sin verksamhet med flera olika bolag eller med bulvan, kan utredningen vara komplicerad. Avvecklingen av konkursboet kan bli långdragen och missförhållandena kan komma fram först på ett sent stadium. Vidare måste beaktas det samband som i många fall kommer att finnas mellan en förundersökning och utredningen av frågan om näringsförbud.

En avvägning mellan å ena sidan intresset för den enskilde av att snabbt få besked och å andra sidan behovet av tid för utredning och bedömningar i förbudsfrågan leder enligt min mening till att det bör bestämmas en frist som är något längre än den kommittén har förordat. Talan om näringsförbud bör sålunda anhängiggöras senast inom två år från dagen för konkursbeslutet. Anhängiggörandet bör dock alltid kunna ske så länge konkursen pågår. I många fall torde den som kan drabbas av ett näringsförbud inte behöva sväva särskilt lång tid i ovisshet om myndigheternas inställning i förbudsfrågan. Detta följer av möjligheten att meddela honom interimistiskt näringsförbud. Intresset av snabbhet i utredningsförfarandet bör också kunna tillgodoses genom att utredningen i förbudsfrågor prioriteras.

Vid frågor om förlängning av tiden för näringsförbud i anledning av överträdelse av förbudet bör i princip samma förfarande tillämpas som vid meddelande av ett ursprungligt förbud. I många fall torde det vara möjligt att handlägga frågan om förlängning i den rättegång som avser ansvar för överträdelse av förbudet. Frågor om förlängning av ett näringsförbud bör dock alltid anhängiggöras innan förbudstiden utgår.

2.14 Kontrollfrågor

Enligt kommitténs bedömningar torde det inte bli särskilt vanligt att näringsförbud meddelas. Kommittén räknar med att bestämmelserna om näringsförbud främst får en förebyggande och avhållande verkan. Den anser att det inte är påkallat att inrätta ett särskilt organ eller att bygga upp en vidlyftig kontrollapparat för tillsyn av att meddelade förbud inte överträds. Utan att framlägga direkta förslag anger kommittén dock vissa riktlinjer för hur en kontroll av att näringsförbud efterlevs skall kunna anordnas. Kommittén berör därvid först handels-, förenings- och aktiebolagsregistren.

I handelsregister, som förs hos länsstyrelsen, registreras enskilda näringsidkare och handelsbolag samt ideella föreningar och stiftelser som idkar näring. I föreningsregister, som också förs hos länsstyrelsen, registreras ekonomiska föreningar. Aktiebolag slutligen registreras centralt för hela landet i aktiebolagsregistret, som förs hos patent- och registreringsverket.

Kommittén påpekar att det utvidgade näringsförbudet avser inte bara rätten att starta en ny verksamhet eller att åta sig nya uppdrag att företräda sådana juridiska personer som omfattas av förslaget. Det innebär också att uppdrag eller motsvarande som vederbörande redan har, när ett förbud meddelas, skall avvecklas. Med hänsyn härtill är det enligt kommittén angeläget att man kan få reda på vilka företag som personen i fråga är knuten till. Kommittén konstaterar att möjligheterna att få uppgifter i detta hänseende från nämnda register f.n. är begränsade. Registren utgår från den firma under vilken personen, fysisk eller juridisk, har registrerats eller – savitt angår juridiska personer med organisationsnummer – från detta nummer. Registren är uppbyggda efter kort- eller lösbladssystem. Detta har till följd att det inte är praktiskt möjligt att genom registren ta fram uppgift om i vilka bolags- eller föreningsstyrelser en viss person förekommer. I fråga om andra företagsformer än aktiebolag gäller dessutom att registrering kan ha skett på mer än ett håll. Vad gäller aktiebolagsregistret kommer emellertid möjligheterna att få behövliga uppgifter att förbättras till följd av övergång från ett manuellt till ett databaserat register.

Kommittén berör också andra register från vilka uppgifter om en viss persons engagemang i företag skulle kunna hämtas. Ett sådant register är det på data grundade referensregister som förs hos RSV för beskattningen. Registret innehåller uppgifter om bl.a. vissa fåmansföretag enligt 35 § 1 a mom. kommunalskattelagen (1928:370) som till övervägande del ägs direkt eller indirekt av en eller ett fåtal personer. Registret används för att fastställa s.k. samgranskningsförhållanden mellan företag och dess ägare samt mellan moderbolag och helägda dotterbolag. Ur registret kan erhållas uppgifter om vilka personer som är registrerade som ägare för ett visst bolag och i vilka bolag en viss person är ägare. Registret kommer att byggas ut så att det omfattar fler typer av företag än f.n.

Ett annat dataregister håller på att upprättas inom det s.k. REX-projektet, som gäller ett riksdatabasystem för exekutionsväsendet. I samband med detta arbete pågår f.n. en försöksverksamhet inom Stockholms, Södermanlands och Uppsala län. Under innevarande budgetår tas Göteborgs och Bohus län med i denna verksamhet. I registret införs alla gäldenärer – både fysiska och juridiska personer – som har restförts för obetalda skatter, böter eller andra på indrivning beroende medel. Om gäldenären har försatts i konkurs, förs det in i registret.

Kommittén framhåller att det tilltänkta, på data grundade aktiebolagsregistret och referensregistret för beskattningen skapar förutsättningar för att man i viss utsträckning skall kunna få reda på vilka företag som den berörda personen har anknytning till. Kommittén förordar vidare att ett centralt register rörande meddelade näringsförbud upprättas. Registret föreslås bli offentligt och förlagt till RSV. Om ett konkursregister inrättas – varom diskussioner har förts i olika sammanhang tidigare – är det enligt kommittén naturligt att låta det omfatta även beslut om näringsförbud.

Kommittén anser att behovet av information om meddelade förbud blir tillräckligt tillgodosett genom ett centralt register, varför någon generell anteckningsskyldighet om förbudet i handels-, förenings- eller aktiebolagsregister inte behövs. Vid en ansökan om registrering föreslås vederbörande få avge en försäkran om att han inte är underkastad näringsförbud. En sådan försäkran bör vara straffsanktionerad. Enligt kommittén bör den myndighet hos vilken registrering av vederbörande näringsidkare redan har ägt rum underrättas om förbud som meddelas efter registreringen. Kommittén finner det önskvärt att registreringsmyndigheten kontrollerar om någon avveckling sker.

Remissinstanserna har i stort ställt sig positiva till de riktlinjer för kontrollen som kommittén har förordat. I enskilda frågor har dock avvikande synpunkter framförts.

I likhet med kommittén finner jag det antagligt att föreliggande reform framför allt får en förebyggande och avhållande verkan. För att reformen skall få denna verkan fördras emellertid att den förenas med vissa åtgärder för kontroll av efterlevnaden av regleringen. En tillräckligt utbyggd kontroll torde inte stå att få förrän om några år, när aktiebolagsregistret har förts över på data. Detta förhållande behöver dock inte medföra att den nu aktuella reformen skjuts på framtiden. Redan nu kan en rad åtgärder vidtas för att skapa förutsättningar för en kontroll.

I det följande skall jag främst uppehålla mig vid frågor som bör få en lösning redan nu. På den punkten vill jag först framhålla att det är väsentligt för både myndigheter och enskilda att lätt kunna få tillgång till uppgifter om meddelade förbud. Den som har meddelats förbud bör inte kunna bli registrerad som företrädare för näringsverksamhet i handels-, förenings- eller aktiebolagsregistren. Detta förutsätter en central registrering av förbud. Olika statliga organ som har eller kan få borgenärs ställning

gentemot en näringsidkare har också ett intresse av information från ett sådant register. Detsamma gäller privata långivare och andra finansärer av näringsverksamhet, exempelvis leverantörer. Vidare underlättas utredningsarbete vid misstanke om överträdelse av förbudet om det finns en central registrering av näringsförbud.

På grund av det sagda anser jag i likhet med kommittén och flera remissinstanser att en central registrering av meddelade näringsförbud bör komma till stånd. Registreringen bör omfatta även interimistiska näringsförbud.

I fråga om förläggningen av ett centralt register över näringsförbud har delade meningar framförts från remissinstanserna. Utöver kommitténs förslag om förläggning till RSV har föreslagits patent- och registreringsverket samt NO. Frågan hänger samman med spörsmålet om upprättande av ett konkursregister. Flera instanser förordar att ett sådant register upprättas.

Enligt min mening talar starka skäl för att ett register över näringsförbud förläggas till RSV. De kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs har en viss roll i systemet med näringsförbud. RSV är centralmyndighet för administrationen av exekutionsväsendet. Inom verket pågår som har nämnts arbetet på REX-projektet.

I likhet med kommittén anser jag det naturligt att låta uppgifter om näringsförbud ingå i ett konkursregister om ett sådant inrättas. Införandet av det nya näringsförbudet bör emellertid enligt min uppfattning inte i och för sig motivera inrättandet av ett särskilt konkursregister. Detta behövs inte för att kontrollera efterlevnaden av redan meddelade förbud och inte heller är ett konkursregister nödvändigt för att ta ställning till en förbudsfråga när en sådan aktualiseras. Frågan om konkursregister rymmer även allmänt exekutionsrättsliga aspekter. Jag är inte beredd att i detta ärende förorda att ett särskilt konkursregister för hela riket upprättas utan denna fråga får avgöras i annat sammanhang.

Sammanfattningsvis anser jag att registret över näringsförbud bör förläggas till RSV. Uppgifterna i registret om vilka som har meddelats näringsförbud bör vara offentliga.

Som jag tidigare har framhållit bör inte den som har meddelats näringsförbud kunna bli registrerad som enskild näringsidkare eller som ställföreträdare för aktiebolag, handelsbolag eller ekonomisk förening eller för ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet. Sådant registrering sker i handels-, förenings- och aktiebolagsregistren. Kommitténs förslag om att det vid ansökan om registrering skall fogas en försäkran om att vederbörande ej är underkastad näringsförbud kan ifrågasättas. Betydligt säkrare är naturligtvis ett bevis från myndighet att något näringsförbud ej föreligger. Genom att näringsförbudsregistret förläggas till RSV bör det inte vara förenat med större svårigheter eller kostnader att framställa bevis som kan bifogas en ansökan om registrering. Ett alternativ

som bör undersökas är att låta RSV kontinuerligt hålla patent- och registreringsverket och länsstyrelserna informerade om näringsförbudsregistrets noteringar. Det synes ej nödvändigt att i detta ärende ta en slutgiltig ställning i denna fråga.

Meddelar en domstol ett näringsförbud, bör underrättelse ske till näringsförbudsregistret. Detsamma bör gälla om ett förbud upphävs helt eller delvis eller om det förlängs. Även om interimistiska näringsförbud bör underrättelse lämnas till registret. Är det känt att vederbörande förekommer i aktiebolags-, förenings- eller handelsregister bör, som kommittén har föreslagit, underrättelse också ske till det registret.

En viktig fråga är i vad mån olika myndigheter skall vara skyldiga att kontrollera att ett meddelat förbud efterlevs. Som framgår av det följande bör näringsförbudet sanktioneras av straffpåföljd. Underlåter den som har träffats av ett förbud att ställa sig detta till efterrättelse ankommer det ytterst på polis- och åklagarmyndigheterna att beivra överträdelsen. Av naturliga skäl måste det i många fall bli svårt för polisen att få kännedom om en överträdelse. Detta sammanhänger delvis med att det saknas målsägande som kan göra anmälan om brottet. Det kan därför ifrågasättas om inte andra myndigheter borde medverka i kontrollen av förbudets efterlevnad. I detta sammanhang finns det anledning att erinra om det utredningsuppdrag som regeringen genom beslut den 28 juni 1979 har meddelat brottsförebyggande rådet (BRÅ). I beslutet uppdrogs åt BRÅ att inom ramen för översynen av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder m.m. Med hänsyn härtill anser jag att det är för tidigt att nu ta ställning till frågan om att ålägga någon annan myndighet än polis- och åklagarmyndigheterna en generell skyldighet att utforska i vad mån den som har underkastats förbud fortsätter att driva näringsverksamhet.

Det finns emellertid anledning att särskilt beakta de fall där det är aktuellt att avveckla näringsverksamhet som pågår vid den tidpunkt då förbud meddelas av domstolen. I sådana fall skulle det framstå som stötande om det inte sker en effektiv tillsyn över att avveckling verkligen äger rum. Nära till hands för denna uppgift ligger tillsynsmyndigheten i konkursen.

Enligt min mening bör det alltså ankomma på tillsynsmyndigheten att – utöver skyldigheten att vid behov anmäla fråga om förlängning av näringsförbudet – särskilt övervaka att den som har meddelats förbud avvecklar sin näringsverksamhet. Sker inte detta bör tillsynsmyndigheten anmäla förhållandet till polisen. Som ett led i sin övervakning bör tillsynsmyndigheten bl.a. kontrollera huruvida vederbörande vidtar åtgärder för att bli avförd från exempelvis aktiebolagsregistret.

Olika myndigheter kan i sin verksamhet komma i kontakt med personer som trots näringsförbud driver näringsverksamhet. Detta kan gälla

exempelvis kronofogdemyndigheterna i den exekutiva verksamheten, länsstyrelsernas skatteavdelningar, de lokala skattemyndigheterna, riks försäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen. Utan att det framgår uttryckligt av särskilda föreskrifter måste det anses förenligt med dessa myndigheters verksamhet och dessutom önskvärt att de anmäler överträdelse av näringsförbud till polisen.

När det gäller kontrollmöjligheterna i samband med näringsförbud kommer förhållandena som tidigare sagts snart att avsevärt förbättras. Överföringen av aktiebolagsregistret till data beräknas vara slutförd under år 1982. Vid uppbyggnaden av detta register liksom övriga tidigare nämnda databaserade register är det viktigt att man beaktar de särskilda önskemål som kan föranledas av bestämmelserna om näringsförbud.

2.15 Sanktioner vid överträdelse av förbud

Den lämpligaste reaktionen mot överträdelse av näringsförbud är enligt kommitténs mening straff. Straffet föreslås bli fängelse i högst två år. I ringa fall föreslås dock påföljden bli böter eller fängelse i högst sex månader.

Kommittén diskuterar om det straffrättsliga sanktionssystemet bör kompletteras med påföljder av ekonomisk natur, i första hand en möjlighet att i förbudet utsätta vite. Överträdelse av förbud som förenats med vite skulle då inte föranleda ansvar. En ordning med vite anses dock vara mindre lämplig. Vederbörande skulle enligt kommittén bl.a. kunna medvetet kalkylera med vitesbeloppet vid överträdelse av förbudet.

Kommittén har också övervägt att låta den som genom t.ex. ett aktiebolag överträder förbud drabbas av personligt betalningsansvar för bolagets skulder. Kommittén har emellertid inte velat föreslå ett sådant betalningsansvar. Enligt kommittén torde regler om personligt betalningsansvar ha betydande preventiva verkningar i de fall där vederbörande har utmätningsbara tillgångar. I de fall där näringsförbud har meddelats synes dock den avhållande effekten vara osäker.

När det gäller straffbestämmelsen rörande överträdelse av 199 a § KL föreslår kommittén att den skall finnas kvar oförändrad.

Kommitténs val av straff som sanktion har fått ett i huvudsak positivt mottagande av remissinstanserna. Flera instanser föreslår därutöver att personligt betalningsansvar skall kunna ådömas den som överträder näringsförbud genom att driva näringsverksamhet i form av exempelvis aktiebolag. En instans anser att ett annat sanktionssystem än det kommittén har föreslagit bör övervägas. Föreläggande av vite framhålls därvid som en sanktion med en tillräckligt återhållande effekt.

I likhet med kommittén och flertalet remissinstanser anser jag att straff är den lämpligaste sanktionen. Jag anser också att straffbestämmelsen enligt kommitténs förslag har fått en lämplig utformning.

Det är givetvis viktigt att bestämmelsen ges en tillämpning som bidrar till att den som har meddelats näringsförbud verkligen avstår från att idka näring under den tid förbudet gäller. Näringsförbud är avsett att meddelas endast vid allvarliga missbruk av näringsfriheten. Inträffar det att den som har meddelats förbud fortsätter en verksamhet med i stort sett samma karaktär som den tidigare bör enligt min mening frihetsberövande påföljd normalt väljas.

Åtminstone f.n. anser jag det inte erforderligt att komplettera den föreslagna straffsanktionen med bestämmelser om personligt betalningsansvar. I de fall näringsförbud har meddelats synes också den avhållande effekten av ett personligt betalningsansvar vara osäker. Om emellertid erfarenheterna av tillämpningen av det nya näringsförbudet visar att behov av ett vidgat sanktionssystem föreligger får saken tas upp till förnyat övervägande.

Jag har tidigare (avsnitt 2.12) förordat att ett ursprungligt näringsförbud skall kunna förlängas vid överträdelse av förbudet. Utan att formellt utgöra en påföljd utgör förlängningen en reaktion i anledning av överträdelsen.

Jag har tidigare också föreslagit att det automatiska förbudet enligt 199 a § KL för gäldenären att under konkursen driva bokföringspliktig rörelse skall behållas. Nuvarande straffbestämmelse bör, i likhet med vad kommittén har förordat, stå kvar. Om gäldenären har meddelats det utvidgade förbudet innan konkursen har avslutats, kommer de båda förbuden att en tid gälla vid sidan av varandra. Startar gäldenären en förbjuden verksamhet under tid då förbuden gäller samtidigt får överträdelse av det utvidgade förbudet anses konsumera åsidosättande av förbudet i 199 a §. Om gäldenären har påbörjat den nya verksamheten före den tidpunkt från vilken det utvidgade näringsförbudet skall gälla, får straff ådömas både för överträdelse av 199 a §, nämligen såvitt avser tiden från den dag då verksamheten började till den dag från vilken beslutet om näringsförbud gäller, och för brott mot det särskilda förbudet.

Den som har meddelats förbud kan söka kringgå detta genom bulvan. Den föreslagna regleringen ger som jag tidigare har antytt möjlighet att ingripa både mot den beträffande vilken förbudet gäller såsom gärningsman och mot bulvanen såsom medhjälpare. Vid bedömningen av vad som skall anses som medhjälpare bör allmänna regler om ansvar för medverkan gälla.

Överträdelse av näringsförbud utgör ett s.k. kollektivdelikt. Vederbörande blir således dömd för sitt handlande ända fram till den senaste tidpunkt som domen avser. Om vederbörande därefter fortsätter att trotsa förbudet, kan han ställas under nytt åtal för en verksamhet som han har bedrivit efter angivna tidpunkt.

Utredning och åtal bör handhas av polismyndighet och allmän åklagare enligt vanliga regler. Frågor om överträdelse av förbud och om utdömande av påföljd skall prövas av allmän domstol.

2.16 Kostnader för reformen

Kommittén anser det inte möjligt att närmare uppskatta antalet konkurser i vilka frågan om näringsförbud kommer att aktualiseras. Beräkningar av kostnaderna är därför svåra att göra. Kostnaderna torde emellertid enligt kommitténs uppfattning bli ganska begränsade. De nya uppgifter som läggs på tillsynsmyndigheterna antas av kommittén inte behöva föranleda några omedelbara personalförstärkningar där. Däremot kan det behövas resursförstärkningar hos NO och marknadsdomstolen.

Några remissinstanser har berört kommitténs kostnadsberäkningar och har därvid i huvudsak instämt i vad kommittén har anfört.

Även jag anser det svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av det årliga antalet fall där ett näringsförbud aktualiseras. Först efter någon tids erfarenhet av lagens tillämpning torde det vara möjligt att göra en mera säker bedömning av behovet av personalförstärkning.

Genom den reform av konkurslagstiftningen som har trätt i kraft den 1 januari 1980 tillförs vissa av de kronofogdemyndigheter som skall vara tillsynsmyndighet ökade personalresurser för sin verksamhet. Redan härigenom har skapats visst utrymme för tillsynsmyndigheterna att hantera frågor om näringsförbud. Huvudansvaret för utredningen av frågor om näringsförbud kommer dock att ligga på polis- och åklagarmyndigheterna där en redan uppbyggd organisation står till buds. Som jag tidigare framhållit kommer näringsförbud att aktualiseras i många fall där utredning görs av andra orsaker, såsom förundersökning vid gäldenärsbrott. Några ytterligare nämnvärda resurser behöver då inte användas för näringsförbudsfrågan. Dessa förhållanden gör enligt min mening att några omedelbara personalförstärkningar inte blir behövliga hos någon av de myndigheter som kommer att få utreda frågor om näringsförbud. Inte heller domstolarna torde behöva resursförstärkningar. Erfarenheterna av de nya reglerna får visa i vad mån resurser på sikt bör tillföras myndigheterna.

2.17 Ikraftträdande m.m.

Det är angeläget att de nya bestämmelserna om näringsförbud träder i kraft så snart som möjligt. Jag föreslår att reformen träder i kraft den 1 juli 1980.

Som en övergångsregel bör på vanligt sätt föreskrivas att äldre bestämmelser fortfarande skall gälla i fråga om konkurs, i vilken konkursbeslutet har meddelats före dagen för ikraftträdandet.

Enligt förslaget kan näringsförbud meddelas bl.a. den som upprepade gånger har förekommit i konkurs. Den senaste konkursen måste i så fall ha beslutats efter ikraftträdandet. Vid förbudsprövningen bör emellertid hänsyn kunna tas även till konkurser som har inträffat före ikraftträdandet.

Likaledes bör domstolarna kunna ta hänsyn till övriga belastande omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i konkurslagen (1921:225).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

De ändringar i KL som berörs i det följande utgår från den lydelse lagen har fr.o.m. den 1 januari 1980.

55 och 185 b §§

I 55 § finns i första och andra styckena bestämmelser om förvaltarberättelse i ordinär konkurs och i tredje stycket föreskrifter om underrättelse från förvaltaren till åklagaren om misstänkt brottslighet. Motsvarande bestämmelser beträffande mindre konkurser återfinns i 185 b §.

När det gäller förvaltarberättelsen och dess motsvarighet förvaltaruppgift i mindre konkurser föreskrivs att där bl.a. skall anmärkas huruvida skälig anledning finns till antagande att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns sådan anledning skall grunden därför anges. Redan innan berättelsen resp. uppgiften avgivits kan misstanke om gäldenärsbrott föreligga. Eftersom det är viktigt att förundersökning mot gäldenären kan inledas så fort som möjligt har förvaltaren, om han finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, ålagts skyldighet att omedelbart underrätta allmän åklagare om misstanken. Samma underrättelseskyldighet gentemot åklagaren 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.

Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.13) skall förvaltaren göra anmälan till åklagaren, om det kan finnas anledning att meddela näringsförbud. Bestämmelserna om förvaltarens skyldighet på den punkten har utformats delvis efter mönster av nyss nämnda regler. Sålunda föreskrivs i 55 § första stycket och 185 b § andra stycket att om det finns 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 sistnämnda paragraf kan meddelas.

skall det anges i förvaltarberättelsen resp. förvaltaruppgiften. Även grunden för antagandet skall anges.

I 55 § tredje stycket och 185 b § femte stycket föreskrivs vidare att om det kan 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 denna paragraf kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren och ange grunden för misstanken. Att förvaltaren underrättat åklagaren fritar honom inte från skyldigheten att i förekommande fall i förvaltarberättelsen resp. förvaltaruppgiften anmärka att anledning finns att överväga näringsförbud. Som följer av lagtexten behöver förvaltaren inte särskilt ange att det inte finns skäl att meddela näringsförbud.

Hur pass omfattande undersökningar som bör göras av förvaltaren i fråga om omständigheter som kan föranleda näringsförbud får bedömas med beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall. En utgångspunkt härvidlag måste vara att det är ett samhällligt intresse och ett intresse för borgenärskollektivet att missbruk av näringsfriheten i samband med en konkurs utreds och att ett fortsatt missbruk förhindras genom näringsförbud. I många fall kan transaktioner som förvaltaren stöter på i samband med utredningen av konkursboet utgöra omständigheter som bör beaktas vid en förbudsprövning. Förvaltaren bör därutöver också kunna inhämta kompletterande material som enbart tar sikte på förbudsfrågan även om detta inte får bli någon huvuduppgift för honom. Det bör också framhållas att förvaltarens utredning skall ta sikte på att fastställa om det finns någon misstanke att vederbörande förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan meddelas. Det är alltså inte meningen att förvaltaren på konkursboets bekostnad skall göra en fullständig utredning i förbudsfrågan. Att verkställa en sådan ankommer i första hand på polis- och åklagarmyndigheten.

När förvaltaren tar ställning till om han skall underrätta åklagarmyndigheten måste han givetvis göra sin bedömning på det material som finns tillgängligt för tillfället. Det utredningsmaterial som är tillgängligt för förvaltaren torde ofta vara begränsat, varför bedömningen blir i motsvarande mån osäker. Åklagarmyndigheten skall emellertid, sedan underrättelse kommit in, vid behov se till att det företas en mer fullständig utredning till belysning av näringsförbudsfrågan. Härvidlag bör givetvis förvaltaren lämna alla upplysningar av betydelse som han förfogar över och vara beredd att tillhandahålla erforderligt material. Även tillsynsmyndigheten bör tillhandagå med sådant material som den har tillgång till. Till följd av åklagarmyndighetens utredning kan det visa sig att exempelvis förfaranden som på ett tidigt stadium framstår som obehöriga kan få godtas. Frågan om näringsförbud kan då få falla.

199 a §

Beträffande denna paragraf kan hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7). I förhållande till gällande lydelse har gjorts den ändringen att förbudet endast avser näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Näringsverksamhet som är underkastad reglerna i jordbruksbokföringslagen (1951:793) faller alltså utanför förbudet.

199 b §

Paragrafen har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9 och 2.10). Paragrafen upptar förutsättningarna för meddelande av näringsförbud och personkretsen.

Paragrafen inleds i första stycket med en bestämmelse som tar sikte på det fallet att gäldenären är en fysisk person som har idkat näring. Förbud kan då meddelas, om gäldenären har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Genom andra stycket blir regleringen tillämplig även när ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller ett handelsbolag har försatts i konkurs. Detsamma gäller om gäldenären är en ideell förening eller en stiftelse som har drivit bokföringspliktig näringsverksamhet. Förbud kan då meddelas den som är eller senare än två år innan konkursansökningen kom in har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller faktiskt handhar eller under nämnda tid har handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter. Samma förutsättningar för förbud som gäller för fysisk person skall gälla för ställföreträdare för den juridiska personen eller därmed likställd. Det är alltså denne själv som skall ha förfarit på angivet sätt. Om flera konkursansökningar har förelegat samtidigt och beslut om konkurs har meddelats i anledning av en annan ansökning än den som först kom in skall tvåårsperioden bestämmas med utgångspunkt från dagen för den första ansökningen (17 § KL).

De förfaranden som skall kunna föranleda näringsförbud måste ha skett i den näringsverksamhet som har avslutats med konkursen. Åtgärder som inte har samband med vederbörandes egenskap av konkursgäldenär eller företrädare för konkursgäldenären skall alltså inte beaktas. De otillbörliga förfaranden som skall kunna grunda ett förbud bör heller inte ligga alltför långt tillbaka i tiden före konkursutbrottet. Förbudsprövningen innebär ju en bedömning av en persons lämplighet att – efter att ha allvarligt missbrukat näringsfriheten eller konkursinstitutet – i fortsättningen få driva en näringsverksamhet. Detta förutsätter att det framför allt är aktuella beteenden som är av betydelse för frågan.

I tredje stycket har tagits in en föreskrift som avser förutsättningarna för näringsförbud vid upprepade konkurser. Bestämmelsen har berörts i den

allmänna motiveringen (avsnitt 2.10). Även enligt tredje stycket krävs att vederbörande har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Till skillnad mot vad som gäller enligt första stycket behöver dock de förfaranden som har föregått konkurserna inte vara grova, tagna var för sig. I kravet på att näringsförbud skall vara påkallat av särskilda skäl ligger dock att vederbörande vid en samlad bedömning skall ha gjort sig skyldig till ett så kvalificerat missbruk av näringsfriheten att situationen kan anses jämförbar med fall som avses i första stycket. Kravet på särskilda skäl innebär också att de konkurser som åberopas i allmänhet bör ligga varandra relativt nära i tiden. Vidare bör framhållas att även om det i princip är tillräckligt med två konkurser för att näringsförbud skall kunna utlösas enligt tredje stycket, så torde regeln framför allt bli tillämplig när det har förekommit fler än två konkurser.

De förutsättningar för att meddela ett näringsförbud som har angetts i tredje stycket avser bara de konkurser som åberopas som grund för näringsförbudet. Skulle en person ha gått i konkurs flera gånger och har han åsidosatt sina åligganden i samband med några men inte alla konkurserna kan han alltså likväl meddelas näringsförbud.

Personkretsen vid näringsförbud enligt tredje stycket är densamma som vid övriga fall av förbud. I var och en av de konkurser som åberopas skall personen alltså vara eller ha varit enskild gäldenär eller, om gäldenären är en juridisk person av angiven art, vara eller senare än två år innan respektive konkursansökning kom in ha varit företrädare för den juridiska personen i enlighet med vad tidigare har sagts. Bestämmelsen omfattar både ställföreträdare och den som utan att formellt vara ställföreträdare faktiskt har handhaft ledningen av ett företag.

När ett näringsförbud är aktuellt i samband med en juridisk persons konkurs får frågan om vem som skall meddelas förbudet avgöras med utgångspunkt i de faktiska förhållandena. Regleringen är sålunda tillämplig på den som har haft det reella inflytandet och beslutanderätten över verksamheten. Den som faktiskt – ehuru utan att formellt ha varit ställföreträdare – har utövat befogenheter som tillkommer företagsledningen kan med andra ord träffas av förbud. Detsamma gäller beträffande den som utåt har ansvarat för driften. Ingenting hindrar att flera personer meddelas förbud med anledning av en och samma konkurs.

Vid bedömningen av om näringsförbud bör meddelas torde inte sällan sådana förfaranden som faller inom det kriminaliserade området komma i betraktande. Vid förbudsprövningen behöver emellertid inte avgöras, om vederbörande har gjort sig skyldig till något brottsligt. Lagföring i anledning av begångna brott i samband med konkursen behöver alltså inte ovillkorligen avvaktas. En annan sak är att det, som har antytts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.13), ofta kan vara lämpligt att förbuds- och ansvarsfrågor behandlas samtidigt. I vilket fall som helst torde en eventuell förundersökning med anledning av brott kunna lämna åtskilligt material som är av betydelse för förbudsfrågan.

Jag vill i det sammanhanget ta upp ett särskilt problem som har berörts av några remissinstanser. Problemet gäller om domstolarna vid bestämmande av påföljd för brott bör beakta det men som den tilltalade lider genom att han i anledning av brottsligheten åläggs näringsförbud. Enligt min mening bör frågan om näringsförbud vara helt skild från frågan om påföljdsbestämning. Det saknas därför anledning att i lagen ge några regler i ämnet. Detta utesluter självfallet inte att ett meddelat näringsförbud kan, liksom andra omständigheter i ett brottmål, beaktas när rätten bestämmer en brottspåföljd. Detta får anses följa av de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning.

Förbud får meddelas att gälla under högst fem år. Omständigheterna i det enskilda fallet får vara avgörande i fråga om hur lång tid vederbörande inom denna ram bör vara underkastad förbud. Om flera personer anses böra meddelas förbud till följd av en och samma konkurs, kan förbudstiden bestämmas olika för dem ifall skäl därtill föreligger. Har någon enligt 199 g § meddelats ett tillfälligt näringsförbud bör den tid som vederbörande varit underkastad sådant förbud inkluderas i förbudstiden när denna bestäms enligt förevarande paragraf.

199 c §

Paragrafen upptar bl.a. bestämmelser om innebörden av ett meddelat förbud och meddelande av partiellt förbud.

Den som har meddelats näringsförbud får enligt första stycket inte driva näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Han är alltså, som har framhållits i den allmänna motiveringen, oförhindrad att driva skogsbruk eller jordbruk. Han får vidare ta anställning hos annan. Om hans arbetsgivare är sådan juridisk person som anges i paragrafen, får han dock inte uppträda som ställföreträdare för den juridiska personen eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

Med ställföreträdare avses i förevarande sammanhang inte bara ordinarie styrelseledamot samt verkställande och vice verkställande direktör utan även t.ex. suppleant och firmatecknare.

Som sagts tidigare skall den som har meddelats förbud avveckla uppdrag eller motsvarande som han har vid beslutet om förbud. Om han är bolagsman i handelsbolag kan annan bolagsman i handelsbolaget vara berättigad att påfordra bolagets likvidation (jfr 27 § lagen 1895 nr 64 s. 1 om handelsbolag och enkla bolag).

För att den som har meddelats näringsförbud inte skall sväva i tvivelsmål om vad sådant beslut innebär bör vad som sägs därom i första stycket av förevarande paragraf lämpligen framgå av beslutet.

I andra stycket i paragrafen har tagits in en föreskrift om möjligheten att meddela partiellt förbud. Bestämmelsen har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.11).

I beslut om förbud skall enligt tredje stycket kunna fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla. Möjligheten kan utnyttjas, om näringsidkaren t.ex. behöver en tid för avveckling av uppdrag som han redan har när förbud meddelas. Hur lång tid som bör stå till förfogande för avvecklingen får bedömas efter de omständigheter som kommer fram i det särskilda fallet. Det kan inte uteslutas att den som underkastats näringsförbud innan förbudstiden gått ut änyo driver en verksamhet som går i konkurs. Skall i anledning av den nya konkursen nytt näringsförbud meddelas bör det förhållandet att den första tiden inte löpt ut inte föranleda att det nya förbudet fastställs att gälla från en viss senare dag. Ett beslut bör kunna utformas så att det träder i kraft omedelbart sedan det vunnit laga kraft med den reservationen att åtgärder för avveckling av särskilt angiven verksamhet får vidtas intill en viss senare dag.

Ett särskilt spørsmål är huruvida förevarande paragraf bör innehålla en erinran om att ett näringsförbud inte får innebära inskränkning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten för varje svensk medborgare att framställa tryckalster och sprida tryckta skrifter. I likhet med kommittén anser jag att någon sådan bestämmelse inte behövs. Någon motsvarande föreskrift finns f.ö. inte i den nuvarande 199 a § KL.

Grundförutsättningen för att ett näringsförbud skall få meddelas är att en konkurs har inträffat. Av 25 § KL följer att ett beslut om konkurs går i verkställighet utan hinder av att det har överklagats. Liksom beträffande övriga frågor som har samband med en konkurs har förvaltaren och tillsynsmyndigheten att, när en konkurs har beslutats, genast vidta de åtgärder som kan följa av de nu aktuella reglerna. Detta överensstämmer i princip med att det nuvarande förbudet i 199 a § KL jämte andra föreskrivna hinder att inneha viss tjänst osv. med anledning av att en konkurs inträffat torde ha omedelbar verkan. Om ett konkursbeslut efter fullföljd talan upphävs i högre rätt, förfaller därmed frågan om meddelande av förbud.

För tydlighetens skull bör till sist påpekas att, om någon överträder ett meddelat förbud, detta i och för sig ej innebär att rättshandlingar som han i samband därmed har företagit blir ogiltiga. En annan sak är att ogiltighet kan bli följden, om han personligen är försatt i konkurs (jfr 20 och 21 §§ KL).

199 d §

I paragrafen ges föreskrifter om förfarandet vid meddelande av näringsförbud. Talan om näringsförbud förs av allmän åklagare vid allmän domstol. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om annat inte föreskrivs i KL, 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. RB:s förfaranderegler är alltså tillämpliga om inget annat har angetts särskilt.

Hänvisningen till de allmänna reglerna om mål om brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år, innebär att särregler för bötesmål (1 kap. 3 § tredje stycket RB) eller mål vari brottet ej förskyller mer än böter (jfr 6 kap. 1 §, 21 kap. 2 §, 30 kap. 6 §, 46 kap. 15 § och 51 kap. 21 § RB) ej skall tillämpas i mål om näringsförbud. Tillämpliga blir inte heller regler i RB som förutsätter att målet rör brott som kan medföra högre straff än fängelse i ett år (jfr 27 kap. 2 §, 27 kap. 16 § och 36 kap. 5 § RB).

Bestämmelsen om tillämpliga brottmålsregler innebär att frågor om näringsförbud skall prövas av tingsrätt som första domstol och att rätten därvid skall bestå av en lagfaren domare och nämnd. Även i hovrätten skall nämndemän som regel medverka vid avgörandet.

Även när det gäller frågan om vilken tingsrätt som skall ta upp frågor om näringsförbud gäller i princip allmänna brottmålsregler. Detta innebär att en talan om näringsförbud kan anhängiggöras vid rätten i den ort där de förfaranden har förekommit som grundar talan (19 kap. 1 § första stycket RB). Det är också möjligt att väcka talan vid vederbörandes allmänna tvistemålsforum (19 kap. 1 § tredje stycket RB). Förs en talan om ansvar för brott samtidigt med en talan om näringsförbud kan även 19 kap. 6 § RB få betydelse för valet av forum. I andra stycket av förevarande paragraf har dessutom föreskrivits att mål om näringsförbud får tas upp av rätten i den ort där konkursen är eller har varit anhängig.

Talan om näringsförbud väcks alltså av allmän åklagare (jfr 20 kap. 2 § RB). Som nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.13) gäller inget krav på anmälan om näringsförbud från förvaltaren i konkursen eller från tillsynsmyndigheten. Reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse (20 kap. 6 och 7 §§ RB) saknar aktualitet i mål om näringsförbud. Detsamma gäller lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Däremot blir reglerna om rätt till frikännande dom vid nedläggande av åtal (20 kap. 9 § RB) tillämpliga.

Reglerna i 21 kap. om den misstänkte och hans försvar skall tillämpas i mål om näringsförbud. Dessa mål torde så gott som undantagslöst kräva att vederbörande har försvarare.

Reglerna i 23 kap. RB om förundersökning har gjorts tillämpliga vid utredningen av frågor om näringsförbud. Med hänsyn till det allvarliga ingrepp ett näringsförbud kan ha för den enskilde kan utredningen om förbud aldrig anses vara av enkel beskaffenhet. Det blir alltså inte aktuellt att en polismyndighet med tillämpning av 23 kap. 3 § RB leder utredningen. Genom att förfarandet anslutits till de allmänna brottmålsreglerna gäller förundersökningskungörelsen (1947:948) i tillämpliga delar på förundersökningsförfarandet. Det förtjänar påpekas att lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål inte blir aktuell i ett mål om näringsförbud.

Av tvångsmedlen i 24–28 kap. RB är det endast beslag samt husrannsakan och övriga tvångsmedel enligt 28 kap. som kommer i fråga i mål om näringsförbud. Häktning, anhållande, gripande och reseförbud (24 och

25 kap. RB) har i paragrafens andra stycke särskilt undantagits. Kvarstad och skingringsförbud (26 kap. RB) saknar aktualitet. Bestämmelsen om telefonavlyssning (27 kap. 16 § RB) är som har framgått av det tidigare sagda ej tillämplig.

Vid omröstning skall 29 kap. tillämpas. Omröstningen i en förbudsfråga skall ske fristående från en eventuell omröstning i en fråga om ansvar och påföljd för brott som prövas samtidigt.

Jag har tidigare förordat en möjlighet för den som har underkastats ett näringsförbud att få detta hävt helt eller delvis. En bestämmelse om detta har tagits upp i 199 f §. Regeln innebär i en viss mening att ett näringsförbud inte vinner rättskraft mot den som har drabbats av förbudet. Regeln i 30 kap. 9 § om res judicata sätts alltså delvis ur spel genom regeln i 199 f §. Om en talan om näringsförbud har ogillats utgör dock 30 kap. 9 § alltid hinder att frågan prövas på nytt i samma instans.

Av 45 kap. 1 § RB följer att talan om näringsförbud väcks genom ansökan om stämning. Stämningsansökningen skall bl.a. innehålla uppgift om den mot vilken talan förs och de enskilda förfaranden som skall grunda näringsförbudet med angivande av tid och plats för dessa (jfr 45 kap. 4 § RB).

I tredje stycket av förevarande paragraf har tagits in föreskrifter om den tid inom vilken åklagaren har att anhängiggöra en talan om näringsförbud. Utgångspunkten för fristen är i det fall som avses i 199 b § tredje stycket den senaste konkursen. Fristen får inte förlängas. Om den inte kan iakttas, kan näringsförbud inte meddelas med anledning av den konkurs som närmast föranleder åklagarens talan. En annan sak är att förhållandena i konkursen kan beaktas, om ett näringsförbud mot personen i fråga aktualiseras i samband med en ny konkurs.

Det kan i sällsynta fall inträffa att en underrätts beslut om konkurs upphävs av hovrätten men därefter fastställs av högsta domstolen. I ett sådant fall bör högsta domstolens beslut i princip uppfattas som ett helt nytt konkursbeslut och alltså vara utgångspunkt för beräkningen av tvåårsfristen. Om underrättens beslut om konkurs inte ändras i en högre instans, skall fristen räknas från dagen för underrättens beslut.

199 e §

Paragrafen reglerar tillsynsmyndighetens roll i förfarandet. Av första stycket följer att tillsynsmyndigheten självständigt skall pröva huruvida en anmälan om förbud bör göras hos åklagaren.

Av andra stycket framgår att tillsynsmyndigheten skall till åklagaren överlämna allt det material som myndigheten har och som är av betydelse i näringsförbudsfrågan. Mot bakgrund av de särskilda möjligheter som tillsynsmyndigheten har när det gäller att få kännedom om näringsidkarens förhållanden (jfr avsnitt 2.13) är det angeläget att myndigheten söker åstad-

komma ett så fylligt material som möjligt. Även sedan anmälan gjorts bör det finnas utrymme för tillsynsmyndigheten att i samråd med polis och åklagare aktivt verka för att behövlig utredning kommer till stånd.

199 f §

Paragrafens första stycke innehåller en regel om att näringsförbud kan hävas på begäran av den som förbudet avser. Förutsättningen för att förbud skall få hävas är att ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det. Om ett sådant villkor är uppfyllt kan rätten sålunda häva förbudet innan den bestämda förbudstiden har gått till ända. Som exempel på hävningsfall kan anges att den som har meddelats förbud ärver en mindre rörelse i slutet av förbudstiden och det inte finns anledning att befara att han skall ge sig in i några otillbörliga transaktioner. Särskilda skäl till hävning kan också föreligga, om vederbörande åberopar andra väsentliga omständigheter eller bevis som inte har förebragts tidigare. Liksom det är möjligt att meddela ett partiellt näringsförbud kan ett beslut om hävning inskränkas till viss typ av näringsverksamhet.

I andra stycket föreskrivs att reglerna för mål om näringsförbud skall i tillämpliga delar gälla i mål om upphävande av ett sådant förbud. Vidare ges regler om forum. Slutligen föreskrivs att mål om hävande av näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar. Genom denna bestämmelse blir det möjligt att på handlingarna såväl bifalla som avslå ett yrkande om hävande av förbud.

199 g §

I paragrafen har tagits upp regler om interimistiskt näringsförbud. Ett sådant förbud har i lagtexten givits beteckningen tillfälligt näringsförbud. Ett sådant förbud skall kunna meddelas redan innan talan enligt 199 d § har väckts. Har sådan talan väckts skall domstolen också kunna meddela tillfälligt förbud under hela förfarandet fram till dom i målet. Vid prövningen av om kravet på särskilda skäl är uppfyllt får bl.a. beaktas å ena sidan vilka följder fortsatt näringsverksamhet kan få för det allmänna och för borge-närer samt å andra sidan vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett förbud skulle medföra för den som drabbas av det. Naturligtvis skall det föreligga sannolikhet för att ett tillfälligt förbud kommer att följas av en dom på förbud. Är frågan om näringsförbud svårbedömd bör därför ett tillfälligt förbud inte meddelas.

Av andra stycket framgår att det även vid tillfälligt näringsförbud är möjligt att differentiera förbudet så att en viss näringsverksamhet undantas. Andra stycket medger också uppskov med ikraftträdande av det tillfälliga näringsförbudet. Om det exempelvis behövs ett visst rådrum för den behöriga avvecklingen av ett engagemang, kan förbudet i denna del få

träda i kraft från en senare dag medan förbudet i övrigt genast blir gällande.

När det gäller förfarandet vid frågor om tillfälligt näringsförbud har det inte ansetts behövligt att ge särskilda regler om exempelvis domförhet, behörig domstol och omröstning. Detta får ses mot bakgrund av att brottmålsreglerna till följd av sambandet med talan om näringsförbud i princip är tillämpliga. I vissa hänseenden har dock särskilda förfaranderegler föreskrivits. I tredje stycket har sålunda föreskrivits att en fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Något krav på att yrkandet skall vara skriftligt har inte ställts upp. Av praktiska skäl torde emellertid ett yrkande som regel få skriftlig form. Om frågan om tillfälligt näringsförbud kommer upp vid en huvudförhandling där frågan om slutligt förbud handläggs, kan åklagaren givetvis framställa sitt yrkande muntligen.

I tredje stycket har vidare tagits upp vissa ytterligare förfaranderegler. Där föreskrivs bl.a. att den som avses med ett tillfälligt näringsförbud skall få tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han har avvikit eller i övrigt håller sig undan. Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Med hänsyn till det allvarliga ingrepp ett näringsförbud kan innebära för en enskild person torde förhandling ofta vara påkallad. Genom en hänvisning i stycket skall reglerna i 24 kap. 14 § RB om häktningsförhandling gälla i tillämpliga delar. I stycket har också givits en regel om kallelse av den som avses med yrkandet om förbud. Att försvarare skall kallas följer av 21 kap. 9 § RB. Hålls en förhandling om tillfälligt näringsförbud i utelämnande av den som avses med förbudet är det av särskild vikt att hans intressen bevakas av en försvarare.

Av fjärde stycket framgår att ett beslut om tillfälligt näringsförbud omedelbart skall lända till efterrättelse. Vid tillämpningen av denna regel skall självfallet beaktas sådant uppskov med ikraftträdandet som kan ha bestämts enligt andra stycket jämfört med 199 c § tredje stycket. Beslut om tillfälligt näringsförbud skall alltid delges den som avses med förbudet.

Genom bestämmelsen i femte stycket jämföras beslut om tillfälligt näringsförbud som har meddelats under rättegången med vissa liknande beslut som avses i 49 kap. 4 § RB. Även 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. Detta är en följd av att allmänna brottmålsregler gäller för förfarandet.

199 h §

I paragrafen har tagits in bestämmelser om bl.a vissa frister som skall gälla när ett tillfälligt näringsförbud har meddelats innan någon talan enligt 199 d § har väckts. I första stycket ges en möjlighet till förlängning av den

utsatta tiden efter framställning av åklagaren. För prövningen av framställningen är förhandling inte nödvändig. Om det är behövt, bör dock förhandling hållas. En sådan förhandling är då att jämföra med en förhandling enligt 199 g §. Ytterligare förlängning av tiden kan sedermera meddelas.

Enligt andra stycket skall beslut om tillfälligt näringsförbud i vissa situationer hävas. Detta kan ske när som helst under förfarandet och fordrar inte särskild begäran av part. Om talan bifalls skall domstolen pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall bestå.

Enligt tredje stycket i paragrafen får domstolen i samband med att målet avgörs besluta om tillfälligt näringsförbud. Detta kan ske utan att något yrkande väckts av åklagaren.

199 i §

Paragrafen upptar en bestämmelse om näringsförbudsregister (jfr avsnitt 2.14).

199 j §

I paragrafen har tagits in en föreskrift om den i den allmänna motiveeringen (avsnitt 2.14) berörda skyldigheten för tillsynsmyndigheten att övervaka efterlevnaden av näringsförbud och av tillfälliga näringsförbud.

212 §

Straffbestämmelserna i paragrafens första och andra stycken har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.15). I paragrafens tredje stycke har tagits in en föreskrift om förlängning av förbudstiden vid överträdelse av ett näringsförbud. Förlängning får ske med högst fem år. Sker förlängning flera gånger får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. I bestämmelsen har också angetts fristen för väckande av talan om förlängning. Frågor om förlängning torde normalt komma att prövas samtidigt med ansvarsfrågan i anledning av överträdelse av näringsförbud. Även på frågor om förlängning blir de allmänna förfarandereglererna för brottmål tillämpliga.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1921:225).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Bilaga I
Utredningens lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)

Härigenom föreskrives i fråga om konkurslagen (1921: 225)

dels att 55, 185 b, 199 a och 212 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 199 b och 199 c §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

55 §¹

Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, så vitt 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 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.

Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, så vitt 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 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 anledning att meddela förhud enligt 199 b §, skall även det angivas jämte grunden härför.*

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 Som nuvarande lydelse har upptagits den lydelse som föreslagits i lagrådsremiss 28.9.1978 med förslag till ändring i konkurslagen (1921: 225), m. m.

Nuvarande lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange grunden för misstanken.

Föreslagen lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange grunden för misstanken. *Finns anledning att meddela förbud enligt 199 b §, skall förvaltaren omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten och ange grunden för anledningen.*

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 § första 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 skäl原因 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.

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 skäl原因 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. *Om anledning finns att meddela förbud enligt 199 b §, skall även det angivas jämte grunden härför.*

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.

² Som nuvarande lydelse har upptagits den lydelse som föreslagits i lagrådsremiss 28.9.1978 med förslag till ändring i konkurslagen (1921: 225), m. m.

Nuvarande lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange grunden för misstanken.

Föreslagen lydelse

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange grunden för misstanken. *Finn* anledning att meddela förbud enligt 199 b §, skall förvaltaren omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten och ange grunden för anledningen.

199 a §³

Gäldenären *må* icke under konkursen driva rörelse, med vars utövande följer bokföringsskyldighet.

Gäldenären *får* icke under konkursen driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125).

199 b §

Är gäldenären näringsidkare och har han förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller har han genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet, kan utöver vad som följer av 199 a § förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år. Den som meddelats sådant förbud får ej driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125), eller såsom styrelseledamot eller i annan egenskap vara ställföreträdare för aktiebolag, handelsbolag eller ekonomisk förening eller för ideell förening eller stiftelse, som driver näringsverksamhet av angivet slag, eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av sådan juridisk persons angelägenheter.

Om gäldenären är sådan juridisk person som avses i första stycket, kan förbud som sägs där meddelas även den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen kom in varit ställföreträdare för den juri-

³ Senaste lydelse 1968: 559.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

diska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

199 c §

Fråga om förbud enligt 199 b § prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen. Sådant ansökan får göras efter anmälan av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighetens anmälan skall göras så snart det kan ske och senast ett år från dagen före konkursbeslutet. Näringsfrihetsombudsmannens ansökan skall göras senast tre månader från det anmälningen kom in till ombudsmannen.

I beslut om förbud kan fastställas viss senare dag från vilken beslutet skall gälla.

Beslut om förbud kan efter ansökan av den som förbudet avser hävas, när ändrade förhållanden eller annat särskilt skäl föranleder det.

212 §⁴

Gäldenär som bryter mot 199 a § straffes med dagsböter.

Den som bryter mot förbud enligt 199 b § dömes till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om konkurs, i vilken konkursbeslutet meddelats före nämnda dag.

⁴ Senaste lydelse 1968: 559.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. att 1, 3, 4, 9, 11, 13, 14 och 20 §§ samt rubriken närmast före 13 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor.

Marknadsdomstolen består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning och en för ärenden om marknadsföring och ärenden om oskäligen avtalsvillkor.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarentressen eller konsument- och löntagarentressen.

*Föreslagen lydelse*1 §¹

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, marknadsföringslagen (1975:1418) och lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor *samt ärenden om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225)*.

3 §²

Marknadsdomstolen består av ordförande och vice ordförande samt åtta andra ledamöter, av vilka två är särskilda ledamöter, en för ärenden om konkurrensbegränsning *och ärenden om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225)* och en för ärenden om marknadsföring och ärenden om oskäligen avtalsvillkor.

4 §³

Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning *och om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225)* skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden och ledamoten för ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor särskild insikt i konsumentfrågor. Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får ej utses bland personer som kan anses företräda företagarentressen eller konsument- och löntagarentressen.

¹ Senaste lydelse 1976:37.

² Senaste lydelse 1976:37.

³ Senaste lydelse 1976:37.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

För vice ordföranden och var och en av de särskilda ledamöterna finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna om vice ordförande och särskild ledamot gäller även ersättare.

9 §⁴

Marknadsdomstolen är beslutförför, när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagariintressen samt konsument- och löntagariintressen deltaga.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om marknadsföring eller oskäligen avtalsvillkor endast den som utsetts för sådana ärenden.

Av de särskilda ledamöterna deltagar vid handläggning av ärende om konkurrensbegränsning eller ärende om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225) endast den som utsetts för sådana ärenden och vid handläggning av ärende om marknadsföring eller oskäligen avtalsvillkor endast den som utsetts för sådana ärenden.

Ordföranden kan ensam på domstolens vägnar företaga förberedande åtgärd och pröva fråga om avskrivning av ärende.

11 §⁵

För konkurrensbegränsningsfrågor finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om marknadsföring och frågor om oskäligen avtalsvillkor en konsumentombudsman.

För konkurrensbegränsningsfrågor och frågor om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225) finns en näringsfrihetsombudsman och för frågor om marknadsföring och frågor om oskäligen avtalsvillkor en konsumentombudsman.

Ombudsman utses av regering för viss tid och skall vara lagkunnig.

Förfarandet i ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor

Förfarandet i ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor samt om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225)

13 §⁶

Ansökan om förbud eller åläggande enligt 2-4 §§ marknadsföringslagen (1975:1418) eller 1 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

Ansökan om förbud eller åläggande enligt 2-4 §§ marknadsföringslagen (1975:1418) eller 1 § lagen (1971:112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor eller om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225) göres skriftligen. Av ansökningen skall framgå de skäl på vilka ansökningen grundas och den utredning sökanden åberopar.

⁴ Senaste lydelse 1976:37.

⁵ Senaste lydelse 1976:37.

⁶ Senaste lydelse 1976:37.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §⁷

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. Till sådant sammanträde skall konsumentombudsmannen kallas, även om han ej är sökande.

Sökanden och hans motpart skall beredas tillfälle att vid sammanträde inför marknadsdomstolen lägga fram sina synpunkter och förelägga den utredning de vill åberopa. I ärende om marknadsföring och om oskäliga avtalsvillkor skall konsumentombudsmannen kallas till sådant sammanträde, även om han ej är sökande.

Före sammanträde kan muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum i den utsträckning domstolen bestämmer.

20 §⁸

Skall inlägga, kallelse, föreläggande, beslut eller annan handling tillställas part eller annan, sker det genom delgivning.

Delgivning av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, marknadsföringslagen (1975:1418) eller lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970:428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Delgivning av ansökan om förbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225) eller av beslut av marknadsdomstolen, vilket innefattar vitesföreläggande enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, marknadsföringslagen (1975:1418) eller lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor, får ej ske enligt 12 § delgivningslagen (1970:428), med mindre anledning förekommer att den sökta avvikit eller eljest håller sig undan.

Denna lag träder i kraft den

⁷ Senaste lydelse 1972:732.

⁸ Senaste lydelse 1976:37.

Sammanställning av remissyttranden

1 Allmänt om förslaget

1.1 Justitiekanslern

Konkurslagskommittén har enligt tilläggsdirektiv haft att överväga hur man från konkursrättsliga utgångspunkter kan stävja missbruk av konkursinstitutet. Kommittén har enligt min mening väl skilt sig från uppdraget. Från de synpunkter jag har att beakta finns ingen erinran mot förslagen i betänkandet.

1.2 Riksåklagaren

Det alltmer utbredda missbruket av konkursinstitutet åsamkar både det allmänna och enskilda avsevärda förluster och olägenheter. Sålunda undandras härigenom betydande belopp hänförliga till skatter och andra offentliga avgifter. Likaså drabbas ofta enskilda borgenärer av förluster. Genom den statliga lönegarantin är det i huvudsak sört för att arbetstagare inte omedelbart blir ekonomiskt drabbade vid en konkurs. I de fall företaget upphör med sin verksamhet innebär givetvis en konkurs ett avsevärt avbräck även för arbetstagarna. Den nuvarande ordningen innebär en betydande arbetsotrygghet för denna grupp. Ett systematiskt utnyttjande av konkursinstitutet ingår också ofta som ett led i brottsligt förfarande. Det är alltså från skilda synpunkter angeläget att samhället vidtar åtgärder som kan stävja det ifrågavarande missbruket. Det av konkurslagskommittén anvisade näringsförbudet bör kunna tjäna som ett medel mot osund affärsverksamhet. Jag anser att förslaget bör kunna läggas till grund för lagstiftning.

1.2.1 Överåklagaren i Stockholm

Enligt de erfarenheter som vunnits inom åklagarmyndigheten i samband med utredning av brott i anslutning till konkurs är kommitténs förslag om ett utvidgat näringsförbud ett välbehövligt instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

1.2.2 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt

Konkurslagskommitténs uppdrag innefattar att inom ett avgränsat område bidra till en lösning av de problem, som missbruk av konkursinstitutet innebär. Med hänsyn bl. a. till det nära sambandet mellan detta missbruk och den organiserade ekonomiska brottsligheten är det av vikt att man utnyttjar det instrument som lagstiftningen utgör. Det nu avgivna förslaget om utvidgat näringsförbud bygger på de i lagrådsremissen den 28 september 1978 föreslagna ändringarna i konkurslagen. Såsom kommittén påpekat torde dessa föreslagna ändringar i sig innebära en begränsning av möjligheterna att missbruka konkursinstitutet. Jag biträder dock kommitténs uppfattning att ett utvidgat näringsförbud kan komma att fylla en icke oviktig funktion såsom komplement till de övriga lagändringarna.

1.2.3 Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt

Förslaget att införa ett tidsbegränsat näringsförbud för personer, som i samband med konkurs befinner sig ha grovt åsidosatt allmänna eller enskilda intressen, är välmotiverat.

1.2.4 Länsåklagare Thorsten Rosenberg

De föreslagna reglerna och straffbestämmelserna föranleder från åklagarsynpunkt inte någon erinran i sak.

1.2.5 Länsåklagaren i Kopparbergs län

Kommittén har enligt direktiven haft att närmare överväga hur man från konkursrättsliga utgångspunkter kan stävja missbruk av konkursinstitutet. Såsom den framhållit i betänkandet utgör emellertid konkurslagstiftningen endast en del av det regelsystem som möjliggör de förfaranden som kan sägas ligga bakom beteckningen missbruk av konkursinstitutet. Det är framför allt fråga om överträdelse och kringgåenden av regler inom associations-, närings- och skatterätten samt utnyttjanden av brister och ofullständigheter i denna lagstiftning för att nå ekonomiska fördelar. Jag anser det viktigt att understryka detta förhållande, enär direktiven synes mig alltför mycket ha begränsat kommitténs möjligheter att komma med konstruktiva förslag som effektivt och på ett tidigare stadium begränsar missbruk av konkursinstitutet.

Utredningen innehåller ingen fullständigare kartläggning och analys av de upprepade konkurserna. Jag har sedan 1950 handlagt ett flertal mål angående gäldenärsbrott i Kopparbergs län och kan inte erinra mig att upprepade konkurser i numera förekommande omfattning inträffade under 1950 och 1960-talen. I början av 1970-talet förekom upprepade konkurser inom vissa personalintensiva branscher. Verksamheten kunde drivas under viss tid genom att innehålla men inte inbetalade källskatter fick ingå såsom rörelsekapital. Det var i flera fall en förutsättning för att rörelsen skulle kunna hållas igång att uppbörds- och skattebrott förövades.

Såsom kommittén framhållit i de sammanfattande synpunkterna utvisar de slumpvis utvalda exemplen, som troligen är ganska representativa, att dessa oftast rör aktiebolag med ett obetydligt aktiekapital. Det förefaller därför vara lika befogat att tala om missbruk av associationslagstiftningen. De redovisade fallen uppvisar en provkarta på olika brott. En kombination av fördomsfrihet och uppfinningsrikedom hos en del av företagarna ger anledning till misströstan om vederbörandes mottaglighet för lagföring, straff och administrativa påbud. Det finns tydligen inom affärslivet en troligen stor sektor som kännetecknas av obefintlig, ofullständig och falsk bokföring. Särskild uppmärksamhet förtjänar de aktiebolag som aldrig haft något aktiekapital eller fortsätter verksamheten sedan antingen aktiekapitalet helt förbrukats eller förbrukats i sådan omfattning att bolaget skulle ha trätt i likvidation. Ett omfattande missbruk av "tomma" bolag har förekommit och förekommer alltjämt. Det finns också anledning att ofta räkna med fusk i samband med att aktiekapitalet inbetalas genom apportbildning. I några fall i Kopparbergs län har på så sätt tillgångar överförts från företag som därigenom försatts på obestånd eller vars redan inträffade obestånd därigenom förvärrats. Den frikostiga kredit- och långivningen utan kontroll av företagarnas personer eller säkerheter också i några fall då stat och kommun varit borgenärer har tätt sig minst sagt anmärkningsvärd och varit föga ägnad att stärka ansvarskänslan hos gäldenärerna.

Med det ovan anförda har jag velat yppa tveksamhet rörande effekten av

ett näringsförbud när det gäller att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Skadan är redan skedd da förutsättningarna för ett sådant förbud föreligger. Ett näringsförbud kan möjligen i förening med andra åtgärder bidra till att något minska den ekonomiska brottsligheten.

Da ett näringsförbud hänger samman med den näringsfrihet som i princip råder i Sverige hade det varit av värde med en närmare analys av näringsfrihetens reella innebörd. Denna frihet torde, vilket också kommittén noterat, vara begränsad. Krav på etableringskontroll framförs med jämna mellanrum, bl. a. från fackföreningar, t. ex. inom byggnads- och restaurangbranschen. Dessa krav torde inte komma att tystna. Med de skyldigheter, som samhället genom olika lagar och förordningar lägger på företagarna synes vissa minimikrav i fråga om kompetens och oförvillighet befogade. Jag har liksom de flesta åklagare i flera fall i samband med åtal för gäldenärs- och skattebrott kommit i kontakt med personer, som särskilt beträffande bokföring och deklarationer varit häpnadsväckande inkompetenta.

Vad ovan anförs motiverar enligt min mening den översyn som riksdagen efterlyst 1975 och som också konsumentverket aktualiserat i skrivelse till regeringen 1978 med hänsyn till konsumentintresset. Frågan om etableringskontroll är intimt knuten till hur regleringen av ett näringsförbud sker. Med den betydelse som utredningen lagt i termen etableringskontroll är det befogat att ta upp till diskussion frågan om institutet näringsförbud skall behöva användas när det gäller tillståndspliktiga näringar. Om en näringsidkare exempelvis icke inlevererar för sina anställda innehållen källskatt eller använder "grå" arbetskraft borde detta åtminstone i flagranta fall vara ett tillräckligt skäl för att diskvalificera honom. Att låta en näringsidkare, som driver en tillståndspliktig rörelse med grå arbetskraft fortsätta med sin verksamhet framstår såsom ren flathet från samhällets sida och undergräver moralen hos dem som försöker att iakttaga lagar och förordningar.

1.2.6 Länsåklagaren i Malmöhus län

Det av konkurslagskommittén framlagda förslaget om införande av möjligheten att efter särskild prövning meddela ett "näringsförbud" för näringsidkare, som i samband med konkurs anses ha förfarit grovt otillbörligt mot borgenärer eller på liknande sätt visat sin olämplighet, är en nyhet inom svensk lagstiftning. Det kan emellertid knappast råda tvivel om att ett reellt behov av ett sådant stadgande föreligger. För detta talar också den redogörelse, som lämnas över utländsk rätt på området, därvid särskilt Västysklands lagstiftning förefaller vara av intresse.

1.3 Göta hovrätt

Hovrätten delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att ingripa mot dem som på olika sätt missbrukar konkursinstitutet. En skärpning av lagstiftningen i syfte att hindra sådant missbruk måste anses vara i hög grad pakallad.

Kommittén har valt att i sitt förslag genomföra en skärpning av lagstiftningen genom regler om näringsförbud. En sådan ordning har på skilda sätt genomförts i utländsk lagstiftning. Hovrätten anser också att regler om näringsförbud kan vara ett lämpligt sätt att angripa missförhållandena. När det gäller den närmare utformningen av ett sådant system finns det emellertid skäl att ställa sig mera tveksam till den av kommittén valda utformningen.

1.4 Hovrätten över Skåne och Blekinge

Betänkandet förtjänar enligt hovrättens mening ett högt betyg. Kommittens förslag är väl avvägda och belyses på ett förtjänstfullt sätt genom den grundliga och skickligt genomförda analysen av aktuella problem. Hovrätten tillstyrker att förslaget lägges till grund för lagstiftning.

1.5 Stockholms tingsrätt

Allmänt

Under de senaste åren har alltmer uppmärksamhet riktats mot vad som fått benämningen ekonomisk brottslighet, ett något oklart begrepp som fått stå för skilda företeelser. En typ av transaktioner som kan räknas dit är näringsidkare genom straffbelagda handlingar skaffar sig ekonomiska fördelar på samhällets och borgenärernas bekostnad. Det har emellertid visat sig att motsvarande fördelar ibland kan uppnås utan att handlandet är straffbelagt och att därvid ibland konkurs ingår som en del i förfarandet. De till konkurslagskommittén givna tilläggsdirektiven är ett led i det arbete som pågår i form av utredningar och översyn av lagstiftning mot ekonomisk brottslighet. I tilläggsdirektiven påpekas behovet av att motverka "missbruk av konkursinstitutet från gäldenärens sida genom upprepade konkurser". Den uppgift kommittén erhöll var alltså att närmare överväga hur man från konkursrättsliga utgångspunkter kan stävja missbruk av konkursinstitutet. Vad som därvid främst sades komma i blickfältet var en utvidgning av förbudet i 199 a § konkurslagen. Som en tänkbar lösning angavs att ett sådant förbud skulle kunna meddelas också för viss tid efter konkursens upphörande.

Tingsrätten vill till en början kraftigt understryka vad kommittén inledningsvis papekar, nämligen att det som har betecknats som missbruk av konkursinstitutet inte utgör ett fristående konkursrättsligt problem, utan att konkurs endast är ett inslag i ett handlingsmönster som mindre nogräknade personer kan begagna sig av för att skaffa sig ekonomiska fördelar på samhällets och borgenärernas bekostnad. Däremot förhåller det sig många gånger så att verkningarna av gäldenärens tidigare handlande kommer i dagen först i och med att konkurs inträffar. Det är enligt tingsrättens mening angeläget att man ingriper avsevärt tidigare än nu sker och innan betydande ekonomiska skador uppstått för det allmänna och för andra borgenärer mot personer som driver näringsverksamhet i sådan form att de inte har personligt betalningsansvar för i rörelsen uppkomna förbindelser och som inte följer gällande regler inom associations-, närings- och skatterätt. Detta åsidosättande av på olika områden gällande regler är ej sällan tecken på en pågående ekonomisk brottslighet.

--- -- -- --

Syftet med upprepade konkurser är ibland att ägaren söker undkomma skatter och allmänna avgifter. Som ett moment i detta förfarande kan ingå byten av firma och säte för att vilseleda myndigheterna. För att förhindra detta kan det vara lämpligt att – som också BRÅ i en utredning föreslagit – låta patentverket pröva om ändring av firma och säte är påkallat av marknadsmässiga, organisatoriska eller andra godtagbara skäl.

Tingsrätten anser att ingripanden bör göras tidigare än för närvarande mot juridiska personer som inte inom föreskriven tid inkommer med redovisningshandlingar. – Åsidosättande av bokföringsskyldighet och skyldighet att bevara räkenskaper, underlåtenhet att i rätt tid eller överhuvudtaget

inge deklarationer, anmälningar till register o. dyl. kan ytligt sett framstå som ordningsfrågor. Ofta är emellertid sådana brister tecken på att verksamheten inte sköts och att risk för skador för det allmänna och andra borgenärer föreligger. -- Staten som borgenär förlorar ej sällan stora belopp i konkurser. Hyror, vissa leverantörsskulder och liknande måste betalas för att rörelsen skall kunna fortsätta, men staten får vänta, och väntar också. En bättre samordning mellan olika myndigheter bör kunna leda till att uteblivna inbetalningar av skatter och allmänna avgifter snabbt blir kända i hela sin omfattning. I dag ges ofta anstånd med inbetalning av källskatter för en eller flera uppbördsterminer, eventuellt görs en mer eller mindre realistisk avbetalningsplan upp. Under tiden förfaller ytterligare skatter till betalning och även för små företag med bara några anställda kan det snart bli avsevärda skulder särskilt om dessa sätts i relation till verksamhetens omfattning och ekonomiska bärkraft. Det förefaller ibland som om staten som indrivare, i förhoppning om att kunna få någon del av skulden betald, väntar väl länge med ansökan om konkurs och under tiden stiger skulderna i en takt som gör en fortsatt verksamhet omöjlig. Det förhållandet att skatter och allmänna avgifter är skyddade mot återvinning kan leda till att staten avvaktar med konkursansökan i hopp om någon betalning in i det sista. Andra borgenärer kan vara ovetande om gäldenärens ekonomiska ställning och under den tid som går kan de lida betydande förluster. Efter lönegarantilagens tillkomst är inte heller löneborgenärer så angelägna om att få konkurs till stånd på ett så tidigt stadium som tidigare.

Enligt tingsrättens erfarenhet förekommer i inte så få fall att förvaltaren i sin berättelse enligt 55 § konkurslagen anger att misstanke om brott finns. Knappast i några fall leder den vidare utredningen till åtal. En del av förklaringen till detta måste vara att polis- och åklagarmyndigheter – i vart fall hitintills – saknat såväl personella som ekonomiska resurser för att utföra den typ av utredningar som krävs vid sådana brott som det här är fråga om. I och med att det blivit alltmer uppenbart vad den ekonomiska brottsligheten innebär bl. a. rent samhällsekonomiskt har en förbättring skett i form av ökad personal och bättre utbildning. Än bättre resurser och säkerligen specialutbildad personal krävs emellertid både hos polis och åklagare samt inom domarkären.

Enligt tingsrättens mening är alltså det väsentliga att ingripa mot otillåtna förfaranden i näringsverksamhet på ett tidigt stadium, främst för att förhindra ekonomiska skador för det allmänna och andra borgenärer. I vissa fall måste samhället också ha möjlighet att stoppa personer som ägnar sig åt kvalificerat missbruk av näringsverksamhet och då kan näringsförbud vara ett medel. Tingsrätten ansluter sig till kommitténs förslag om införande av bestämmelser om ett näringsförbud i konkurslagen med i huvudsak den av kommittén föreslagna utformningen.

1.6 Göteborgs tingsrätt

Mot den bakgrund som kommittén har tecknat i betänkandet och på grundval av den erfarenhet som finns samlad på tingsrätten bl. a. genom handläggningen av konkurser anser tingsrätten att den föreslagna utvidgningen av näringsförbudet är motiverad.

1.7 Malmö tingsrätt

Tingsrätten tillstyrker att lagstiftning sker av i huvudsak det innehåll som föreslagits i betänkandet. Behovet därav framgår klart av de exempel på ekonomisk brottslighet med utnyttjande av bl. a. konkurser, som redovisas i betänkandet och i Brottsförebyggande rådets rapport 1978: 1 "Konkurser och ekonomisk brottslighet".

1.8 Domstolsverket

Från de synpunkter domstolsverket har att beakta har verket inte någon erinran mot förslaget.

1.9 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen tillstyrker i allt väsentligt de föreslagna lagstiftningsåtgärderna.

1.10 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har genom remiss anmodats att avge yttrande över rubricerade betänkande. BRÅ har granskat förslaget främst med utgångspunkt från de erfarenheter som framkommit i samband med den inom rådet bedrivna översynen av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet och mot bakgrund av undersökningen (BRÅ Rapport 1978: 1) Konkurs och ekonomisk brottslighet. Vidare har BRÅ behandlat förslaget från allmänna kriminalpolitiska synpunkter.

Sammanfattning

BRÅ tillstyrker i stort sett kommitténs förslag till en regel om näringsförbud i konkurslagen. BRÅ anser emellertid att ärenden om näringsförbud bör behandlas av allmän domstol.

Allmänt om förslaget (avsnitt 6.1)

Under senare år har uppmärksamheten alltmer fästs vid olika former av missbruk av associationsformer och vid tekniken med systematiska konkurser. Nu förestår en reform av lagstiftningen om konkursförvaltning som bör kunna leda till att tillsynen i konkurs avsevärt förbättras och att gäldenärsbrottsligheten m. m. bekämpas effektivare. Genom andra åtgärder för att förbättra registerhållningen (främst av aktiebolagsregistret), genom aviserade ändringar i uppbördslagstiftningen (jfr prop. 1978/79: 161) och genom ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen bör risken för upptäckt och lagföring av gäldenärs- och vissa skattebrott bli större. Metoden att laborera med systematiska konkurser bör därmed bli mera sällan förekommande. BRÅ vill i första hand understryka vikten av att missbruk av konkursinstitutet mötes med allmänt förebyggande insatser av nu nämnt slag.

Missbruket av konkursinstitutet är emellertid enligt nu tillgängliga fakta ett allvarligt missförhållande i samhället. Den traditionella synen på konkursen som en djupt ingripande händelse med negativa ekonomiska och sociala följdverkningar för gäldenären har åtminstone i praktiken förlorat mycket av sin betydelse. Anledning kan därför finnas att på nya vägar söka inskräpa samhällets ogillande av konkursmissbruk.

Erfarenheterna i vissa andra länder synes tala för att en konkursrättslig sanktion i form av ett förbud att idka näring även viss tid efter konkursens avslutande bör kunna tjäna som ett lämpligt komplement till de övriga åtgärder som kan riktas mot gäldenären i samband med konkursen. BRÅ tillstyrker mot denna bakgrund att en sanktion i form av näringsförbud – i stort sett enligt kommitténs förslag – nu förs in i svensk rätt.

Det är emellertid angeläget för BRÅ att understryka att rådet ser detta som en speciell lösning för en särskild situation. Problemet om näringsförbudet lämpligen bör komma i fråga som en mer allmänt använd utomstraffrättslig sanktion går BRÅ inte in närmare på i detta sammanhang. Inte heller anser sig BRÅ ha anledning att närmare diskutera sådana tänkbara alternativ eller komplement till ett konkursrättsligt näringsförbud som ställande av säkerhet för eller tvångsförvaltning av verksamheten, jfr resegarantilagen resp. bostadsförvaltningslagen.

BRÅ vill emellertid påpeka att sanktionsformen näringsförbud, även med det begränsade tillämpningsområde som här är i fråga, tangerar vissa allmänna kriminalpolitiska frågor, nämligen valet av lämpliga sanktionsformer inom straffrätten och problemet kring s. k. sanktionskumulation. Tillämpningsproblem liknande de som länge diskuterats beträffande situationen trafikbrott – körkortsåterkallelse blir nu genom kommitténs förslag aktuella också i fråga om bl. a. situationen gäldenärsbrott – näringsförbud. BRÅ anser inte att man helt kan gå förbi frågan om ett beslutat näringsförbud bör påverka straffmätningen i lindrande riktning i fråga om ett gäldenärsbrott, jfr för övrigt 33 kap. 9 § brottsbalken. Härvid kan erinras om problemen kring användningen av s. k. ovärdighetspåföljder. BRÅ går dock här inte närmare in på dess frågor utan hänvisar rent allmänt till diskussionen av dessa problem i Nytt straffsystem (BRÅ Rapport 1977: 7) avsnitt 10.2.5, 10.3 och 11.3.4.

Kommittén har sysslat med den begränsade frågan att inom konkurslagstiftningens ram räda bot på missbruk av konkursinstitutet. Därvid har man även pekat på andra områden där förbättringar kan göras såsom i fråga om aktiebolagslagens regler om likvidation m. m.

BRÅ vill i sammanhanget endast erinra om den under rådets översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet utarbetade promemorian (BRÅ PM 1979: 5) AKTIEBOLAGSLAGEN - förstärkt skydd för det bundna kapitalet, m m som numera lagts fram. I promemorian föreslås bl. a. vissa åtgärder mot obefogade byten av aktiebolags firma. Däremot föreslås inte något förbud mot användande av den eller de firmor som figurerat i samband med innehavarens konkurs (firmakarantän). BRÅ menar att införande av ett sådant tidsbegränsat förbud bör övervägas. Ett sådant förbud kan dock inte föras in utan föregående firmarättsliga överväganden. Vidare skulle det vara värdefullt att ha någon tids erfarenheter av ett konkursrättsligt näringsförbud när frågan om firmakarantän prövas. Nu pågår en översyn av aktiebolagsregistret. Vidare föreligger planer på att inrätta ett centralt konkursregister. BRÅ menar att man redan i dessa tekniska sammanhang bör beakta det eventuellt framtida behovet av firmakarantän.

I sammanhanget bör avslutningsvis nämnas att man inom ramen för BRÅs arbete att se över lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet nu avser att granska ytterligare frågor på aktiebolagsrättens område främst vad gäller formerna för likvidationsförfarandet.

1.11 Bankinspektionen

I betänkandet föreslås åtgärder i syfte att komma till rätta med vissa missbruk av konkursinstitutet från gäldenärens sida. Bankinspektionen anser att de framlagda förslagen i väsentliga delar är väl grundade och tillstyrker, med de jämkningar som föranleds av synpunkter som inspektionen anför i det följande, att förslagen genomförs.

1.12 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) tillstyrker konkurslagskommitténs förslag om utvidgning av konkurslagens näringsförbud i den av kommittén förordade formen med särskild prövning i det enskilda fallet.

1.13 Riksskatteverket

Missbruk av konkursinstitutet utgör ett väsentligt inslag i den ekonomiska brottsligheten. Åtgärder som syftar till förhindrande av sådant missbruk är därför angelägna.

Förslaget om utvidgat näringsförbud skall förhindra att vissa konkursgäldenärer fortsätter att bedriva näringsverksamhet. De konkursgäldenärer som avses är de som genom t. ex. upprepade konkurser eller genom andra grovt otillbörliga förfaranden visat sig olämpliga att driva näring. RSV delar uppfattningen att det krävs utökade möjligheter för att kunna ingripa mot dessa arter av missbruk.

Det framlagda förslaget utgör enligt RSVs mening ett betydelsefullt komplement till de mer omfattande reformer på konkursrättens område som nyligen föreslagits av regeringen (prop 1978/79: 105 med förslag till ändringar i konkurslagen m. m.). RSV tillstyrker därför förslaget om utvidgat näringsförbud.

1.13.1 Kronofogdemyndigheten i Stockholm

I likhet med kommittén anser jag att det finns behov av en utvidgning av näringsförbudet i 199 a § konkurslagen till att omfatta även tiden efter konkursens upphörande för att stävja missbruk av konkursinstitut genom upprepade konkurser. Det framlagda betänkandet ger dock anledning till vissa invändningar. — — —

1.13.2 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten har med intresse tagit del av kommitténs betänkande och funnit den föreslagna lagstiftningen angelägen och funktionell. Antalet fall av konkursmissbruk har under senare tid ökat markant. Kronofogdemyndigheten som har en lång och omfattande erfarenhet av aktuella problem kan ange många exempel på olika missbruk utöver de typfall som redovisats av kommittén. En reform för att komma till rätta med dessa missförhållanden är både brådskande och viktig. Näringsförbudet i sig välkomnas därför i hög grad. På vissa punkter har kronofogdemyndigheten dock en från förslaget avvikande mening.

1.13.3 Kronofogdemyndigheten i Malmö

Kronofogdemyndigheten hälsar med tillfredsställelse att konkurslagskommittén nu föreslår en lagstiftning som möjliggör ett ingripande mot den eller de personer som missbrukar konkursinstitutet och/eller utnyttjar.

överträder eller kringgår de regler som gäller inom associations- närings- och skatterätten. Enligt kronofogdemyndighetens uppfattning föreligger det ett akut behov av en lagreglering som möjliggör ett kraftfullt ingripande mot det allmänt förekommande missbruket. De exempel på missbruk som kommittén redovisar i avsnitt 4 är ingalunda några extrema och sällsynt förekommande fall. Kronofogdemyndigheten i Malmö distrikt kan med lätthet mångfaldiga exemplen. Brottsförebyggande rådet har genom sina undersökningar också visat på det allmänt förekommande konkursmissbruket. Behovet av att kunna ingripa mot det utbredda missbruket är alltså väl dokumenterat. Det av kommittén föreslagna näringsförbudet är enligt kronofogdemyndighetens uppfattning ett mycket viktigt inslag i försöken att komma tillrätta med det rådande missbruket. Det förhållandet att kommittén för förbud inte lagt tonvikten på antalet konkurser utan på de omständigheter under vilka gäldenären gått i konkurs gör förslaget särskilt värdefullt. Kronofogdemyndigheten vill emellertid resa vissa invändningar mot detsamma.

1.13.4 Kronofogdemyndigheten i Östersund

Det har länge varit känt att näringsidkare missbrukat framför allt aktiebolagsformen för att driva rörelse med bl. a. skatteflykt som mål. De lagstiftningsåtgärder, som hittills vidtagits mot vissa fåmansbolagsägare och andra inte seriösa företagare har knappast varit verkningsfulla. Kronofogdemyndigheten (KFM) kan ofta under konkursutredningar iaktta förhållanden, som konstituerar misstanke om gäldenärsbrott och andra straffbara eller eljest otillbörliga handlingar. Inte sällan underlåter man avsiktligt att iaktta reglerna om bokföringsskyldighet och skyldighet att förvara räkenskapsmaterial. Det ligger i sakens natur att stora svårigheter föreligger att styrka att brott och återvinningsgrundande transaktioner förekommit.

Först under senare år har man tagit fram vetenskapliga undersökningar och annan dokumentation, som visar på att skattebedrägeri, gäldenärsbrott, valutabrott och i övrigt av rättsordningen ogillade transaktioner kan förekomma i större omfattning än som kunnat förutses.

De ännu gällande reglerna om handläggning av s. k. fattigkonkurs ger stora möjligheter att dölja olika illojala affärshändelser och s. k. skattesmitning särskilt fattigkonkurs efter egen ansökan. KFM vill också framhålla att gällande likvidationsregler i själva verket innesluter ännu större möjligheter för bolagsmän och andra att ostört avveckla en rörelse, som drivits i direkt syfte att uppnå obehöriga vinster.

Den kännedom som vunnits angående omfattningen av vissa näringsidkares regelbrott mot rättsordningen ger anledning att anmärka, att det är ett rättvisekrav mot det stora flertalet lojala företagare att lagstiftaren nu ingriper med kraftigt verkande medel mot de s. k. ekonomiska brottslingarna. Uppenbarligen är det sedan länge påkallat att lagstifta om "konkurskarantän". KFM vill tillstyrka, att konkurslagskommitténs förslag upphöjs till lag. KFM har dock vissa erinringar mot förslaget och vill anmärka att det omfattande missbruket av rätten att fritt idka näring motiverar att reglerna om "konkurskarantän" konstrueras så att de får en uttalat preventiv effekt.

1.13.5 Kronofogdemyndigheten i Karlstad

I det framlagda betänkandet föreslås vissa tillägg i konkurslagen och lagen om marknadsdomstol m. m.

Genom betänkandet kan i flagranta fall s.k. konkurskarantän under högst fem år utdömas av marknadsdomstolen. Detta innebär att konkursgäldenär eller dess ställföreträdare hindras från att under denna tid driva bokföringspliktig rörelse eller att kontrollera juridiska personers verksamhet. Även bulvanförhållanden träffas av näringsförbudet.

Myndigheten finner lagförslaget vara en god lösning på ett i många år diskuterat problem. Vissa reflektioner har gjorts vid studiet av förslaget, vilka här nedan redovisas.

Den i svensk rätt förhärskande principen om en näringsfrihet inskränks endast obetydligt. Lagförslaget har nämligen i sin motivering udden riktad mot uppenbart olämpliga näringsidkare eller näringsidkare som vid upprepade tillfällen försätts i konkurs.

1.13.6 Kronofogdemyndigheten i Örnsköldsvik

Kronofogdemyndigheten finner att förslaget bör genomföras och bedömer att bestämmelser om näringsförbud även i indrivningsarbetet gentemot företag kan fullgöra en viss preventiv funktion.

1.14 Kommerskollegium

Uppenbarligen har konkursinstitutet under senare år missbrukats i flera fall med inte sällan omfattande ekonomiska förluster för berörda fordringsägare, inte minst det allmänna. För att bryta denna utveckling fordras kraftfulla korrigerande åtgärder. Konkurslagskommittén har härvidlag helt inriktat sitt arbete på att utforma ett system med näringsförbud. Alternativa framkomstvägar har överhuvudtaget ej undersökts. Även om kommittén härvidlag till stor del varit bunden av sina direktiv, hade det varit önskvärt att få belyst alternativa eller kompletterande vägar att komma till rätta med missförhållandena. Kollegiet är inte övertygat om att ett system med näringsidkare kommer att bli helt verkningsfullt. Det torde kunna användas endast i ett begränsat antal fall. Då det emellertid är angeläget att komma till rätta med konkursmissbruket, tillstyrker kollegiet att försök görs med näringsförbud huvudsakligen enligt den av kommittén förordade linjen.

1.14.1 Handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Växjö, Visby, Malmö, Gävle och Skellefteå

Kommittén föreslår att möjligheter införs att meddela konkursgäldenär näringsförbud. Förutom att konkurs inträffat skall krävas att vederbörande förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer, på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare eller genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Innebörden av förbudet, som maximalt skall kunna gälla under fem år, är att den förbjudne inte får driva bokföringspliktig verksamhet. Frågan om näringsförbud skall prövas av Marknadsdomstolen efter ansökan av Näringsfrihetsombudsmannen.

Näringsförbud innebär en synnerligen ingripande och långtgående åtgärd mot den näringsidkare som drabbats härav. I sak innebär det att vederbörande under många år kan komma att sakna försörjningsmöjligheter. Handelskamrarna är därför mycket tvetsamma till institutet näringsförbud, som strider mot principen om näringsfrihet och som ävenledes saknar direkt motsvarighet i gällande rätt. Samtidigt är dock inte handelskamrarna främmande för att det kan finnas områden, där "nor-

mala" lagstiftningsåtgärder inte framstår som verkningsfulla. Skall ett förbudsinstitut införas bör det dock endast kunna komma ifråga på områden, där behovet härav gjort sig särskilt gällande. Stor uppmärksamhet måste därvid ägnas uppgiften att säkra att tillämpningsområdet inte blir vidare än vad som är erforderligt. Likaså måste förutsättningarna för meddelande av förbud ges en adekvat och klar utformning. Handelskammarna vill i det sammanhanget erinra om vad flera handelskamrar anförde i yttranden över Konsumentverkets rapport "Konsumentskydd vid bilreparationer".

När det gäller det nu föreliggande förslaget torde det vara ovedersägligt att konkursinstitutet kommit att missbrukas i inte obetydlig omfattning. Genom att de företag varom det här är fråga inte sällan drivs utan hänsyn till skatter och andra avgifter har de även i konkurrenshänseende en menlig inverkan på den seriösa företagsverksamheten. De sanktioner som förefinns på detta område har även på grund av bristande resurser och kontrollsvårigheter visat sig mer eller mindre verkningslösa.

Handelskammarna vill därför inte motsätta sig att en lagstiftning i den riktning som föreslagits införs. Anknytningen till konkurslagstiftningen medför att man får en naturlig avgränsning av tillämpningsområdet. Handelskammarna vill även som sin mening uttala att det föreslagna systemet är att föredra framför någon form av auktorisation eller annan liknande etableringskontroll.

1.14.2 Handelskammaren för Örebro och Västmanlands län

Handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, som genom remiss den 9 mars 1979 beretts tillfälle inkomma med yttrande över konkurslagskommitténs betänkande "Konkurs och rätten att idka näring" (SOU 1979: 13), får härmed med instämmande i kommitténs överväganden tillstyrka att framlagda förslag till lag om ändring i konkurslagen samt förslag till ändring i lagen om marknadsdomstol m. m. lägges till grund för blivande lagstiftning.

1.15 Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen delar helt kommitténs bedömning angående behovet av nya regler om näringsförbud i samband med konkurs, och domstolen kan i allt väsentligt tillstyrka kommitténs nu framlagda förslag om ett utvidgat näringsförbud. De föreslagna bestämmelserna har enligt marknadsdomstolens mening till största delen getts en ändamålsenlig utformning. Vissa synpunkter på förslaget vill domstolen dock framföra.

1.16 Näringsfrihetsombudsmannen

Såsom framhålles i det remitterade betänkandet är all näringsverksamhet här i landet för svenska medborgare fri om inte annat är uttryckligen föreskrivet. Rätten till fri näringsutövning kan dock rimligen ej återopas till skydd för sådan näringsidkare, som genom att exempelvis undandra sig skatter och andra avgifter till det allmänna, skaffar sig fördelar i konkurrensen gentemot näringsidkare som fullgör sina skyldigheter mot det allmänna. Konkurslagskommitténs förslag att komplettera konkurslagen med regler som gör det möjligt att efter prövning i varje enskilt fall ingripa mot missbruk av konkursinstitutet genom näringsförbud ligger i linje med NOS i andra sammanhang deklarerade uppfattning att åtgärder inriktade mot

den enskilde missbrukaren från samhällets sida för att komma till rätta med missförhållanden inom näringslivet är att föredraga framför åtgärder av generell och branschomfattande natur.

1.17 Konsumentverket

Konsumentverket ställer sig positivt till att åtgärder vidtas för att komma till rätta med missbruk av konkursinstitutet. Att så sker har betydelse också från konsumentsynpunkt. Konsumentverket/KO har i sin verksamhet i flera fall uppmärksammat hur konsumenter kommit i kläm genom att de inte fått ut sina fordringar på t. ex. erlagd handpenning av företag som försatts i konkurs. I några av dessa fall har omständigheterna pekat på ett medvetet utnyttjande av konkursinstitutet.

Den av kommittén föreslagna möjligheten att meddela näringsförbud bör enligt verkets mening kunna stävja det medvetna utnyttjandet av konkurs, utan att därför rättssäkerheten åsidosätts. Verket vill därför tillstyrka förslaget. Detta ligger för övrigt i linje med det förslag om tillsyn över fordonsverkstäder som verket lagt fram i sin rapport 1977: 5 "Konsumentskydd vid bilreparationer". I rapporten konstateras att det med hänsyn till konsumentskyddet behövs en möjlighet att meddela särskilt misskötsamma näringsidkare i branschen näringsförbud för viss tid eller tills vidare. I rapporten diskuteras hur ett sådant system bör vara utformat. Verkets förslag är att näringsförbud skall kunna meddelas av marknadsdomstolen på talan i första hand av KO.

Även om verket tillstyrker att det nu framlagda förslaget genomförs bör man enligt verkets mening överväga om inte på sikt näringsförbud bör kunna tillgripas också som medel att komma till rätta med andra former av oseriös näringsverksamhet än konkursmissbruk. Borgenärsintresset är endast ett av de intressen som bör skyddas. Vid ett framtida övervägande av frågan om näringsförbud ur ett vidare perspektiv bör de erfarenheter man kan vinna genom den nu föreslagna ordningen vara av värde.

Det finns inte heller anledning att vänta med lagstiftning om näringsförbud på det konsumenträttsliga området vad gäller bilreparationer. Också erfarenheterna av sådan lagstiftning bör i framtiden kunna tjäna som underlag för bedömning av frågan om generellt näringsförbud bör införas.

1.18 Patent- och registreringsverket

Ett effektivt samhällsengagemang för att uppdaga och beivra ekonomisk brottslighet är inte bara en kriminalpolitisk fråga utan har också en vidare betydelse för att upprätthålla respekten för den fria näringsverksamheten i vårt land och för en positiv syn på det ekonomiska livet här.

Patentverket delar därför de synpunkter som i betänkandet anföres till stöd för kraftfulla insatser för att komma åt personer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet.

Erfarenheterna från den kamp som förs mot denna form av brottslig verksamhet visar hur svårt det är att med samhällspåföljder av olika slag träffa dem som är ansvariga och därför angelägnast att hindra i deras verksamhet.

Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt att i ett lagstiftningsarbete som syftar till en viss skärpning av samhällets reaktioner mot den ekonomiska brottsligheten finna instrument som kan väntas ge verklig effekt.

Denna synpunkt får ökad styrka om man, som utredningen föreslår, väljer en lösning som inför någonting principiellt nytt i det svenska rättssystemet, nämligen ett näringsförbud.

Den av kommittén valda lösningen ligger i och för sig nära till hands, eftersom huvudsyftet med lagstiftningen måste vara att förhindra att personer, som visat sig grovt olämpliga härför, ägnar sig åt kommersiell verksamhet.

1.19 Arbetsmarknadsstyrelsen

Under senare tid har allt större uppmärksamhet riktats mot problemet med missbruk av konkursinstitutet genom upprepade konkurser. I dessa "missbruksfall" har verksamheten oftast drivits i form av mindre aktieföretag. Skatteskulderna har varit förhållandevis stora och konkurserna har till övervägande del handlagts som fattigkonkurser, där det inte görs någon utredning om orsakerna till konkurser, återvinningsmöjligheter eller om gäldenärsbrott föreligger. I de fall där konkursen har handlagts som ordinarie konkurs har förvaltaren ofta uttryckt misstanke om att gäldenärsbrott har begåtts.

I propositionen 1978/79: 105 föreslås bland annat att det nuvarande systemet med fattigkonkurs ersätts av en ny ordning för handläggning av mindre konkurser. I dessa konkurser skall alltid förordnas en förvaltare, som skall utreda orsakerna till obeståndet, undersöka om det finns återvinningsmöjligheter och om det finns misstanke om gäldenärsbrott. Detta kommer sannolikt att begränsa missbruket av konkursinstitutet genom att det blir svårare att vid en konkurs dölja otillbörliga dispositioner. För att man effektivt skall kunna motverka missbruk krävs emellertid ytterligare att möjligheter finns att i samband med konkurser ingripa mot den som grovt missbrukar den näringsfrihet som principiellt råder i Sverige. Kommittén föreslår därför att näringsidkare under vissa förhållanden skall kunna meddelas förbud att under en tid av högst fem år idka näringsverksamhet (näringsförbud).

AMS tillstyrker ett system med näringsförbud. Det torde vara väl ägnat att komma till rätta med de grövre formerna av missbruk av konkursinstitutet. Beslut om förbud att idka näringsverksamhet när gäldenären är en juridisk person bör för att vara verkningsfullt rikta sig mot den som faktiskt haft hand om ledningen av den juridiska personens verksamhet. — — —

1.20 Statens industriverk

Industriverket har vid granskning av det framlagda förslaget icke funnit anledning att på någon punkt anföra avvikande mening.

Industriverket tillstyrker därför det framlagda förslaget i sin helhet.

1.21 Länsstyrelsen i Stockholms län

Den ekonomiska brottsligheten har under senare år tagit nya och delvis allvarigare former. En stor andel av denna brottslighet representeras av företagare, vilka genom att bl. a. utnyttja trögheten i uppbördssystemet och bristerna i skattkontrollen i förening med ett systematiskt utnyttjande av konkursinstitutet på kort tid kan tillskansas sig mycket stora belopp på — i första hand — det allmännas bekostnad. Vanligt är att sådana företagare underlåter att betala arbetsgivaravgifter och innehållen källskatt för sina

anställda. De redovisar ingen mervärdeskatt och använder sig ofta av svart eller grå arbetskraft. Därefter går de i konkurs, varvid skulderna avskrivs och de kan ånyo återuppta verksamheten på ovan beskrivna sätt. De straffverksamheten så småningom kan föranleda är merendels så lindriga att de ej torde ha något brottsförebyggande effekt.

Från samhällets sida har man på senare tid uppmärksammat nämnda missförhållanden och sökt vidtaga åtgärder till förekommande därav. Ett led i dessa strävanden utgör föreliggande betänkande. Härei föreslås att marknadsdomstolen under vissa förutsättningar skall kunna ålägga konkursgäldenären näringsförbud under viss tid, dock längst fem år. Samma skall - ifråga om juridisk person - gälla den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen gjordes varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnd tid handhaft ledningen eller förvaltningen av denna. Bestämmelserna härom föreslås bli införda i konkurslagen under 199 b § och därvid komplettera det under 199 a § samma lag intagna näringsförbudet, enligt vilket gäldenären *under konkursen* inte får driva rörelse med vars utövande följer bokföringsskyldighet.

Från principiella utgångspunkter torde kunna hävdas att närings- och yrkesfriheten ingår bland de "klassiska" fri- och rättigheterna, även om den inte är grundlagsfäst. Ett införande av det nu föreslagna näringsförbudet skulle därför kunna uppfattas som ett intrång i dessa rättigheter. Emellertid begränsas näringsfriheten redan nu i betydande mån genom speciallagstiftning, vilken tillkommit med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen. Mot bakgrund härav samt vad som tidigare anförts om de näringsidkare som systematiskt utnyttjar konkursinstitutet föreligger enligt länsstyrelsens mening så starka skäl att införa möjligheten till näringsförbud av det slag som nu föreslagits att eventuella invändningar med hänsyn till näringsfriheten måste vika. Länsstyrelsen vill fastmer med skärpa understryka vikten av att legala möjligheter skapas för att samhället på ett snabbt och effektivt sätt skall kunna sätta stopp för den typ av missbruk som särskilt de upprepade konkurserna regelmässigt utgör.

1.22 Utredningen (1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen

Kommittén har i betänkandet lämnat lagförslag med anledning av tilläggsdirektiv den 3 februari 1977. Enligt dessa har kommittén att överväga hur man från konkursrättsliga utgångspunkter kan stävja rådande missbruk av konkursinstitutet och då särskilt det missbruk som tar sig uttryck i upprepade konkurser i fråga om en och samma gäldenär.

Missbruket av konkursinstitutet har under senare år fått en allt större utbredning. Metoderna har även blivit allt mer utstuderade. Kommitténs förtjänstfulla redogörelse för och analys av olika konkursfall talar sitt tydliga språk härvidlag.

De nu antydda förhållandena medför långtgående skadeverkningar för såväl staten som enskilda borgenärer. USS vill i sammanhanget särskilt framhålla de betydande förluster som staten gör beträffande sina fordringar på skatter och avgifter. Det visar bl. a. resultatet av de undersökningar som kommittén i ett tidigare betänkande (SOU 1977:29) har företagit angående förekomsten av skattefordringar i fattigkonkurser. För det allmänna är det således synnerligen angeläget att motverka de alltmer förekommande metoderna att genom konkurs undgå betalningsansvaret för skatter och avgifter.

Hänsyn till den allmänna skattemoralen kräver vidare, att missbruk av konkursförfarandet motarbetas med kraft. Av rättviseskäl kan det inte accepteras att indrivningssystemet på detta sätt sätts ur spel av vissa skattegäldenärer för att bereda dem otillbörliga förmåner på andra medborgares bekostnad. Åtgärder som sätts in för att bekämpa skattefusket blir dessutom mer eller mindre verkningslösa.

USS delar sålunda kommitténs uppfattning att det finns ett uttalat behov av att åtgärder sätts in från samhällets sida för att stävja missbruk av konkursinstitutet. USS anser - i likhet med kommittén - att det också är viktigt att man bl. a. genom lagstiftning med det snaraste söker bromsa den pågående utvecklingen. Förhållandena utomlands - vilka kommittén har redovisat på ett komprimerat men ändå mycket klarläggande sätt - talar starkt för att förbättringar kan åstadkommas.

Vid val av åtgärder för att komma till rätta med det nu aktuella problemet kan olika lösningar övervägas. Dessa dikteras bl. a. av hur vittomfattande och/eller ingripande reglering som är önskvärd. Olika aspekter gör sig därvid gällande. Mot varandra får vägas näringspolitiska, marknads-mässiga, fiskala, sociala m. fl. synpunkter.

De områden inom vilka åtgärderna skall gälla påverkar självfallet även valet och utformningen av dessa lösningar.

1.23 Företagsbeståndskommittén

Allmänt sett vill kommittén uttala att ett systematiskt missbruk av konkursinstitutet måste stävjas. Konkurslagskommitténs i betänkandet redovisade undersökningar av ett antal konkurser visar tydligt storleken av de förluster som oprioriterade borgenärer och det allmänna kan drabbas av. I vissa fall kan förlusterna leda till att borgenärer, inte minst leverantörer, hamnar på obestånd med ytterligare konkurser som följd.

Den föreslagna ordningen med näringsförbud bör ge möjligheter att komma åt de kvalificerade missbruksfallen och hålla de aktuella personerna borta från näringsverksamhet. Företagsbeståndskommittén instämmer i konkurslagskommitténs bedömning att regleringen bör få en allmänt sanerande och avhållande verkan till förmån för ett sunt näringsliv. Såvitt kommittén kan bedöma förefaller förutsättningarna för att näringsförbud skall kunna meddelas vara väl avvägda. Med hänvisning till det anförda tillstyrker företagsbeståndskommittén konkurslagskommitténs förslag.

1.24 Datainspektionen

Datainspektionen har intet att erinra mot de författningsförslag som framförs i betänkandet.

1.25 Sveriges domareförbund

Delade meningar kan inte råda om angelägenheten av att åtgärder på olika områden vidtages mot den ekonomiska brottsligheten. Det av konkurslagskommittén föreslagna förbudet att idka näring kan tjäna ett sådant syfte. Domareförbundet har därför i princip inget att erinra mot en lagstiftning i ämnet. Förbundet vill dock framhålla att förbud att driva näringsverksamhet torde få begränsad betydelse hur lagstiftningen än utformas.

1.26 Sveriges advokatsamfund

Kommitténs förslag är föranlett av tilläggsdirektiven den 3 februari 1977. De fördjupade undersökningar i fråga om upprepade konkurser, som departementschefen i dessa direktiv ansett nödvändiga för ställningstagande till vilka åtgärder som krävs, har av kommittén begränsats till sex redovisade fall, där en och samma person förekommit på gäldenärssidan, varjämte redogörelse lämnas för ett par fall, där gäldenärer varit i konkurs endast en gång.

Det är samfundets uppfattning att de inskränkningar i principen om näringsfrihet, som kommittén föreslår, ej bör komma till stånd utan en mer ingående utredning såväl med avseende å hittillsvarande förekomst av missbruk av konkursinstitutet som med avseende å ändamålsenligheten av näringsförbud till motverkande av sådant konkursmissbruk.

I en nyligen framlagd proposition (1978/79: 105) föreslås att frågan om gäldenärsbrott och återvinning skall utredas i alla konkurser. Samfundet, som här utgår från att de föreslagna ändringarna i konkursförfarandet kommer att genomföras, anser att det finns goda skäl anta att dessa kommer att leda till att missbruk av konkursinstitutet genom upprepade konkurser i fortsättningen blir mer sällan förekommande. Mot bakgrund därav torde andra lagstiftningsåtgärder kunna anstå i avvaktan på erfarenheterna av den nya ordningen för handläggning av mindre konkurser. Under tiden kan frågan om ett utvidgat näringsförbud bli föremål för en mer genomgripande utredning än den konkurslagskommittén nu verkställt.

1.27 Föreningen Sveriges statsåklagare

Erfarenheten visar att det blivit vanligt att konkursinstitutet missbrukas och planmässigt utnyttjas i brottsligt syfte. Kommitténs uppdrag har varit att inom konkurslagstiftningens ram motverka detta och annat missbruk genom upprepade konkurser.

Genom den i betänkandet nämnda lagrådsremissen den 28 september 1978 har föreslagits åtgärder som är ägnade att begränsa missbruk av konkursinstitutet. Handläggningen av fattigkonkurser göres effektivare, förvaltare skall utses och ges vidgade uppgifter, förvaltningen ställs under tillsyn av kronofogdemyndighet varjämte reglerna för de personella tvångsmedlen vid konkurs skärps.

Konkurslagskommittén har i betänkandet inriktat sig i huvudsak på en lämplig ordning för att hindra den som missbrukat konkursinstitutet att göra det igen och föreslår en utvidgning av möjligheterna att använda näringsförbud.

Statsåklagarföreningen anser att ett vidgat näringsförbud är i hög grad ägnat begränsa möjligheterna att missbruka konkursinstitutet och biträder därför i det väsentliga kommitténs förslag. Näringsförbud i enlighet med förslaget kan emellertid få förödande verkningar för den av förbudet drabbade, särskilt som förbudet i princip skall gälla icke bara nya uppdrag att företräda juridiska personer utan även uppdrag som vederbörande redan innehar. Av rättssäkerhetsskäl bör därför ställas stora krav på den utredning och det förfarande som skall ligga till grund för beslut om näringsförbud.

1.28 Föreningen Sveriges åklagare

Föreningen tillstyrker förslaget om införande av ett på individuell prövning grundat näringsförbud för sådana personer som åsidosatt borgenärer-
nas, de anställdas eller samhällets intressen.

1.29 Föreningen Sveriges kronofogdar

Det har länge varit känt att vissa fåmansbolag och många andra närings-
idkare missbrukat konkursinstitutet för att avsluta en verksamhet och
genom konkursen dölja brottsliga och eljest mot borgenärerna otillbörliga
transaktioner. De liberala reglerna i aktiebolagslagstiftningen, t. ex. möjlig-
heterna att snabbt byta styrelse, ändra styrelsesäte och firma samt att ha
bolag vilande, har i sin tur främjat skatteflykt och skentransaktioner.
Bristerna i systemet för registrering av juridiska personers styrelser samt
det förhållande att något konkursregister inte finns gör det svårt att utöva
någon effektiv kontroll över personer, som kan misstänkas för inte seriös
verksamhet. Kronofogdemyndigheterna (KFM) kan också i samband med
konkursutredningar iaktta, att man inte sällan avsiktligt underlåtit att iakt-
ta reglerna om bokföringsskyldighet samt om skyldighet att förvara räkens-
skaper. Många konkursgäldenärer försöker hävda, att bokföringsskyldig-
heten iakttagits, men att böckerna förkommit av olika anledningar. För-
eningen vill sålunda peka på att bevis- och kontrollsvårigheterna är påtag-
liga samt att därför förhållandena motiverar ett näringsförbud så kon-
struerat att förbudet får en markant preventiv effekt. I sammanhanget
förtjänar det anmärkas, att under senare år verkställda metodiska under-
sökningar tyder på att skattebedrägeri och gäldenärsbrott samt eljest av
rättsordningen ogillade transaktioner sannolikt förekommer i mycket stor
omfattning - samtidigt som det kan konstateras, att det relativt sällan
inträffar att någon döms till ansvar eller t. ex. att återvinningstalan i kon-
kurs anställs.

Det stora flertalet näringsidkare, som lojalt driver sin verksamhet, har
därför ett starkt rättvisekrav, att lagstiftaren nu ingriper med bl. a. bestäm-
melser om "konkurskarantän". Föreningen tillstyrker regler om närings-
förbud enligt konkurslagskommitténs riktlinjer med vissa erinringar och
tillägg.

1.29.1 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Bergslagen

I det framlagda betänkandet föreslås vissa ändringar i konkurslagen och
lagen om marknadsdomstol m. m.

Genom betänkandet kan i flagranta fall s. k. konkurskarantän under
högst fem år utdömas av marknadsdomstolen. Detta innebär att konkurs-
gäldenär eller dess ställföreträdare hindras från att under denna tid driva
bokföringspliktig rörelse eller att kontrollera juridiska personers verksam-
het. Även bulvanförhållanden träffas av näringsförbudet.

Avdelningen finner lagförslaget vara en god lösning på ett i många år
diskuterat problem. Vissa reflektioner har gjorts i studiet av förslaget,
vilka här nedan redovisas: Genom förslaget får man anse, att den i svensk
rätt förhärskande principen om näringsfrihet endast obetydligt inskränks.
Lagförslaget har nämligen i sin motivering udden riktad mot uppenbart
olämpliga näringsidkare eller näringsidkare som vid upprepade tillfällen
försätts i konkurs. — — —

1.29.2 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Östra Sverige

Vi finner att det föreslagna förbudet bör kunna bli ett medel bland flera behövliga i kampen mot ekonomisk brottslighet och illojalt och stötande utnyttjande av skattemedel för egen vinning. Kronofogdemyndigheterna har i stor utsträckning kännedom om personer som återkommande är konkursgäldenärer både som egna företagare eller som ställföreträdare i bolag samt i vilkas konkurser förekommit uppseendeväckande saker. En preventiv effekt skulle kunna uppnås på de återkommande konkursgäldenärerna och verka återhållande på presumtiva sådana.

1.29.3 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Västra Sverige

Antalet fall av konkursmissbruk har under senare tid ökat märkbart. En lagstiftning som ger möjlighet att komma till rätta med missbruket välkomnas därför. Även om lokalavdelningen i stort ansluter sig till förslaget har dock föreningen på vissa punkter en annan uppfattning.

1.29.4 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Stockholms län

Den i dag gällande näringsfriheten är i viss utsträckning begränsad. Förslaget om ytterligare begränsning grundar sig i princip på näringsrättsliga överväganden samt på transaktioner och andra förfaranden som kan anses otillbörliga från borgenärssynpunkt.

De förutsättningar som skall uppfyllas för att näringsförbud skall kunna meddelas efter konkurs är av skiftande slag. I mycket stor utsträckning skulle näringsförbudet kunna tillämpas i Stockholms län på näringsidkare som går i konkurs.

Lokalavdelningen finner därför att övertygande skäl framförts för ett näringsförbud. — — —

1.30 Svenska bankföreningen och Post- och Kreditbanken

Svenska Bankföreningen har, utifrån de synpunkter föreningen företräder, ingen erinran mot de i betänkandet framlagda förslagen.

I behandlingen av detta ärende har Post- och Kreditbanken, PKbanken, deltagit. Banken ansluter sig till bankföreningens yttrande.

1.31 Svenska sparbanksföreningen

Föreningen tillstyrker förslaget.

1.32 Finansieringsföretagens förening

Föreningen har, utifrån de synpunkter föreningen företräder, inga erinringar mot de framlagda förslagen.

1.33 Landsorganisationen i Sverige

LO har i sitt remissvar över Konkurslagskommitténs betänkande "Konkursförvaltning" (SOU 1977: 29) pekat på nödvändigheten av att näringsförbud eller konkurskarantän införes. Det är därför positivt att kommittén nu lägger fram ett förslag om näringsförbud. — — —

Enligt LOs mening leder de föreslagna handläggningsreglerna inte bara till att antalet meddelade näringsförbud kommer att bli enstaka, utan även till att en stor del av den preventiva effekten går förlorad. Det är tveksamt om de personer som samvetslöst utnyttjar konkursinstitutet för egen vinning kommer att avskräckas från fortsatt brottslig verksamhet under den tid det åtgår innan marknadsdomstolen avgör frågan om näringsförbud.

Skall man över huvud taget kunna tänka sig ett system som det nu föreslagna, krävs att det förstärks på åtskilliga områden. — — —

LO vill påpeka att näringsförbud aldrig kan bli mer än ett litet bidrag i kampen mot ekonomisk brottslighet och annan osund näringsverksamhet. Andra åtgärder måste samtidigt förberedas och sättas in för att om möjligt förhindra den "första" konkursen. Brottsförebyggande rådet har i olika promemorior föreslagit att förtursregler i vissa skattemål införes och att regler om förstärkt skydd för det bundna kapitalet införes. LO anser att det är viktigt att dessa frågor genomförs snarast.

LO menar även att samhället måste gå in på ett aktivare sätt när det gäller kontrollen av konkurserna. Ett sätt är att tillskapa ett statligt institut för företagsrekonstruktioner och skapa möjligheter för statligt inflytande och kontroll av ackordscentralerna i enlighet med motion 1978/79: 1028. Ett annat sätt att förhindra oseriös näringsverksamhet, som enligt LO måste prövas, är införande av etableringskontroll inom vissa branscher. Det är branscher där den fria etableringsrätten missbrukats på ett sådant sätt att anställda gått miste om sina rättigheter och samhället undandragits skatter och avgifter. Inom dessa branscher är det nödvändigt att samhället får en ökad insyn och möjlighet till kontroll.

LO är inte heller främmande för införande av auktorisation för näringsidkare inom vissa branscher eller för näringsidkare som blivit försatta i konkurs ett flertal gånger. Personkretsen skulle därvid kunna vara densamma som i utredningens förslag. Därigenom skulle alla i den kretsen ingående personer få dokumentera sin lämplighet innan de på nytt får starta näringsverksamhet.

Slutligen anser LO att en översyn bör göras av Byggnadsstadgan 61 § 2 mom. så att det av paragrafen framgår att till arbetsledare ej må utses sådan person som meddelats näringsförbud, såvida inte arbetsledning av byggnadsobjektet föreligger genom anställning i byggnadsfirma.

1.34 Tjänstemännens centralorganisation

Betänkandet innehåller regler som syftar till att motverka missbruket av konkursinstitutet. Detta föreslås ske genom att gäldenär som visat sig olämplig som näringsidkare skall kunna meddelas näringsförbud upp till fem år. Frågan om näringsförbud föreslås kunna prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen. Den som bryter mot meddelat näringsförbud skall kunna dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader.

För att näringsförbud skall kunna meddelas skall näringsidkaren ha förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Att näringsidkaren anlitat svart eller grå arbetskraft eller underlåtit att betala in källskatter och sociala avgifter skall t. ex. enligt kommittén anses utgöra sådant grovt åsidosättande av näringsidkarens åligganden som kan medföra näringsförbud.

När det gäller personkretsen föreslår kommittén att om gäldenären är ett aktiebolag eller liknande juridisk person, skall förbud kunna omfatta även den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen gjordes har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid har handhaft ledningen eller förvaltningen av denna. Detta innebär bl. a. att såväl tjänstgörande som nyligen avgången verkställande direktör eller styrelseledamot liksom även den som har anlitat bulvan kan träffas av förbud.

TCO finner att reglerna om utökat näringsförbud är väl ägnade att förebygga och förhindra det tilltagande missbruket av konkursinstitutet och tillstyrker därför förslaget.

Konkurslagskommitténs förslag och konkurslagstiftningen i övrigt är bara ett av flera medel som samhället kan begagna sig av för att stävja den ekonomiska brottsligheten i samband med konkurser. För att komma tillrätta med problemen krävs en förtgående reformering av associations-, närings- och skattelagstiftningen. TCO vill i sammanhanget kort beröra associationslagstiftningen.

År 1973 höjdes det föreskrivna minimibeloppet för aktiebolagens aktiekapital från 5 000 till 50 000 kronor. Med hänvisning till de senaste årens prisutveckling och för att förhindra nybildning av aktiebolag med mindre seriösa syften bör det enligt TCOs mening övervägas om inte minimibeloppet för aktiekapital skall höjas ytterligare. I sammanhanget vill vi även framföra vår uppfattning att det skulle vara mycket olyckligt och motverka det tidigare beslutet om att höja aktiekapitalets minimibelopp att som 1974 års bolagskommitté nyligen föreslagit öppna en möjlighet till att bedriva näringsverksamhet utan personligt betalningsansvar med ett lägre bundet insatskapital än vad som föreskrivs för aktiebolag.

1.35 Centralorganisationen SACO/SR

SACO/SR bedömer den föreslagna lagstiftningen angelägen. Antalet fall av konkursmissbruk har under senare tid ökat markant. Många exempel på olika missbruk kan ges utöver de typfall som har redovisats av konkurslagskommittén. En reform för att komma till rätta med missförhållandena är både brådskande och viktig. Näringsförbudet välkomnas därför i hög grad. På vissa punkter har SACO/SR dock en från förslaget avvikande mening.

1.36 Svenska arbetsgivareföreningen

Föreningen vill inledningsvis understryka att näringsfriheten är en av grundvalarna i ett demokratiskt samhällssystem. Rätten att fritt idka näring har fundamental betydelse för marknadsekonomin och är därmed avgörande för utveckling och välfärd. Enligt föreningen är det därför nödvändigt att med kraft värna om näringsfriheten, inte bara såsom en demokratisk rättighet utan också som en nödvändighet för det svenska samhället. Detta utesluter dock inte att begränsningar i näringsfriheten ibland kan vara nödvändiga. Så är fallet inom vissa verksamheter där det krävs olika former av kontroll och insyn i syfte att förhindra missbruk. Föreningen vill dock som sin principiella ståndpunkt framhålla att det endast är i undantagsfall och då med hänsyn till mycket starkt vägande skäl som näringsfriheten kan tillåtas bli inskränkt. Det är utifrån denna grundin-

ställning föreningen har bedömt kommitténs förslag om en utvidgning av näringsförbudet i samband med konkurs.

Kommitténs förslag syftar till att stävja missbruk av konkursinstitutet. Det får enligt föreningen anses belagt att ett omfattande missbruk förekommer, inte minst genom upprepade konkurser. Det vanliga är därvid att stora ekonomiska förluster drabbar borgenärerna, vilket i sin tur negativt återverkar på seriöst bedriven företagsamhet. Mot denna bakgrund tillstyrker föreningen kommitténs förslag att näringsförbud under vissa närmare angivna förutsättningar skall kunna särskilt meddelas den som försatts i konkurs. — — —

1.37 Sveriges industriförbund

Konkurslagskommittén föreslår i sitt betänkande att möjligheter införes att meddela konkursgäldenär näringsförbud under viss tid, dock högst fem år. Ett näringsförbud skall - förutom att konkurs inträffat - förutsätta att vederbörande förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Frågan om näringsförbud skall prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen.

Ett införande av institutet näringsförbud innebär otvivelaktigt ett stort ingrepp i den principiella närings- och etableringsfrihet som av hävd råder i vårt land. Samtidigt som således mera allmänna och grundläggande principer genombrytes innebär ett näringsförbud för den drabbade en synnerligen långtgående och drastisk åtgärd. Ett näringsförbud kan säkerligen av den enskilde komma att upplevas som en form av straff. Vid angivna förhållanden måste förbundet som sin övergripande och principiella inställning klart ange, att institutet näringsförbud inte är lämpligt som ett allmänt medel för att komma till rätta med uppkommande problem i näringsverksamheten. För att en så långtgående åtgärd som ett näringsförbud skall få tillgripas måste det vara uppenbart att mycket speciella förhållanden föreligger och att andra åtgärder inte kan anses verkningsfulla. Om möjligheter införes att meddela näringsförbud med anledning av vad som inträffat på ett visst område måste stor uppmärksamhet ägnas åt att ge exakta och klara förutsättningar för i vilka situationer ett förbud kan komma ifråga. Även i övrigt måste kraven på rättssäkerhet vara väl tillgodosedda.

När det gäller konkursinstitutet torde det vara ovedersägligt att detta kommit att missbrukas i en inte blott ringa utsträckning. Härigenom drabbas också den seriösa företagsverksamheten. Genom att finansiera verksamheten med bl. a. självpåtagna skattekrediter kan en mindre nogräknad person konkurrera på bättre villkor än andra företagare inom samma bransch. De senare utsätts härigenom för en illojal konkurrens och kan drabbas av allvarliga ekonomiska skador. Med anledning av vad som nu anförts vill förbundet inte motsätta sig en lagstiftning i den riktning som föreslagits.

1.38 Sveriges grossistförbund

Konkurslagskommittén erinrar i sitt betänkande om att det i princip råder näringsfrihet i vårt land. Det står med andra ord var och en fritt att starta och driva näringsverksamhet.

Detta är en grundläggande rättighet i vårt samhällssystem, som det är

angeläget att slå vakt om. Denna rättighet innebär emellertid också skyldigheter, mot samhället och mot de anställda, mot kunder och leverantörer. Den näringsidkare som inte är beredd att uppfylla dessa skyldigheter kan inte i varje läge få åberopa näringsfriheten som skydd för sin verksamhet. Det är därför rimligt att det skapas möjligheter för samhället att inskrida mot sådana näringsidkare som på olika sätt missbrukar näringsfriheten.

Mot denna bakgrund är vi beredda att acceptera konkurslagskommitténs förslag att ett utvidgat näringsförbud skall införas i konkurslagen. De missförhållanden som visat sig föreligga på detta område är av sådan art och omfattning att det nuvarande förbudet enligt 199 a § konkurslagen inte är tillräckligt för att man skall komma till rätta med dessa problem. En lagskärpning är därför motiverad. — — —

Vi vill i detta sammanhang framhålla att vi i ett annat sammanhang tagit ställning mot införande av näringsförbud. Det skedde i vårt yttrande till handelsdepartementet över konsumentverkets rapport 1977: 5 "Konsumentskydd vid bilreparationer". Vi framhöll i detta yttrande att inget företag i och för sig bör bedriva sin verksamhet "i uppenbar strid med konsumentintresset". För att en så långtgående åtgärd som ett näringsförbud skall få tillgripas synes det dock uppenbart att mycket speciella förhållanden måste föreligga och att inte andra åtgärder kan vara verkningsfulla.

I konsumentverkets förslag ingick en rad åtgärder, främst registrering av företag samt regler om garanti och försäkring, som enligt vår mening borde kunna leda till en önskvärd sanering av bilreparationsbranschen. Vi menade därför att det inte förelåg behov av en så drastisk åtgärd som ett näringsförbud innebär, och vi avstyrkte därför förslaget.

I nu föreliggande sammanhang föreligger uppenbarligen inte några andra möjligheter än införande av näringsförbud för att komma till rätta med rådande missförhållanden. Detta leder till att vi tillstyrker konkurslagskommitténs förslag.

1.39 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Enligt 199 a § konkurslagen får inte gäldenär under pågående konkurs driva rörelse som medför bokföringsskyldighet. I det remitterade betänkandet föreslås att det i konkurslagen införs ett mer långtgående näringsförbud. Detta föreslås gälla både för näringsidkare och för ställföreträdare för en juridisk person eller personer som faktiskt handhar eller under viss tid handhaft ledningen eller förvaltningen av denna. Beslut om näringsförbud skall enligt förslaget fattas av marknadsdomstolen under förutsättning att gäldenären grovt åsidosatt borgenärernas, de anställdas eller samhällets intressen. Ett sådant näringsförbud skall kunna gälla under högst fem år.

Konkurslagskommittén visar att konkurser åtminstone i vissa enstaka fall har utnyttjats på ett sådant sätt att konkurrensen påtagligt har snedvridits genom att man systematiskt låtit bli att betala preliminärskatt, arbetsgivaravgifter el. dyl. Dessa enstaka fall påverkar möjligheterna att driva näringsverksamhet för ett betydligt större antal företag. Trots att varken konkurslagskommittén eller tidigare undersökningar lyckats påvisa något betydande missbruk av konkursinstrumentet eller någon betydande förekomst av upprepade konkurser anser organisationerna att det kan vara motiverat att på ett effektivt sätt försöka förhindra missbruken.

Ett utvidgat näringsförbud i enlighet med kommitténs förslag är då en möjlighet. Organisationerna vill emellertid understryka att införandet av ett näringsförbud är ett mycket allvarligt ingrepp i marknadsekonomi. Näringsförbud kan – om institutet används extensivt eller i övrigt onyanserat – minska dynamiken i ekonomin. Av ännu större betydelse är troligen att alltför långtgående regler om näringsförbud kan minska företagarnas vilja till risktagande i ofta svårbestämda marknadslägen.

Ett näringsförbud är också en mycket allvarlig påföljd för en enskild person. Möjligheterna till försörjning minskas avsevärt. Det är också troligt att man genom att vara verksam som företagare skaffat sig kvalifikationer som inte är direkt meriterande vid vanliga anställningsförhållanden. Svårigheterna kommer därför i flertalet fall att vara betydande för den som drabbats av näringsförbud att få en anställning på den öppna arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund är det enligt organisationernas uppfattning bl. a. av rättssäkerhetsskäl helt nödvändigt att näringsförbud endast får tillgripas när det är helt uppenbart att en fortsatt näringsverksamhet från personens sida skulle medföra betydande skada för kunder, leverantörer, anställda, konkurrerande företag eller samhället.

Mot denna bakgrund anser SHIO-Familjeföretagen och Sveriges Köpmannaförbund att ett utvidgat näringsförbud endast skall få tillgripas i flagranti fall samt att rättssäkerheten på olika sätt måste tryggas. Fortsättningsvis kommer kommitténs olika förslag att tas upp i anslutning till deras behandling i betänkandet. I anslutning till detta anges vilka begränsningar av näringsförbudet enligt kommittéförslaget som enligt organisationernas uppfattning är nödvändiga för att en lagstiftning skall vara acceptabel.

1.40 Lantbrukarnas riksförbund

LRF godtar att möjlighet att meddela näringsförbud införs, liksom att regler därom inarbetas i konkurslagen.

Som kommittén anför har den föreslagna 199 b § konkurslagen karaktär av generalklausul. Detta förhållande gör det enligt LRFs mening nödvändigt att näringsförbud endast skall kunna meddelas efter individuell prövning av varje särskilt fall. Generalklausulskaraktären innebär också att det överlämnas åt praxis att ge de föreslagna reglerna ett reellt innehåll. Marknadsdomstolens sammansättning och arbetssätt synes göra denna till rätt instans för prövning av frågan om meddelande av näringsförbud. Emellertid bör enligt LRFs mening under förslagets fortsatta behandling ändock ytterligare utredas om grunderna för meddelande av näringsförbud kan ges ett mer precist innehåll, antingen genom mindre generell lagtext eller i vart fall genom klarläggande motivuttalanden för dem som kommer att beröras av lagstiftningen.

1.41 Kooperativa förbundet

KF instämmer i kommitténs bedömning att samhället måste ges ökade möjligheter att ingripa mot personer som genom upprepade konkurser missbrukar konkursinstitutet. Ett näringsförbud av den typ kommittén föreslår bör enligt KF:s mening på ett verkningsfullt sätt kunna bidra till att förhindra fortlöpande missbruk. KF tillstyrker därför att möjlighet att meddela näringsförbud införes i konkurslagen.

1.42 Svenska företagens riksförbund

Förbundet delar utredningens uppfattning att någon form av "karantän" är befogad för näringsidkare som flerfaldiga gånger låter sina företag gå i konkurs genom att grovt och avsiktligt bryta mot lagens regler och ingångna avtal.

Utredningens förslag verkar tillgodose de rättssäkerhetskrav och garantier mot missbruk som är absolut nödvändiga om man avser att hindra någon att driva rörelse under längre eller kortare tid.

Förbundet har salunda intet att erinra mot en lagstiftning av föreslagen art.

1.43 Sveriges Ackordscentral

Under senare år har frågan om lämpliga åtgärder från statsmakternas sida mot den växande ekonomiska brottsligheten i vårt land alltmer trätt i förgrunden. Mot denna bakgrund måste det hälsas med tillfredsställelse att kommittén funnit sig böra framlägga ett förslag vilket får ses som ett led i kampen mot denna brottslighet och då på ett så viktigt område inom det svenska näringslivet som konkursinstitutet utgör. Visserligen skulle kunna hävdas att förslaget om näringsförbud strider mot den i Sverige allmänt godtagna grundsatsen om rätt för envar att fritt utöva näring, men enligt ackordscentralens mening innefattar förslaget inte så långt gående ingrepp i näringsfriheten att de inte bör kunna godtagas med hänsyn till syftet med förslaget. Uppenbarligen förhåller det sig så att nuvarande lagregler av skilda skäl visat sig inte vara så verksamma som lagstiftaren avsett. Det är allför ofta svårt att med stöd av dem ingripa mot den som i sin näringsutövning vägrar att uppfylla förpliktelser vilka för det allmänna rättsmedvetandet ter sig självklara. Med hänvisning till dessa omständigheter vill ackordscentralen sålunda ansluta sig till förslaget om näringsförbud.

1.44 Föreningen auktoriserade revisorer

FAR tillstyrker konkurslagskommitténs förslag.

1.45 Svenska handelskamarförbundet

Kommittén föreslår att möjligheter införs att meddela konkursgäldenär näringsförbud. Förutom att konkurs inträffat skall krävas att vederbörande förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer, på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare eller genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Innebörden av förbudet, som maximalt skall kunna gälla under fem år, är att den förbjudne inte får driva bokföringspliktig verksamhet. Frågan om näringsförbud skall prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen.

Näringsförbud innebär en synnerligen ingripande och långtgående åtgärd mot den näringsidkare som drabbats härav. I sak innebär det att vederbörande under många år kan komma att sakna försörjningsmöjligheter. Svenska handelskamarförbundet är därför mycket tveksamt till institutet näringsförbud, som strider mot principen om näringsfrihet och som ävenledes saknar direkt motsvarighet i gällande rätt. Samtidigt är dock inte förbundet främmande för att det kan finnas områden, där "nor-

mala" lagstiftningsåtgärder inte framstår som verkningsfulla. Skall ett förbudsinstitut införas bör det dock endast kunna komma ifråga på områden, där behovet härav gjort sig särskild gällande. Stor uppmärksamhet måste därvid ägnas uppgiften att säkra att tillämpningsområdet inte blir vidare än vad som är erforderligt. Likaså måste förutsättningarna för meddelande av förbud ges en adekvat och klar utformning. Svenska handelskammarförbundet vill i det sammanhanget erinra om vad flera handelskamrar anförde i yttranden över konsumentverkets rapport "Konsumentskydd vid bilreparationer".

När det gäller det nu föreliggande förslaget torde det vara ovedersägligt att konkursinstitutet kommit att missbrukas i inte obetydlig omfattning. Genom att de företag varom det här är fråga inte sällan drivs utan hänsyn till skatter och andra avgifter har de även i konkurrenshänseende en menlig inverkan på den seriösa företagsverksamheten. De sanktioner som förefinns på detta område har även på grund av bristande resurser och kontrollsvårigheter visat sig mer eller mindre verkningslösa.

Svenska handelskammarförbundet vill därför inte motsätta sig att en lagstiftning i den riktning som föreslagits införs. Anknytningen till konkurslagstiftningen medför att man får en naturlig avgränsning av tillämpningsområdet. Förbundet vill även som sin mening uttala att det föreslagna systemet är att föredra framför någon form av auktorisation eller annan liknande etableringskontroll.

Enligt Svenska handelskammarförbundet bör dock lagtexten ges en mer preciserad utformning än som nu är fallet. Bland annat kan den föreslagna lagtexten ge intrycket av att upprepade konkurser i sig kan föranleda näringsförbud, vilket rimligtvis inte kan vara avsikten. - - -

2 Förbudet i 199 a § KL

2.1 Stockholms tingsrätt

Det nuvarande förbudet i 199 a § konkurslagen bör på de av kommittén angivna skälen bibehållas.

2.2 Bankinspektionen

Det nuvarande näringsförbudet enligt 199 a § konkurslagen (KL) är, som kommittén framhållit, alltför begränsat och bör därför kompletteras. I och för sig kunde man tänka sig att nämnda paragraf upphävdes och ersattes med en helt ny bestämmelse som därvid skulle ta sikte på såväl de förhållanden som regleras genom den nämnda bestämmelsen som förhållanden beträffande vilka behov visats föreligga att skapa nya, ändamålsenligare regler. Kommittén har själv diskuterat denna fråga men funnit att sambandet mellan 199 a § och ett stort antal näringsrättsliga författningar motiverar att bestämmelsen står kvar. Inspektionen kan ansluta sig till kommitténs uppfattning och har därför ingen erinran mot att paragrafen behålls i sak oförändrad. - - -

2.3 Marknadsdomstolen

Utöver det nya vidgade näringsförbudet föreslår kommittén att det f. n. gällande automatiskt verkande näringsförbudet i 199 a § konkurslagen (KL) behålls. I anledning härav finner marknadsdomstolen inledningsvis betydelsefullt framhålla att ett bibehållande av 199 a § egentligen inte kräver någon närmare argumentering. Att konkurstillstånd primärt såsom automatisk effekt måste förbjuda fysisk konkursgäldenär att driva rörelse är nog en självklarhet, och det är ju på denna närmast självutlösande omständighet som det av kommittén föreslagna näringsrättsliga systemet vilar.

2.4 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén föreslår att förbudet enligt 199 a § KL bör bibehållas i sak oförändrad. Organisationerna delar kommitténs uppfattning på denna punkt.

3 Automatiskt förbud eller särskild prövning?

3.1 Överåklagaren i Stockholm

— — — Med hänsyn till att det föreslagna näringsförbudet är avsett att komma till användning endast i mera kvalificerade fall synes kommitténs förslag om särskild prövning i det enskilda fallet vara att föredra framför ett automatiskt näringsförbud med dispensförfarande.

3.2 Länsåklagaren i Kopparbergs län

I likhet med kommittén anser jag att ett näringsförbud skall grundas på individuell prövning.

3.3 Stockholms tingsrätt

För att i ett givet fall få veta om en gäldenär handlat på ett sådant sätt att näringsförbud är påkallat och för att utröna vilken person ett sådant förbud bör drabba kommer det att i de flesta fallen krävas en viss utredning. Ett automatiskt förbud som skulle gälla från konkursutbrottet skulle, som kommittén påpekar, medföra ett stort antal dispensärenden. I likhet med kommittén anser tingsrätten därför att ett förbud bör föregås av en prövning i varje särskilt fall.

3.4 Brottsförebyggande rådet

Kommittén avvisar tanken på ett automatiskt verkande förbud. BRÅ delar denna inställning.

3.5 Bankinspektionen

Kommittén föreslår att särskild prövning i det enskilda fallet skall införas, innan ett utvidgat näringsförbud meddelas. Sådant särskild prövning skall gälla gäldenär som förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer, gäldenär som på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare samt gäldenär som upprepade gånger förekommit i konkurser och därigenom visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Inspektionen anser det väl motiverat att ingripande bestämmelser meddelas mot gäldenär som här avses. Det måste sålunda anses riktigt att den som drabbas av sådant förbud inte får driva bokföringspliktig näringsverksamhet och att viss tid fastställs, före vars utgång han inte får bedriva sådan verksamhet. Den föreslagna maximtiden, 5 år, förefaller väl avvägd. Inspektionen vill emellertid ifrågasätta, om inte gäldenärer som förekommit upprepade gånger i konkurser – t. ex. minst tre gånger under en femårsperiod – och därigenom visat sig olämpliga att driva näringsverksamhet, automatiskt borde bli föremål för en något strängare behandling i förhållande till de övriga två fallen. Personer, som ofta återkommer som konkursgäldenär, visar inte sällan en sådan hänsynslöshet och förslagenhet som riktar sig mot allmänhet och samhället och – inte minst – mot anställda i det konkursdrabbade företaget att en särbehandling här synes motiverad. Inspektionen förordar därför att den särskilda prövning som föreslagits av kommittén ersätts av ett förfarande, enligt vilket näringsförbud automatiskt träder i funktion beträffande personer som råkat i konkurs t. ex. minst tre gånger under en femårsperiod. Den tid, under vilken näringsförbudet i dessa fall skall gälla, bör inte vara för kort. Förslagsvis bör tiden bestämmas till tre år. Givetvis bör den som blivit föremål för sådant automatiskt näringsförbud ha möjlighet att begära befrielse från förbudet. Prövningen av om förbudet skall upphävas bör ske av domstol. Det bör därvid ankomma på klaganden att visa eller göra sannolikt att han icke kan anses uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Kan han inte göra detta, bör det automatiskt gällande näringsförbudet stå fast.

3.6 Riksskatteverket

Också RSV anser att ett beslut om näringsförbud alltid skall föregås av särskild prövning i det enskilda fallet. Även om den föreslagna ordningen medför att ett förbud kan dröja någon tid är detta ändå att föredra framför ett automatiskt system som skulle drabba konkursgäldenärerna utan urskillning.

3.6.1 Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Kommittén redogör för vilka regler som gäller beträffande näringsförbud i vissa länder, bl. a. Norge, där man har en automatiskt verkande reglering om s. k. konkurskarantän. Enligt de norska bestämmelserna får den som under det senaste året före ett aktiebolags konkurs har varit styrelseledamot eller verkställande direktör i bolaget inte stifta nytt aktiebolag eller åta sig nya styrelseuppdrag eller bli verkställande direktör i annat aktiebolag förrän två år efter konkursens början. Motsvarande gäller fysiska personer som personligen har försatts i konkurs. Dispens från förbudet kan meddelas helt eller delvis ifall det exempelvis inte föreligger misstanke om att vederbörande gjort sig skyldig till brott i anslutning till konkursen eller hans handlande i bolaget har varit försvarligt. Dispens får också lämnas om

sådan bedöms rimlig och allmän hänsyn inte talar däremot. Dispensprövningen är individuell och görs av den skifterett som handlagt konkursen (s. 57).

Enligt min uppfattning är en automatisk reglering som den norska konkurskarantänen i kombination med dispensmöjlighet att föredra framför det av kommittén föreslagna näringsförbudet, som är grundat på särskild prövning. Konkurskarantänens avhållande effekt måste bli betydligt starkare genom att den verkar automatiskt och generell. Det kan i detta sammanhang erinras om kommitténs uttalande i betänkandet, att syftet med regleringen står i samband med det pågående bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten (s. 75). Som bekant har ju den ekonomiska brottsligheten vilken inte minst tagit sig uttryck i missbruk av konkursinstitutet – enligt uppgift på senare tid fått en sådan omfattning att den medfört ett avsevärt inkomstbortfall för det allmänna. De motåtgärder som vidtas från samhällets sida måste därför vara av genomgripande natur för att uppnå äsylvad verkan. Jag delar inte kommitténs uppfattning att det inte finns anledning att anta, att gäldenärerna över lag har betett sig på ett sådant sätt, att ett automatiskt näringsförbud är motiverat (s. 73). Vid genomgång av bouppteckningar i de fattigkonkurser, som har följt efter ansökan av kronofogdemyndigheten visar det sig att exempelvis bokföringsbrott är mycket ofta förekommande. Det kan misstänkas att även andra former av brottslig verksamhet döljer sig i dessa konkurser men någon utredning härom sker inte enligt nu gällande bestämmelser.

3.6.2 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten godtar de skäl kommittén i sin allmänna motivering anfört för att ett utvidgat näringsförbud skall föregås av prövning i varje särskilt fall. Myndigheten vill dock i detta sammanhang understryka att detta inte får föranleda att endast ett fåtal förbud kommer att meddelas i framtiden. Till detta ämne återkommes senare i yttrandet.

3.7 Marknadsdomstolen

All näringsverksamhet här i landet är – såsom kommittén anger – fri, om inte annat är uttryckligen föreskrivet. Med hänsyn härtill är det enligt marknadsdomstolens syn väsentligt att det utvidgade näringsförbudet endast kan tillgripas efter särskild prövning i det enskilda fallet. Ett automatiskt verkande förbud skulle nämligen innebära ett alltför kraftigt ingrepp i den principiella näringsfriheten; det utvidgade näringsförbudet är ju uteslutande tänkt för dem som missbrukar näringsfriheten genom t. ex. ett otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet. En inskränkning av det utvidgade näringsförbudets effekt såsom avsteg från näringsfriheten åstadkoms därutöver genom att näringsförbuden begränsas i tiden till högst fem år. Systemet med särskild prövning och tidsbegränsade förbud torde också vara mest förenligt med de intressen som lagen (1955:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (konkurrensbegränsningslagen) är avsedd att främja, dvs. en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Medelst särskild prövning möjliggörs ju att ingripande i form av näringsförbud kan förbehållas de fall då näringsidkare skaffat sig otillbörliga konkurrensfördelar genom att t. ex. inte fullgöra sina avgiftsskyldigheter gentemot samhället.

Marknadsdomstolen ser det alltså som högst tillfredsställande att systemet med särskild prövning förordas av kommittén. Emellertid måste även

ett så konstruerat näringsförbud betecknas såsom en synnerligen ingripande åtgärd. Därför är det av väsentlig betydelse att förfarandet beträffande det utvidgade näringsförbudet kringgärdas med starka rättssäkerhetsgarantier. I detta hänseende får marknadsdomstolen uttala att förslaget synes erbjuda betryggande garantier. — — —

3.8 Länsstyrelsen i Stockholms län

Kommittén anför att ett system med automatiskt näringsförbud har vissa administrativa fördelar. Förbudet kan dessutom få omedelbar verkan. Ett automatiskt verkande näringsförbud vilar i princip på uppfattningen att alla konkursgäldenärer förfarit klandervårt eller felaktigt. Den statistik och övrig utredning, som finns rörande konkurser, ger emellertid enligt kommitténs uppfattning inte anledning anta att gäldenärerna överlag handlat på sådant sätt att ett automatiskt näringsförbud vore motiverat.

Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning i denna del. Ett så långtgående automatiskt förbud skulle överskrida gränsen för vad man från näringsfrihetssynpunkt kan anse motiverat. Det torde vidare få betydande konsekvenser för näringsliv och arbetsmarknad. Slutligen skulle det trots administrativa fördelar i vissa hänseenden även få betydande administrativa nackdelar beroende på alla de dispenser från näringsförbudet som ett automatiskt förbud måste förutsättas ge anledning till. Fördelen med ett automatiskt system är att det får omedelbar verkan utan något omständligt rättsligt prövningsförfarande. Emellertid torde man på annat sätt kunna tillgodose kravet på snabbhet. Länsstyrelsen återkommer härtill i det följande.

För vissa flagranta missbruksfall torde ett automatiskt näringsförbud kunna övervägas. Lagtexten borde då utformas på sådant sätt att den angav i vilka fall sådant förbud skulle inträda. Länsstyrelsen anser emellertid att rättssäkerhetsintresset är av sådan tyngd att en individuell prövning av varje enskilt fall inte synes kunna underlåtas.

3.9 Föreningen Sveriges statsåklagare

På de skäl kommittén anfört bör det utvidgade näringsförbudet icke inträda automatiskt utan förutsätta en noggrann prövning i det enskilda fallet.

3.10 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Stockholms län

— — — Kommitténs förslag att prövning skall ske i de individuella fallen medför dock att man inte uppnår någon större avhållande effekt mot att driva verksamhet i strid mot de krav som måste ställas. En automatisk reglering motsvarande den norska konkurskarantänen i kombination med dispensmöjlighet synes vara mer överensstämmande med dagens strävanden att komma till rätta med bl. a. den ekonomiska brottsligheten. En fördjupad utredning av hur det norska systemet skulle fungera i Sverige bör göras.

3.11 Landsorganisationen i Sverige

— — — Förbudet har emellertid fått en sådan utformning att det kan ifrågasättas om det kommer att få någon större effekt. — — —

För att råda bot på de grundläggande svagheter i kommitténs förslag föreslår LO dessutom att regeln om näringsförbud utformas så att vissa förfaranden automatiskt medför näringsförbud. Grövre skattebrott i samband med konkursen eller ett visst mindre antal (ex. två) konkurser bör omedelbart leda till näringsförbud.

3.12 Centralorganisationen SACO/SR

SACO/SR godtar de skäl konkurslagskommittén i sin allmänna motivering har anfört för att ett utvidgat näringsförbud skall föregås av prövning i varje särskilt fall. Centralorganisationen vill dock i detta sammanhang understryka, att detta inte får föranleda att endast ett fåtal förbud kommer att meddelas. SACO/SR delar inte konkurslagskommitténs uppfattning, att institutets näringsförbud kommer att komma till användning i endast mindre utsträckning. Tvärtom anser Centralorganisationen, att mot bakgrund av det utbredda konkursmissbruket ett stort antal ärenden kommer att aktualiseras hos utredande och beslutande organ.

3.13 Svenska arbetsgivareföreningen

— — — Föreningen vill därvid betona vikten av att frågan om näringsförbud, såsom kommittén föreslagit, prövas särskilt i det enskilda fallet. Ett automatiskt verkande förbud skulle drabba även gäldenärer som oförskyllt hamnat i konkurs. Dessutom skulle en sådan ordning inte vara förenlig med principen om näringsfrihet.

3.14 Sveriges industriförbund

Förbundet tillstyrker att näringsförbud endast kan meddelas efter en prövning i det enskilda fallet. Ett sådant förfarande framstår otvivelaktigt såsom mera tilltalande än ett system med ett automatiskt näringsförbud då en konkurs inträffat. Det är uppenbart att varje fall i sig kan inrymma sådana omständigheter att en noggrann avvägning och ett individuellt hänsynstagande måste ske.

3.15 Sveriges grossistförbund

Vi delar kommitténs uppfattning att ett näringsförbud inte bör verka automatiskt. En särskild prövning bör föregå varje beslut om näringsförbud, eftersom flertalet konkurser inte innefattar missbruk av det slag som man från samhällets sida vill beivra. Vi tillstyrker därför kommitténs förslag att näringsförbud efter prövning i varje särskilt fall skall kunna meddelas näringsidkare som har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller som genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Genom denna formulering markeras att näringsförbud skall ifrågakomma endast i särskilt kvalificerade missbruksfall.

3.16 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén föreslår att ett utvidgat näringsförbud inte skall inträda automatiskt utan föregås av prövning i varje särskilt fall. Organisationerna anser att ett automatiskt näringsförbud är helt uteslutet bl. a. med tanke på rättssäkerheten. Förslaget om särskild prövning tillstyrkes därför.

4 Personkretsen

4.1 Justitiekanslern

— — — Jag delar således kommitténs synpunkter i fråga om kretsen av personer som skall kunna drabbas av ett utvidgat näringsförbud och anser också att kommittén på ett förtjänstfullt sätt sökt exemplifiera de fall där sådant förbud kan ifrågakomma. — — —

4.2 Överåklagaren i Stockholm

När det gäller den föreslagna regleringens materiella innehåll finns följande att anföra. En genomgående erfarenhet av den icke seriösa ekonomiska näringsverksamheten är, att den ofta sköts med hjälp av olika bulvaner och i formen av fåmansbolag. Kommittén har varit medveten härom och föreslår att för juridiska personer skall personkretsen, som kan bli föremål för näringsförbud, omfatta inte bara dem som innehaft den formella ledningen utan även dem som innehaft den reella ledningen. Här uppkommer i praktiken ofta stora bevissvårigheter. Då det emellertid är av synnerligen stort samhällsintresse att rätt person drabbas av förbudet — ofta är det ekonomiskt starka personer som figurerar i bakgrunden utan att varken formellt eller reellt framstå såsom ingående i ledningen — anser jag att det finns skäl att överväga om personkretsen inte också borde omfatta dem, som har eller senare än ett år innan konkursansökningen innehaft det dominerande ekonomiska intresset i den juridiska personen. — — —

4.3 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt

Enligt min mening bör två av de i förslaget behandlade aspekterna på frågan om näringsförbud ägnas särskild uppmärksamhet, därest ett förbud skall få önskad effekt. För det första krävs, såvitt avser den praktiska betydelsen av förbud samt kontrollen av efterlevnaden, att ett centralt, rikstäckande registreringsförfarande anordnas. Ett förbud som ej blir känt har självklart ingen effekt. Det är även väl känt att illojala gäldenärer medvetet utnyttjar den i dag gällande, bristfälliga samordningen mellan lokala myndigheter för att undgå insyn och försvåra kontroll. De av kommittén skisserade registreringsförfarandena torde, därest de förverkligas, kunna vara tillfyllest. För det andra måste, såsom även kommittén understryker, de problem, som bulvanförhållanden medför, särskilt beaktas. Det är uppenbart att ett näringsförbud bör omfatta även sådana konstruktioner för att få reell betydelse.

4.4 Länsåklagaren i Kopparbergs län

Beträffande personkretsen sägs i utredningen att det förekommit att den eller de som i verkligheten stått bakom och kontrollerat den bedrivna verksamheten, t. ex. i ett aktiebolag, inte varit ställföreträdare för eller ens haft någon utåt synlig anknytning till bolaget. I stället har den formella bolagsledningen tjänstgjort som bulvan och handlat efter direktiv från annan. Regleringen bör med hänsyn härtill rikta sig även mot den eller dem som ingår i ledningen för sådana juridiska personer som regelmässigt driver näringsverksamhet och beträffande vilka personligt betalningsansvar saknas, dvs. aktiebolag och ekonomiska föreningar. Den av kommittén beskrivna situationen att ett bolag letts av annan än den formella bolagsledningen torde ofta föreligga utan att det rör sig om ett bulvanförhållande. Bulvanbegreppet är i detta sammanhang oklart och svårutrett. Det kan exempelvis röra sig om en person som lånat bolaget rörelsekapital och vill kontrollera verksamheten. En sådan ambition kan naturligtvis mer eller mindre förenas med en strävan att helt behärska företaget. Andra komplicerade och svaråtkomliga ansvarsförhållanden kan föreligga. Med tanke på att konkurs är slutsteget i en verksamhet som ofta bedrivits under lång tid och med växlande ansvarsförhållanden synes det mig något verklighetsfrämmande att tro att man annat än i yttersta undantagsfall kan klarlägga något som liknar ett bulvanförhållande. Bulvanbegreppet kan möjligen renodlas i samband med tillståndskrävande verksamheter som i verkligheten bedrivs av annan än den som har tillståndet. Jämför t. ex. 1 § lag den 18 juni 1925 om bulvanförhållande i fråga om fast egendom.

I fråga om personkretsen bör det enligt min mening vara möjligt att söka viss ledning i brottsbalkens regler om medverkan.

4.5 Länsåklagaren i Malmöhus län

Jag finner knappast något att invända mot kommittéförslaget såvitt gäller reglernas materiella innehåll. Att kretsen av personer, som kan drabbas av förbudet, gjorts så omfattande att även exempelvis styrelseledamot i en ideell förening kan komma ifråga, bör kunna accepteras med hänsyn till att förbudet riktar sig endast mot dem, som gjort sig skyldiga till speciellt anmärkningsvärda förfaranden.

4.6 Stockholms tingsrätt

Kommittén föreslår att näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som är näringsidkare. Om gäldenären är ett aktiebolag eller liknande juridisk person, skall förbudet kunna omfatta även den som är eller senare än ett år innan konkursansökan gjordes har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av denna. Kommittén har således satt en gräns bakåt i tiden bestämd till ett år innan konkursansökan ingavs och uttalat att detta gjorts i linje med i prop. 1978/79: 105 Konkursförvaltning m. m. föreslagna bestämmelser om gäldenärs skyldigheter i konkurs. För meddelande av näringsförbud tillkommer emellertid som förutsättning förutom konkurs att vederbörande skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som genom uttrycklig bestämmelse eller eljest ålegat honom i egenskap av näringsidkare eller

genom upprepade konkurser ha visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Tingsrätten anser mot bakgrund härav att en tidsgräns på ett år är alltför kort och skulle kunna leda till att de verkligt ansvariga i vissa fall lyckas undandra sig påföljder av sitt handlande genom att sätta andra personer i sitt ställe som formellt ansvariga. När den ekonomiska situationen börjar bli brydsam och sedan ser till att konkursen fördröjs. Tingsrätten har vid handläggning av konkurs- och likvidationsärenden beträffande aktiebolag sett atskilliga exempel på att de verkliga ledarna av aktiebolag, när bolagets ekonomiska ställning hotats, lämnat sina poster i bolagets ledning. Det väsentliga måste vara att förbud skall kunna meddelas den som genom sitt handlande orsakat obestand och konkurs. Möjligheterna att påvisa sådant samband avtar naturligen med tiden och någon tidsgräns skulle enligt tingsrättens mening inte behövas. – Risk föreligger även för att en tidsgräns skulle kunna kringgås på så sätt att det genom i efterhand konstruerade protokoll oriktigt uppges att den verkligt ansvarige lämnat styrelsen mer än ett år innan konkursansökan ingavs.

4.7 Göteborgs tingsrätt

I fråga om den personkrets som föreslås kunna träffas av näringsförbud och förbudets innebörd har tingsrätten ingen erinran. — —

4.8 Malmö tingsrätt

Beträffande den föreslagna lydelsen av 199 b § vill tingsrätten påpeka, att det av lagrummets andra stycke ej framgår att — såsom väl måste vara kommitténs mening — samma förutsättningar som anges i första stycket skall gälla för att näringsförbud skall kunna meddelas ställföreträdare för juridisk person eller därmed likställd och att det är denne själv, som skall ha visat sig vara olämplig som näringsidkare. — Enligt kommitténs uttalande å sid. 104 i betänkandet avses med ställföreträdare även styrelsesuppleant. Detta uttalande, vars överensstämmelse med rättspraxis kan ifrågasättas (se Högsta Domstolens beslut SÖ 44/79), är emellertid utan intresse, eftersom förutsättning för näringsförbud alltid måste vara att vederbörande handhaft ledningen eller förvaltningen av den juridiska personens angelägenheter.

4.9 Riksrevisionsverket

Den personkrets som skall kunna åläggas förbud omfattar enligt kommitténs förslag i fråga om gäldenär som är juridisk person även den som faktiskt handhar eller handhaft ledningen eller förvaltningen av den juridiska personens angelägenheter. Även om missbruk av konkursinstitutet genom bulvan oftast hänför sig till verksamhet som bedrivs i bolagsform, vill RRV ifrågasätta om inte näringsförbud bör kunna meddelas den som haft det faktiska inflytandet över verksamheten också i det fallet att betalningsansvaret för i verksamheten uppkomna skulder i första hand åvilar fysisk person som konkursgäldenär.

4.10 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Beträffande sista stycket i 199 b § anser myndigheten att den däri angivna tidsfristen på ett år är väl knappt tilltagen. Bland annat på grund av

bristerna i nuvarande uppbördssystem bör förbud kunna meddelas den som senare än åtminstone två år innan konkursansökningen kom in varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

4.11 Kronofogdemyndigheten i Östersund

Kommittén har utformat förslaget så att även "bulvaner" skall omfattas av näringsförbud. Dessa "bulvaner" är ofta närstående till gäldenären. Det föreligger erfarenhetsmässigt mycket stora svårigheter att styrka att en närstående "bulvan" – aktieägare eller annan – i realiteten utövat inflytande över näringsidkares verksamhet. Med hänsyn även till KFM:s praktiska erfarenhet att en närstående inte sällan formellt får ta över konkursgäldenärens verksamhet – fastän konkursgäldenären fortfarande faktiskt styr verksamheten – anser KFM det uppenbart att man efter mönster av 29 a § konkurslagen bör stadga att även närstående till konkursgäldenären kan meddelas näringsförbud med anledning av gäldenärens konkurs. I förekommande fall skall det givetvis åligga tillsynsmyndigheten att utförligt lägga fram de skäl, som kan åberopas till stöd för att den närstående skall underkastas förbud.

4.12 Kronofogdemyndigheten i Karlstad

Möjligheterna att hindra gäldenären från att genom bulvaner kontrollera juridiska personers angelägenheter har i betänkandet uttryckts på så sätt att bulvanen definieras såsom den som *faktiskt handhar* ledningen eller förvaltningen. Detta uttrycksätt får anses vara det som bäst täcker dessa förhållanden. I sammanhanget bör dock påpekas de bevissvårigheter som i praxis kan uppkomma. Härtill kommer svårigheterna när verksamheten drivs vidare i makes eller annan närståendes namn.

4.13 Kronofogdemyndigheten i Örnsköldsvik

Kronofogdemyndigheten finner att kommittén sökt utforma lagtexten på ett sätt, som ska göra det möjligt att låta den verkligt ansvariga fysiska personen drabbas av näringsförbud. I ett flertal konkurser finner man emellertid att den eller de personer, som haft den faktiska ledningen och inflytandet i en rörelse saknar förutsättningar härför och därför anlitar mer eller mindre nogräknade bokföringsfirmor. Orsakerna till bristfällig bokföring, förluster för borgenärerna m. m. står ofta att finna i dessas sätt att arbeta. Genom den föreslagna individuella prövningen betr. näringsförbud kan man förutse att företrädare för företag i dessa fall inte drabbas men det är beklagligt att man inte kan komma åt de verkligt "ansvariga". Detta torde dock vara svårt inom ramen för konkurslagstiftningen.

4.14 Arbetsmarknadsstyrelsen

— — — Den föreslagna personkretsen, som i stort sett överensstämmer med den som enligt prop. 1978/79: 105 skall vara underkastad bestämmelserna om gäldenärens skyldigheter, är lämplig.

— — — Det är tillfredsställande att förslaget ger möjlighet att ingripa mot försök att genom bulvan kringgå näringsförbud.

4.15 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Den redovisning av faktisk förekomst av missbruk av konkursinstitutet som kommittén lämnat ger i och för sig inte stöd för att låta det föreslagna utvidgade näringsförbudet omfatta andra personer än sådana som, på sätt anges i lagförslaget, har eller har haft anknytning till aktiebolag. En bredare redovisning av missbruksfall, där personerna är enskilda näringsidkare eller har/haft anknytning till andra juridiska personer än aktiebolag hade varit önskvärd som underlag för bedömning av hur vid den krets av personer bör vara som kan drabbas av det utvidgade näringsförbudet.

Enligt länsstyrelsens erfarenhet är det emellertid tämligen vanligt att enskilda näringsidkare uppfyller de av kommittén föreslagna förutsättningarna för näringsförbud. Den "heltäckning" av personkretsen som lagförslaget innebär bör enligt länsstyrelsens mening kunna godtas för att undvika "kryphål" i lagen som kan utnyttjas av mindre nogräknade personer.

4.16 Sveriges advokatsamfund

Slutligen önskar samfundet något beröra de problem som avser möjligheterna till effektiv övervakning av efterlevnaden av näringsförbud. Det är samfundets uppfattning att kommittén i alltför ringa grad betänkt de avsevärda svårigheterna med att fastställa och inskrida mot bulvanförhållanden och även att beskriva efter vilka grunder avgränsningen av bulvanförhållande skall ske. Särskilt i företag där flera medlemmar av samma familj varit verksamma och där en för företaget ansvarig familjemedlem meddelas näringsförbud, kommer avsevärd ovisshet att föreligga om annan familjemedlem, som ställer sig som ansvarig för nytt företag, kommer att anses på grund av bulvanskap förfallen till ansvar för medhjälp till överträdelse av näringsförbud eller ej. Det har i förfluten tid ej sällan förekommit att en verksamhet, som utgjort en familjs försörjningskälla, efter konkurs rekonstruerats och ställts under annan familjemedlems ledning. Det synes vara av vikt att nu åsyftade förfaranden och bulvanfrågan i övrigt ägnas ytterligare uppmärksamhet och utredning innan slutgiltig ställning tas till den föreslagna lagstiftningen.

Under hänvisning till vad i det föregående anförts avstyrker samfundet att förslaget i dess nuvarande form lägges till grund för lagstiftning.

4.17 Föreningen Sveriges statsåklagare

— — — Förslaget att i förhållande till förbudet i 199 a § KL vidga den personkrets som kan träffas av näringsförbud synes vara väl avvägt.

— — —

— — — Det är i hög grad tillfredsställande att det sätts en spärr mot att bulvan används för att kringgå näringsförbudet. Ett allmänt intryck är att det blir allt vanligare att vid upprepade konkurser den som faktiskt står bakom ett företag maskerar sin fortsatta verksamhet genom att insätta en eller flera personer som formell men ej reell ledning av företaget.

4.18 Föreningen Sveriges kronofogdar

Kommittén har uppmärksammat, att den som meddelats förbud kan tänkas fortsätta verksamheten i t. ex. aktiebolagsform utan att själv formellt stå som företrädare för bolaget. Systemet att anlita en eller flera bulvaner i aktiebolag, handelsbolag och även andra företag är enligt

KFM:s erfarenhet inte ovanligt. Syftet med bulvanförhållandet är i nuläget ofta att den som har det reella ägarintresset och bestämmande inflytandet vill söka undgå personlig betalningsskyldighet för bl. a. vissa skatter. Enligt den föreslagna lydelsen av 199 b § skall också den som faktiskt har hand om ledning eller förvaltning av vissa juridiska personers angelägenheter omfattas av näringsförbudet. Stadgandet är säkerligen välbehövligt – men Föreningen måste peka på att det i praktiken mera sällan kan förebringas någon övertygande bevisning om att ett bulvanförhållande verkligen föreligger. Bevisvärigheter finns även i de ofta förekommande situationer, när någon anhörig formellt står för en rörelse. För att näringsförbudet så långt möjligt skall få verkan i praktiken är det enligt Föreningens uppfattning nödvändigt att ge en något annorlunda och vidare bestämning av den personkrets, som kan drabbas av förbudet.

Såvitt kan förstås av motiven skulle den som uppträder som bulvan inte kunna meddelas förbud med mindre han själv eller det företag han utåt företräder försatts i konkurs. Men om bulvanskap kan påvisas bör den formelle företrädaren kunna meddelas förbud i vissa fall. Det är vanligt att den som efter en eller flera konkurser driver en rörelse anlitar någon anhörig som bulvan. Föreningen vill därför föreslå att om någon meddelats näringsförbud och det därefter visas, att någon honom närstående, som nämns i 29 a § K.L., företräder näringsverksamhet, vari den som fått förbud har väsentligt ägarintresse eller väsentligt inflytande, förbud skall kunna meddelas även den närstående.

Ett sådant närståendeförbud skulle sålunda kunna göras gällande även när rörelsen inte drivs i form av juridisk person, t. ex. när en enskild näringsidkare som fått förbud försöker fortsätta samma rörelse men med hustrun som "firmatecknare". Det är säkerligen nödvändigt att fånga in andra näringsverksamheter än de som drivs i form av juridisk person för att inte förbudsbestämmelserna skall kunna kringgå.

En bestämmelse av det beskrivna innehållet måste vara ägnad att kraftigt minska möjligheterna att kringgå meddelade näringsförbud. Några betänkligheter mot ett sådant närståendeförbud kan inte finnas med hänsyn till att näringsförbud skall meddelas först efter noggrann utredning och särskild talan och prövning vid domstol. I sammanhanget vill Föreningen anmärka, att den personkategori, mot vilken förbudet riktar sig, knappast ser något avskräckande i de föreslagna bestämmelserna om straff för överträdelse av förbudet.

Begreppen "väsentligt ägarintresse" och "väsentligt inflytande" skulle ha i huvudsak samma innebörd som motsvarande begrepp i 12 § tredje stycket förmånsrättslagen. Det måste uppenbarligen vara tillräckligt att ettdera av de två rekvisiten föreligger för att näringsförbud skall kunna meddelas. De angivna förutsättningarna skulle medföra ett något mindre krav på bevisning än vad som ligger i kommitténs uttryck "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen".

Den av Föreningen föreslagna bestämmelsen bör kunna fogas till den föreslagna 199 b § som ett tredje stycke.

Föreningen vill beträffande innehållet i den nämnda paragrafens andra stycke anmärka, att förbud bör kunna meddelas styrelseledamot och annan, även när vederbörande tidigare än ett år före konkursansökan avgått som företrädare för den juridiska personen. Den föreslagna ettårsgränsen är alltför snävt tilltagen med hänsyn till bl. a. KFM:s erfarenhet att ställföreträdare, som t. ex. "urholkat" ett fåmansbolag, kan avgå långt före det konkursansökan inges. En tidsgräns om minst två år skulle mot bakgrunden av de praktiska erfarenheterna vara bättre motiverad.

4.18.1 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Bergslagen

Möjligheterna att hindra gäldenären från att genom bulvaner kontrollera juridiska personers angelägenheter har i betänkandet uttryckts på så sätt att bulvanen definieras såsom den som *faktiskt handhar* ledningen eller förvaltningen. Detta uttryckssätt får anses vara det som bäst täcker dessa förhållanden. I sammanhanget bör dock påpekas de bevisvärigheter som i praxis kan uppkomma. Härtill kommer svårigheterna, när verksamheten drivs vidare i makes eller annan närståendes namn.

4.18.2 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Västra Sverige

Dessutom bör tidsfristen "ett år" i sista stycket av samma paragraf förlängas till två år, detta med tanke på den långsamhet som vidlåder vårt uppbördsförfarande.

4.19 Centralorganisationen SACO/SR

Den i 199 b § sista stycket angivna tidsgränsen av ett år anser SACO/SR vara för snävt tilltagen. Bland annat på grund av skattelagstiftningen, som i flera fall innebär en debitering först efter två år, bör förbud kunna meddelas den som senare än åtminstone *två år* innan konkursansökningskommissionen varit ställföreträdare för juridisk person eller som faktiskt handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

4.20 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén föreslår att näringsförbud skall kunna meddelas näringsidkare och – om gäldenären är aktiebolag, handelsbolag eller ekonomisk förening – den som är eller senare än ett år innan konkursansökan kom in har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av dessa angelägenheter. Motsvarande gäller om gäldenärerna är en ideell förening eller stiftelse som drivit näringsverksamhet. En nödvändig förutsättning för att en så bred personkrets skall kunna omfattas av ett utvidgat näringsförbud måste enligt organisationernas uppfattning vara att en individuell prövning sker för var och en av personerna i samband med att frågan om näringsförbud bedöms i anslutning till en konkurs. (Se även nedan under punkt 6.4.2)

Förslaget synes vara utformat så att indirekt näringsverksamhet genom bulvan kan medföra näringsförbud respektive förhindras endast om näringsverksamheten bedrivs i bolagsform. Likaså föreslås ettårsregeln beträffande den som tidigare handhaft ledningen för företaget etc. endast gälla om företaget är en juridisk person. I det sistnämnda fallet torde dock ogiltighetsreglerna i 2 kap. KL i praktiken ha en likartad innebörd. Organisationerna anser att samma regler i princip skall gälla oberoende av i vilken bolagsform företaget drivs. Regeringen bör därför överväga ifall ett tillägg är nödvändigt i 199 b § för att uppnå detta.

Med ovan nämnda tillägg tillstyrkes förslaget beträffande personkretsen.

5 Förutsättningar för förbud

5.1 Riksåklagaren

Vad gäller förbudsbestämmelsen i 199 b § synes denna böra utformas så att den direkt tar sikte på de särskilda element som anges i andra mening- en. Det är nämligen att märka att bestämningen i första mening- en både är snävare och vidare än den som återfinns i andra mening- en. Så t. ex. faller funktionen som firmatecknare utanför bestämningen i första mening- en. Det är med hänsyn till straffbestämmelsen (212 §) av särskild vikt att förbudsregeln görs klar och entydig.

5.1.1 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt

Ytterligare en fråga förtjänar att uppmärksammas. Kommitténs förslag innebär att näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som förfarit *grovt* otillbörligt mot borgenärerna eller som på annat sätt *grovt* åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare. Det är av synnerlig vikt att sam- hället ingriper med kraft mot illojala förfaranden. Med hänsyn härtill synes det angeläget att möjligheterna att nyttja näringsförbud ej onödigtvis in- skränkas. Den föreslagna fria prövningen av samtliga omständigheter i det enskilda fallet talar för att den beslutande myndigheten inte bör läsas för hårt genom lagtexten. Jag menar således att ordet "grovt" bör kunna utgå ur första ledet av stadgandet. I andra ledet bör "grovt", av angivna skäl, ersättas av "allvarligt".

5.1.2 Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt

— — — Mot förslagets utformning såvitt gäller förutsättningarna för ut- färdande av sådant förbud och dess tidsbegränsning finnes intet att erinra.
— — —

5.1.3 Länsåklagaren i Kopparbergs län

Kommittén har till stor del beskrivit förutsättningarna för ett förbud på ett sätt som i huvudsak täcker brottsbalkens rekvisit för de olika gäldenärs- brotten och också rekvisiten för en del andra brott såsom skatte- och uppbördsbrott. Det må erinras om att för gäldenärsbrott är det tillräckligt med rekvisitet obestånd. Enligt min erfarenhet är många förfaranden som leder till obestånd av den arten att ett näringsförbud är befogat. Efter tillkomsten av den särskilda åtalsregeln i brottsbalken 11:8 st. 1 och med hänsyn till de bristande utredningsresurserna kan väl hävdas att det i allmänhet är flagranta gäldenärsbrott som går till åtal. De näringsidkare som döms för sådana brott är därför mestadels väl kvalificerade för nä- ringsförbud. Det i betänkandet särskilt omnämnda exemplet att en rörel- seidkare fortsätter en förlustbringande rörelse under utnyttjande av den möjlighet att få kredit som vederbörande har just därför att han driver rörelse utgör enligt brottsbalkskommentaren värdslöshet mot borgenärer. Jag tror att de flesta åklagare numera underlåter att verkställa förundersök- ning i sådana fall med stöd av den förenämnda åtalsregeln. Enligt min erfarenhet är denna typ av gäldenärsbrott särskilt svår att utreda, enär ett klarläggande av rekvisiten förutsätter en tillförlitlig bokföring eller åtmins- tone ett underlag som medger en tillförlitlig rekonstruktion av bokföringen. En analys av räkenskaperna och en ofta tidsödande utredning måste verk- ställas. Ett åtal resulterar nästan aldrig i någon kännbar påföljd. Emellertid är räkenskaperna — i den mån det över huvud taget finns någon bokföring

– ofta så bristfälliga att utredning inte kan verkställas. Man möter här det kända förhållandet att den som åsidosatt sin bokföringsplikt ofta undgår ansvar för andra gäldenärsbrott än bokföringsbrott. Också när det gäller skattebrotten lönar det sig att slarva med räkenskaperna.

Ehuru kommittén vidlyftigt angivit förfaranden som är straffbara som gäldenärs-, uppbörds- och skattebrott under rubriken "Förutsättningar för förbud" har den framhållit att näringsförbudet i princip skall grunda sig på näringsrättsliga överväganden utan att det angivits vad som åsyftas härmed. Vad som innefattas i begreppet näringsrätt synes mig oklart.

5.1.4 Länsåklagaren i Malmöhus län

Det kan visserligen sägas, att beskrivningen av dessa förfaranden i lagtexten är mycket obestämd, men i den allmänna motiveringen på sidorna 75–78 finner man ganska konkreta beskrivningar av vad som åsyftas. I själva verket är det nästan genomgående sådana förfaranden, som är omnämnda i 11 kapitlet brottsbalken, i skattebrottslagen och i uppbördslagen. Av mera speciell beskaffenhet är egentligen endast kvalifikationen att vederbörande genom upprepade konkurser visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Även en person med ett sådant förflutet blir sannolikt misstänkt för gäldenärsbrott varje gång han återkommer.

5.2 Göta hovrätt

Kommittéförslaget innebär att konkursgäldenär som är näringsidkare eller den som ingår i ledningen för vissa juridiska personer, som försatts i konkurs, skall kunna meddelas förbud att idka näring om han efter en prövning i det enskilda fallet av marknadsdomstolen befunnits ha förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare eller genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Förbudet är straffsanktionerat och överträdelse kan medföra fängelse i högst två år.

I motiven har närmare utvecklats vilka förfaranden som skall kunna föranleda näringsförbud. Det anförs därvid att bedömningen i första hand bör grundas på transaktioner som är främmande för en under affärsmässiga former driven verksamhet. Av betydelse är här handlingar genom vilka gäldenären har minskat sina tillgångar eller ökat sina skulder så att borgenärernas utsikter att få betalt för sina fordringar har förringats eller gått förlorade. Man skall också ta hänsyn till om en rörelse har drivits vidare under förbrukande av avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen och om gäldenären genom att fortsätta rörelsen i hög grad försvårat eller omintetgjort borgenärernas utsikter att få betalt. Särskilt bör härvid beaktas den självtagna kredit som möjliggörs av gällande uppbördssystem, vilket i sin tur medför att det ofta dröjer länge innan skatt och allmänna avgifter, som inte har betalats på förfallodagen, blir föremål för indrivning. En annan omständighet som skall beaktas är om verksamheten bedrivs genom flera från varandra formellt sett fristående bolag och tillgångar gjorts oåtkomliga för borgenärerna genom att kostnaderna samlats hos ett bolag, som saknar tillgångar. Om och på vilket sätt bokföringsskyldigheten fullgjorts skall också vara av betydelse för bedömningen. Hänsyn bör också kunna tas till om regionalpolitiskt stöd har använts för annat ändamål än för vilket det utgått samt till om vederbörande har spekulerat i den statliga lönegarantin. Också den arbetsrättsliga lagstiftningen är att beakta,

t. ex. om s. k. svart eller grå arbetskraft har anlåtats. En person kan också genom indragning upprepade gånger i konkurser ha visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Huruvida visst förfarande kan föranleda ansvar t. ex. för oredlighet eller vårdslöshet mot borgenärer skall inte ha någon betydelse för förbudsfrågan.

Den föreslagna lösningen föranleder betänkligheter från såväl principiella som praktiska synpunkter. En ordning, som ger en myndighet befogenhet att meddela förbud, som riktar sig mot viss person, förekommer visserligen allmänt inom förvaltningsrätten. Sådana förbud är emellertid inte straffsanktionerade utan förbundna med vite, som utdömes av allmän domstol, varvid domstolen har att pröva förbudets laglighet.

Genom den föreslagna bestämmelsen har ett i mycket allmänna ordalag beskrivet förfarande indirekt straffbelagts. I det stora flertalet fall torde det åsyftade förfarandet vara straffbart enligt gällande rätt. Med den utformning bestämmelsen fått i förslaget uppfyller den inte de krav i fråga om precisering av objektiva och subjektiva rekvisit som måste ställas på en lagstiftning av straffrättslig karaktär. Den föreslagna ordningen står därför i dålig överensstämmelse med den legalitetsprincip som bör gälla inom området för lagstiftning av nu ifrågavarande art. — — —

I stället bör övervägas andra lösningar, som står i bättre överensstämmelse med allmänt omfattade rättssäkerhetskrav samt ger möjlighet till effektivare och mindre kostnadskrävande ingripanden mot de rådande missförhållandena. En lösning som därvid bör kunna komma i fråga är att knyta näringsförbud som särskild rättsverkan vid brott. Som tidigare framhållits är de förfaranden som enligt kommittén bör föranleda näringsförbud i regel straffbara enligt olika bestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten. Vad som i första hand kommer i fråga är självfallet gäldenärsbrotten i 11 kap. brottsbalken, vilka innefattar oredlighet mot borgenärer, vårdslöshet mot borgenärer, mannamån mot borgenärer och bokföringsbrott. Inom denna kategori torde återfinnas huvuddelen av de fall som kommittén åsytar. Gäldenärsbrott kan föreligga även beträffande den som handlar i gäldenärens ställe, t. ex. den som handlar för en juridisk persons räkning. Även den som, utan att inta sådan ställning att han genom rättshandling kan förplikta den juridiska personen, likväl självständigt handlar för denne anses kunna begå gäldenärsbrott. Näringsförbud synes också kunna vara befogat vid vissa andra brott, exempelvis brott mot uppbördslagen eller bedrägeri, skattebedrägeri och valutabrott, som begåtts under utövande av näringsverksamhet. Näringsförbud skulle därvid på motsvarande sätt som enligt kommittéförslaget kunna meddelas efter en prövning i det enskilda fallet. Som förutsättning för näringsförbud synes böra uppställas att förfarandet i fråga innefattar ett grovt åsidosättande av vad som ålegat vederbörande som näringsidkare. Denna prövning skulle liksom vid förvisning eller förverkande — göras i samband med brottmålet. En sådan ordning framstår som betydligt mera tilltalande från rättssäkerhetssynpunkt eftersom näringsförbudet då förutsätter brottsligt förfarande. Den innebär också ett effektivare ingripande eftersom näringsförbudet inte förutsätter att vederbörande försatts i konkurs. — — —

Beträffande den av kommittén föreslagna lagtexten har hovrätten följande erinringar.

199 b §. Paragrafen bör lämpligen inledas med att ange förutsättningarna för näringsförbudsmeddelande och vilken personkrets som kan komma ifråga för sådant förbud. Avslutningsvis bör paragrafen ange innebörden av meddelat förbud. Omredigering bör därför lämpligen ske enligt följande.

Är gäldenären näringsidkare och har han förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller har han genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet, kan utöver vad som följer av 199 a § förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år. Om gäldenären är aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125) kan förbud meddelas även den som är eller senare än ett år innan konkursansökningen kom in varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

Den som meddelats sådant förbud som avses i första stycket får ej driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125), eller såsom styrelseledamot eller i annan egenskap var ställföreträdare för sådan juridisk person som avses i första stycket eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av sådan juridisk persons angelägenheter.

5.3 Hovrätten över Skåne och Blekinge

Kommittén anför i avsnitt 6.4.2 på s. 77 att det förekommer att företagare trots ansträngningar och betydande personliga uppoffringar inte lyckas undvika konkurs och att orsakerna härtill kan skifta. Som orsaker anger kommittén vikande konjunkturer, felaktiga kalkyler, bristande erfarenhet, otillräckliga resurser, alltför snabb expansion eller överdriven optimism. Kommittén anför vidare att ofta kan inte en enda anledning anges utan flera från varandra fristående omständigheter sammantagna förklarar obeståndet och att en nyanserad bedömning av förhållandena i det enskilda fallet kan ge till resultat att den föreslagna regleringen inte bör tillämpas trots att betydande ekonomiska förluster har uppkommit. Hovrätten anser att nämnda synpunkter får användas med synnerlig omsorg och får ej tas till intäkt för att personer, som uppenbart saknar förmåga att driva näringsverksamhet, tillåts fortsätta därmed. Kommittén är något oklar i sina uttalanden om förbudets användning mot sådana personer. Det kan ifrågasättas om inte sista stycket i samma avsnitt innehåller en motsägelse.

5.4 Göteborgs tingsrätt

– – – Förutsättningarna för förbud exemplifieras utförligt i betänkan-det. Bland de förfaranden som skall kunna tas till intäkt för ett näringsförbud finns också sådana som inte behöver ha direkt otillbörligt syfte. Bakom förfarandena kan – som kommittén påpekar – ligga oerfarenhet, överdriven optimism, felaktiga kalkyler o. dyl. Oförutsedda eller oberäknat långvariga konjunkturedgångar kan locka till chanstagnning för att ett företag skall kunna överleva tills förbättringar inträder. I många av dessa fall kan ett näringsförbud inte vara motiverat, bl. a. därför att risken för en upprepning är mycket liten – näringsidkaren har lärt sin läxa. Syftet med lagstiftningen – nämligen att hindra fortsatt missbruk av näringsfriheten och av konkursinstitutet – bör på lämpligt sätt infogas i författningstexten som en omständighet att beakta vid prövningen om näringsförbud bör meddelas.

5.5 Malmö tingsrätt

— — — Tingsrätten håller emellertid för troligt att lagstiftningen i den utformning den fått i förslaget ej kommer att få någon effekt av betydelse i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. De stränga förutsättningar som föreslås för näringsförbud medför säkerligen att sådana förbud kommer att meddelas endast i ett fåtal fall. — — —

Enligt den föreslagna lydelsen av 199 b § konkurslagen skall gäldenären ha förfarit *grovt* otillbörligt eller ha *grovt* åsidosatt vad som ålegat honom eller ha genom upprepade konkurser eljest visat sig *uppenbart* olämplig att driva näring. Med denna lydelse torde lagrummets tillämpningsområde bli så inskränkt, att näringsförbud troligen kommer att meddelas endast i sällsynta fall. Enligt tingsrättens mening bör olämplighet som näringsidkare vara den väsentliga förutsättningen för att ett näringsförbud skall meddelas, på vad sätt olämpligheten ådagalagts synes däremot vara av mindre betydelse. Om uppenbar olämplighet att driva näring upptages som gemensam förutsättning och ordet *grovt* utgår ur beskrivningen av övriga förutsättningar för näringsförbud skulle lagrummets tillämpningsområde vidgas och därmed dess brottsbekämpande effekt ökas utan att rättssäkerheten och principen om näringsfrihet trädes för nära.

5.6 Brottsförebyggande rådet

Kommittén lämnar en redogörelse (s. 75–78) om alla de förhållanden som skall kunna beaktas vid den samlade bedömning som skall göras av gäldenärens sätt att driva verksamheten. Ett flertal av dessa förhållanden äger starkt samband med rekvisiten för gäldenärsbrott och återvinningssituationerna. Härutöver nämns en del omständigheter som, även enligt BRÅ:s uppfattning, är viktiga att beakta vid förbudsprövningen. Emellertid sägs vidare att frågan huruvida ett visst förfarande kan föranleda ansvar, t. ex för oredlighet eller vårdslöshet mot borgenärer, eller om en rättshandling är återvinningsbar inte har någon avgörande betydelse för förbudsfrågan. Vidare anförs att näringsförbud inte förutsätter att gäldenären beretts vinning eller han agerat uppsåtligt. Slutligen anförs att regleringen är inriktad på "verkligt kvalificerade fall av illojala förfaranden".

Kommittén anser sig inte kunna uppskatta antalet konkurser i vilka frågan om näringsförbud kommer att aktualiseras. Möjligen tyder kommitténs val av beslutsinstans på att man räknat med ett ganska begränsat antal förbudsärenden per år. BRÅ måste fråga sig om kommittén menat att kanske 25–50 näringsförbud per år kan tänkas bli aktuella? Ett sådant antal fall bör då jämföras med att ca 500 misstänkta fall av gäldenärsbrott anmälts per år, varav knappt 200 fall — i huvudsak bokföringsbrott — årligen leder till fällande dom. Vidare bör uppmärksammas att det beträffande företagskonkurser uppskattats förekomma gäldenärsbrott i 40–50 procent av fattigkonkurserna, varav 30–40 procent skulle avse dold, dvs. inte anmäld brottslighet.

Skulle förbudssanktionen regelmässigt tillämpas i samband med gäldenärsbrott skulle den alltså kunna bli rätt vanligt förekommande. Med hänsyn till att effektiviteten hos den nu föreslagna formen för konkursförvaltningen ännu inte kan bedömas går det dock givetvis inte att bedöma hur pass vanlig förbudssanktionen kan tänkas bli.

BRÅ anser emellertid att det hade varit värdefullt om kommittén sökt diskutera frågan om näringsförbudet varit tänkt att förekomma normalt

eller mera sällan som en kompletterande sanktion i samband med gäldenärsbrott. Särskilt tanken att konstruera näringsförbudet som bl. a. en särskild rättsverkan i anledning av gäldenärsbrott och eventuellt vissa andra brott skulle ha varit värd behandling. BRÅ har vissa sympatier för en lösning av sist nämnda slag. Fördelen härmed skulle vara att sanktionen skulle bli lättare att tillämpa med hjälp av de enkla och konkreta rekvisit som kunde användas för dessa fall. Men en sådan regel skulle också vara förenad med nackdelar, bl. a. att förbudet skulle kunna träda in först efter en ofta långvarig brottmålsutredning. Vidare föreligger vid sidan av en sådan regel ett klart behov av att kunna utnyttja sanktionen även i de fall där, av olika skäl, någon brottmålsprocess inte blir aktuell.

Givetvis kan man hysa tvekan i frågan om rätten att driva näring viss tid efter konkurs bör vara avhängig den allmänna lämplighetsbedömning som domstolen förutsätts göra enligt en regel av den typ kommittén föreslagit. Liknande regler finns emellertid på andra håll i svensk rätt, jfr lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. och bostadsförvaltningslagen.

Den av kommittén föreslagna lösningen har alltså förebilder. BRÅ anser sig kunna tillstyrka att en regel av i stort sett föreslagen utformning förs in i 199 b § konkurslagen. När effekterna av det nya förfarandet för konkursförvaltning så småningom kan avläsas bör verkningarna av regeln om konkurskarantän utvärderas. Då bör man pröva om denna sanktionsform är lämplig som en mer permanent och regelmässig reaktion mot konkursmissbruk och andra närliggande förfaranden.

Regeln i 199 b § konkurslagen bör innehålla de föreslagna kvalifikationerna "grovt" otillbörligt etc. och "grovt" åsidosatt etc. I dessa fall kan, särskilt då fråga är om en helt ny sanktion, finnas anledning att fordra att förbudet tillämpas med urskiljning. I de fall där gäldenären upprepade gånger förekommit i konkurser bör emellertid enligt BRÅ:s mening näringsförbud i större utsträckning träda in. Detta bör komma till klarare uttryck i lagtexten. Regeln skulle kunna formuleras enligt följande: "Är gäldenären - - - eller har han genom upprepade konkurser och vad i samband därmed förekommit visat sig olämplig att driva näringsverksamhet - - -". Även i dessa fall fordras dock ett inte obetydligt utrymme för domstolen att underlåta att tillämpa förbudet. Särskilt i de fall då fråga är om en personlig konkurs för sådana enskilda rörelseidkare som driver sin verksamhet utan biträde av flera än två årsanställda personer och i vars rörelse den årliga bruttoomsättningssumman understiger 200 000 kr., jfr 1 § bokföringslagen, torde ett näringsförbud ofta framstå som en meningslös eller olämplig sanktion. Sanktionen bör i sådana fall inte tillämpas så att den allvarligt hotar en persons försörjningsmöjligheter. Särskilt gäller detta givetvis de fria yrkesutövare, författare och konstnärer etc. som i bokföringslagens mening är näringsidkare. Det kan i sammanhanget för övrigt ifrågasättas om sanktionen näringsförbud bör utformas så att den kommer att innebära att även sådan verksamhet som bedrivs av sådana fria yrkesutövare förbjuds.

BRÅ anser att kommittén i allmänmotiveringen på ett utmärkt sätt redovisat de många olika omständigheter som bör kunna tillmätas vikt vid den samlade bedömningen av förbudsfrågan. BRÅ hade dock gärna sett att även sådana omständigheter som tidigare ackordsärenden och förekomsten av solidariskt betalningsansvar för skatt enligt 77 a § uppbördslagen m. fl. stadganden tagits upp. En närmare granskning av de allmänna domstolarnas praxis i fråga om solidariskt betalningsansvar för skatt skulle troligen ge en ytterligare belysning åt frågan om valet av tillämpningsområde för ett näringsförbud, liksom åt bulvanproblemet.

5.7 Riksskatteverket

I det framlagda förslaget är en grundförutsättning för att näringsförbud skall meddelas att konkurs har inträffat. Också i övrigt har förslaget starkt koncentrerats till förfaranden i samband med konkurs. RSV menar för sin del att även andra situationer där en rörelse avvecklas bör jämföras med konkurssituationen. Fattigkonkurs har hittills kunnat användas som ett sätt att utan risk för insyn avveckla ett bolag. Den föreslagna skärpta kontrollen av framför allt fattigkonkurser kan emellertid antas medföra att likvidationsinstitutet kommer till ökad användning i fortsättningen. Den planerade lagstiftningen bör ta större hänsyn till detta än som skett i betänkandet. I sammanhanget kan nämnas att åren 1977 och 1978 har totalt bl. a. 1924 resp. 1769 bolag upplösts genom konkurs, 898 resp. 1176 genom avslutad likvidation samt 294 resp. 100 genom nedlagd likvidation.

Det kan enligt RSVs mening t. o. m. ifrågasättas om inte likvidation, likaväl som konkurs, skall kunna initiera prövning om eventuellt näringsförbud. I alla händelser skall likvidation kunna påverka den samlade bedömningen av ärendet.

Enligt förslaget kan näringsförbud meddelas näringsidkare som *antingen* förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna *eller* på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare *eller* som genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näring.

Emellertid kan det inträffa att näringsidkare på annat sätt än genom upprepade konkurser kan visa sig uppenbart olämplig, utan att det är fråga om de två specialfallen som nämns först i paragrafen. Som anförts tidigare kan det t. ex. hända att konkursgäldenären tidigare agerat i samband med likvidation på sådant sätt att hans handlande kan i nu ifrågavarande avseende jämföras med inblandning i upprepade konkurser. Också andra jämförbara situationer kan tänkas, t. ex. en ackordssituation. RSV ifrågasätter därför om inte ordalydelsen i lagrummet bör ändras så att också fall, där konkursgäldenären på annat sätt än genom upprepade konkurser visat sig vara uppenbart olämplig, kan utgöra grund för beslutet om näringsförbud. Någon gång torde dessutom redan två konkurser böra kunna utgöra grund för sådant förbud men det är inte helt klart om detta ryms under ordalydelsen i förslaget.

5.7.1 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

De stränga krav för tillämplighet som 199 b § stipulerar, rimmar enligt kronofogdemyndighetens mening mindre väl med de i motiven exemplifierade fallen på förfaranden, som skall föranleda förbud. För att erhålla en större överensstämmelse mellan lagtext och motiv föreslås därför en text med följande lydelse. "Är gäldenären näringsidkare och har han förfarit otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller har han genom en eller flera konkurser eljest visat sig olämplig att driva näringsverksamhet..." Genom denna redigering har ordet "grovt" strukits på två ställen, benämningen "uppenbart" före olämplig att driva näringsverksamhet borttagits och "upprepade" konkurser utbytt mot "en eller flera". Efter denna omformulering får paragrafen en större räckvidd och blir det lättare att nå de mål som åsyftas med lagstiftningen.

5.7.2 Kronofogdemyndigheten i Malmö

I avsnitt 6.4.2 "Förutsättningar för förbud" redovisas en rad omständigheter som enligt kommittén bör leda till att näringsförbud meddelas. Kronofogdemyndigheten vill helt instämma i att de transaktioner, åtgärder m. m. som redovisas på sid. 75 m–78 m är omständigheter som skall leda till att näringsförbud meddelas. Det är ytterst värdefullt att kommittén tagit fram och som grund för näringsförbud särskilt betonat omständigheten att konkursgäldenären utnyttjat bristerna i gällande uppbördssystem och lödsutdräkten mellan en skatts eller avgifts förfalldag och dess restföring hos kronofogdemyndigheten. Som framgår av de redovisade fallen (avsnitt 4.2) är det ett genomgående tema i framför allt fattigkonkurserna, att skatte- och avgiftsskulden är de dominerande skuldposterna. Detta förhållande upprepas i konkurs efter konkurs med samma personer inblandade. Brottsförebyggande rådet har i en undersökning redovisat att skatteskulder och avgifter till det allmänna i genomsnitt utgjorde två tredjedelar av de totala skulderna i konkurserna. Det är alltså utomordentligt angeläget att det tillskapas möjligheter att ingripa mot näringsidkare som på sätt bl. a. redovisas under avsnitt 4.2 utnyttjat angivna brister i uppbördssystemet. Kronofogdemyndigheten ställer sig tveksam till om den av kommittén föreslagna lagtexten ger dessa möjligheter. Genom att i lagtexten använda rekvisitet grovt när det gäller otillbörliga förfaranden och åsidosättande av näringsidkares skyldigheter, är det enligt kronofogdemyndighetens uppfattning en överhängande risk för att man vid lagtillämpningen inskränker tillämpningsområdet på ett sådant sätt, att näringsförbud endast i undantagsfall kommer att meddelas. Om så blir fallet kommer den så efterlängta och i kampen mot den ekonomiska brottsligheten så viktiga lagstiftningen att bli mindre betydelsefull. För att förhindra detta och för att de i den allmänna motiveringen angivna förfarandena verkligen kommer att ligga till grund för näringsförbud, bör rekvisitet grovt tas bort ur lagtexten såväl beträffande de otillbörliga förfarandena som beträffande åsidosättandet av näringsidkares skyldigheter. Lagtexten bör således i aktuella delar få följande utformning: "... har han förfarit otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare ...".

Kronofogdemyndigheten vill i anslutning till det nu anförda kraftigt understryka, vad kommittén i inledningen till sitt betänkande betonar, nämligen att de myndigheter som idag kontrollerar gällande regler inte har tillräckliga resurser och att det ofta brister i information och samverkan mellan de myndigheter som har att gemensamt bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Det är utomordentligt viktigt att betona, att det inte räcker med att enbart lagstifta, det gäller också att ge de tillämpande myndigheterna tillräckliga resurser samt att samordna dessa resurser.

5.7.3 Kronofogdemyndigheten i Östersund

Enligt förslaget skall som grundförutsättning gälla, att konkurs har inträffat. Som antytts är det enligt KFM:s mening tydligt att näringsförbud måste kunna meddelas även med anledning av iakttagelser som görs i samband med likvidation av juridisk person. Tillsynsmyndighet i konkurs måste ges befogenhet att gå in och granska t. ex. ett aktiebolag under pågående likvidation. Inom Brottsförebyggandet Rådet (BRÅ) lär övervägas förslag om regler av innehåll att likvidation måste leda till bouppteckning och edgång liksom vid konkursförfarande.

Vad gäller de särskilt beskrivna rekvisiten – "grovt otillbörligt" m. m. – har kommittén lämnat en utförlig exemplifiering som KFM inte har

något att erinra mot. Emellertid synes olika beskrivna rättshandlingar och andra typförfaranden inte alltid korrespondera mot lagtextens ordalydelse om att gäldenären *grovt* åsidosatt sina förpliktelser eller eljest visat sig *uppenbart* olämplig. De understrukna kvalificerande uttrycken kan leda till en inte önskvärd tolkning och tillämpning. Under alla förhållanden är det av preventiva hänsyn motiverat att ändra lagtexten genom att utesluta orden "grovt" och "uppenbart".

5.8 Handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Växjö, Visby, Malmö, Gävle och Skellefteå

Enligt handelskamrarnas mening bör dock lagtexten ges en mer preciserad utformning än som nu är fallet. Bland annat kan den föreslagna lagtexten ge intrycket av att upprepade konkurser i sig kan föranleda näringsförbud, vilket rimligtvis inte kan vara avsikten. — —

5.9 Näringsfrihetsombudsmannen

Det föreslagna näringsfrihetsförbudet har utformats som en generalklausul. Det ankommer på rättstillämpningen att ge vägledning om förbudets innehåll och innebörd. Konkurslagskommittén har i utredningen utvecklat synpunkter och överväganden om det föreslagna förbudets innehåll och innebörd som — om de vinner statsmakternas gillande — kan vara till god vägledning för rättstillämpningen. Det är tvivelsutan av stort värde att det i lagförarbetena finns väl utvecklade synpunkter om olika situationer då näringsförbud bör tillämpas.

5.10 Arbetsmarknadsstyrelsen

AMS anser att kommitténs förslag till förutsättningar för näringsförbud — som bland annat inte kräver upprepade konkurser i kvalificerade missbruksfall — är lämpligt utformat liksom förslaget angående förbudets innebörd och förbudstidens längd.

5.11 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen anser i likhet med kommittén att en grundförutsättning för att näringsförbud enligt konkurslagen skall kunna meddelas måste vara att konkurs inträffat. Som ytterligare förutsättningar för näringsförbud skall enligt kommitténs förslag gälla, att näringsidkare har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt har grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller att han genom upprepade konkurser eljest har visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Härav framgår att den föreslagna bestämmelsen har karaktär av generalklausul. Det torde emellertid vara svårt att i lagtext närmare precisera förutsättningarna för näringsförbud, varför länsstyrelsen ej anser sig ha anledning rikta någon anmärkning mot förslaget i denna del. Emellertid vore det värdefullt om det i förarbetena till den föreslagna bestämmelsen mer konkret utvecklades vilka omständigheter som bör tillmätas betydelse vid prövningen av näringsförbud. Sådana omständigheter, som enligt länsstyrelsens mening borde utgöra skäl för näringsförbud är om näringsidkaren har

dömts för brott mot 80, 81 §§ uppbördslagen eller 7- 10 §§ skattebrottslagen.

åtalats för uppbördsbrott, skattebrott eller bokföringsbrott.

underlåtit att avge deklARATIONER,

underlåtit att avlämna arbetsgivaruppgift och kontrolluppgift,

underlåtit att låta registrera sig hos berörda skatteavgiftsmyndigheter samt

utnyttjat svart eller grå arbetskraft.

Länsstyrelsen vill understryka att denna uppräknning inte är uttömmande. Även andra handlingssätt, av vilka en del finns angivna i betänkan- det, bör tillmätas betydelse vid förbudsprövningen.

Kommittén har i flera sammanhang gett uttryck för uppfattningen att näringsförbud inte, i vart fall på sikt, torde komma att aktualiseras särskilt ofta, eftersom bestämmelsen är inriktad endast på grövre missbruk av näringsfriheten. Länsstyrelsen har för sin del kunnat konstatera att missbruk av konkursinstitutet förekommer i sådan omfattning att näringsförbud torde kunna komma att aktualiseras i betydligt fler fall än vad kommit- tén synes ha utgått från. En alltför restriktiv tillämpning med inriktning endast på ett fåtal grova fall skulle dessutom vara otillräckligt såväl med hänsyn till förbudets direkta som preventiva effekter. Det vore därför enligt länsstyrelsens mening värdefullt om det av kommittén förordade synnerligen snäva tillämpningsområdet i någon mån vidgades, vilket borde komma till uttryck i motiven för lagstiftningen.

5.12 Utredningen (1973: 01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen

Kommittén har enligt sina tilläggsdirektiv varit bunden till konkursrät- ten. Man har därför med utgångspunkt i nuvarande förbud enligt 199 a § konkurslagen att under konkurs driva bokföringspliktig näringsverksamhet funnit det lämpligt att utsträcka näringsförbudet att gälla även för tid efter det att konkursen avslutats. Sådant förbud föreslås kunna följa om bokfö- ringspliktig näringsidkare har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som har ålegat honom som näringsid- kare eller eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet genom att upprepade gånger ha förekommit i konkurser. En grundförut- sättning för samtliga dessa fall är att konkurs inträffat.

De angivna villkoren för beslut om näringsförbud kan delas in i två grupper. Till den ena gruppen hänförs huvudsakligen brottsliga förfaran- den och till den andra villkor som är knutna till gäldenärens förmåga och skicklighet att driva näringsverksamhet.

USS godtar i princip kommitténs förslag att i nuläget föra in bestämmel- ser om ett utvidgat näringsförbud med konkursrättslig anknytning men anser att de objektiva villkoren för ett sådant förbud bör ges en delvis annan utformning.

Enligt USS bör ett näringsförbud som har konkursrättslig bakgrund rikta sig mot sådana personer som i samband med konkurs gör sig skyldiga till ekonomiska brott, främst gäldenärsbrott enligt 11 kap. brottsbalken men även brott enligt skattebrottslagen, varusmuggningslagen, valutalagen och uppbördsförfattningarna. Ett näringsförbud som grundar sig på allmänna företagsekonomiska, marknadsmässiga eller andra därmed jämförliga överväganden bör inte införas i förevarande sammanhang. En person kan nämligen vara klart olämplig att idka näringsverksamhet genom att begå

grova brott av ekonomisk karaktär eller visa sig inkompetent i största allmänhet utan att han för den skull behöver råka i konkurs. En sådan lagstiftning bör dock vila på en mer allsidig utredning än den som kommittén enligt sina direktiv har haft att företa. USS vill emellertid kraftigt understryka det angelägna i att denna fråga snarast regleras genom lagstiftning.

— — —
Arne Bækkevolds och Johan Hirschfeldts avvikande mening:

Vi delar inte USS-utredningens uppfattning att nu införa sanktionen näringsförbud men att göra den helt beroende av om gäldenären döms för vissa brott i samband med konkurs. Om en näringsförbudssanktion nu införs bör den, i likhet med vad konkurslagskommittén föreslagit, kunna utdömas efter en lämplighetsprövning utanför straffrättens ram.

Vi menar bl. a. att man får räkna med fall där åtal av olika skäl inte kan eller bör komma ifråga eller där gäldenären inte kan fällas för brott som har samband med den aktuella konkursen men där ett näringsförbud utdömt på grundval av en lämplighetsprövning kan vara väl så motiverat som i de fall där han dömts för sådant brott. Vidare bör man inte bortse från att brottsutredningen och domstolsprocessen i brottmålet kan bli langvarig och att utredningen i näringsförbudsfrågan, liksom domstolsprövningen därav, därigenom kan bli fördröjd även om en möjlighet till interimistiskt beslut öppnas. Den prövning efter lämplighet och skälighet som konkurslagskommitténs förslag förutsätter kan för övrigt inte heller undvaras i ett system där näringsförbudet direkt knyts till vissa brott.

5.13 Sveriges advokatsamfund

Enligt kommitténs förslag skall näringsförbud kunna meddelas icke blott den, som förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare, utan även den, som genom upprepade konkurser eljest visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet.

Samfundet ifrågasätter om det kan anses påkallat att medtaga det senare av de uppställda rekvisiten. Enligt vad som uttalas på sidan 77 under avsnittet Allmän motivering åsyftar kommittén fall där upprepade konkurser beror på oförmåga att driva företag. Samfundet utgår från att en gäldenär, som dokumenterat sin inkompetens genom upprepade konkurser, också saknar förmåga att på nytt tillvinna sig det förtroende från leverantörer och andra kreditgivare som är en förutsättning för fortsatt näringsverksamhet. Under sådana förhållanden skulle näringsförbud sakna självständig betydelse som hinder mot fortsatt näringsverksamhet. Rent principiellt synes det dessutom stötande att den rena inkompetensen skall föranleda samhällets ingripande. Emellertid anför kommittén å sidan 104 under avsnittet Specialmotivering, att vid bedömningen av om någon är uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet sådana förfaranden som faller inom det kriminaliserade området inte sällan torde komma i betraktande. Ej heller det senast anförda motiverar emellertid ett bibehållande av det generella olämplighetsrekvisitet, emedan de förfaranden som utgör brott undantagslöst torde kunna hänföras under något av de båda först nämnda rekvisiten.

Samma principiella betänkligheter, som i det föregående anförts mot tillgripande av näringsförbud i inkompetensfallen, möter givetvis ej mot att näringsförbud skall kunna tillgripas som en reaktion mot kriminalitet. Det

kan sålunda med visst fog hävdas att – i vart fall upprepade – såsom gäldenärsbrott kriminaliserade handlingar av en näringsidkare borde medföra förverkande av den allmänna rätten att driva näring. Å andra sidan låter det sig också sägas att även annan omfattande och upprepad ekonomisk brottslighet borde kunna medföra sådant förverkande.

På grund av vad ovan sagts är det samfundets uppfattning att näringsförbud borde kunna accepteras som en följd av kriminaliserade förfaranden. En sådan påföljd vid sidan av de normala brottspåföljderna bör dock utkrävas under samma rättssäkerhetsgarantier som omgärdar rättsskipningen på straffrättens område. Detta synes desto mer angeläget, som ett näringsförbud ofta för den enskilde kan vara ett allvarigare ingrepp än de nuvarande straffsanktionerna för gäldenärsbrott eller annan ekonomisk brottslighet.

5.14 Föreningen Sveriges statsåklagare

Såsom förutsättning för näringsfrihet föreslås i 199 b § KL – utöver att konkurs skall ha inträffat – att gäldenär, ställföreträdare eller faktisk ledare av juridisk person skall ha förfarit "grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt *grovt* åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. – (Här bortses i detta sammanhang från näringsförbud på grund av gäldenären visat sig *uppenbart* olämplig att driva näringsverksamhet). – Detta synes innebära att i de allra flesta fall där näringsförbud blir aktuellt har brottsligt förfarande konstaterats. Motiven (sid 75–77) ger stöd för ett sådant antagande. Eftersom lagstiftningen aktualiserats av den moderna ekonomiska brottsligheten är det konsekvent. I det av kommittén förordade systemet med snabb utredning, snabbt förfarande, endast en dömande instans utan möjlighet att överklaga är det nödvändigt att ställa så kvalificerade krav för att näringsförbud skall kunna meddelas. Detta hindrar icke att näringsförbud bör kunna meddelas även den som visar sig *uppenbarligen* inkompetent att driva företag genom att flera gånger vara inblandad i konkurser.

5.15 Föreningen Sveriges åklagare

Kommittén föreslår att näringsförbud skall kunna meddelas gäldenär som förfarit *grovt* otillbörligt mot borgenärerna eller som på annat sätt *grovt* åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Med hänsyn till vikten av att samhället får erforderlig möjlighet att med kraft ingripa mot illojala förfaranden är det angeläget att möjligheterna att utnyttja det föreslagna institutet inte görs alltför snäva. Det beslutande organet bör sålunda inte låsas för hårt genom lagtexten. Föreningen anser därför att ordet *grovt* bör kunna utgå i det föreslagna stadgandets första led och att i det andra ledet samma ord utbytes mot ordet *allvarligt*.

5.16 Föreningen Sveriges kronofogdar

Enligt förslaget skall som grundförutsättning gälla, att konkursbeslut fattats. Det är också naturligt att ett näringsförbud formas utifrån kriteriet att den som skall träffas med förbudet är eller varit försatt i konkurs. Det måste emellertid observeras, att gällande regler om likvidation innesluter ännu större möjligheter för bolagsmän och andra att ostört avveckla en rörelse, som drivits i direkt illojalt syfte. Det är enligt Föreningens uppfatt-

ning nödvändigt att skapa möjligheter att meddela näringsförbud även med utgångspunkt från de iakttagelser, som görs under likvidation av juridiska personer. En hård bindning av näringsförbudet till konkurs kan också antas medföra, att man söker kringgå förbudssystemet genom att föranstalta om likvidation i t. ex. de fall där man nu inger egen ansökan om försättning i konkurs. Tillsynsmyndigheten har visserligen f. n. små möjligheter att granska t. ex. ett aktiebolag under pågående likvidation. Inom Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) kan man emellertid komma att överväga förslag om att likvidationsförfarandet skall samordnas med konkursreglerna så att likvidationsbeslut skall följas av bouppteckning och edgång. I samband med att kontrollen av likvidationerna skärps måste uppenbarligen tillsynsmyndigheten ges befogenhet att när som helst under pågående likvidation gå in och granska företaget och dess företrädare.

Kommittén har i sin kommentar till de olika rekvisiten i den föreslagna lagtexten relativt åskådligt exemplifierat de typförfaranden, som skall kunna leda till näringsförbud. Föreningen har inte något väsentligt att erinra eller tillägga i fråga om de i motiven angivna förutsättningarna för förbud, men dessa synes inte korrespondera mot lagtextens ord om att gäldenären skall ha förfarit *grovt* otillbörligt eller *grovt* åsidosatt sina förpliktelser eller eljest visat sig *uppenbart* olämplig. De understrukna kvalificerande uttrycken kan leda till en inte åsyftad och alltför snäv tolkning samt tillämpning av näringsförbudet. För att inte värdet av den föreslagna reformen skall förringas måste enligt Föreningens uppfattning orden "grovt" och "uppenbart" utgå ur lagtexten. Som Föreningen tidigare framhållit föreligger starka skäl att söka ge näringsförbudet en kraftig preventiv verkan. Den närmare innebörden av kvalifikationerna för näringsförbudet måste inom detta nya rättsområde bestämmas i den praktiska rättstillämpningen.

5.16.1 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Östra Sverige

Vad som då oroar är den praxis och tillämpning av lagstiftningen som kan komma att utbildas när utredningen bedömer att "det torde inte bli särskilt vanligt att näringsförbud enligt 199 b § i förslaget meddelas" (s. 94). På kronofogdemyndigheterna upplevs det säkerligen som behövt i ett stort antal fall med näringsförbud, i vart fall i nuläget. Utredningen nämner ett antal exempel på omständigheter som skulle beaktas vid ett förbudsmeddelande. Men det är mycket svårt att bilda sig en uppfattning om "toleransgränsen".

5.16.2 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Västra Sverige

I 199 b § i förslaget ställs så hårda krav för tillämplighet att syftet med lagen knappast kan uppnås.

5.17 Landsorganisationen i Sverige

Utgångspunkt måste härvid vara att näringsförbud skall vara en vanlig följd av en konkurs, men LO ifrågasätter om inte näringsförbud även skall kunna meddelas i andra situationer. Ett sådant fall kan vara om en näringsidkare blivit fälld för grova skattebrott. Som en följd härav måste även andra än tillsynsmyndigheten, exempelvis arbetstagarorganisation, lokal skattemyndighet, skattedomstol, riksförsäkringsverket, riksskatteverket eller allmän domstol, erhålla möjlighet att inge anmälan till NO. — —

5.18 Tjänstemännens centralorganisation

TCO vill emellertid understryka att det ur arbetstagar synpunkt är särskilt viktigt att näringsidkarens egenskaper som arbetsgivare på ett mer uttryckligt sätt får tas med vid bedömningen. Det är långt ifrån ovanligt att samma personer som visat samvetslöshet mot sina borgenärer, bristande respekt för skattelagstiftningen m. m. också visat sig vara klart olämpliga som arbetsgivare. Bristande respekt för ingångna kollektivavtal samt för den arbetsrättsliga lagstiftningen kännetecknar ofta denna grupp. En allmän nonchalans mot arbetstagarnas enskilda och kollektiva intressen är alltför vanlig.

Det framstår därför som ett önskemål från TCO att det ytterligare understrykes att näringsidkarens beaktande av arbetstagarintressen både ur de enskildas och ur facklig synvinkel får utgöra en viktig omständighet vid bedömningen av huruvida och i vilken omfattning näringsförbud skall meddelas. — — —

5.19 Svenska arbetsgivareföreningen

Enligt föreningen är kommitténs förslag i fråga om näringsförbudets närmare omfattning och innebörd väl avvägt. Detta gäller inte minst därigenom att vederbörlig hänsyn får anses ha tagits till intresset av att den fria näringsverksamheten inte otillbörligt inskränks. Föreningen har därför inget att erinra mot att förslaget genomförs.

5.20 Sveriges industriförbund

I fråga om förutsättningarna för näringsförbuds meddelande framstår det för förbundet som en självklarhet att endast sådana handlanden som betraktas som uppenbara fall av illojalitet skall kunna leda till ett förbud. Kommitténs inställning härvidlag torde vara densamma. Oaktat detta vill förbundet betona vikten av att den framtida tillämpningen av näringsförbudsinstitutet blir ytterligt måttfull och präglas av en insikt om att det är i de klara missbruksfallen, som ett näringsförbud skall användas.

Orsakerna till en konkurs kan vara många. Trots betydande ansträngningar och personliga uppoffringar kan ändå ett företag vara tvunget att gå i konkurs. Den dagsaktuella situationen visar, att vissa branscher drabbas av konjunkturnedgångar med åtföljande företagsnedläggelser, vilka för bara några år sedan framstod som högst osannolika. Regionala sysselsättnings svårigheter kan också leda till att företagen får problem med att driva verksamheten vidare. Exemplet visar att ett företags konkurs kan vara betingad av omständigheter över vilka den enskilde inte kan råda och som måste beaktas då frågan om näringsförbud prövas.

Ett företags existens och fortsatta expansion är ofta betingad av satsningar och investeringar, som från den utgångspunkten att framtiden aldrig är helt förutsebar, kan sägas bära ett mått av osäkerhet och utgör ett risktagande. I detta sammanhang är det för förbundet angeläget att betona, att företagsamheten för sin kontinuitet och vidareutveckling med nödvändighet är beroende av att ett visst mått av risktagande sker. Tillämpningen av reglerna om näringsförbud får aldrig ens visa ansatser till att utvidga förbudsinstitutet till områden, som ligger utanför de rena missbruksfallen. Skulle något sådant ske finns en uppenbar risk för allvarliga konsekvenser för näringslivet och därmed också för hela samhället. Dugliga människor

skall inte behöva tveka inför att starta näringsverksamhet eller att åta sig ett uppdrag inom ledning för ett företag, därför att risk finns för att vederbörande drabbas av ett näringsförbud om en konkurs sedermera skulle inträffa. Det förekommer också, att personer som anses som speciellt kunniga på området förmås att gå in i ledningen för att mer eller mindre försöka "rädda" svårt utsatta företag. Detta sker oaktat att uppdraget är ytterst krävande och risken för konkurs höggradig. Härvid står inte bara företagets egna intressen på spel utan också, i lika hög grad, samhällets och inte minst de anställdas. Det framstår som angeläget, att den faktiska möjligheten till sådana samhällsnyttiga insatser inte beskärs genom förslaget. Klara motivuttalanden bör alltså finnas på att sedvanlig -- som seriös betraktad -- näringsverksamhet ej skall drabbas genom den nu föreslagna lagstiftningen.

5.21 Sveriges hantverks- och industriorganisation -- familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Såsom första förutsättning för ett näringsförbud föreslås att konkurs skall ha inträffat. Denna förutsättning tillstyrkes.

I övrigt föreslås att näringsförbud skall kunna bli aktuellt om gäldenären har förfarit grovt otillbörligt mot borgenären såsom näringsidkare eller om han har genom upprepade konkurser visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Enligt organisationernas uppfattning är dessa förutsättningar för näringsförbud inte tillräckligt fast avgränsade samtidigt som de preciseringar som görs i den allmänna motiveringen och specialmotiveringen inte är tillfyllest. Som angivits ovan bör möjligheten att besluta om näringsförbud begränsas p. g. a. näringsförbudets allvarliga verkningar för den enskilde.

Enligt organisationernas uppfattning kan det vid enstaka konkurser inte vara tillräckligt att gäldenären begått brottslig handling såsom oredlighet eller värdeslöshet mot borgenär för att näringsförbud skall kunna bli aktuellt. I sådana sammanhang måste också krävas att personen byggt upp en sådan juridisk konstruktion för näringsverksamheten att t. ex. maskiner och andra tillgångar har gjorts oåtkomliga för borgenärerna under det att en betydande del av de i verksamheten uppkomna kostnaderna styrts och samlats hos ett bolag, som i stort sett saknar tillgångar. Organisationerna anser därför att en nödvändig förutsättning för näringsförbudet vid enstaka konkurstillfällen skall vara att personen beretts betydande ekonomisk vinning genom konkursen samt att konkursen orsakats av eller inträffat i anslutning till ett brottsligt handlande.

Vid upprepade konkurser bör kraven kunna sättas något lägre. Ett minimikrav för att näringsförbud skall få meddelas är, enligt organisationernas uppfattning, dock att vederbörande beretts ekonomisk vinning eller annan fördel genom de företagna transaktionerna i samband med konkurserna samt att han handlat i avsikt att undandra borgenärerna eller det allmänna betydande belopp. I det sistnämnda fallet torde det dock räcka med att personen insett eller bort inse att förfarandet skulle kunna få en sådan effekt.

Enligt förslaget skall näringsförbud också kunna meddelas om personen genom upprepade konkurser visat sig uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet. Organisationerna anser inte att det är motiverat med näringsförbud endast av detta skäl. Om näringsidkaren inte har någon vinning av konkurserna och icke heller undandrar borgenärerna eller det allmänna

betydande belopp torde vederbörande mest skada sig själv genom konkurs. De av kommittén gjorda undersökningarna motiverar inte heller ett näringsförbud i detta fall.

Kommittén diskuterar inte vilka kriterier som skall tillämpas om flera olika personer kan ifrågakomma för förbud efter en bolagskonkurs. I specialmotiveringen anges dock att man utifrån de faktiska förhållandena skall avgöra vem som skall meddelas förbudet. Det anges också att inget hindrar att flera personer meddelas förbud. Enligt vad vi anført ovan anser vi att näringsförbudet endast skall kunna meddelas de personer som faktiskt haft vinning av konkursen.

Organisationerna anser således att de förutsättningar för näringsförbud som kommittén föreslår bör skärpas betydligt. Kommittéförslaget tillstyrkes således inte i den nuvarande utformningen.

6 Förbudets innebörd

6.1 Riksåklagaren

För att inte ett näringsförbud skall få alltför vittgående konsekvenser för den enskilde bör det finnas en möjlighet att besluta om partiellt förbud. Det kan nämligen finnas situationer där hinder inte bör möta mot att gäldenären ges utrymme för annan verksamhet som han driver utanför de traditionellt konkursbenägna branscherna. Härigenom skulle förbudsvapnet kunna användas på ett mera nyanserat sätt. Alternativet kan annars bli att man i gränsfallen avstår helt från att meddela i och för sig befogade förbud.

6.1.1 Överåklagaren i Stockholm

När det gäller den föreslagna regleringens materiella innehåll finns följande att förta. En genomgående erfarenhet av den icke seriösa ekonomiska näringsverksamheten är, att den ofta sköts med hjälp av olika bulvaner och i formen av fåmansbolag. Kommittén har varit medveten härom och föreslår att för juridiska personer skall personkretsen, som kan bli föremål för näringsförbud, omfatta inte bara dem som innehaft den formella ledningen utan även dem som innehaft den reella ledningen. Här uppkommer i praktiken ofta stora bevissvårigheter. Då det emellertid är av synnerligen stort samhällsintresse att rätt person drabbas av förbudet – ofta är det ekonomiskt starka personer som figurerar i bakgrunden utan att varken formellt eller reellt framstå såsom ingående i ledningen – anser jag att det finns skäl att överväga om personkretsen inte också borde omfatta dem, som har eller senare än ett år innan konkursansökningen innehaft det dominerande ekonomiska intresset i den juridiska personen. I konsekvens härmed skall ett sådant förbud också medföra, att den drabbade under aktuell tid icke får ha något dominerande ekonomiskt intresse i sådan juridisk person som driver näringsverksamhet av angivet slag.

6.1.2 Länsåklagaren i Kopparbergs län

I och för sig finns inget att erinra mot konstruktionen av förbudet. – – –

Vad kommittén anført beträffande näringsförbud för ställföreträdare för juridiska personer framstår såsom något motsägelsefullt. Aktiebolagen består till stor del av fåmansbolag med 1–3 personer i styrelsen. Principi-

ellt lär ingen – såsom kommittén tydligen funnit – kunna tvingas att sälja sina aktier. Meningen är enligt betänkandet inte att genom näringsförbudet göra något intrång i den rätt som vederbörande har på grund av sin egenskap av andelsägare. Näringsförbudet skall enligt förslaget rikta sig mot att t. ex. en aktieägare utövar de funktioner som tillkommer ställföreträdare. Ett förbud som riktar sig mot innehavaren av aktiemajoriteten i ett aktiebolag innebär enligt förslaget att aktieägaren inte kan registreras såsom ställföreträdare.

Vad sålunda anförts beträffande näringsförbud mot ställföreträdare för juridiska personer måste enligt min mening ge anledning till tvekan om förbudets innebörd. De flesta aktiebolag är småföretag med 1–3 personer i styrelsen av vilka ofta en har en helt överväldigande aktiemajoritet. Troligen är i de flesta av dessa bolag bolagsstämman en proformaepisod som endast framgår av ett tämligen intetsägande protokoll. Beslutsprocessen i dessa bolag är ofta lika primitiv som i ett enmansföretag, som icke drivs i form av aktiebolag. Den mot vilken näringsförbudet riktas kan inte fråntagas den makt, som hans aktieinnehav berättigar honom till och han har kanske "kassan på fickan". Blir det då av näringsförbudet realiter kvar något annat än en namnteckning? Är oklarare blir sammanhanget om man laborerar med något slags bulvanförhållande. Enligt betänkandet torde för att ett sådant förhållande skall anses föreligga krävas att den, som valts till styrelseledamot, vid förvaltningen av bolagets angelägenheter handlar efter kontinuerliga direktiv från den som meddelats näringsförbud eller att förvaltningsåtgärder kräver dennes samtycke. I en sådan situation skulle alltså styrelseledamoten (bulvanen) kunna dömas för medhjälp till överträdelse av meddelat förbud. Man måste fråga sig om detta kan vara rimligt. Ägarintresset är förbundet med skyldigheter, t. ex. skattskyldighet för delägarna i småföretag. Härmed bör följande motsvarande ansvar för företaget. Vidare är det tänkbart att den som meddelats näringsförbudet kontinuerligt ger direktiv som maximalt är till fördel för bolaget och dess borgenärer. Ett näringsförbud synes icke förenligt med gällande associationsrättsliga principer.

6.2 Malmö tingsrätt

Ehuru tingsrätten sålunda föreslår ändringar i lagförslaget för att öka möjligheten att använda näringsförbud i brottsförebyggande syfte, vill tingsrätten å andra sidan påpeka att det föreslagna näringsförbudet är kategoriskt och att möjlighet saknas att dispensera från eller ändra detta, bortsett från möjligheten att helt upphäva förbudet. Fall kan tänkas då det skulle vara obilligt mot en person som meddelats näringsförbud att hindra honom från att driva näringsverksamhet i obetydlig skala inom ett helt annat område än det där han förut varit verksam. En förutvarande byggnadsentreprenör vill t. ex. starta eller överta en mindre kioskförelse. Tingsrätten föreslår därför att möjlighet införas att även delvis häva ett näringsförbud eller att lämna dispens från förbudet utan att detsamma häves.

6.3 Riksskatteverket

Som skäl för bestämmelsen att i ett beslut om näringsförbud kunna fastställa ett senare datum för ikraftträdande har anförts att den som drabbas av förbudet har ett berättigat intresse av att få vidta åtgärder för att avveckla de uppdrag han innehar.

Förbud enligt 199 b § meddelas endast den som gjort sig skyldig till grovt otillbörliga förfaranden. I bedömningen ligger att man kan befara sådana förfaranden också i fortsättningen. Säsom angetts i betänkandet bör ärendena handläggas skyndsamt.

Enligt RSVs mening är det inte lämpligt att man, samtidigt som det konstateras att vederbörande är uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet, ger personen i fråga möjlighet att under viss tid verka helt oförhindrat. Med kännedom om den förslagenhet som inte sällan visas i samband med ekonomisk brottslighet kan det befaras att fristen fram till beslutets ikraftträdande skulle kunna missbrukas.

Enligt RSVs mening får intresset av att kunna avveckla olika uppdrag i stället tillgodoses t. ex. genom att det i beslutet anges "... åtgärder för avveckling av uppdrag i ... AB får vidtas fram till ...".

6.3.1 Kronofogdemyndigheten i Karlstad

Näringsförbudet är i förslaget helt och hållet knutet till nya bokföringslagens näringsidkarbegrepp. Denna lag innefattar även rörelser av mycket begränsad omfattning, medan jord- och skogsbruk av betydande omfattning lämnas utanför. Myndigheten ifrågasätter därför denna strikta koppling till bokföringslagen, ehuru detta lagtekniskt klart och tydligt avgränsar näringsförbudets innebörd.

6.4 Patent- och registreringsverket

— — — Det kan emellertid ifrågasättas om förslaget om näringsförbud, med den utformning det fått, är ägnat att ge verklig effekt.

När det gäller näringsverksamhet i bolagsform föreslås ingen begränsning av möjligheterna att inneha andelar eller aktier. Kommitténs undersökningar av upprepade konkurser visar dock att det inte är alltför ovanligt att den person som får antas ha ett avgörande inflytande över ett bolag inte ingår i bolagets styrelse. Kontrollen utövas istället i åtskilliga fall via aktieinnehavet.

Enligt patentverkets mening kan ett förbud med den föreslagna innebörden leda till att kontrollen över bolagen i större utsträckning än idag kommer att utövas via aktieinnehavet. Detta kan medföra att förbudet får en ytterst begränsad praktisk betydelse.

Kommittén har framhållit de praktiska problem som uppstår om näringsförbudet skall inskränka även rätten att inneha aktier eller andelar. Bland annat har påpekats att aktieinnehav i sådana bolag som är aktuella i detta sammanhang inte registreras hos någon myndighet eller institution. Om man vill ha ett effektivt näringsförbud kan man därför vara nödsakad att införa en möjlighet till kontroll av den av näringsförbudet drabbades aktieinnehav. Detta förutsätter ytterligare utredning.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att möjlighet till kontroll av ägarförhållandet i fåmansföretag kan komma att erbjudas genom det "referensregister" som håller på att byggas upp vid arbetet med rationalisering av skatteadministrationen. Det kan anses troligt att de bolag som förekommer i samband med konkursmissbruk mycket ofta är av det slag som i kommunalskattelagen definieras som fåmansföretag och där ägarförhållandena på grund av detta kommer att bli föremål för registrering.

Patentverket är medvetet om de problem som kan uppstå om näringsförbud skall medföra en skyldighet att avyttra aktier. Ett alternativ till avyttring kan vara förbud mot att utöva den rösträtt som är förbunden med

aktieinnehavet. Även denna fråga behöver belysas genom en närmare utredning.

6.5 Sveriges domareförbund

Vad gäller det föreslagna förbudets utformning vill förbundet ifrågasätta om förbudet alltid skall meddelas för angiven tid i absolut form utan möjlighet till uppmjukning i något avseende. Visserligen skall enligt 199 c § tredje stycket konkurslagen beslut kunna hävas när särskilda skäl föranleder det, och som exempel på hävningsfall anförs (s. 106) att vederbörande under förbudstiden ärver en mindre rörelse. Det beslutande organet förefaller dock få alltför snäva möjligheter, om det inte – i stället för att bara kunna välja mellan totalt förbud eller icke förbud respektive hävande av förbud eller helt avslag å ansökan härom – skulle kunna undantagsvis få medge den som meddelas förbud att t. ex. bedriva just sagda mindre rörelse men ingen annan.

6.6 Föreningen Sveriges statsåklagare

Statsåklagarföreningen biträder kommitténs bestämning av innebörden av näringsförbudet i den föreslagna 199 b § och i straffbestämmelsen i 212 §. – – –

6.7 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Bergslagen

Näringsförbudet är i förslaget helt och hållet knutet till nya bokföringslagens näringsidkarbegrepp. Denna lag innefattar även rörelser av mycket begränsad omfattning, medan jord- och skogsbruk lämnas utanför, även om dessa är av betydande omfattning. Myndigheten ifrågasätter därför denna strikta koppling till bokföringslagen, ehuru detta lagtekniskt klart och tydligt avgränsar näringsförbudets innebörd.

6.8 Landsorganisationen i Sverige

När det gäller kontrollen bör särskilt bulvanproblemet beaktas. Enligt LOs mening måste det närmare framgå efter vilka kriterier man skall fastställa att ett bulvanförhållande föreligger. Eftersom förbudet inte avses täcka själva aktieägandet, uppstår speciella bulvanproblem. En oseriös person kan genom bolagsstämman i praktiken fortsätta med näringsverksamhet så länge man inte kan visa att bolagsstämman sätter otillbörliga gränser för den verkställande ledningens verksamhet. LO anser att lagförslaget på denna punkt riskerar att bli ett slag i luften, om inte aktieinnehav som svarar mot en väsentlig andel i företaget förbjuds.

6.9 Tjänstemännens centralorganisation

En brist i utredningens förslag är att ett näringsförbud i praktiken kan kringgåas genom att det högsta beslutande organet bolagsstämman – kan sätta "lämpliga" personer att leda bolagets verksamhet. Enligt TCOs uppfattning bör konkurslagskommittén i denna del ytterligare överväga förstärkningar i lagtexten och motivskrivningarna.

6.10 Sveriges grossistförbund

När det gäller förbudets innebörd och förbudstidens längd har vi inga invändningar mot kommitténs förslag.

6.11 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Organisationerna tillstyrker kommitténs förslag beträffande näringsförbudets innebörd med det tillägget att detsamma även skall förhindra näringsverksamhet med hjälp av bulvaner i de fall denna inte sker i bolagsform.

6.12 Lantbrukarnas riksförbund

Förslaget innebär att marknadsdomstolen i sitt beslut för att engagemang i juridiska personer skall hinna avvecklas skall kunna fastställa viss senare dag från vilken ett beslut om näringsförbud skall gälla.

Av motiveringen framgår inte om kommittén i samband härmed har prövat frågan om möjlighet för marknadsdomstolen att i beslutet om näringsförbud i stället för förordnande om senare ikraftträdande av förbudet vid sidan av eller i stället för detta undanta något eller några engagemang av ovanstående typ från förbudet. Enligt LRFs mening bör en regel av sådant innehåll övervägas.

6.13 Sveriges Ackordscentral

Vid sin granskning av förslagets olika lagregler har ackordscentralen funnit sig kunna godtaga dem som hänför sig till innebörden av näringsförbud och förbudstidens längd samt till påföljderna.

7 Förbudstidens längd

7.1 Överåklagaren i Stockholm

Kommittén har föreslagit att ett förbud skall kunna meddelas för en tid av högst fem år räknat från dagen för beslutet – undantagsvis från en senare tidpunkt (199 b 1 st och 199 c § 2 st KL). Med hänsyn till kommitténs uppfattning, att förbud endast förväntas meddelas i ett fåtal väl kvalificerade fall synes denna tid kort. Det bör i fall av mycket grov otillbörlighet eller upprepade brott mot meddelat förbud finnas utrymme för att meddela förbud under avsevärt längre tid än fem år – förslagsvis tio år. Enligt kommitténs förslag (199 c § 3 st KL) skall för övrigt ett meddelat förbud kunna hävas efter ansökan av den drabbade. Detta medför att den som drabbas av ett långt förbud har möjlighet att, t. ex. genom att gottgöra sina tidigare borgenärer, själv medverka till att förbudet kan avkortas.

7.2 Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt

— — — Mot förslagets utformning såvitt gäller förutsättningarna för utfärdande av sådant förbud och dess tidsbegränsning finnes intet att erinra. — — —

7.3 Stockholms tingsrätt

Enligt kommitténs förslag skall ett näringsförbud kunna gälla i högst fem år. Tingsrätten anser att den tiden i vart fall för de mer grava fallen är för kort. Det skulle framstå som stötande om en person som för brott i samband med näringsverksamheten ådöms ett långvarigt frihetsstraff genast efter frigivningen kunde fortsätta med sådan verksamhet. Tingsrätten föreslår därför att fem år blir maximitid för normalfallen, medan för de allvarliga fallen, t. ex. vid s. k. finansskandaler, förbud meddelas att gälla tills vidare. I sådana fall skall förbudet kunna hävas först efter prövning av det beslutande organet.

7.4 Malmö tingsrätt

Enligt tingsrättens mening är den föreslagna maximitiden för näringsförbud fem år onödigt kort. Som kommittén framhåller å sid. 83 i betänkandet kan följden i vissa fall bli att förbudstiden går till ända innan den aktuella konkursen avslutats. Då förbudstidens längd bör räknas från dagen för förbudsbeslutet, bör därför den beslutande myndigheten ha möjlighet att bestämma längre förbudstid än fem år. Tingsrätten föreslår att den maximala förbudstiden sättes till tio år. Den beslutande myndigheten bör bestämma förbudstidens längd för varje särskilt fall med beaktande av olämplighetsgraden och andra omständigheter.

7.5 Bankinspektionen

Enligt 199 a § KL får gäldenären, om han är fysisk person, inte driva bokföringspliktig rörelse så länge konkursen pågår. Om gäldenären skulle meddelas näringsförbud enligt den föreslagna 199 b §, innan konkursen har avslutats, kommer, som kommittén anført, de båda förbuden att gälla vid sidan av varandra. De genom de båda förbuden gällande tiderna kan emellertid komma att bli olika långa, om förbud med stöd av den föreslagna paragrafen meddelats fysisk person. Om nämligen den med stöd av den föreslagna 199 b § meddelade förbudstiden utgår, innan konkursen avslutas, kommer formellt olika förbudstider att gälla enligt de båda paragraferna. Det synes riktigtast att den föreslagna bestämmelsen utformas så att förbudstiden alltid skall gälla minst den tid som konkursen varar.

7.6 Riksrevisionsverket

Ikraftträdandet av näringsförbud förutsätts kunna uppskjutas för att bereda den drabbade tillfälle att avveckla uppdrag att företräda juridisk person som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. För att förhindra missbruk bör enligt RRVs mening uppskov med förbudets ikraftträdande endast gälla åtgärder för avveckling av sådana uppdrag. Förbudstidens längd bör bestämmas med beaktande av uppskovets omfattning.

7.7 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten biträder kommitténs inställning att förbudet skall vara tidsbegränsat. Enligt kronofogdemyndighetens mening bör dock maximitiden för giltigheten av förbudet göras längre än den föreslagna femårsperioden. För de kvalificerade missbruksfallen rekommenderas där-

för en maximitid om tio år. Förslagsvis skulle 199 b § kunna ändras enligt följande: "Är gäldenären . . . förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år eller vid synnerliga skäl för en tid av högst tio år".

7.8 Arbetsmarknadsstyrelsen

AMS anser att kommitténs förslag till förutsättningar för näringsförbud - som bland annat inte kräver upprepade konkurser i kvalificerade missbruksfall - är lämpligt utformat liksom förslaget angående förbudets innebörd och förbudstidens längd. - - -

7.9 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Östra Sverige

- - - Vidare skulle överträdelse av förbud kunna medföra förutom straff beslut om förlängning av förbudstiden.

7.10 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Västra Sverige

Vidare bör möjlighet finnas att utsträcka förbudstidens längd till högst 10 år vid kvalificerat missbruk.

Förslagsvis bör därför första meningen i 199 b § få följande lydelse: "Är gäldenären näringsidkare och har han förfarit otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare eller har han genom en eller flera konkurser visat sig olämplig att driva näringsverksamhet, kan utöver vad som följer av 199 a § förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år eller vid synnerliga skäl för en tid av högst 10 år."

7.11 Centralorganisationen SACO/SR

SACO/SR biträder konkurslagskommitténs förslag, att näringsförbud skall vara tidsbegränsat, men för de kvalificerade missbruksfallen bör maximitiden för förbudet göras längre än den föreslagna femårsperioden. Förslagsvis skulle 199 b § första stycket kunna ändras genom följande tillägg till första meningen: . . . eller vid synnerliga skäl för en tid av högst tio år.

Näringsidkare, som har flera styrelseuppdrag eller liknande, måste givetvis avveckla alla sådana uppdrag. Det bör föreskrivas inom vilken tid avvecklingen skall ske. I lagtexten bör införas bestämmelse, som ålägger beslutande organ att vid meddelande av näringsförbud även besluta inom vilken tid uppdrag av ifrågavarande slag skall vara avvecklade.

7.12 Sveriges grossistförbund

När det gäller förbudets innebörd och förbudstidens längd har vi inga invändningar mot kommitténs förslag.

7.13 Sveriges hantverks- och industriorganisation - familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén föreslår att näringsförbudet skall kunna meddelas att gälla under högst fem år. Det beslutande organet skall emellertid kunna häva ett förbud i förtid. Organisationerna anser att den föreslagna längden kan vara rimlig.

7.14 Sveriges Ackordscentral

Vid sin granskning av förslaget olika lagregler har ackordscentralen funnit sig kunna godtaga dem som hänför sig till innebörden av näringsförbud och förbudstidens längd samt till påföljderna.

8 Förfarandet, beslutande organ m. m.

8.1 Justitiekanslern

— — — Inte heller förslaget om hur själva förfarandet skall utformas föranleder någon erinran från min sida.

8.2 Riksåklagaren

I de fall då fråga om näringsförbud uppkommer under konkursförfarandet föreligger ofta också grund till antagande att konkursgäldenären gjort sig skyldig till brottsligt förfarande. Allmän åklagare bör därför rutinmässigt underrättas om när sådan fråga uppkommer. Härigenom skapas en garanti för att åklagaren i förekommande fall i ett tidigt skede kan inleda förundersökning. I de fall förundersökning sålunda inleddes torde man också få tillgång till ett bättre och säkrare underlag för prövningen i förbudsärendet.

Vad gäller frågan om beslutsmyndighet finnes det i och för sig skäl som talar för att lägga uppgiften att pröva frågan om förbud på konkursdomstolarna. Emellertid är det här fråga om ett näringsförbud grundat på samhälls- och företagsekonomiska avvägningar. Jag vill därför inte motsätta mig förslaget att prövningen sker i marknadsdomstolen. Förfarandet (s. 90–92) bör dock kunna göras mindre komplicerat. Det finns annars – som utredningen själv har framhållit – stor risk för att handläggningstiderna kan bli mycket långa. För att i någon mån nedbringa dessa olägenheter kan t. ex. förvaltaren åläggas att underätta näringsfrihetsombudsmannen (NO) samtidigt som underrättelse går till tillsynsmyndigheten. Förutom ett snabbare förfarande skulle en sådan ordning innebära att tillsynsmyndigheten kunde besparas utredning i de fall NO anser att det inte föreligger förutsättningar för näringsförbud och utredningen i de allvarligare fallen ägnas större resurser. I de fall förundersökning inletts bör detta, som jag tidigare framhållit, också kunna avkorta handläggningstiden i förbudsärendet.

Med hänsyn till att konkursbenägna näringsidkare ofta driver verksamhet med flera företag talar enligt min mening starka skäl för att förslaget kompletteras med regler om interimistiskt näringsförbud. Som har framhållits av kommittén kan det dröja lång tid från det näringsförbud har aktualiserats i konkursen till dess beslut föreligger. Det säger sig självt att en näringsidkare som riskerar näringsförbud kan frestas att tillgodogöra sig tillgångar i annan näringsverksamhet som inte har dragits in i konkursförfarandet; han vet ju att han kan tvingas avveckla all sin näringsverksamhet. Det föreligger därför behov av en ordning med interimistiskt näringsförbud.

8.2.1 Överåklagaren i Stockholm

Enligt kommitténs förslag är det möjligt, att en gäldenär, som är fysisk person och som således omfattas av förbudet enligt 119 a § KL och vars

konkurs avslutas snabbt, hinner starta ny näring innan ett eventuellt näringsförbud enligt 199 b § KL. hinner meddelas (sid. 83). Förutom att ett sådant förhållande rent allmänt synes stötande har det en annan nackdel. Om gäldenären startat en ny rörelse med flera anställda och omfattande ekonomiska åtaganden är det klart att detta kommer att ha inverkan på den kommande beslutsprocessen angående näringsförbud. För att undvika detta bör det övervägas om regler för ett interimistiskt beslutsförfarande borde införas. Ett interimistiskt beslut borde i så fall även kunna omfatta ställföreträdare för juridiska personer, som ju inte omfattas av förbudet i 199 a § KL. Härigenom uppnår man möjlighet till ett snabbt beslutsförfarande och undviker ovan angivna olägenheter.

Om kommitténs förslag till förfarande antas, skulle ett interimistiskt beslut lämpligen kunna meddelas av näringsfrihetsombudsmannen efter anmälan av tillsynsmyndigheten. Konkursförvaltaren bör då åläggas att göra anmälan härom till tillsynsmyndigheten, när skäl hartill föreligger. Om den som drabbas av det interimistiska beslutet inte är nöjd därmed skall han kunna begära prövning därav hos marknadsdomstolen. Ett sådant regelsystem skulle väl stämma överens med motsvarande regler för beslag, reseförbud m. m. i straffprocessen.

Kommittén har föreslagit att tillsynsmyndigheten efter underrättelse från konkursförvaltaren skall göra anmälan till näringsfrihetsombudsmannen senast inom ett år från dagen för konkursbeslutet (199 c § 1 st KL). Denna tidsfrist synes väl knapp. Som kommittén uttalat (sid. 85 bl. a.) är avsikten att näringsförbud skall tillgripas endast i kvalificerade fall. Det kan också antagas att övervägande delen av de fall där förbudsprövning blir aktuell kommer att falla inom det kriminaliserade området. För att kunna ta ställning till frågan om förbud torde det i flertalet fall vara nödvändigt att avvakta konkursförvaltarens utredning och berättelse jämlikt 55 § KL och därpå eventuellt följande polisutredning. Sådant utredning är oftast mycket tidskrävande varför den yttersta tidsgränsen för tillsynsmyndighetens anmälan bör förlängas. Lämplig tidsgräns är den föreslagna. För de fall där konkursen inom denna tid ännu icke är avslutad bör tidsfristen utsträckas till tre månader efter konkursens avslutande.

8.2.2 Överaklagaren i Göteborgs åklagardistrikt

Det sakliga innehållet i det nu avgivna förslaget om näringsförbud kan i princip godtagas. Kommittén har föreslagit att fråga om förbud väcks av tillsynsmyndighet, underställs näringsfrihetsombudsmannen och därefter, på talan av denne, slutgiltigt avgörs av marknadsdomstolen. Förfarandet har stora fördelar – det är snabbt, enhetligt, lätt genomförbart och ej särskilt kostnadskrävande. En fråga som dock inställer sig, berör näringsfrihetsombudsmannens roll i sammanhanget. Dennes hittillsvarande uppgifter har varit helt inriktade på att på olika sätt skydda näringsfriheten. Enligt förslaget skulle näringsfrihetsombudsmannen verka för att genomdriva förbud inom samma område. Lämpligheten av ett sådant motsatsförhållande inom en och samma myndighet kan, enligt min mening, starkt ifrågasättas. Vidare menar jag att man bör överväga huruvida inte möjlighet bör finnas till omprövning av näringsfrihetsombudsmannens beslut att ej, trots tillsynsmyndighetens anmälan, föra talan om förbud. En sådan möjlighet skulle tämligen enkelt kunna anordnas därest en bestämmelse infördes om att sådant negativt beslut skulle anmälas till, förslagsvis, riksskatteverket – sasom central myndighet för bl. a. rikets indrivningsverksamhet – vilket verk därvid skulle tilläggas kompetens att självstän-

digst föra talan inför marknadsdomstolen i ärendet. Om en sådan prövningsmöjlighet tidsbegränsades skulle den inte belasta förfarandet nämnvärt. I samband härmed vill jag även väcka frågan, huruvida icke riksskatteverket helt kunde påläggas de uppgifter kommittén tilldelat näringsfrihetsombudsmannen. En sådan lösning synes fördelaktig, bl. a. med hänsyn till respektive myndighets övriga arbetsuppgifter.

8.2.3 Överåklagaren i Malmö åklagardistrikt

— — — Däremot kan jag inte biträda kommitténs förslag att frågan om näringsförbud skall prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen. Som kommittén själv anför torde i de flesta fall, då fråga om näringsförbud kan uppkomma, brottsligt förfarande ligga till grund för en anmälan från konkursförvaltaren. Det ter sig därför naturligt och icke minst av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl motiverat att den tingsrätt, som handlägger konkursen, prövar frågan om näringsförbud och att ansökan därom ingives av den åklagarmyndighet, som ändå kan förväntas behöva granska ärendet med hänsyn till misstanke om gäldenärs- och/eller skattebrott. Kommitténs till synes tyngst vägande argument mot tingsrätterna som första instans vid prövning av frågan om näringsförbud är att en sådan prövning icke skulle omfatta endast juridiska utan även företagsekonomiska och därmed besläktade spörsmål och att sådana bedömningar skulle ligga vid sidan av de uppgifter, som i allmänhet ankommer på tingsrätterna. Denna argumentering är icke hållbar. Domstolar och åklagarmyndigheter tvingas i sin verksamhet att syssla med de mest skiftande företetselser på olika områden. Det företagsekonomiska kunnande, som erfordras för prövning av fråga om näringsförbud, finnes med säkerhet företrätt såväl hos tingsrättsdomare som åklagare. Vad som dessutom gör tingsrätterna bäst skickade att handlägga näringsförbudsfrågor är deras lokala anknytning med åtföljande personkänedom och kunskaper om det lokala näringslivet.

Jag biträder sålunda kommitténs förslag med den ändringen att jag föreslår att tingsrätterna blir första instans för prövning av frågor om näringsförbud och uppgiften att ansöka till rätten om sådant förbud lägges på allmän åklagare.

8.2.4 Länsåklagaren i Kopparbergs län

Av det ovan anförda framgår att ett näringsförbud måste föregås av en utredning som många gånger kan bli ganska omfattande. Detta bör särskilt beaktas i sådana fall då det inte föreligger någon förundersökning om brottsligt förfarande. En sådan utredning kan knappast i allmänhet antagas stå till konkursförvaltarens förfogande om inte en revisor avgivit ett utlåtande över befintliga räkenskaper. Viss utredning kan i vissa fall finnas hos tillsynsmyndigheten. Jag vill vidare anmärka att konkursförvaltarna är av ganska skiftande kvalitet. Vissa förvaltare anmäler allt och andra intet. Förvaltaruppdragen hör tilldelas för uppgiften särskilt kvalificerade advokater. En specialisering bör eftersträvas. Då näringsförbudet riktar sig mot missbruk av konkursinstitutet vill jag mot betänkandet anmärka att detta inte berört det inte ovanliga förhållandet att samma personer kan mer eller mindre samtidigt vara ansvariga för konkurser, som är anhängiga vid olika domstolar. Det synes mig därför nödvändigt med en synkronisering av myndigheternas åtgärder i sådana fall för att åstadkomma en samlad bedömning av förutsättningarna för ett näringsförbud. Detta torde kräva databehandling av kronofogdarnas och konkursdomstolarnas diarieföring samt av bolagsregistren.

Någon beräkning av antalet näringsförbud som kan tänkas ifrågakomma har kommittén icke ansett sig kunna göra. Det är inte uteslutet att det hade gått att få någon uppfattning härom med ledning av tillgänglig statistik över konkurser och gäldenärsbrott. Jag tror nämligen att näringsförbud kan komma att aktualiseras i så många fall att följderna av förslaget kan bli en kostsam byråkrati. Mycket beror härvid på vem som kommer att besluta. Ur denna synpunkt bör den tingsrätt som handlägger konkursen ha de bästa förutsättningarna att med utnyttjande av kännedomen om denna och konkursgäldenären besluta om näringsförbud. Förutsättningen härför är emellertid att åtminstone en ordinarie domare eller kanske ännu hellre tre lagfarna domare avgör frågan om näringsförbud. De "näringsrättsliga" synpunkter som enligt förslaget skall vara vägledande för näringsförbudet bör kunna tillföras av näringsfrihetsombudsmannen vare sig han för talan eller inte. Uppgiften att föra talan kan på uppdrag och eventuellt enligt instruktion av näringsfrihetsombudsmannen anförtros allmän åklagare eller kronofogde. Särskilt i sådana fall då gäldenärsbrott föreligger torde allmän åklagare lämpligen kunna föra talan också om näringsförbud.

Vad ovan anförts grundar sig på den uppfattningen att frågan om näringsförbud kan bli aktuell i betydligt fler fall än kommittén antager och att ett sådant förbud ofta måste föregås av en viss utredning.

Såsom framhållits i betänkandet skall enligt förslag till ändring i KL i lagrådsremissen både i ordinära och i mindre konkurser förvaltaren ange orsakerna till gäldenärens obestånd i den mån dessa har kunnat utrönas. Vidare skall han också uppges om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om gäldenären kan antas ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Även grunden härför skall anges. Allt detta förutsätter en åtminstone summarisk granskning av tillgängliga räkenskaper. Härigenom måste förvaltaren i allmänhet vara den som har de bästa förutsättningarna att bedöma om det finns anledning att meddela näringsförbud. Jag har därför svårt att förstå varför inte förvaltaren som i regel är advokat och som sådan brukar vara väl insatt i företagsekonomi och ha goda juridiska insikter får göra anmälan om näringsförbud till näringsfrihetsombudsmannen. Härvid förutsätter jag att förvaltaruppdraget anförtros vissa advokater, som får specialisera sig på dessa. Vidare utgår jag såsom en självklarhet från att förvaltaren handlar i samråd med tillsynsmyndigheten.

8.2.5 Länsåklagaren i Malmöhus län

Jag är därmed inne på de föreslagna bestämmelserna i 199 c § konkurslagen, där jag har en avgjort annan uppfattning än kommittén beträffande hur förbudsfrågan skall tas upp, hur den skall utredas, vem som skall föra talan i saken och vem som skall avgöra den.

Jag anser nämligen att det visserligen skall ingå i konkursförvaltarens uppdrag att lämna snabbt besked i de fall där han anser det föreligga anledning att meddela näringsförbud (jfr föreslagen lydelse av 55 § och 185 b § konkurslagen), men att detta meddelande bör kunna synkroniseras med uttalande om han anser det föreligga skälig anledning misstänka gäldenärsbrott. Denna rapportering av förvaltaren bör snarast tillställas åklagaren, som inleder förundersökning syftande till att klarlägga konkursgäldenärens samtliga förhållanden. Det är orealistiskt att tro att konsumentombudsmannen på en tid av maximalt 3 månader från inkommen anmälan skulle kunna åstadkomma en sådan utredning. De uppgifter som kommer från förvaltaren visar sig som regel helt otillräckliga för en åtalsbedömning och

måste i minst lika hög grad vara det för en förbudsprövning. Utredning genom polis och åklagare måste ske i vanlig ordning, kanske dock med en särskild förtursgivning åt de nu aktuella ärendena.

Förbudsprövningen bör göras vid allmän domstol på talan av allmän åklagare, vilket – enligt vad som förut sagts – i regel sker i samband med ett åtal för gäldenärsbrott eller annat brott som vederbörande misstänkts för.

Som motivering kan anföras bl. a. följande synpunkter.

- 1) Det gäller här en fråga av största betydelse för den enskildes förvärvsmöjligheter och anseende.
- 2) Brottmålsdomstolen har en bättre processuell möjlighet att skaffa sig en fyllig bedömning av fallet. I motsats till kommittén anser jag att kännedom om de lokala förhållandena är av avsevärd betydelse vid bedömningen.
- 3) Frågan om juridiskt biträde får sin lösning genom att konkursgäldenären kan få offentlig försvarare, vars uppdrag automatiskt kommer att gälla även frågor som rör näringsförbudet.
- 4) Ett beslut om näringsförbud bör påverka straffmätningen i brottmålet.
- 5) De näringspolitiska synpunkterna kan tillgodoses genom att åklagaren i tillämpliga fall samråder med näringsfrihetsombudsmannen, sedan förundersökningen färdigställt.
- 6) Uppföljningen av ett näringsförbud sker säkrare om förbudet meddelats av lokal domstol.
- 7) Bevis om att vederbörande inte har näringsförbud, inte är i konkurs och inte är omyndigförklarad utfärdas av samma domstol. (Den av kommittén på sid. 98 i betänkandet uttalade åsikten att vederbörandes egen försäkran att han ej var underkastad näringsförbud skulle kunna godtagas förefaller diskutabel).
- 8) Överhuvud undvikes ett betydande dubbelarbete om hela proceduren anförts polis – åklagare – allmän domstol.

8.3 Göta hovrätt

Även från praktiska synpunkter kan allvarliga anmärkningar riktas mot förslaget. Som nyss framhållits torde flertalet av de förfaranden, som enligt förslaget skall medföra näringsförbud, också innefatta brott enligt gällande rätt. Det kan vara fråga om exempelvis gäldenärsbrott, brott mot uppborrdslagen eller bedrägeri. I dessa fall skall alltså förundersökning inledas och frågan om åtal prövas. I detta sammanhang kan erinras om att den förestående reformen av konkurslagstiftningen kommer att medföra att gäldenärsbrotten torde bli föremål för utredning i betydligt större utsträckning än hittills. Utredningar om brott av nu angiven art är regelmässigt komplicerade. Kommitténs förslag innebär att ett särskilt utredningsförfarande skall äga rum hos NO vid sidan av den förundersökning som polis och åklagare bedriver.

Utredningarna har i huvudsak samma syfte även om de i ena fallet kan leda till åtal och i andra fallet till näringsförbud. En sådan ordning förefaller medföra ett onödigt slöseri med resurserna. Utredningsarbetet hos NO, vilket skall bedrivas över hela landet, torde kräva avsevärda personalförstärkningar. Om åtal väcks och NO ansöker om näringsförbud skall i stort sett samma frågor behandlas dels i en brottmålsprocess hos allmän domstol och dels i en process hos marknadsdomstolen. Även för marknadsdomstolens del torde en betydande utvidgning komma att krävas vilket i

sin tur kan försvaga domstolens ställning som första och enda instans. Också för parter och ombud kan denna process komma att medföra stora kostnader eftersom sammanträdena i regel torde komma att hållas i Stockholm. I den mån rättshjälp förekommer drabbar även dessa kostnader staten.

Hovrätten anser att de betänkligheter som ovan anförts mot kommitténs förslag är av sådan beskaffenhet att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning.

I stället bör övervägas andra lösningar, som står i bättre överensstämmelse med allmänt omfattade rättssäkerhetskrav samt ger möjlighet till effektivare och mindre kostnadskrävande ingripanden mot de rådande missförhållandena. En lösning som därvid bör kunna komma i fråga är att knyta näringsförbud som särskild rättsverkan vid brott. — — Som förutsättning för näringsförbud synes böra uppställas att förfarandet i fråga innefattar ett grovt åsidosättande av vad som ålegat vederbörande som näringsidkare. Denna prövning skulle liksom vid förvisning eller förverkande göras i samband med brottmålet. En sådan ordning framstår som betydligt mera tilltalande från rättssäkerhetssynpunkt eftersom näringsförbudet då förutsätter brottsligt förfarande. Den innebär också ett effektivare ingripande eftersom näringsförbudet inte förutsätter att vederbörande försatts i konkurs. Från praktisk synpunkt vinner man den fördelen att tillämpningen av reglerna om näringsförbud inte behöver förläggas till en särskild myndighet utan kan prövas vid allmän domstol i brottmålsprocessen.

Mot den av hovrätten förordade lösningen skulle kunna hävdas att de allmänna domstolarna saknar den speciella sakkunskap i näringslivsfrågor som finns företrädd inom marknadsdomstolen. Enligt hovrättens mening bör dock sådan sakkunskap på vanligt sätt kunna tillföras de allmänna domstolarna beträffande här aktuella fall.

8.4 Stockholms tingsrätt

Kommittén har övervägt och redovisat lösningar om vilket beslutsorgan som bör väljas. Övervägandena har gjorts mot bakgrund av krav på att mera genomgripande organisatoriska åtgärder skall undvikas, att kostnaderna skall hållas nere samt att redan existerande organ om möjligt skall anlitas. Med dessa utgångspunkter delar tingsrätten kommitténs uppfattning att marknadsdomstolen bör anförtros uppgiften att besluta om näringsförbud. Av kommittén anförda skäl härför finner tingsrätten tungt vägande.

Enligt förslaget skall näringsfrihetsombudsmannen få ansöka om näringsförbud hos marknadsdomstolen endast efter anmälan från tillsynsmyndighet. Tingsrätten finner inte vad kommittén anført som skäl för den ordningen bärande. Givetvis måste näringsfrihetsombudsmannen i regel bygga sina aktioner på anmälan från någon som har insyn i förekommande konkurser. Närmast till hands är då tillsynsmyndigheten. Enligt tingsrättens mening bör näringsfrihetsombudsmannen emellertid oavsett hur han fått kännedom om visst förhållande kunna ansöka om näringsförbud. Ett sådant förfarande skapar bättre förutsättningar för en enhetlig praxis än om det skulle bli beroende på olika tillsynsmyndigheters bedömande om en aktion skall inledas eller ej.

Kommittén har stannat för att inte föreslå regler enligt vilka interimistiskt beslut om förbud kan meddelas utan nöjt sig med att betona att ärenden om näringsförbud bör behandlas skyndsamt. Som skäl härför anger kommittén att ett interimistiskt beslut skulle ha ganska liten betydelse, eftersom sådant bara torde kunna avse nyetablering. Vidare anför kommittén att den omfattande utredning som måste föregå även ett interimistiskt förbud och förbudets ingripande verkningar för den enskilde också talar mot en ordning med interimistiska beslut. Tingsrätten är emellertid av den uppfattningen att det i vissa fall rätt omgående kommer att visa sig att förutsättningar för förbud föreligger, så t. ex. vid uppenbart kriminella förfaranden. Det finns då också ett starkt behov av att förhindra personen ifråga från att fortsätta driva näringsverksamhet med risk för ytterligare skador. Det är inte ovanligt att en person upprepade gånger efter konkurs fortsätter med samma verksamhet som tidigare i ett nytt bolag, dit han för över personal och kunder, medan skulderna lämnas kvar i konkursbolaget. Även i sådana fall av upprepade konkurser kan det finnas behov av att genom interimistiskt förbud omedelbart kunna stoppa vidare verksamhet under den personens ledning. Ett interimistiskt förbud bör, i likhet med ett slutligt förbud, kunna utformas så att det kan fastställas att gälla från viss senare dag för att den som förbudet drabbar skall få tillfälle att avveckla sina pågående uppdrag och vid behov skaffa ersättare.

8.5 Göteborgs tingsrätt

— — — Även beträffande beslutande organ delar tingsrätten kommitténs uppfattning.

8.6 Malmö tingsrätt

Tingsrätten övergår härefter till att behandla frågan om vem som skall besluta om näringsförbud. Tingsrätten delar kommitténs uppfattning, att varken länsstyrelserna och länsrätterna eller kommerskollegium och statens industriverk bör anlitas för uppgiften att meddela näringsförbud. Däremot finner tingsrätten att de skäl kommittén anför för att förorda marknadsdomstolen i stället för tingsrätterna är föga övertygande.

Prövningen av om en person med hänsyn till de förutsättningar som anges i lagförslaget är uppenbart olämplig att driva näring är icke av annorlunda beskaffenhet än de bedömningar, som allmän domstol har att göra i åtskilliga mål, bl. a. i mål om ansvar för gäldenärsbrott. Marknadsdomstolens uppgifter är av annan karaktär. De allmänna domstolarna torde också vara mera förtrogna än marknadsdomstolen med problematiken kring den ekonomiska brottsligheten.

Ett av de skäl kommittén anför för att finna tingsrätterna mindre lämpliga att handlägga frågor om näringsförbud är, att det kan ta lång tid att få saken avgjord. Detta skäl är emellertid inte heller bärande. Det föreslagna förfarandet med marknadsdomstolen som beslutande myndighet blir också tidskrävande. Först skall tillsynsmyndigheten i konkursen vända sig till näringsfrihetsombudsmannen, vilken — efter att ha hört konkursgäldenären — skall bestämma om han hos marknadsdomstolen skall göra ansökan om näringsförbud. Det kommer också att bli en tyngande belastning för marknadsdomstolen om — såsom tingsrätten förordar — näringsförbud inte skall bli så sällsynta som enligt kommitténs förslag. Tingsrätten befarar att förfarandet i marknadsdomstolen kan komma att ta lika lång tid

som en prövning i tingsrätt och eventuellt i hovrätt. Det är enligt tingsrättens mening angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt, att beslut av så ingripande art som meddelande av näringsförbud kan överklagas. För att få till stånd ett snabbt avgörande i allmän domstol bör stadgas, att ett meddelat näringsförbud omedelbart skall gälla såvida högre instans ej beslutar om inhibition.

Tingsrätten kan inte heller förstå att rättegångsbalkens och ärendelagens bestämmelser ej skulle vara lämpliga vid prövning av frågor om näringsförbud. Dessa bestämmelser tillämpas på många frågor av skilda slag och har tjänat som förebild för förvaltningsprocessen. Hur förfarandet i detalj skall utformas måste bli föremål för ytterligare överväganden, men tingsrätten anser uppenbart att nämnd bör delta i avgörandet av frågor om näringsförbud. Det torde vara möjligt att med ett mycket enkelt grepp (jfr sid. 88 i betänkandet) inordna dessa ärenden under reglerna om förfarandet inför allmän domstol.

Tingsrätten anser på grund av det anförda att frågor om näringsförbud skall handläggas av de allmänna domstolarna.

8.7 Brottsförebyggande rådet

I betänkandet föreslås att ärenden om näringsförbud skall handläggas av marknadsdomstolen och med näringsfrihetsombudsmannen som företrädare för det allmänna.

BRÅ anser emellertid att övervägande skäl talar för att dessa ärenden bör handläggas vid allmän domstol såsom tvistemål. Det allmänna bör i denna process företrädas av den kronofogdemyndighet som samtidigt har uppgiften som tillsynsmyndighet i den aktuella konkursen eller kanske – om åtal samtidigt väckts för gäldenärsbrott – av åklagaren. En sådan lösning bör inte vara främmande för något av de berörda organen. Just denna ordning tillämpar dessa nämligen i fråga om mål om åläggande av betalningsskyldighet enligt 77 a § uppbördslagen.

Genom en sådan lösning bör man kunna vinna avsevärda utredningstekniska vinster. Kronofogde-, polis- och åklagarmyndigheter bör effektivt kunna samordna utredningsarbetet i samband med konkurstillsynen, utredningen angående eventuella gäldenärsbrott och undersökningen om behovet av näringsförbud. BRÅ anser det vidare viktigt att lägga en betydande del av ansvaret för dessa arbetsuppgifter på kronofogdemyndighet av det skälet att just denna myndighet genom sitt fältarbete och lokalkännedom bör ha särskilt goda förutsättningar att också kontrollera efterlevnaden av förbudet.

BRÅ menar vidare att tyngdpunkten i domstolens samlade prövning i dessa ärenden närmast bör ligga på en bedömning av olika exekutions-, uppbörds-, civil- och straffrättsliga frågor. Allmänna näringsrättsliga lämplighetsbedömningar bör, åtminstone till dess ytterligare erfarenheter av denna sanktion vunnits, ges en mer underordnad roll vid prövningen. Detta talar också för att allmän domstol bör väljas som forum framför marknadsdomstolen.

Värdet av allmän domstols lokalkännedom bör heller inte underskattas i sammanhanget. Ärenden om näringsförbud skulle kunna prövas med nämnd om ett inflytande av lekmän anses önskvärt. BRÅ anser det dessutom viktigt att tillvarata den processekonomiska fördel som en möjlig koppling till ett eventuellt brottmål om gäldenärsbrott utgör. BRÅ bedömer det vidare som betydelsefullt att en principiellt ny och ingripande sanktion

av denna typ blir föremål för sedvanlig praxisbildning genom prövning i överinstanserna.

Ett av kommitténs främsta argument för valet av marknadsdomstolen är att kravet på snabbhet i handläggningen därigenom bäst skulle kunna tillgodoses. BRÅ delar uppfattningen att just snabbheten i avgörandet är av ytterst stor betydelse för sanktionens effektivitet. Detta intresse bör emellertid kunna tillgodoses även om processen förläggs till allmän domstol genom att reglerna kompletteras med bestämmelser som ger domstol rätt att fatta interimistiskt beslut och att besluta om omedelbar verkställighet utan avvaktan på laga kraft. BRÅ anser att sådana bestämmelser inte kan undvaras.

8.8 Bankinspektionen

Kommitténs förslag beträffande handläggningen av frågan om utvidgat näringsförbud föranleder vissa synpunkter. Förslaget innebär att frågan om meddelande av näringsförbud skall prövas av marknadsdomstolen efter ansökan av näringsfrihetsombudsmannen. Sådan ansökan får göras först efter anmälan av tillsynsmyndigheten (kronofogdemyndigheten). Enligt bankinspektionens mening har emellertid frågor som här föreslås skola prövas av marknadsdomstolen en betydligt vidare omfattning än de frågor som normalt kan anses hänförliga till näringsrättsliga spörsmål som skall underställas marknadsdomstolen. I prövningen av om näringsförbud skall meddelas försumlig konkursgäldenär ingår sålunda en bedömning av om förutsättningarna för meddelande av förbud är för handen, frågor som i stor utsträckning har anknytning till vad som ofta ingår i allmän domstols prövning av civil- eller brottmålskaraktär. Frågorna torde dessutom ofta ha beröringspunkter med mål som handlagts av konkursdomstolen. De anförda omständigheterna talar enligt inspektionens mening för att frågor av nu förevarande slag, i stället för att underställas marknadsdomstolen, blir föremål för allmän domstols prövning. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att se till att frågor om näringsförbud underställs sådan domstol. En ytterligare fördel med att frågor av detta slag bringas till allmän domstols prövning är att möjlighet därigenom föreligger att få tveksamma fall prövade i flera instanser. Det är här fråga om utomordentligt allvarliga ingripanden för näringsidkare, för vilka ett näringsförbud kan innebära ekonomiska och andra konsekvenser av betydande räckvidd. Mot denna bakgrund anser inspektionen det vara en rättssäkerhetsfråga och en angelägenhet av stor vikt att talerätt föreligger mot domstolsbeslut i frågor som här är aktuella.

8.9 Statskontoret

Statskontoret tillstyrker förslagen att det skall ankomma på tillsynsmyndigheten i konkursen – kronofogdemyndighet – att anmäla fråga om eventuellt näringsförbud till näringsfrihetsombudsmannen. Statskontoret biträder också förslaget att marknadsdomstolen meddelar näringsförbud efter ansökan av denne.

8.10 Riksrevisionsverket

RRV ansluter sig till kommitténs förslag om förfarandet i ärenden om näringsförbud.

8.11 Riksskatteverket

Enligt kommitténs förslag skall marknadsdomstolen besluta om näringsförbud efter ansökan från näringsfrihetsombudsmannen (NO). Som förutsättningarna för att meddela sådant förbud har utformats är emellertid enligt RSVs mening konkurs- och straffrättsliga aspekter av större betydelse än vad kommittén ansett. Kännedom och erfarenhet av sådana frågor är rimligen mindre hos NO och marknadsdomstolen än hos t. ex. åklagarna och allmänna domstolar. Det torde vara lättare och mera rationellt att när så erfordras tillgodose kraven på insikt i näringslivets förhållanden och företagsekonomiskt kunnande vid handläggning inför allmän domstol än det är att tillföra NO och marknadsdomstolen sakkunskap på konkurs- och straffrättsens område. RSV anser därför att det bör på nytt övervägas om inte en beslutsordning med förslagsvis tingsrätter på orter, där tillsynsmyndighet finns, är att föredra.

Verket anser vidare att det inte enbart är en nackdel att beslut och näringsförbud kan prövas i flera instanser. Beslutet kan i snabbhetens intresse kombineras med förordnande om omedelbart ikraftträdande.

Tillsynsmyndighetens anmälan till NO skall enligt förslaget göras senast ett år från dagen från konkursbeslutet. Det är inte ovanligt att avvecklingstiden för konkurs är lång, t. o. m. flera år. Detta kan ha berott på att utredningen av boet försvårats och fördröjts genom konkursgäldenärens ovilja att samarbeta eller genom att han håller sig undan eller liknande. I sådana fall kan det tänkas inträffa att allvarliga missförhållanden kommer fram först på ett sent stadium eller t. o. m. mer än ett år efter konkursbeslutet. RSV anser det med hänsyn härtill böra föreskrivas att tillsynsmyndighet alltid kan göra anmälan till NO så länge konkursen pågår.

8.11.1 Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Med anledning av remiss av rubricerade betänkande får kronofogdemyndigheten i Stockholm överlämna och åberopa bifogat av kronofogden G. von Rosen avgivet yttrande dock med den begränsningen att – under förutsättning att kommittéförslaget genomförs – myndigheten ifrågasätter om inte de nya länsrätterna bör väljas för uppgiften att meddela näringsförbud.

Enligt min bedömning kommer förfarandet inför marknadsdomstolen varken att bli effektivt eller praktiskt. Frågan om näringsförbud efter konkurs har mera samband med förekomsten av gäldenärsbrott och andra förmögenhetsbrott än med de ärenden om konkurrensbegränsning, marknadsföring och förbud mot oskäligen avtalsvillkor som handläggs av marknadsdomstolen. De allmänna domstolarna, tingsrätterna, som ju också har hand om konkursmål, måste därför vara bättre skickade att bedöma den typ av näringsförbud, som det här kan bli fråga om.

8.11.2 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten delar inte kommitténs åsikt att uppdraget att meddela ifrågavarande förbud bör anförtros marknadsdomstolen. Dessa uppgifter bör istället åligga tingsrätterna såsom mest lämpat organ. De allmänna domstolarna har lång erfarenhet av lagstiftningen om konkurs, gäldenärs-, förmögenhets- och skattebrott, brott mot uppbördslagen och aktiebolagslagen samt andra specialförfattningar som kan bli aktuella i sammanhanget. Vid sin lagtillämpning gör domstolarna inte bara juridiska utan även vissa företagsekonomiska bedömningar. Till grund för de juri-

diska avgörandena ligger ofta företagsekonomiska utredningar av komplicerad karaktär. Många gånger låter domstolarna vidare höra bolagsrevisorer eller annan ekonomisk expertis. Tingsrätterna har således enligt myndighetens åsikt fullgod kompetens för att handlägga aktuella prövningssärenden. Kronofogdemyndigheten anser det vidare vara betydelsefullt att prövningen läggs på lokal nivå. Långa resvägar för parter och ombud elimineras härigenom. Det medför också en intimare och smidigare kontakt mellan beslutande och utredande organ. Den föreslagna ordningen med tre organ, som är engagerade i anmälnings- resp. ansökningsprocessen, förefaller onödigt invecklad och tungrodd. Med hänsyn härtill borde ansökningsförfarandet lämpligen ankomma på tillsynsmyndigheten, som redan utrett ärendet och bedömt frågan om initiativ till näringsförbud bör tas. På så sätt behöver en ny instans inte sätta sig in i ärendet. De nya arbetsuppgifterna kommer enligt kronofogdemyndighetens alternativ att spridas på ett stort antal lokala och regionala myndigheter och kommer därför inte att föranleda samma personalförstärkningsbehov som enligt kommitténs förslag. Strävandena mot enhetlig rättstillämpning kan tillgodoses genom att domstolsverket och riksskatteverket följer utvecklingen på området och sprider avgöranden av intresse till berörda organ. De av tingsrätterna meddelade besluten om näringsförbud föreslås vidare gå i verkställighet utan hinder av att ändring i besluten söks, dvs. enligt samma regler som jml 25 § konkurslagen för närvarande gäller för konkursbeslut. Den av kommittén påtalade olägenheten med långa handläggningstider hos tingsrätterna för att få till stånd ett näringsförbud försvinner härmed.

8.11.3 Kronofogdemyndigheten i Malmö

När det gäller att välja det organ som har att besluta om näringsförbud är det enligt kronofogdemyndighetens uppfattning utomordentligt viktigt dels att en enhetlig praxis snabbt tillskapas dels att förfarandet inför det beslutande organet blir så smidigt som möjligt samtidigt som rättssäkerhetskraven beaktas.

Ur dessa synpunkter förefaller kommitténs förslag att lägga förbudsprövningen på marknadsdomstolen välbetänkt. Kronofogdemyndigheten vill emellertid ifrågasätta om ej marknadsdomstolen bör få möjlighet att meddela interimistiskt beslut beträffande näringsförbud. Kommittén avvisar visserligen detta under motiveringen att interimistiskt beslut endast kan avse nyetableringar och under hänvisning till förbudets ingripande verkningar för den enskilde personen. Av 199 c § framgår att det *kan* ta upp till ett år och tre månader innan ansökan om näringsförbud görs hos marknadsdomstolen. Under denna tid kan en näringsidkare hinna starta flera företag vilka han sedan måste avveckla om han åläggs näringsförbud. Härutöver skall han avveckla sina tidigare engagemang. Det kan onekligen vara till fördel även för den enskilde om han kan meddelas ett interimistiskt beslut, just genom att detta endast avser nyetableringar. Genom ett interimistiskt beslut behöver han ej frestas att sätta igång på nytt och sedan kanske lockas till olika slag av manipulationer för att hålla en nystartad verksamhet igång vilken han rätteligen skall avveckla efter ett meddelat näringsförbud. Självfallet måste en så lång tidsutdräkt som ovan skisserats bli ett exceptionellt undantag och skall ett interimistiskt beslut behöva tillgripas endast i vissa speciella situationer, men möjligheten att meddela sådant beslut borde ändock finnas.

Kronofogdemyndigheten ansluter sig helt till kommitténs förslag att anmälan om näringsförbud skall göras av tillsynsmyndigheten (kronofogdemyndighet).

Enligt kommitténs förslag skall näringsfrihetsombudsmannen, sedan anmälan gjorts av tillsynsmyndigheten, självmant pröva om ansökan om näringsförbud bör göras. Enligt kronofogdemyndighetens uppfattning skall det tvärtom åligga näringsfrihetsombudsmannen att alltid fullfölja en anmälan från tillsynsmyndigheten. Har tillsynsmyndigheten funnit skäl till anmälan om prövning av näringsförbud skall frågan härom prövas direkt av det beslutande organet. Något sakligt motiv för att låta näringsfrihetsombudsmannen överpröva tillsynsmyndighetens anmälan finns inte.

8.11.4 Kronofogdemyndigheten i Östersund

Uppgiften att efter anmälan av tillsynsmyndigheten besluta om näringsförbud förutsätter uppenbarligen ingående kännedom om och erfarenhet av tillämpningen av konkursrättsliga och straffrättsliga regler. Kommitténs argumentering för att lägga denna uppgift på marknadsdomstolen efter initiativ av näringsfrihetsombudsmannen är inte helt övertygande. Uppgiften borde i princip ankomma på konkursdomstolarna, som bl. a. har den närmare kännedomen om den aktuella konkursen. De olika rekvisiten för näringsförbud utgår närmast från en bedömning om gäldenären t. ex. gjort sig skyldig till gäldenärsbrott utifrån vad konkursutredningen visar. Argumentet om att man tillskapar en enhetlig bedömning, om en och samma instans prövar frågor om näringsförbud, är inte heller odiskutabelt – det förutsätts ju att ett flertal tillsynsmyndigheter aktualiserar frågan om förbud och dessa myndigheter kan ha olika bedömningar. KFM har dock stannat för att marknadsdomstolen bör kunna pröva näringsförbud under den väsentliga förutsättningen att domstolen tillförs konkursrättslig expertis.

8.11.5 Kronofogdemyndigheten i Karlstad

— — — Beträffande själva förfarandet har rättssäkerhetsaspekten tillgodosetts dels genom att gäldenären först efter välsignelse från såväl tillsynsmyndighet som näringsfrihetsombudsman kan ställas inför marknadsdomstolen dels och genom att gäldenären i de flesta fall kan erhålla allmän rättshjälp.

8.11.6 Kronofogdemyndigheten i Örnsköldsvik

Förevarande lagrum behandlar den s. k. förvaltarberättelsen. Enligt dess lydelse hittills och även enligt förslaget skall förvaltaren ha en obligatorisk skyldighet att ta ställning i vissa avseenden. Han skall sålunda lämna uppgift om boets tillstånd och orsakerna till obeståndet. Vidare om förhållande har förekommit, som kan föranleda återvinning, om gäldenären kan misstänkas ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott och hur denne, om han varit bokföringsskyldig, skött bokföringen.

Kommittén föreslår härefter ett tillägg i texten enligt vilket förvaltaren skall ange om anledning att meddela näringsförbud föreligger. Myndigheten vill ifrågasätta om inte förvaltaren bör åläggas att alltid redovisa att han tagit ställning till denna fråga i likhet med lagrummets utformning i övrigt. Kommittén har inte redovisat varför man inskränkt skyldigheten enbart till fall, när förvaltaren finner att näringsförbud bör meddelas. En obligatorisk skyldighet i detta avseende kan tänkas aktivera förvaltarna att verksamt bidra till den utredning, som skall ligga till grund för tillsynsmyndighetens ställningstagande om anmälan skall göras till näringsfrihetsombudsmannen eller inte. Genom att man ofta inom ramen för konkursen anlitar revisions-

kunnig personal för upprättande av delbokslut och granskning av eventuell bokföring. skulle det underlätta om man redan på detta stadium fick sådan expertis' syn på förhållandena. Tillsynsmyndigheten har ofta inte tillgång till sakkunniga i det avscendet.

På ett flertal håll åberopas tillsynsmyndighetens personkännedom bl. a. som grund för att lägga anmätningsskyldigheten till näringsfrihetsombudsmannen på denna myndighet. Härmed följer också skyldighet för denna att tillhandahålla erforderligt utredningsmaterial. Idag är det inte känt hur tillsynsfunktionen skall organiseras ute i landet. För att tillvarata den åberopade personkännedomen torde krävas att tillsynsfunktionen inte centraliseras i allt för hög grad.

På sid. 94 drar kommittén slutsatsen att näringsförbud enligt 199 b § inte torde bli särskilt vanligt. Kronofogdemyndigheten är skeptisk till denna slutsats. I Örnsköldsviks distrikt har de senaste två åren ca 30-40% av antalet konkurser blivit föremål för prövning av åklagare betr. brott som enligt förslaget skulle kunna leda till näringsförbud. I detta sammanhang skall vidare beaktas att något ställningstagande till om konkursgäldenär gjort sig skyldig till gäldenärsbrott inte tages idag (betr. "fattigkonkurserna") dvs. i bort emot 70% av antalet konkurser. Med den av kommittén föreslagna handläggningen av dessa från 1980 torde ett stort antal fall, där näringsförbud kan ifrågasättas, komma att uppdagas.

8.12 Kommerskollegium

Vad däremot gäller den föreslagna administrativa ordningen vill kollegiet göra vissa reservationer. Uppenbarligen utgör missbruk av näringsfriheten i olika former ett omfattande och ökande problem, vilket måste mötas med åtgärder av olika slag. Det står också klart att punktvisa regleringar av näringsfriheten i form av yrkesauktoriseringar, tillstånd för utövande av viss verksamhet etc. inte sällan erfordras för att skapa garantier för att vissa på privat grund bedrivna verksamheter drivs på från allmän synpunkt acceptabelt sätt. Enligt kollegiets mening är det angeläget att undvika splittring av resurserna i handhavandet av de regleringar och andra åtgärder som erfordras i detta sammanhang. I stället bör strävas efter en så långt möjligt samlad organisation för dessa frågor.

I det nu aktuella fallet har kommittén föreslagit att det skall ankomma på näringsfrihetsombudsmannen att föra talan om näringsförbud. Kollegiet vill utifrån ovan redovisade synsätt ifrågasätta om detta är en lämplig ordning. Det skulle innebära att ytterligare en myndighet kommer att handlägga ärenden om inskränkningar i näringsfriheten för vissa yrkesutövare. Dessutom synes det tveksamt om näringsfrihetsombudsmannens uppgift att motverka konkurrensbegränsningar bör förenas med en sådan uppgift som det här är fråga om.

Kommerskollegium har ålagts handhavandet av ett flertal olika näringsrättsliga regleringar. Härvid synes man ha utgått från att kollegiet bör tillföras regleringar vilka ej utgör ett direkt led i tillvaratagandet av särskilda intressen, såsom miljöskydd, konsumentskydd etc., eller i övrigt till följd av frågornas art bör handhas av annan myndighet och då ofta på lokal nivå. Den nu föreslagna regleringen synes till sin natur inte avvika från sådana regleringar som hittills förts till kommerskollegium. Med hänsyn till vad som ovan sagts om angelägenheten av att så långt möjligt organisatoriskt hålla samman uppgifter på förevarande område, förordar kollegiet att uppgiften att föra talan om näringsförbud förs till kollegiet.

8.12.1 Handelskamrarna i Stockholm, Norrköping, Växjö, Visby, Malmö, Gävle och Skellefteå

— — — Vidare ifrågasätter handelskamrarna om det inte bör finnas möjlighet att överklaga beslut av sådan ingripande art varom här är fråga. Bland annat med anledning härav förordar handelskamrarna att frågan om näringsförbud prövas av allmän domstol.

8.13 Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolen accepterar sålunda den föreslagna ordningen, att det utvidgade näringsförbudet skall handhas inom den marknadsrättsliga rättskipningen med domstolen som dömande organ och näringsfrihetsombudsmannen (NO) såsom förande det allmännas talan inför domstolen. Härigenom skapas enligt domstolens bedömning garantier för att intresset av näringsfrihet och fri konkurrens beaktas, vilket intresse marknadsdomstolen och NO båda har att värna om enligt konkurrensbegränsningslagen. Såsom kommittén anför är också genom den valda lösningen intresset av rättssäkerhet vid prövning av frågor om näringsförbud väl tillgodosett genom gällande regler om sammansättningen av marknadsdomstolen och förfarandet vid denna.

Speciellt stor betydelse för rättssäkerheten har naturligtvis domstolens sammansättning, om domstolen i sitt dömande kunnat manifesteras en hög grad av enighet beträffande värderingar och slutsatser. Härvidlag får marknadsdomstolen hänvisa till en under hösten 1978 av riksdagens näringsutskott gjord utredning (se NU 1978/79: 6). Utskottets betänkande konstaterar näringsutskottet bl. a. (s. 15) att marknadsdomstolens avgöranden präglas av en betydande enighet och av att förekommande reservationer snarare är uttryck för individuella bedömningar än för kollektiva reaktioner av intresserepresentanter; utskottet betonade i sammanhanget att detta måste betraktas som tillfredsställande.

Marknadsdomstolens sammansättning vid handläggning av ärenden om näringsförbud bör enligt förslaget kunna vara densamma som vid domstolens handläggning av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen. Därigenom kommer alltså den särskilde ledamoten för ärenden om konkurrensbegränsning att ta del i handläggningen. Denne ledamot förutsätts enligt lagen (4 § 1 st 2 p lagen /1970: 417/ om marknadsdomstol m. m.) ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. I nu aktuellt avseende delar marknadsdomstolen helt kommitténs bedömning, och domstolen finner härvidlag angeläget betona lämpligheten av den valda lösningen med tanke på att det vid tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen gäller att inte bortse från just de intressen konkurrensbegränsningslagen har att tillvarata.

I anslutning till behandlingen av marknadsdomstolens sammansättning vill domstolen något uppmärksamma kommitténs redovisning av gällande inskränkningar i konkursgäldenärs rätt att driva näringsverksamhet. Kommittén noterar härvid bl. a. att den som är i konkurstillstånd inte får utöva domartjänst. Marknadsdomstolen vill i förevarande sammanhang påpeka att det ifrågavarande kravet inte gäller domare i marknadsdomstolen (se 7 § lagen om marknadsdomstol m. m. och prop. 1970: 57 s. 173), och domstolen vill starkt ifrågasätta om inte detta krav bör införas även beträffande domare i marknadsdomstolen, särskilt med hänsyn till nu aktuella lagförslag.

Förfarandereglerna avseende ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen innehåller vissa särpräglade regler om ett s. k. förhandlingskede efter

avslutad rättegång (se 19–21 §§ konkurrensbegränsningslagen) direkt avpassade för prövningen i konkurrensbegränsningsärenden. Följaktligen bör i stället såsom kommittén föreslår reglerna beträffande handläggning av ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor i tillämpliga delar bringas att gälla i fråga om handläggning av ärenden om näringsförbud enligt 199 b § KL i förslaget. Beträffande själva förfarandet vill domstolen uppmärksamma vissa speciella frågor.

Genom att bestämmelserna i lagen om marknadsdomstol m. m. avseende förfarandet i ärenden om marknadsföring och oskäligen avtalsvillkor – såsom nyss konstaterats – föreslås bli tillämpliga på ärendena angående näringsförbud skulle alltså marknadsdomstolen med stöd av den f. n. gällande lydelsen av 15 § lagen om marknadsdomstol m. m. under vissa betingelser kunna avgöra ärende utan sammanträde. Marknadsdomstolen vill emellertid ifrågasätta huruvida det inte bör vara i det närmaste obligatoriskt att ärende angående näringsförbud avgörs efter sammanträde inför marknadsdomstolen. Det föreligger särskild anledning att i nuläget aktualisera ett dylikt krav med tanke på att ifrågavarande 15 § är föremål för visst ändringsförslag från konsumentverket (KOV), vilket förslag efter remissbehandling f. n. är under övervägande inom handelsdepartementet. Enligt förslaget skulle möjligheterna att avgöra ärende utan sammanträde vidgas. Marknadsdomstolen skulle sålunda ges möjlighet – till skillnad mot vad som nu gäller – att under vissa omständigheter självständigt besluta att ärende skall avgöras utan sammanträde. I sitt remissvar tillstyrkte domstolen det ifrågavarande förslaget (se marknadsdomstolens yttrande av den 31 januari 1979 över KOVs framställning angående ändring i marknadsföringslagen /1975: 1418/ och lagen om marknadsdomstol m. m. samt förordningen /1976: 429/ med instruktion för KOV, s. 4 f).

Marknadsdomstolens nuvarande maktmedel för att få part eller annan att inställa sig personligen inför domstolen inskränker sig till vitesföreläggande (18 § 1 st. 1 p. lagen om marknadsdomstol m. m.). Iakttas inte föreläggandet, har marknadsdomstolen möjlighet att öka trycket på vederbörande genom ett förhöjt vite (18 § 3 st. 1 p. jämförd med 9 kap. 8 § rättegångsbalken /RB/). Vitesföreläggande utgör emellertid inte någon garanti för att part verkligen inställer sig. Nuvarande reglering i lagen om marknadsdomstol m. m. angående parts eller annans personliga inställelse måste i själva verket betecknas som inadekvat. Som allmän grundsats torde nämligen böra anses gälla att ett system med tvångsmedel för inställelse måste i slutskedet alltid tillhandahålla det ovillkorliga tvångsmedlet hämtning. Saknas hämtningsmöjligheten, måste domstolen resignera; att avgöra målet på handlingarna sedan domstolen dessförinnan funnit sammanträde så angeläget att vederbörande vid ett kanske mycket högt vite förelagts inställelse skulle ju innebära ett erkännande av att domstolens tidigare bedömning varit ogrundad. Nu redovisade synpunkter angående tvångsmedel för inställelse har domstolen gett uttryck för i det ovan nämnda remissvaret rörande vissa förslag från KOV. I nyssnämnda remissvar hemställde marknadsdomstolen att handelsdepartementet i samband med prövningen av KOVs förslag måtte överväga frågan om införande av möjlighet för marknadsdomstolen att förordna om hämtning av part eller annan som kallats att personligen inställa sig inför marknadsdomstolen. Vid handläggningen av den nya ärendekategorin beträffande näringsförbud torde parts personliga inställelse komma att påfordras i avsevärt större utsträckning än vad som sker vid handläggningen av de nuvarande ärendekategorierna. Därutöver finns det grundad anledning anta att det

bland de konkursgäldenärer och andra som riskerar att drabbas av näringsförbud finns förhållandevis många som inte lojalt kommer att inställa sig personligen eller genom ombud. Mot bakgrund av det anförda finns det följaktligen skäl att räkna med ett ökat behov av att kunna förordna om hämtning av part eller annan som har att inställa sig personligen inför marknadsdomstolen. Även i förevarande remissärende finner därför domstolen anledning understryka behovet av befogenhet för marknadsdomstolen att förordna om hämtning.

Med hänsyn till att näringsförbud enligt förslaget skall jämlikt 199 b § KL kunna hävas enligt 199 c § tredje stycket KL lika väl som förbud enligt marknadsföringslagen och lagen (1971: 112) om förbud mot oskäligen avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen) noterat kommittén (s. 107 f.) att för motsvarande fall inom tillämpningsområdena för marknadsföringslagen och avtalsvillkorlagen inte finns någon uttrycklig föreskrift om i vilken form ansökande om hävande skall göras. Med hänsyn härtill – fortsätter kommittén – har kommittén avstått från att föreslå någon särskild regel om formen för ansökan om hävande av näringsförbud. För egen del vill dock marknadsdomstolen härvidlag ifrågasätta, om inte uttryckliga bestämmelser avseende förfarandet vid ärenden angående hävande av tidigare meddelat näringsförbud bör övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Huvudsakligen samma bestämmelser som reglerar förfarandet vid meddelande av förbud bör enligt marknadsdomstolen gälla härvid. I sammanhanget vill domstolen påpeka att domstolen under sin hittillsvarande verksamhet ännu inte prövat fråga om hävande av tidigare meddelat förbud enligt marknadsföringslagen eller avtalsvillkorlagen. Det första ärendet av denna typ har helt nyligen anhängiggjorts hos marknadsdomstolen. Det ärendet gäller förnyad prövning av förbud enligt marknadsföringslagen, och under handläggningen av ärendet har det visat sig att den aktuella bestämmelsen i marknadsföringslagen (12 §) inte helt entydigt anvisar hur förfarandet skall gestaltas (jfr prop. 1970: 57 s. 97 f. samt Bernitz, Ulf m. fl., *Otillbörlig marknadsföring*, Nyköping 1970, s. 329 f). När fråga är om hävande av förbud med så ingripande verkningar som det nu aktuella näringsförbudet, bör enligt marknadsdomstolens bedömning inte några som helst oklarheter tillåtas kvarstå såvitt gäller spørsmålet hur ärendena skall handläggas. Reglerna bör följaktligen vara lika tydliga som motsvarande regler avseende ärenden angående meddelande av förbud.

I förslagets 199 c § första stycket KI, regleras anhängiggörandet av frågor om näringsförbud enligt förslaget till 199 b § KI. Bl. a. stadgas vissa frister inom vilka tillsynsmyndigheten och NO har att göra anmälan respektive ansökan. Från rättssäkerhetssynpunkt torde ifrågavarande frister ha stor betydelse; en konkursgäldenär eller annan som riskerar att drabbas av näringsförbud skall inte behöva sväva i ovisshet häröver alltför länge. Det skulle i sammanhanget kunna ifrågasättas huruvida det inte utöver nyssnämnda frister även borde gälla en absolut tidsfrist för meddelande av näringsförbud. Meddelat näringsförbud skulle t. ex. inte få kvarstå längre än viss tid efter konkursens avslutande (jfr 35 kap. 6 § brottsbalken). Enligt marknadsdomstolens värdering torde det emellertid knappast finnas något större praktiskt behov av dylik bestämmelse. Risken för att handläggningen av ärendena skulle fördröjas på ett ur den enskildes synvinkel oförsvarbart sätt ter sig inte påtaglig.

Genom uttrycklig hänvisning i 16 § lagen om marknadsdomstol m. m. äger bestämmelserna i 5 kap. RB om offentlighet vid domstol motsvarande tillämpning vid marknadsdomstolen. Härvid ges alltså marknadsdomstolen

möjlighet att i vissa fall förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, t. ex. om det skulle kunna befaras att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas. Jämlikt 5 kap. 1 § tredje stycket tredje punkten RB skall i brottmål, när skäl därtill finns, förhandling, som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter, äga rum inom stängda dörrar. Sistnämnda punkt i 5 kap. 1 §, som uteslutande avser brottmål, kan alltså inte åberopas av marknadsdomstolen vid förhandling i ärende angående näringsförbud. För marknadsdomstolen framstår det som tänkbart att utredning angående t. ex. konkursgäldenärs levnadsomständigheter kan aktualiseras vid prövningen av frågor om näringsförbud; en konkursgäldenär som drabbas av näringsförbud blir ju i större eller mindre utsträckning härigenom betagen sin förmåga att försörja sig och kanske också sin familj. Med beaktande härav torde utredning angående levnadsomständigheter ha viss relevans för att avgöra huruvida näringsförbud skall meddelas. Följaktligen kan det enligt marknadsdomstolens mening uppstå behov av att beträffande nu aktuella förhållanden hålla förhandling inom stängda dörrar. Mot bakgrund härav bör nu uppmärksammas fråga övervägas vid den fortsatta departementsbehandlingen.

8.14 Näringsfrihetsombudsmannen

Utredningen har inte kunnat konkretisera i vilken omfattning det förekommer missbruk av konkursinstitutet som kan aktualisera ansökan till marknadsdomstolen om näringsförbud. Viss ledning kan möjligen erhållas med utgångspunkt i antalet anmälningar för gäldenärsbrott. I en inom brottsförebyggande rådets kansli utarbetad rapport "Konkurser och ekonomisk brottslighet" (1978:1) redovisas en studie över gäldenärsbrotten i Stockholms kommun år 1974. Detta år avslutades 1 029 konkurser i kommunen. Samma år polisänmälades 40 personer i kommunen för gäldenärsbrott. Antalet avslutade konkurser totalt i riket var samma år 4 566. En proportionell uppräkningsmetod skulle ge ungefär 175 anmälningar i hela landet.

I rapporten redovisas också vissa uppgifter från en studie av Gösta Kedner, företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet, rörande gäldenärsbrottslighet. Kedners undersökning omfattade de 10 sydligaste länen och gällde endast företagskonkurser som avslutades 1970. Av 755 avslutade konkurser var 368 ordinära och 387 fattigkonkurser. Till åtal anmälades i de ordinära konkurserna 30 procent av gäldenärerna och i fattigkonkurserna 9 procent av gäldenärerna. Dessa uppgifter ger vid handen att det skulle ha skett totalt närmare 150 anmälningar av gäldenärsbrott i företagskonkurser i de 10 länen år 1970.

Kedner anser dock att ett strikt iakttagande av reglerna i 11 kap. BrB i fråga om dessa 755 avslutade företagskonkurser hade bort resultera i en anmälningssfrekvens på ca 40 procent i de ordinära och 40–50 procent i fattigkonkurserna. En sådan anmälningssfrekvens skulle ha resulterat i ca 225 anmälningar. Om man gissningsvis antar att de 10 sydligaste länen svarar för ungefär två tredjedelar av konkurserna skulle antalet anmälningar av gäldenärsbrott i hela landet bli betydligt över 300.

Om hänsyn enbart skulle tas till dessa siffror skulle antalet ärenden angående näringsförbud i varje fall i ett inledningsskede kunna bli mycket stort, kanske något hundratal. Avgörande härvidlag blir i första hand de

resurser som tillsynsmyndigheterna kan avdela för utredning av ärenden om näringsförbud. Vid sådan utredning måste tillsynsmyndighet självfallet enligt förvaltningslagen (15 §) höra den som avses bli föremål för näringsförbud. Såsom utredningen understrukt bör tillsynsmyndigheten framlägga sådant utredningsmaterial som kan tjäna som underlag för NOS ställningstagande.

Konkurslagskommittén har belyst ett antal fall, som skulle kunna motivera näringsförbud. I den inom brottsförebyggande rådets kansli utarbetade rapporten har redovisats ytterligare ett antal fall av liknande slag. Ingen av dessa båda genomgångar lämnar någon mera inträngande belysning av de tekniska utredningssvårigheterna. NO har dock i sin verksamhet sett exempel på likartade beteenden och tvingats att utreda dem. De erfarenheter som NO därvid gjort tyder på att förhållandena kan vara mycket komplicerade. Sådana omständigheter som att bokföringen är oklar, tekniskt felaktig, ofullständig eller kanske helt obefintlig får visserligen förutsättas vara belysta innan NO tar befattning med saken. Men kvar står det förhållandet att bristerna – som kanske tillkommit för att dölja otillbörliga beteenden – i sig medför att det kan komma att behövas mycket resurskrävande insatser från NOS sida i samband med utförandet av talan i domstolen.

En särskild svårighet kan uppstå när det gäller att bevisa vem av flera styrelseledamöter eller ställföreträdare i *juridiska personer* eller *koncerner* eller personer utanför denna krets som faktiskt handhaft ledningen av verksamheten. NOS egna erfarenheter talar för att den verkliga ledaren gärna döljer sig och sina förhållanden i invecklade beslutsprocesser där ansvaret formellt ligger på andra personer.

Det är såsom av det föregående framgår inte nu möjligt att med någon tillfredsställande grad av säkerhet förutse hur många fall av näringsförbud som årligen kan komma att aktualiseras hos NO. Redan införandet av institutet näringsförbud kan på sikt väntas få en viss preventiv effekt.

8.15 Konsumentverket

Konsumentverket har inget att invända mot att uppgiften att föra talan vid en utvidgning av förbudet i konkurslagen anförtros åt NO. Sett i ett större sammanhang förefaller det dock vara en något främmande uppgift för NO att föra talan om näringsförbud. Om frågan om näringsförbud blir föremål för mer generella överväganden, synes det nödvändigt att på nytt pröva vilken myndighet som bör ha tillsynsuppgiften och rätt att föra talan om sådant förbud.

8.16 Patent- och registreringsverket

Kommittén anser att den särskilda insikt i näringslivets förhållanden som krävs för tillämpning av förslaget talar för att prövningen av frågor om näringsförbud läggs på marknadsdomstolen. Det faktum att mycket kvalificerade konkursrättsliga frågor kan uppkomma under denna prövning talar dock enligt patentverkets åsikt för att prövningen istället lägges på allmän domstol. För detta talar också att frågor om överträdelse av näringsförbud enligt förslaget kommer att prövas i denna ordning. Det bör dessutom uppmärksammas att det beslut om försättning i konkurs som utgör en förutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas fattas av tingsrätten. Även andra frågor i samband med konkursen prövas av tingsrätt.

Kommittén har understrukt vikten av att snabbt få till stånd ett slutligt beslut i ärenden rörande näringsförbud. Detta önskemål har varit ett av skälen till att prövningen föreslås ligga på en myndighet vars beslut inte kan överklagas. Om dessa ärenden handläggs av tingsrätten, vars beslut kan överklagas hos hovrätten, behöver detta inte innebära någon nämnvärd förlängning av förfarandet. En betydande tidsvinst skulle kunna göras om ärendena anhängiggjordes hos tingsrätten av kronofogdemyndigheten direkt. Ärenden av detta slag bör också tilldelas förtur.

8.17 Arbetsmarknadsstyrelsen

Förbud att idka näring utgör ett stort ingrepp i näringsfriheten. Varje fall bör därför prövas särskilt av ett organ som är tillräckligt kvalificerat. AMS tillstyrker att marknadsdomstolen får pröva frågor om näringsförbud.

Det föreslagna förfarandet vid ansökan om näringsförbud innebär att frågan om ingivande av ansökan om förbud kommer att handläggas av kvalificerade organ, vilket AMS finner tillfredsställande. AMS ifrågasätter dock om inte den enskilde näringsidkarens intresse av att snabbt få veta huruvida han kan komma att drabbas av förbud bör medföra en snävare tidsgräns för tillsynsmyndighetens anmälan, t. ex. sex månader från konkursbeslutet. Särskilt med hänsyn till de stora krav på förvaltarens kvalifikationer som ställs i propositionen 1978/79: 105 förefaller den tidsram på ett år från konkursbeslutet som kommittén har föreslagit att vara onödigt vid.

8.18 Länsstyrelsen i Stockholms län

Kommitténs förslag utgår från att de ändringar i konkurslagstiftningen, som tidigare föreslagits och som nu är föremål för lagrådsremiss, kommer att genomföras. Bland dessa ändringar kan noteras en ny ordning för handläggning av mindre konkurser i stället för de nuvarande fattigkonkurserna samt vidare att förvaltare regelmässigt skall utses. Förvaltningen skall stå under tillsyn av kronofogdemyndigheten.

Kommittén föreslår i det nu aktuella sammanhanget att marknadsdomstolen skall avgöra frågan om näringsförbud. Frågan om förbud förutsätts bli initierad av förvaltaren, som blir skyldig att snarast möjligt antingen i särskild anmälan eller i förvaltarberättelsen eller förvaltaruppgiften lämna besked, om det finns anledning att meddela näringsförbud. Därefter skall tillsynsmyndigheten (kronofogdemyndigheten), så snart ske kan, dock senast ett år efter konkursbeslutet, göra anmälan till näringsfrihetsombudsmannen, vilken har att till marknadsdomstolen göra ansökan om näringsförbud. Denna skall göras senast tre månader från det anmälningen kom in till ombudsmannen. Först därefter kan således marknadsdomstolen avgöra frågan om näringsförbud, ett avgörande varöver klagan ej kan föras.

Enligt länsstyrelsens mening är det föreslagna förfarandet onödigt omständligt och tidskrävande. Detta gäller särskilt i de fall, där det framstår som uppenbart att näringsförbud skall meddelas och där ett snabbt ingripande är av betydelse för att förhindra fortsatt missbruk. Länsstyrelsen ser det som angeläget att kravet på rättssäkerhet tillgodoses, men detta borde vid ovan nämnda situationer kunna ske i tillfredsställande grad även genom ett enklare och snabbare förfarande.

Länsstyrelsen anser därför att, i fall när en uppenbar missbrukssituation föreligger och ett snabbt beslut om näringsförbud är påkallat, det bör

ankomma på länsstyrelsen att fatta sådant beslut efter anmälan av tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen torde vara bättre skickad än annan myndighet eller domstol att på kort tid fatta beslut om näringsförbud, eftersom man inom myndigheten normalt har tillgång till sådan information som är av avgörande betydelse för frågan. Vidare finns vid länsstyrelserna personal med juridisk och ekonomisk utbildning och med praktisk erfarenhet av ämnesområdet. Länsstyrelsens beslut skall emellertid kunna överklagas i marknadsdomstolen. Länsstyrelsens beslut bör kunna träda i kraft utan hinder av att det ej vunnit laga kraft. För fall där ett omedelbart beslut inte är påkallat torde det av kommittén förordade förfarandet kunna tillämpas. Härigenom anser länsstyrelsen att även rättssäkerhetskravet blir tillfredsställande tillgodosett.

8.19 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Länsstyrelsen har i sitt yttrande den 15 november 1977 på angivna skäl föreslagit att länsstyrelsens lämplighet som tillsynsorgan bör närmare undersökas. Skulle länsstyrelsen utses till tillsynsmyndighet i konkurser, är det naturligt att länsstyrelsen även får uppgiften att göra anmälan till näringsfrihetsombudsmannen, då fråga uppkommit om näringsförbud. Med hänsyn till bl. a. den samlade bild länsstyrelsen (uppbördsenheten) i många fall har av gäldenärer som försatts i konkurs är det lämpligt att länsstyrelsen får göra sådan anmälan. Som exempel på länsstyrelsens (uppbördsenhetens) goda kännedom om gäldenärer kan nämnas att länsstyrelsen från lokala skattemyndigheten erhåller granskningsrapporter i fall där arbetsgivaren brustit i sin skyldighet att betala och redovisa innehållna preliminärskatter. Länsstyrelsen åtalansmålar även ifrågasatta brott mot skattebrottslagen och uppbördslagen. I denna verksamhet samarbetar länsstyrelsen med kronofogde-, åklagar- och polismyndigheterna. Det förtjänar även att påpekas att länsstyrelsen enligt 62 § uppbördslagen beslutar om att konkursframställan skall göras mot skattskyldig eller arbetsgivare som är ansvarig för arbetstagares skatt. Länsstyrelsen beslutar även om att föra talan om personligt betalningsansvar enligt 77 a § uppbördslagen, 48 a § mervärdeskattelagen och 27 a § lagen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

För det fall att statsmakterna följer konkurslagskommitténs förslag att utse kronofogdemyndighet till tillsynsmyndighet vill länsstyrelsen, mot bakgrund av det sagda, betona vikten av att de uppgifter – av natur att kunna grunda näringsförbud – som finns hos länsstyrelsen rutinmässigt tillförs kronofogdemyndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet. Uppgifterna kan sedan tillsammans med det material konkursförvaltaren inkommer med samt övriga uppgifter av betydelse i sammanhanget bilda underlag för anmälan till näringsfrihetsombudsmannen.

8.20 Utredningen (1973: 01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen

En följd av det system USS föreslår blir att näringsförbud kommer att meddelas såsom någon form av rättsverkan då nu angivna brott har blivit begångna i samband med konkurs. Huvudprincipen bör vara att domstolen själv skall pröva frågan om näringsförbud vid fällande dom i brottmålet. Genom särskild reglering bör domstolen ges möjlighet att meddela interimistiskt beslut om näringsförbud i de fall där sådant förbud är angeläget redan under den tid som utredningen mot den misstänkte pågår. Erfä-

renheten talar nämligen för ett sådant institut med hänsyn till att konkurs- och brottsutredningar inte sällan tar avsevärd tid i anspråk.

Näringsförbud i samband med konkurs blir med all sannolikhet vanligt förekommande om den av USS föreslagna ordningen genomförs. Därigenom ökar den preventiva effekten av lagstiftningen. Mot bakgrund av nuvarande åtalsfrekvens inom de brottsområden som skulle komma i fråga kan det dock inte handla om mer än några hundratals fall om året. Den effektiviserade tillsyn av konkursförvaltningen som föreslås i prop. 1978/79: 105 bör emellertid medföra en ökning av antalet mål där näringsförbud på grund av ekonomiska brott blir föremål för prövning.

USS delar inte kommitténs uppfattning att marknadsdomstolen är bäst lämpad att avgöra frågan om näringsförbud. Skälen härtill är flera. Enligt gällande bestämmelser får besvär inte anföras mot marknadsdomstolens beslut. Här handlar det om ett så allvarligt ingrepp i den enskildes näringsfrihet att det av rättssäkerhetsskäl bör finnas möjlighet att få frågan om näringsförbud prövad i mer än en instans. Om förbudet enligt vad utredningen föreslår – tills vidare knyts till vissa ekonomiska brott i samband med konkurs talar dessutom bl. a. processekonomiska skäl för att låta allmän domstol få avgöra mål om näringsförbud. Enligt kommitténs förslag skall även sådan domstol avgöra mål om överträdelse av meddelat näringsförbud. Samtliga de rättsverkningar som kan följa på en konkursgäldenärs otillbörliga handlande blir härigenom föremål för en samlad behandling från domstolens sida. Anses däremot att även andra än straffrättsliga rekvisit skall kunna grunda näringsförbud kan det ifrågasättas om inte prövningen härav på grund av förbudets förvaltningsrättsliga karaktär bör läggas på allmän förvaltningsdomstol.

8.21 Sveriges domareförbund

Enligt förbundets mening är det angeläget att lagstiftningen inte får karaktären av specialbestämmelser, vilket kan medföra att den alltför sällan kommer i tillämpning. Detta kan bli följden om dylika frågor skall handläggas av näringsfrihetsombudsmannen och marknadsdomstolen, särskilt som sådana förbud varom här är fråga får anses falla utom ramen för vad dessa organ annars sysslar med. Vad nu sagts talar för att de myndigheter och organ som enligt gällande rätt handlägger konkursfrågor också får avgöra frågor om förbud att idka näring. Därigenom skulle också skapas möjlighet att överklaga beslut om förbud, vilket förbundet anser påkallat från rättssäkerhetssynpunkt. Förbundet anser att kommittén överskattat betydelsen av att dessa frågor avgörs snabbt. Detta är inte mera angeläget här än på många andra områden, där rättssäkerheten anses kräva möjlighet till överklagande.

De av kommittén föreslagna rekvisiten för meddelande av näringsförbud kommer enligt förbundets mening att i rättstillämpningen i väsentliga delar överensstämma med de objektiva rekvisiten för gäldenärsbrotten i 11 kap. brottsbalken. Den föreslagna lagtexten i 199 b § konkurslagen har visserligen utformats på annat sätt, men kommittén har i sin motivering (s. 75–78) i flera avseenden anknutit till och även använt samma ordalag som i 11 kap. brottsbalken. Förutsättningarna för meddelande av näringsförbud skulle därför komma att i väsentliga delar överensstämma med de objektiva rekvisiten för gäldenärsbrott. Detta talar med styrka för att även frågor om näringsförbud handläggs av allmän domstol, som har att handlägga inte bara mål om gäldenärsbrott utan också åtskilliga andra frågor som har samband med konkurs.

Formerna för handläggning av frågor om näringsförbud vid tingsrätt måste bli föremål för ytterligare överväganden. Det bör vara möjligt att på ett eller annat sätt skapa en samordning med åtal för gäldenärsbrott, varigenom en önskvärd förenkling av handläggningen av frågor om näringsförbud skulle kunna ernås. Hur erforderlig samverkan mellan tillsynsmyndigheten och åklagaren skall avvägbringas måste närmare utredas, men en tänkbar möjlighet är att anmälan om anledning till näringsförbud görs av tillsynsmyndigheten samtidigt med att åklagaren underrättas om misstanke om gäldenärsbrott. Om anledning till näringsförbud ansågs föreligga, skulle yrkande kunna framställas hos tingsrätten om interimistiskt beslut i avbidan på att frågan slutligt prövas, vilket normalt skulle kunna ske i samband med åtal för gäldenärsbrott om sådant åtal väcks. Det kan ifrågasättas om inte interimistiskt beslut skulle kunna meddelas redan på grund av skäligen misstanke om gäldenärsbrott. Någon mera vidlyftig utredning skulle då inte heller behövas i detta tidiga skede. Då interimistiskt beslut inte bör bestå under alltför lång tid, skulle tingsrätten kunna åläggas att bestämma sista dag för åtals väckande eller, om åtal ej väcks, för fullföljd av yrkande om näringsförbud. En samordning med åtalsfrågan skulle kunna bidra inte endast till att handläggningen av åtalsfrågan blev snabbare utan också till att gäldenärsbrott kom att utredas i större omfattning än vad nu är fallet. Detta vore också i hög grad önskvärt såsom ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Att de subjektiva rekvisiten för gäldenärsbrott inte är till alla delar uppfyllda skulle inte behöva utgöra hinder mot att meddela slutligt beslut om näringsförbud. Risk fanns kanske annars att bestämmelsen skulle få sitt tillämpningsområde alltför inskränkt för att tjäna de syften som den avses göra.

De av kommittén angivna förutsättningarna för meddelande av näringsförbud sammanfaller dock inte helt med rekvisiten för gäldenärsbrott. Sålunda kan det, som kommittén föreslagit, finnas anledning att meddela näringsförbud vid upprepade konkurser även när brottsligt förfarande inte kan styrkas. I dessa fall bör särskild talan om förbud kunna föras vid tingsrätten antingen av åklagaren eller av tillsynsmyndigheten. Möjlighet att meddela interimistiskt beslut bör övervägas även för dessa fall.

— — —

Skiljaktig mening

Beträffande förbundets yttrande i den del det tar ställning till beslutande organ är Grotander och Palm skiljaktiga och förklarar sig anse de skäl bärande som anförts i betänkandet (s. 87–90) för att marknadsdomstolen är det lämpligaste organet att meddela näringsförbud. De anser att i andra hand, om tingsrätt anses böra ifrågakomma som sådant organ, förfarandet bör anknytas till de regler som gäller för handläggning av tvistemål och talan föras av tillsynsmyndigheten.

8.22 Sveriges advokatsamfund

Även om näringsförbud skulle få ett så vidsträckt tillämpningsområde, som kommittén föreslår, förefaller det ändock troligt, att frågan om förbud oftast aktualiseras efter konkurs, som leder till åtal för gäldenärsbrott eller annan kriminalitet. Det måste i dessa fall vara utomordentligt viktigt att frågan tas upp till behandling i samband med påföljdsfrågorna i övrigt. Samfundet erinrar här om de argument, som framförts för att körkortsåterkallelse skall prövas av domstol. Dessa måste väga än tyngre när det gäller

en så genomgripande påföljd som näringsförbud. Här bör domstolarna få tillfälle till samtidig prövning, så att ett näringsförbud och tiden för detta kan göras beroende av straffmätningen i övrigt. Kommittén har icke varit främmande för tanken att låta prövningen ankomma på de allmänna domstolarna men avfärdar denna bland annat med hänvisning till att prövningen skall omfatta även företagsekonomiska och därmed besläktade spörsmål och till att det i princip gäller om någon är uppenbart olämplig att driva näringsverksamhet eller ej. Kommitténs åsikt är att detta slags bedömningar skulle ligga vid sidan av de uppgifter, som i allmänhet tillkommer tingsrätterna. Samfundet har svårt att dela denna uppfattning. De företagsekonomiska spörsmål, som kan komma upp i detta sammanhang, torde ej vara mer komplicerade än sådana, som allmän domstol har att befatta sig med i olika civila mål och i mål, som rör ekonomisk brottslighet. Den lämplighetsprövning, som enligt betänkandet skall äga rum, torde icke erbjuda avvägningsproblem, som nämnvärt skiljer sig från dem, som uppkommer då andra påföljdsfrågor skall avgöras. Även allmänna rättssäkerhetssynpunkter talar för att prövningen skall läggas på de allmänna domstolarna.

Samfundet ifrågasätter självfallet inte att specialdomstolarna tillgodoser rättssäkerheten mot bakgrunden av den rättstradition och politiska stabilitet som kännetecknar dagens svenska samhälle. Men rättsordningen och rättskipningen bör å andra sidan vara så organiserad att den erbjuder den enskilde största möjliga rättssäkerhet oberoende av den i framtiden för tillfället förhärskande politiska situationen. Mot den bakgrunden ter det sig angeläget att de allmänna domstolarna i största möjliga utsträckning förbehålla beslutanderätten i fråga om den enskildes rörelse- och verksamhetsfrihet samt rättigheter i övrigt.

Men även andra skäl än dessa talar för att den enskildes rättssäkerhet skulle främjas om prövningen hänfördes till de allmänna domstolarna. Det är således otillfredsställande, att den näringsförbudsprövning, som förslaget förutsätter, skall kunna grundas på en relativt summarisk redogörelse i förvaltarberättelsen eller förvaltaruppgiften eller rent av på en anmälan enbart från tillsyningsmyndigheten och att näringsfrihetsombudsmannens utredning förutsättes bli endast av begränsad omfattning. Principen anges vara, att han skall ta ställning på det material, som konkursförvaltningen eller tillsyningsmyndigheten ställer till hans förfogande. Enligt kommitténs förslag till ändring i gällande instruktion för näringsfrihetsombudsmannen skall denne höra den, som avses med förbudsframställningen "när det lämpligen kan ske". En ordning, som bättre garanterar gäldenären ett allsidigt tillvaratagande av hans intressen redan på utredningsstadiet, är enligt samfundets mening nödvändigt. Detta skulle lättast åstadkommas, om prövningen förlades till de allmänna domstolarna.

Enligt förslaget skall marknadsdomstolens beslut icke kunna överklagas, vilket klart strider mot de rättssäkerhetsgarantier man i andra närliggande sammanhang velat ge den enskilde såsom vid fall av konkursbrott, körkortsindragning, uteslutning ur föreningar och organisationer och vid handläggning av auktorisationsfrågor. Om principiella skäl anses tala för, att marknadsdomstolens avgöranden ej skall kunna överklagas, är detta ytterligare ett skäl för att låta prövningen ankomma på de allmänna domstolarna. Den olägenhet, som kommittén anser ligga i, att det kan ta lång tid att utverka ett slutligt avgörande på grund av fullföljdmöjligheterna, kan neutraliseras genom en bestämmelse om, att beslut får omedelbart verkställas även om prövning sker i högre instans. Den bör dock i så fall förenas med rätt att påkalla inhibitionsbeslut vid överprövning.

8.23 Föreningen Sveriges statsåklagare

Konkurslagskommittén avvisar att de allmänna domstolarna, alltså i första instans tingsrätterna, är lämpliga att besluta om näringsförbud enligt 199 b § KL och föreslår i stället att sådan fråga skall prövas av marknadsdomstolen på talan av näringsfrihetsombudsmannen. Statsåklagarföreningen ställer sig av flera skäl tveksam till en sådan lösning. Näringsförbudet blir mycket ingripande för den som träffas av förbudet. Som ovan antytts måste därför utredning och förfarande omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier. Vad gäller domstolsförfarandet motsvaras dessa bäst av de allmänna domstolarnas processuella principer om muntlighet och omedelbarhet. Tingsrätterna har konkurrenträttslig expertis och erfarenhet av lagstiftning och utredningar om gäldenärsbrott, skattebrott och andra förmögenhetsbrott. Därtill kommer att tingsrätt i det stora flertalet fall, där näringsförbud aktualiseras, får handlägga brottmål, som anknyter till den aktuella konkursen. Detta innebär att en mycket ingående och fullständig utredning i det enskilda fallet kommer att stå till domstolens förfogande då frågan om näringsförbud skall prövas. Motsvarande skulle knappast gälla marknadsdomstolen om den väljs för uppgiften att meddela näringsförbud. Kommittén förutsätter att marknadsdomstolen skall snabbt få till stånd ett slutgiltigt beslut på utredningsmaterial som tillhandahålles av näringsfrihetsombudsmannen, men i huvudsak samlas av kronofogdemyndigheten. Det är uppenbart att dessa myndigheter för närvarande saknar kapacitet att göra utredningar som ens tillnärmelsevis kan motsvara förundersökning i brottmål. Regler saknas i stort sett om förfarande och befogenheter vid utredning genom kronofogdemyndighets försorg. Dessa myndigheters personal har icke utbildning eller erfarenhet som gör dem lämpade göra bedömningar om de invecklade kriminaliserade förfaranden som förekommer i samband med konkurs och oftast bör vara utslagsgivande vid beslut om näringsförbud. Det kan ej heller vara angeläget att hos kronofogdemyndigheterna tillskapa resurser för att göra utredningar som i det väsentliga blir dubbleringar av förundersökningarna. För övrigt är det tveksamt om det är möjligt att inom överskådlig tid förse kronofogdemyndighet med kvalificerade personella utredningsresurser. Trots decenniernas klagomål och strävanden har man icke inom polisväsendet kunnat bygga upp en tillräcklig organisation för snabb handläggning av ekonomisk brottslighet.

- Även med beaktande av att marknadsdomstolen har speciell kunnighet och erfarenhet, finns alltså risker att domstolen skulle nödgas att fatta snabba beslut angående näringsförbud på sämre och mer begränsat utredningsunderlag än vad tingsrätten har i anknytande brottmålsprocess. Detta är, sett mot bakgrund av att marknadsdomstolens avgörande icke kan överklagas, knappast tillfredsställande. Det vore betänkligt om de olika domstolarna skulle - på grund av skiftande utredningsunderlag - komma till olika bedömningar av de företaget, som skall ligga till grund för straffsanktionen resp. näringsförbud. Föreningen vill ifrågasätta om kommittén icke undervärderat eller i vart fall icke tillräckligt belyst de svårigheter som föreligger att utreda och bedöma de invecklade ekonomiska förhållanden som regelmässigt torde förekomma i aktuella fall. Det kan förutses att tillsynsmyndigheten enligt kommitténs modell måste för sin bedömning göra utredningar i avsevärt flera fall än de där anmälan till näringsfrihetsombudsmannen verkligen sker.

Redan idag förekommer betydande olägenheter och eftersläpningar i de ekonomiska brottmålen på grund av den bristfälliga kopplingen mellan de

administrativa skattemålen avseende skattebrott, kombinerade med galdenärsbrott och annan brottslighet. Ur denna synpunkt är det önskvärt att icke ytterligare komplicera bilden och splittra handläggningen genom att införa ett separat förfarande vid nya organ för att göra i väsentliga delar parallella utredningar och göra bedömningar om speciella följder för näringsidkare av konkurser och agerande i anslutning till dessa.

Ett ganska ordinärt förfarande i de fall där näringsförbud blir aktuellt skulle enligt kommitténs förslag engagera i vart fall följande organ.

1. Konkursförfarande vid allmän domstol, utredning av förvaltare och tillsyn av kronofogdemyndighet
2. Skattemål vid skattedomstolar, utredning av skatterevisorer oftast i samråd med åklagare och polis, talan av taxeringsintendent.
3. Brottmål vid allmänna domstolar, utredning av åklagare och polis i samverkan med särskilt skatterevisorer.
4. Talan om näringsförbud vid marknadsdomstolen, utredning av kronofogdemyndighet och näringsfrihetsombudsman, talan av den sistnämnde.
5. Eventuella utredningar vid speciella myndigheter, exempelvis vid illojala förfaranden på arbetsrättens område m. m.

Ett väsentligt skäl för att tingsrätt bör handlägga näringsförbudsfallen är att i förekommande fall beslut om näringsförbud bör vägas in vid bestämmande av påföljd i anknytande brottmål. Det kan erinras om den intensiva kritik som riktats mot att domstol icke anförtrots att pröva frågan om indragning av körkort i samband med fastställande av påföljd för trafikbrott.

Om prövningen av näringsförbud förläggs till allmän domstol, bör det vara möjligt för allmän åklagare att självständigt och oberoende av anmälan från tillsynsmyndighet föra talan om näringsförbud i samband med väckande av åtal. Föreningen anser det icke vara rationellt att initiativet till näringsförbud skall exklusivt vila på kronofogdemyndighet. Sannolikt skulle åklagarens utredning av brottmål, åtalsprövning och åtalsbeslut röna inverkan av en skyldighet för åklagare att beakta frågan om näringsförbud.

Statsåklagarföreningen finner således starka skäl tala för att prövningen av näringsförbud icke skall ligga på marknadsdomstolen, av principiella skäl som också med hänsyn till de betydande kostnader som nödvändig förstärkning av marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannens organisation och kronofogdemyndigheternas utredningskapacitet skulle draga, kostnader som i stort skulle utebli om prövningarna läggs på de allmänna domstolarna.

För att trygga att näringsförbud kan inträda snabbt kan övervägas om allmän domstol bör tilläggas möjlighet att meddela interimistiskt förbud i avbidan på avgörande av brottmål.

Slutligen vill föreningen rikta uppmärksamheten på frågan om ett förfarande enligt kommitténs modell kan förhalas genom att tillsynsmyndighetens beslut om anmälan till näringsfrihetsombudsmannen överklagas.

8.24 Föreningen Sveriges åklagare

När det gäller frågan vilket organ som skall äga besluta om näringsförbud anser föreningen att övervägande skäl talar för att uppgiften anförtros åt allmän domstol på talan av allmän åklagare. Åtskilligt kan anföras för en sådan ordning. Som kommittén själv påpekat finns konkursrättslig expertis

där och atskälliga av de fall där förbudsprövning blir aktuell torde komma att föranleda allmänt åtal. Därvid kan förbudsfrågan och åtalet handläggas samtidigt, ett förfarande som ur både processekonomisk och rättssäkerhetssynpunkt är tilltalande. Vidare kan med ett sådant system förutses att prövningen av frågan huruvida talan om åläggande av näringsförbud bör anställas alltid kommer att göras av åklagare med stor erfarenhet av brott i samband med konkurs. Vidare medför ett sådant system den fördelen att en åklagares beslut att anställa eller icke anställa talan om näringsförbud kan överprövas av överordnad åklagare. Härigenom ernäs goda möjligheter till kontroll av bestämmelsens tillämpning. De av kommittén anförda skälen mot allmän domstol är heller inte särskilt övertygande. Tingsrätterna har tvivelsutan stor erfarenhet av lämplighetsbedömningar av de mest skiftande slag. Därför torde bedömningen av om vederbörande är uppenbart olämplig att bedriva näringsverksamhet eller ej icke överstiga deras förmåga. Ej heller utgör det förhållandet att domstols avgörande kan dras under överrätts prövning något hållbart argument mot en sådan domstols lämplighet i förevarande sammanhang. Snarare talar enligt föreningens mening starka rättssäkerhetsskäl för att talan i vanlig ordning skall kunna föras mot ett beslut om näringsförbud. En annan sak är att domstolen bör tilläggas befogenhet att förordna att beslut om näringsförbud skall gå i verkställighet utan hinder av att beslutet icke vunnit laga kraft. Exempel på sådan befogenhet finns på olika håll bl. a. inom strafflagstiftningen (BrB 28: 3 2 st.). Med en sådan ordning kan man åstadkomma en tillräckligt effektiv verkställighet utan att rättssäkerheten åsidosätts. Någon risk för bristande enhetlighet i tillämpningen om uppgiften läggs på allmän domstol behöver knappast befaras. Prejudikatbildning kommer att ske på samma sätt som sker i andra typer av avgöranden och när det gäller åklagarnas verksamhet skulle givetvis vägledande anvisningar kunna ges av RÅ. Ej heller bör det enligt föreningens mening vara nödvändigt med en särskild sammansättning av allmän domstol, exempelvis genom att tillföra den näringsrättslig expertis, för att frågor om näringsförbud skall kunna avgöras på ett tillfredsställande sätt.

8.25 Föreningen Sveriges kronofogdar

Kommittén har i sin diskussion om lämpligt beslutsorgan stannat för att marknadsdomstolen bör vara beslutande efter initiativ av näringsfrihetsombudsmannen. Som avgörande skäl redovisas i betänkandet att det i ärenden angående näringsförbud ytterst är fråga om att bedöma om vederbörande är lämplig att driva näringsverksamhet eller inte. Kommittén anför att lämplighetsprövningen innesluter frågor av "såväl juridisk som företagsekonomisk natur" och finner det vara en fördel att marknadsdomstolen är ett partssammansatt organ. Vidare understryks värdet av att man snabbt kan få en enhetlig praxis genom marknadsdomstolen.

Föreningen kan inte finna att dessa konkurslagskommitténs angivna och andra skäl är övertygande. Till en början måste påpekas att bedömningen av de grunder, som uppställts för näringsförbud, måste vara relativt främmande för de angivna organen. De primära rekvisiten anger ju att den beslutande myndigheten har att i första hand bedöma, om gäldenärsbrott eller annan brottslig handling begåtts av näringsidkaren eller om denne eljest väsentligt åsidosatt borgenärsintressena. I bilden kan komma in att ta ställning till om t. ex. återvinningsgrundande transaktioner förekommit eller om näringsidkaren på ett obehörigt sätt utnyttjat skatteuppbördssy-

stemet genom självtagen långvarig kredit. Även andra kommitténs uttalanden, t. ex. att fråga kan vara om felaktig användning av pengar som utbetalats i form av regionalpolitiskt stöd eller missbruk av den statliga lönegarantin, visar på att allmän domstol lättare bör kunna besluta i fråga om näringsförbud.

Om konkursdomstolen eller tingsrätten i den ort tillsynsmyndigheten finns får beslutanderätten, innebär detta att den nödvändiga dokumentationen från konkursmalet finns lätt tillgänglig. Av större vikt är att tillsynsmyndigheten i samarbete med förvaltaren och andra myndigheter (länsstyrelsens revisionsenhet, kronofogdemyndighet, polis och åklagare) snabbt och överskådligt kan tillhandahålla tingsrätten en "förundersökning". Tillsynsmyndigheten kan smidigt hålla kontakt med tingsrätten och på begäran förse rätten med kompletterande utredning. Det bör i sammanhanget särskilt anmärkas att kravet på ett snabbt förfarande bättre tillgodoses om allmän domstol tillägs beslutanderätten.

Föreningen vill sålunda ifrågasätta om inte den ordningen bör gälla, att tillsynsmyndigheten, som har den nära kunskapen om näringsidkaren och dennes verksamhet, anhängiggör talan om näringsförbud vid tingsrätt. Näringsförbud bör kunna prövas snarast efter konkursbeslutet samt eljest så snart förvaltaren färdigställt berättelse enligt 55 § konkurslagen. I sammanhanget anmärks att nämnda paragraf bör kompletteras med bestämmelse att förvaltaren bör utreda och ange om han anser att näringsförbud kan ifrågakomma. Beslut om näringsförbud bör kunna överklagas i vanlig ordning - men bör gälla även om näringsidkare anför besvär över beslutet. Som tidigare anförts bör näringsförbud kunna meddelas även med anledning av beslut om likvidation av juridisk person.

Om kommitténs förslag anses böra genomföras, måste enligt Föreningens bestämda uppfattning marknadsdomstolen vid prövning av näringsförbud förstärkas med domare, som har långvarig erfarenhet av bl. a. konkursrättsliga frågor. Likaså måste tillsynsmyndighetens uppgifter och samspel med näringsfrihetsombudsmannen och domstolen klarläggas.

8.25.1 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Bergslagen

-- -- Beträffande själva förfarandet har rättssäkerhetsaspekten tillgodosetts dels genom att gäldenären först efter välsignelse från såväl tillsynsmyndighet som näringsfrihetsombudsman kan ställas inför marknadsdomstolen, dels ock genom att gäldenären i de flesta fall kan erhålla allmän rättshjälp. I sammanhanget bör dock påpekas, att det synes något otympligt med en handläggning i dylika ärenden via först konkursförvaltare, därefter tillsynsmyndighet, näringsfrihetsombudsman och marknadsdomstol.

8.25.2 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Östra Sverige

Vi vill sätta ifråga om inte näringsförbud skulle kunna meddelas lokalt av allmän domstol. Apparaten med marknadsdomstolen etc. synes onödigt komplicerad och torde kunna medföra olämplig tidsutdräkt. -- --

8.25.3 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Västra Sverige

Lokalavdelningen ansluter sig inte till att marknadsdomstolen utses till beslutande organ i frågor om näringsförbud.

Beslutsfattandet bör ligga på lokal nivå. Tingsrätterna besitter redan kompetens och lång erfarenhet av konkurs och gäldenärs- och skattebrott. Kontakterna mellan utredare och beslutande organ torde bli smidigare med tingsrätterna som beslutsfattande organ. Några svårigheter att uppnå enhetlighet i rättstillämpningen torde knappast föreligga – i varje fall inte olösliga problem. I andra hand bör övervägas om länsrätterna skulle kunna ifrågakomma som beslutande organ.

8.25.4 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Stockholms län

Kommittén framhåller på flera ställen att det är meningen att näringsförbud skall tillgripas endast i kvalificerade fall. Å andra sidan uttalar kommittén att det gäller att bedöma om vederbörande näringsidkare är olämplig att driva näringsverksamhet eller ej. Som skäl för att inte lägga besluten hos länsstyrelserna anför kommittén att näringsförbud inte kommer att aktualiseras särskilt ofta och att besluten därför bör centraliseras. Lokalavdelningen anser att betydligt fler fall kommer att aktualiseras (se ovan) och att länsstyrelserna besitter den förhållandevis största kännedomen om näringsidkarna. Länsstyrelserna och inte marknadsdomstolen bör därför vara beslutande organ. Ansökan om näringsförbud bör inges av tillsynsmyndigheten.

8.26 Landsorganisationen i Sverige

För det andra bygger kommitténs förslag i utpräglad grad på "katten på rätten, rätten på repet"-principen. I första hand skall således förvaltaren underrätta tillsynsmyndigheten om att han anser att det föreligger grund för näringsförbud. Härfter skall tillsynsmyndigheten självständigt bedöma om förvaltarens ställningstagande är rimligt och därefter, senast inom ett år, i sin tur göra anmälan till näringsfrihetsombudsmannen (NO). NO skall likaledes självständigt ta ställning till om det av tillsynsmyndigheten anmälda fallet inom tre månader skall föras vidare till marknadsdomstolen. Slutligen har marknadsdomstolen att besluta om skäl föreligger för näringsförbud. Marknadsdomstolen föreslås inte få möjlighet att meddela interimistiskt beslut.

— — — Vidare bör möjlighet till interimistiskt förbud finnas. Det skulle t. o. m. kunna meddelas av NO och bli gällande som slutligt beslut om den berörda näringsidkaren inte inom viss tid överklagar beslutet hos NO, som då i stället måste föra talan inför marknadsdomstolen för att förbudet skall bli definitivt.

8.27 Tjänstemännens centralorganisation

— — — TCO vill i detta sammanhang föreslå att kommitténs betänkande kompletteras med en rekommendation till marknadsdomstolen att när så påkallas av omständigheterna inhämta skriftliga yttranden från berörda fackliga organisationer. Ett sådant remissförfarande torde vara väl ägnat att öka domstolens möjligheter att göra en allsidig bedömning. Men redan konkursförvaltaren bör som regel informera de anställda och deras fackliga organisationer om en tilltänkt begäran om förbud och samtidigt inhämta deras synpunkter.

8.28 Centralorganisationen SACO/SR

SACO/SR delar inte konkurslagskommitténs åsikt att uppdraget att meddela näringsförbud bör anförtros marknadsdomstolen. Uppgiften bör i stället anförtros tingsrätterna såsom mest lämpliga organ. De allmänna domstolarna har lång erfarenhet av lagstiftningen om konkurs, gäldenärs-, förmögenhets- och skattebrott, brott mot uppbördslagen och aktiebolagslagen. De har även erfarenhet från andra specialförfattningar, som kan bli aktuella i sammanhanget. Domstolarna gör vid sin lagtillämpning inte bara juridiska utan även vissa företagsekonomiska bedömningar och till grund för de juridiska avgörandena ligger ofta företagsekonomiska utredningar av komplicerad karaktär. Tingsrätterna har sålunda enligt SACO/SR:s uppfattning fullgod kompetens för att handlägga aktuella prövningsärenden. Det måste dessutom vara betydelsefullt, att prövningen läggs på lokal nivå. Det innebär kortare resvägar för parter och ombud samtidigt som en sådan ordning skulle medföra en intimare och smidigare kontakt mellan beslutande, utredande och ansökande organ. Den ordning som föreslås med tre organ, som skall engageras i anmälnings- och ansökningsprocessen, förefaller vara onödigt invecklad och tungrodd. Ansökningsförfarandet bör lämpligen ankomma på tillsynsmyndigheten, som redan har utrett ärendet och bedömt frågan om initiativ till näringsförbud bör tas. En ny instans behöver härigenom inte sätta sig in i ärendet. SACO/SR:s förslag innebär vidare, att uppgifterna kommer att spridas på ett stort antal lokala eller regionala myndigheter. Härigenom blir personallförstärkningsbehovet mindre än vad som blir följden av konkurslagskommitténs förslag. En enhetlig rättstillämpning kan tillgodoses genom att domstolsverket och riksskatteverket följer utvecklingen på området och sprider avgöranden av intresse till berörda organ. Tingsrätternas beslut om näringsförbud föreslås vidare gå i verkställighet utan hinder av att ändring i besluten söks, dvs. enligt samma regler som jämlikt 25 § konkurslagen för närvarande gäller för konkursbeslut. Den av konkurslagskommittén påtalade olägenheten med långa handläggningstider hos tingsrätterna för att få till stånd ett näringsförbud försvinner härmed.

8.29 Sveriges industriförbund

Förbundet berörde inledningsvis betydelsen av ett näringsförbud för den enskilde. Denne kommer säkerligen att uppleva förbudet som en synnerligen drastisk och långtgående åtgärd. Rättssäkerheten kräver därför – förutom en klar utformning av förutsättningarna för ett förbud – att ett fall där näringsförbud aktualiseras är ingående penetrerat och beslutet välgrundat. Förutsättningarna härför torde öka om riktigheten av ett beslut kan prövas av flera instanser. Marknadsdomstolens avgöranden är inte överklagbara och kommittén föreslår inte heller sådana möjligheter i fråga om ett meddelat näringsförbud. Med hänsyn till vad som ovan anförts i frågan om rättssäkerhet anser förbundet dock, att ett beslut om näringsförbud bör kunna föras vidare till högre instans. Med anledning främst härav förordar förbundet att de allmänna domstolarna anförtros uppgiften att vara beslutande organ. Dessa domstolar har också av tradition erfarenheter att bedöma lämpligheten av sanktioner, som – i likhet med näringsförbud – är riktade mot enskilda personer.

Kommittén har pekat på olägenheten av att det kan ta lång tid att utverka ett slutgiltigt avgörande vid fall av överprövning i de allmänna

domstolarna. Mot detta kan ställas dels betydelsen av att rättssäkerheten upprätthållas, dels möjligheten av att – om så skulle visa sig erforderligt – kunna behandla de aktuella målen med förtur. Regler skulle salunda kunna tillskapas vilka med angivande av vissa frister kräver skyndsamt handläggning från domstolarnas sida, när det gäller frågan om ett näringsförbud.

8.30 Sveriges grossistförbund

När det gäller förbudets innebörd och förbudstidens längd har vi inga invändningar mot kommitténs förslag. Det har vi däremot i fråga om förfarandet. Kommittén föreslår att beslut om meddelanden av näringsförbud skall fattas av marknadsdomstolen, som har stor erfarenhet av att tillämpa sådana generalklausuler som det föreslagna stadgandet i 199 b § utgör. Kommittén menar också att intresset av rättssäkerhet vid prövning av frågor om näringsförbud är väl tillgodosett genom gällande regler om sammansättningen av och förfarandet vid marknadsdomstolen. Det förutsätts därvid att marknadsdomstolens sammansättning skall vara densamma som vid handläggningen av ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen.

Mot detta talar dock att marknadsdomstolens beslut inte kan överklagas. Vi framhöll i vårt tidigare omtalade yttrande till handelsdepartementet att ett näringsförbud av den drabbade torde upplevas som en form av straff och att detta borde leda till att beslutet kan överklagas. Detta gäller uppenbarligen också i fråga om näringsförbud i konkurssammanhang, och även ett sådant beslut bör därför enligt vår mening kunna överklagas. Det synes oss därför ligga närmast till hands att prövningen av frågan om näringsförbud läggs på allmän domstol.

8.31 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén föreslår att marknadsdomstolen skall besluta om näringsförbud. Mot bakgrund av den speciella sakkunskap som finns inom marknadsdomstolen tillstyrkes förslaget. Eftersom ett näringsförbud är ett allvarligt ingrepp i marknadssekonomi och hårt kan drabba den enskilde måste säkerhetsaspekterna tillmätas en avsevärd betydelse. Organisationerna anser därför att marknadsdomstolens beslut skall kunna överprövas hos HD.

Kommittén föreslår att endast näringsfrihetsombudsmannen skall få ansöka hos marknadsdomstolen om näringsförbud. Sådan ansökan skall få göras efter anmälan från tillsynsmyndigheten. Både tillsynsmyndigheten och näringsfrihetsombudsmannen skall självständigt ta ställning till om frågan om näringsförbud skall föras vidare. Enligt organisationernas uppfattning tillfredsställer det föreslagna förfarandet de krav på rättssäkerhet och sakkunskap som rimligen kan ställas. Förslaget tillstyrkes därför.

8.32 Kooperativa förbundet

Med hänsyn till det väsentliga ingrepp i principen om näringsfrihet och den personliga friheten, som ett näringsförbud utgör, anser KF att rättssäkerheten kräver att ett förbud måste kunna överprövas. KF föreslår att av marknadsdomstolen meddelat förbud skall kunna överklagas till regeringen.

8.33 Svenska företagens riksförbund

Förbundet ställer sig dock tveksamt till tanken att låta marknadsdomstolen avgöra mål av denna typ.

Med hänsyn till ärendenas vikt och betydelse för enskild persons rätt att fritt få driva näring förefaller det Förbundet riktigare att låta allmän domstol handlägga dessa frågor. Om så är nödvändigt bör domstolarna tillföras den sakkunskap som kan anses vara behövlig.

Sammanfattning:

Förbundet tillstyrker utredningens förslag dock att mål om näringsförbud bör handläggas av allmän domstol.

8.34 Sveriges Ackordscentral

— — — I vad angår förfarandet biträder ackordscentralen kommitténs förslag utom i vad avser frågan om vilken myndighet som skall pröva yrkande av näringsförbud. Ackordscentralen avstår nämligen från att gå in på denna fråga.

8.35 Svenska handelskammarförbundet

— — — Vidare ifrågasätter förbundet om det inte bör finnas möjlighet att överklaga beslut av sådan ingripande art varom här är fråga. Bland annat med anledning härav förordar förbundet att frågan om näringsförbud prövas av allmän domstol.

9 Rättshjälp

9.1 Marknadsdomstolen

Beträffande själva förfarandet vill marknadsdomstolen avslutningsvis understryka det angelägna i att part vid prövning av frågor om näringsförbud ges möjlighet till rättshjälp. Enligt kommitténs bedömning torde något hinder att lämna rättshjälp i nu berörda fall inte föreligga, varför kommittén följaktligen inte heller föreslår någon bestämmelse i frågan. Med tanke på de synnerligen ingripande verkningar som ett näringsförbud kan medföra, bör det emellertid enligt marknadsdomstolen övervägas hurvida inte särskild bestämmelse uttryckligen skall slå fast, att den instämnda parten alltid är berättigad till rättshjälp i dessa ärenden.

9.2 Sveriges hantverks- och industriorganisation — familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

För att garantera en sakligt riktig prövning av talan om näringsförbud är det nödvändigt att näringsidkare och andra berörda personer har ekonomiska möjligheter att få tillräckligt juridisk hjälp. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till proposition 1978/79: 90 med förslag till ändring i rättshjälpslagen m. m. Kommittén konstaterar att något hinder att lämna rättshjälp inte torde föreligga i samband med prövning av näringsförbud.

Emellertid noteras att enligt 6 § i Rättshjälpslagen skall allmän rättshjälp beviljas om den beräknade årsinkomsten inte överstiger 8 basbelopp. En

jämkning är möjlig t. ex. i fall då personens betalningsförmåga är väsentligt nedsatt p. g. a. skuldsättningar eller annan särskild omständighet.

Mot bakgrund av det allvarliga ingrepp ett näringsförbud innebär för den enskilde, de betydande rättegångskostnader som kan uppkomma samt skattesystemets utjämnande enekt, anser vi att beloppsgränsen i rättshjälpslagen i detta fall är alltför låg. Visserligen bör de ekonomiska förhållandena i samband med en konkurs i många fall innebära att en jämkning kan ske så att rättshjälp kan lämnas även för personer med höga inkomster. Detta är emellertid inte tillräckligt. Organisationerna anser därför att rättshjälpslagens regler i detta sammanhang bör kompletteras med en partiell rättshjälp för de personer som har inkomster utöver 8 basbelopp. Denna partiella rättshjälp bör lämpligen betala 75 % av rättegångskostnaderna i samband med att frågan om näringsförbud prövas. Vi föreslår att ett tillägg görs i rättshjälpslagen i enlighet med detta.

10 Kontrollfrågor

10.1 Riksåklagaren

Kommittén har inte föreslagit någon särskild ordning för övervakning av meddelade näringsförbud. Avsaknad av en sådan ordning kan givetvis äventyra reformen. Eftersom de nuvarande registersystemen inte är systematiserade lär det f. n. inte vara möjligt att åstadkomma någon effektiv kontroll inom ramen för rimliga resurser. Från mera allmän synpunkt inger det också betänkligheter att genomföra en lagstiftning utan att det samtidigt finns möjligheter eller resurser för kontroll av efterlevnaden. Kontrollfrågan är sålunda av avgörande betydelse och lagstiftningen bör enligt min mening inte få träda i kraft med mindre erforderliga kontrollrutiner utarbetats.

10.1.1 Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt

Enligt min mening bör två av de i förslaget behandlade aspekterna på frågan om näringsförbud ägnas särskild uppmärksamhet, därest ett förbud skall få önskad effekt. För det första krävs, såvitt avser den praktiska betydelsen av förbud samt kontrollen av efterlevnaden, att ett centralt, rikstäckande registreringsförfarande anordnas. Ett förbud som ej blir känt har självklart ingen effekt. Det är även väl känt att illojala gäldenärer medvetet utnyttjar den i dag gällande, bristfälliga samordningen mellan lokala myndigheter för att undgå insyn och försvåra kontroll. De av kommittén skisserade registreringsförfarandena torde, därest de förverkligas, kunna vara tillfyllest. — —

10.1.2 Länsåklagaren i Kopparbergs län

När det gäller kontrollen av utfärdade förbud är kommittén enligt min mening väl optimistisk. Erfarenheterna från efterlevnaden av nu gällande förbud i 199 a § motiverar knappast denna optimism.

10.2 Stockholms tingsrätt

Med utgångspunkt från sin egen erfarenhet vill tingsrätten göra följande påpekanden. De register som i dag finns över aktiebolag, handelsbolag m. fl. måste förbättras. Personer som ingår i styrelser samt bolagsmän

måste vara identifierade genom såväl namn som personnummer. Aktuella och fullständiga adresser skall finnas registrerade. Vidare måste till registreringsmyndighet inkomna ärenden angående ändring av tidigare registrerad uppgift behandlas skyndsamt. I de fall då behörig styrelse saknas bör ingripande ske tidigare än för närvarande. Nu nämnda brister försvårar kontrollen av att gällande föreskrifter efterlevs.

10.3 Malmö tingsrätt

— — — Kontrollen av att meddelade näringsförbud iakttas kommer att försvåras av det sätt, på vilket de olika registren över juridiska personer och näringsidkare f. n. är upplagda. Avsaknaden av ett centralt, riksomfattande konkursregister, som även upptar meddelade näringsförbud, kommer också att i hög grad inverka menligt på effektiviteten.

— — — Tingsrätten kan inte ansluta sig till kommitténs överväganden och förslag angående registrerings- och kontrollfrågorna. Dessa frågor måste övervägas ytterligare. En oeftergivlig förutsättning för att den föreslagna lagstiftningen skall få någon effektivitet är enligt tingsrättens mening, att det upprättas ett centralt register över konkurser och meddelade näringsförbud. Tingsrätten vill vidare peka på att det ur kontrollsynpunkt inte kan anses godtagbart att den som söker registrering såsom näringsidkare eller såsom ställföreträdare för juridisk person ej skall förete bevis om att han inte är underkastad näringsförbud. Kommitténs tanke att det kan räcka med att en straffsanktionerad försäkran avges är verklighetsfrämmande, om ej registreringsmyndigheterna har möjlighet att kontrollera riktigheten av försäkran. Så skall emellertid enligt betänkandet ej bli fallet.

10.4 Rikspolisstyrelsen

Styrelsen vill dock framhålla att förslaget kräver för att uppnå avsedd effekt genomgripande åtgärder beträffande nuvarande registrering av företrädare för juridiska personer. Styrelsen delar uppfattningen att ett centralt register över meddelade näringsförbud bör inrättas. Det torde vara nödvändigt med ett fortlöpande informationsutbyte mellan näringsförbudsregistrerande myndighet och de myndigheter som handhar registrering av bokföringspliktiga juridiska personer för att hindra personer som meddelats näringsförbud att börja respektive fortsätta driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet.

Styrelsen anser - i motsats till utredningen - det inte vara tillräckligt att den som ansöker om registrering i handels-, förenings- och aktiebolagsregistren endast skall behöva avge egen försäkran om att han inte är underkastad näringsförbud. Det får anses vara lika viktigt att uppgift från myndighet i detta avseende kan företas för registreringsmyndighet som det är beträffande bevis från tingsrätt att vederbörande inte är försatt i konkurs.

Slutligen anser styrelsen att tillsynsmyndigheten skall svara även för kontrollen att den som meddelats näringsförbud i realiteten avvecklar sina engagemang i bokföringspliktig näringsverksamhet. Tillsynsmyndigheten bör ha skyldighet att anmäla underlåtenhet till polisen.

10.5 Brottsförebyggande rådet

Den lämpliga utformningen av registrering av meddelade näringsförbud liksom behovet av aviseringar av besluten är just nu rätt svår att bedöma.

En översyn av aktiebolagsregistret pågår, riksdagens civilutskott har begärt en översyn av REX-systemet (CU 1978/79: 25) och en proposition med förslag till skatteregisterlag avvaktas. Mot denna bakgrund understryker BRÅ endast vikten av att uppgifterna om meddelade förbud samlas i ett för allmänheten och myndigheterna lätt tillgängligt register. BRÅ vill dessutom ifrågasätta om inte kommittén något underskattat behovet av avisering till skuggregister hos olika myndigheter. Utan effektiva registreringsrutiner och andra åtgärder som underlättar myndigheternas kontroll av att meddelade förbud efterlevs skulle förbudssanktionen förlora mycket av sin mening. BRÅ anser därför att frågan om vikten av olika myndigheters aktivitet för att motverka överträdelse av meddelade förbud särskilt bör uppmärksammas i en proposition i ämnet.

BRÅ hänvisar slutligen till vad rådet i det föregående anförde om registreringsförfarandet och frågan om firmakarantän.

10.6 Statskontoret

I avsnittet om kontrollfrågor uttalar kommittén att man inte behöver inrätta ett särskilt organ eller bygga upp en vidlyftig apparat för tillsyn att meddelade näringsförbud inte överträds. Statskontoret delar denna uppfattning och kan i huvudsak godta de av kommittén uppdragna riktlinjerna för hur kontrollen kan anordnas. Ämbetsverket tillstyrker därför bl. a. förslaget att meddelade näringsförbud registreras och att denna registrering sker centralt hos riksskatteverket. En central registrering av förbuden skulle innebära att underrättelse om meddelat förbud inte behöver skickas till alla subjektregistrerande myndigheter, dvs. länsstyrelsernas handels- och föreningsregister respektive aktiebolagsregistret vid patentverkets bolagsbyrå. Dessa myndigheter kan då i stället med hjälp av det centralt förda registret förhindra att nyregistrering görs av person som är underkastad näringsförbud. Statskontoret ansluter sig därför till förslaget att det vid ansökan om nyregistrering bör räcka med att försäkran avges att vederbörande inte har meddelats näringsförbud.

För att se till att uppdrag, som berörs av meddelat näringsförbud, avvecklas, bör – som kommittén föreslår – registreringsmyndighet där konkursgäldenären är registrerad, underrättas om förbudet. Kommittén finner det önskvärt att dessa registreringsmyndigheter kontrollerar huruvida avveckling sker. Statskontoret anser för sin del att det bör ankomma på tillsynsmyndigheten i konkursen att svara för denna kontroll.

Kommittén anför beträffande berörda avvecklingsfrågor att det är angeläget att man kan få reda på vilka företag som personen i fråga är anknuten till. Möjligheterna att erhålla uppgifter genom ovan nämnda subjektregister är f. n. begränsade. I likhet med kommittén anser statskontoret att förhållandena härvidlag framdeles i rent tekniskt hänseende förbättras avsevärt bl. a. genom det tilltänkta nya aktiebolagsregistret och det referensregister som håller på att inrättas i anslutning till RS-projektet. Nyssnämnda register och ett eventuellt centralt konkursregister torde även underlätta ställningstagandet till frågan om näringsförbud bör meddelas.

10.7 Riksrevisionsverket

– – – I avvaktan på ytterligare utredning om möjligheterna att för information och kontroll använda de centrala ADB-register som är under uppbyggnad vid patent- och registreringsverkets bolagsbyrå och inom skatte-

administrationen, förordar RRV att ett enkelt kortregister över meddelade näringsförbud förs manuellt hos näringsfrihetsombudsmannen.

10.8 Riksskatteverket

Ett register över meddelade näringsförbud kan förläggas till RSV. Registreringen skulle då ske inom företagsbeskattningsregistret och/eller i REX-systemet. Informationen bör vara tillgänglig över länsgränserna. Oavsett inom vilket eller vilka ADB-system behövlig information görs tillgänglig måste registren kompletteras, vilket kräver viss tid. Detta bör dock inte föranleda att nu föreslagna lagändring fördröjs.

Information bör nämligen kunna inhämtas även på annat sätt även om det blir mer tidskrävande och osäkert. Tillgång till uppgifter om en persons uppdrag i olika bolag är av värde för den utredning som tillsynsmyndigheten och NO gör. Det är därför angeläget att uppgifter om vederbörandes tidigare och nuvarande engagemang i andra bolag kan erhållas. Tillgång till register som täcker hela riket är också förutsättning för att erhålla kunskap om upprepade konkurser i olika delar av landet.

Ett näringsförbud avser också de uppdrag vederbörande redan innehar. Dessa uppdrag måste avvecklas. För förbudet som sådant och efterlevnaden av detta är det angeläget att alla uppdrag är kända.

10.8.1 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Om reformen skall få avsedd effekt är det synnerligen viktigt att arbetet beträffande registreringen av meddelade näringsförbud igångsätts omgående, så att denna fråga är löst när den föreslagna lagstiftningen träder i kraft. Kronofogdemyndigheten anser liksom kommittén att registret skall vara offentligt.

10.8.2 Kronofogdemyndigheten i Malmö

Kommittén anser, att det inte torde bli särskilt vanligt att näringsförbud meddelas. Kronofogdemyndigheten delar inte denna uppfattning. Tvärtom är det kronofogdemyndighetens uppfattning att i vart fall anmälningar om ifrågasatt näringsförbud kommer att bli frekventa. Det allmänt uttalade behovet av en lagstiftning som den nu föreslagna tyder på detta liksom kronofogdemyndigheternas kunskaper om i vilka fall den nu föreslagna lagstiftningen skulle ha kunnat tillämpas.

Enligt kronofogdemyndighetens mening kan ett helt tillfredsställande kontrollsystem inte uppbyggas förrän ett centralt databaserat konkursregister framtagits och ej heller förrän aktiebolagsregistret uppbyggs så, att det är möjligt att från detta register erhålla uppgifter om i vilka bolag viss person är styrelseledamot. Även om de av kommittén föreslagna kontrollåtgärderna lider av vissa svagheter, vill kronofogdemyndigheten kraftigt understryka, att detta inte får hindra att den föreslagna lagstiftningen genomförs. Som myndigheten inledningsvis framhöll är behovet av lagstiftningen så påträngande att dessa brister måste accepteras. Kontrollsystemet får kompletteras i efterhand. Det bör dock övervägas om inte meddelade näringsförbud bör publiceras. Även om rättshandlingar som företagits av någon som ålagts näringsförbud inte blir ogiltiga, finns det dock skäl som talar för att förbudet ändock skall publiceras. Inte minst bör publicering vara av vikt när det gäller att komma åt de personer som är villiga att uppträda som bulvaner. Har ett meddelat näringsförbud publicerats, kan dessa personer inte dölja sig bakom ett påstående om att de inte kände till att uppdragsgivaren ålagts näringsförbud.

10.8.3 Kronofogdemyndigheten i Östersund

Kommittén har inte närmare utrett den rättsliga bedömningen av situationen, när någon överträder näringsförbud och företar rättshandling gentemot tredje man. Det anmärks att denna överträdelse inte i och för sig innebär att rättshandlingen blir ogiltig. Som tidigare framhållits anser KFM att näringsförbudsreglerna måste ges en kraftig preventiv verkan. En sådan effekt kan vinnas bl. a. genom att förklara ogiltiga de avtal och andra rättshandlingar som efter förbudet träffas mellan gäldenären och tredje man. Det kan enligt KFM:s uppfattning övervägas en regel om att näringsförbud skall publiceras enligt kungörandelagstiftningen och att rättshandlingar som därefter företes mellan den av förbud träffade näringsidkaren i dennes rörelseverksamhet och tredje man inte skall tillerkännas giltighet. Det civilrättsliga regelsystemet om verkan av avtal med omyndigförklarad skulle här kunna vara normerande.

10.8.4 Kronofogdemyndigheten i Örnsköldsvik

I kommitténs resonemang kring kontrollen av meddelande näringsförbud nämns ingenting om att tillsynsmyndigheten skall underrättas om av marknadsdomstolen meddelade näringsförbud. Med hänsyn till tillsynsmyndighetens/kronofogdemyndighetens lokala anknytning och dess uppgift att till näringsfrihetsombudsmannen anmäla frågor om näringsförbud förutsätts att tillsynsmyndigheterna kommer att underrättas om meddelade förbud.

10.9 Patent- och registreringsverket

För att en person skall kunna bli registrerad som ställföreträdare för ett aktiebolag fordras att en försäkran om konkursfrihet avges i anmälan. Patentverket anser att det ter sig naturligt att uppgift rörande frihet från näringsförbud lämnas i samma ordning som idag gäller beträffande konkursfrihet.

I detta sammanhang aktualiseras frågan om inrättandet av ett centralt register över meddelade näringsförbud. Praktiska skäl talar för att ett sådant register skall föras hos patentverket.

För att en avveckling av styrelseuppdrag skall kunna övervakas och kontrolleras måste man kunna utnyttja aktiebolagsregistrets personuppgifter. Detta i sin tur förutsätter att där införda ställföreträdare är angivna med personnummer. Så är emellertid ej alltid fallet, eftersom sådana uppgifter i ett mycket stort antal fall saknas beträffande företrädare för bolag som registrerats före ikraftträdandet av 1975 års aktiebolagslag.

För att aktiebolagsregistret skall kunna utnyttjas som en effektiv informationskälla fordras sålunda att aktiebolag åläggs att komplettera med ställföreträdarnas personnummer i de fall dessa saknas så att tillgång till fullständiga uppgifter föreligger vid den tidpunkt då aktiebolagsregistret är helt upplagt som ett dataregister. Detta kan ha skett tidigast vid utgången av år 1982. Under de närmaste åren torde möjlighet inte finnas till övervakning med utnyttjande av aktiebolagsregistrets personuppgifter.

10.10 Arbetsmarknadsstyrelsen

Kommittén anser att det inte kommer att bli särskilt vanligt att näringsförbud enligt förslaget meddelas utan bestämmelsen kommer att få en förebyggande verkan. Det är därför onödigt att bygga upp en omfattande

kontrollorganisation för tillsyn att meddelade förbud efterlevs. AMS delar denna uppfattning men vill understryka det angelägna i att kontrollen dock blir tillräckligt effektiv. Ett centralt konkursregister, som även omfattar meddelade näringsförbud, skulle här kunna få mycket stor betydelse.

10.11 Länsstyrelsen i Stockholms län

För att näringsförbudet skall få godtagbar effekt erfordras att kontrollsystemet görs effektivt. Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag om en central registrering av meddelade näringsförbud. I övrigt bör dessa frågor i första hand kunna lösas genom det kommande på databehandling grundade aktiebolagsregistret hos patent- och registreringsverket och det referensregister som håller på att inrättas i anslutning till RS-projektet.

10.12 Datainspektionen

Kommittén har i avsnittet 6.6 diskuterat kontrollfrågor men har inte ansett det påkallat att lägga fram närmare utformade förslag i dessa delar. Inspektionen vill dock redan i detta sammanhang kommentera kommitténs överväganden i denna del.

För att efterlevnaden av meddelade näringsförbud skall kunna kontrolleras, måste någon form av registrering ske. Det är enligt datainspektionens mening lämpligt att denna registrering – som kommittén föresprakar – sker inom ramen för det planerade REX-systemet eller eventuellt i ett centralt konkursregister. Det bör i sammanhanget påpekas att REX-systemet fortfarande befinner sig på försöksstadiet med verksamhet i tre län och att frågan huruvida systemet kommer att byggas upp för drift i hela riket i mer definitiv form ännu står öppen. Integritetshänsyn talar i och för sig för att registeruppgifter av ifrågavarande negativt slag inte blir offentliga. I sakens natur ligger emellertid att beslut om näringsförbud måste vara offentliga för att få avsedd verkan. Det intrång i personlig integritet som offentligheten kan tänkas innebära är s. a. s. inte obehörigt. Förutom att ett flertal myndigheter i sin verksamhet kommer att vara beroende av information om näringsförbud, gäller samma informationsbehov på den enskilda sektorn. Uppgift om näringsförbudet är en väsentlig information för tilltänkta finansärer m. fl. när förbudet gäller men även därefter. Det kan vidare antagas att näringsförbud kommer att meddelas i tämligen ringa omfattning och endast i kvalificerade fall av konkursmissbruk. Med hänsyn härtill finner datainspektionen att registeruppgifter om näringsförbud bör vara offentliga.

Kommittén berör frågan huruvida kreditupplysningar kommer att innehålla uppgift om meddelade näringsförbud. Bestämmelserna i kreditupplysningslagen (1973: 1173) torde inte utgöra hinder mot att så sker. De skäl som ovan anförts till stöd för att registeruppgifter av ifrågavarande slag skall vara offentliga talar också för att uppgifterna bör få ges positiv spridning och ingå i kreditupplysningar. I kreditupplysningslagen finns vissa särskilda regler för personupplysningar, varmed f. n. avses kreditupplysningar om annan enskild person än den som är näringsidkare eller annars har så väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet att uppgift om hans egna förhållanden behövs, för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning. (I departementspromemoria Ds Ju 1979: 8 föreslås dock vissa i sammanhanget betydelsefulla ändringar, mer härom nedan.) Eftersom en person, som – enligt de av kommittén föreslagna reglerna – står under

näringsförbud. Därmed är lagligen förhindrad att utöva näringsverksamhet, torde en kreditupplysning om honom - under den tid näringsförbudet gäller - vara att betrakta som personupplysning enligt kreditupplysningslagens nuvarande utformning. En personupplysning får - i motsats till övriga kreditupplysningar - enligt 6 § samma lag inte innehålla uppgift om betalningsanmärkningar efter utgången av det femte året efter det den noterade händelsen inträffat. Beträffande perdurerande omständigheter av denna art räknas tiden från det omständigheten upphörde. Denna femårsfrist börjar således - savitt avser det föreslagna näringsförbudet - löpa då förbudet upphör. I det fall en person meddelats fem års näringsförbud och inte därefter ånyo börjar bedriva näringsverksamhet kan således uppgift om näringsförbudet komma att ingå i personupplysningar mer än tio år efter meddelandet av det konkursbeslut som föregått förbudet. I den mån den som ålagts näringsförbudet återupptar näringsidkande verksamhet när förbudstiden gått till ända, gäller emellertid inte ovannämnda tidsrestriktion. Då kan således uppgiften om det därmed upphörda näringsförbudet - lämnas i upplysning om vederbörande utan någon rehabiliteringsregel. Den tid som gäller uppgifter i personupplysning utsträcks om det i beslutet om näringsförbud förordnas att beslutet skall gälla från en senare dag. Datainspektionen vill fästa uppmärksamheten på dessa effekter av de föreslagna reglerna men finner i förevarande sammanhang inte skäl att mer utförligt behandla frågan. I justitiedepartementets promemoria kreditupplysning och inkasso (Ds Ju 1978: 8) har föreslagits bl. a. att personupplysningsbegreppet skall omfatta alla fysiska personer, således även företagare samt att den nu gällande femårsfristen för uppgifter i personupplysning förkortas - med vissa undantag - till tre år. Ändringarna föreslås gälla från den 1 juli 1980. Promemorian remissbehandlas f. n. Genomförs de i sagda promemoria föreslagna lagändringarna påverkas givetvis ovan beskrivna, något komplicerade situation.

10.13 Sveriges domareförbund

Av naturliga skäl är det med hänsyn till nu rådande brist på samordning av registrering o. d. samt ovissheten hur det skall bli i framtiden svårt att skapa en klar bild av hur problemen härvidlag skall lösas. Behovet av ett konkursregister för hela riket är uppenbart. I detta register bör också intas samtliga meddelade näringsförbud. Frågan om detta register behöver vara offentligt samt problem med samordning av olika register torde behöva övervägas närmare än som gjorts i betänkandet.

Kommittén anser "önskvärt" att registreringsmyndighet i förekommande fall kontrollerar att näringsförbud efterlevs, t. ex. genom att tillse att vederbörande faktiskt utträder ur styrelsen för aktiebolag, och vid underlåtenhet polisanmäler detta. Emellertid har kommittén inte funnit påkallat att lägga fram utformade författningsförslag i dessa frågor. I avsaknad härav är det svårt att bilda sig en uppfattning om hur det skall fungera i praktiken. Det synes förbundet inte bara "önskvärt" att kontroll sker utan till och med nödvändigt. Denna kontroll skulle kunna ske genom föreskrift om att utdrag ur ett centralt konkursregister skulle företes i alla de fall där konkurstillstånd eller näringsförbud kan vara relevant.

10.14 Föreningen Sveriges kronofogdar

En särskild fråga är behovet av registrering och kungörande av näringsförbud. Föreningen vill påstå, att förbuden måste kungöras enligt föreskrif-

terna i kungörandelagstiftningen – härfter skulle den ovan skisserade ogiltighetsregeln få verkan. Vidare bör anmärkas, att ett starkt behov föreligger av ett funktionerande konkursregister samt registrering av persondata om de fysiska personer, som uppträder som bolagsbildare och styrelse i aktiebolag.

10.14.1 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Östra Sverige

Lagstiftningens uppläggning i övrigt tycks lämplig. När det gäller bevakning och uppföljning av förbudet ligger det ju nära till för kronofogdemyndigheten att bevaka sådant. Dessutom bör skyldighet stadgas i författning för t. ex. lokal skattemyndighet, länsstyrelsens firmaregister, aktiebolagsregistret etc. att göra anmälan om överträdelse av näringsförbud.

10.14.2 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Stockholms län

En förutsättning för näringsförbud är att registrering i olika register sker av förbudet. Vidare måste dessa register vara lättillgängliga. Någon klarhet hur de olika registren skall fungera finns tyvärr inte, vilket kan motverka en effektiv kontroll av olika näringsidkares medverkan i konkursföretag.

10.15 Landsorganisationen i Sverige

Oavsett man väljer ett automatiskt eller ett individuellt verkande förbud kommer kontrollen att vara en viktig fråga. Enligt LOs mening har kommittén tagit alltför lätt på denna fråga. I betänkandet förlitar man sig på reglernas preventiva effekt och att brotten alltid uppdagas förr eller senare. Kommittén hänvisar vidare till det arbete som pågår med olika centrala register. LO vill i detta sammanhang starkt betona nödvändigheten av att ett centralt företagsregister framtages så att en samordnad kontroll av samtliga företag kan ske. Registret bör läggas upp så att uppgifter kan erhållas om en person beträffande dennes samtliga funktioner i olika aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Vid anmälan till registret bör göras klart för näringsidkaren att registret kan komma att samköras mot olika skatteregister, exempelvis vad gäller mervärdeskatteärenden. Ett centralt företagsregister är enligt LOs mening nödvändigt för att få kontroll över den ekonomiska verksamheten.

Kommittén föreslår att ett centralt register, som innehåller alla meddelade förbud skall inrättas. LO anser inte att det räcker med att registret blir offentligt. Beslut om näringsförbud bör även kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

10.16 Tjänstemännens centralorganisation

Av konkurskommitténs betänkande framgår att det inte finns någon tillförlitlig statistik över inträffade konkurser och personer som haft ansvaret för konkursdrabbade företag. TCO vill understryka vikten av att ett system för insamling och registrering av statistiska uppgifter (inklusive uppgifter om meddelade förbud) rörande konkurser kommer till stånd. Arbetsmarknadens organisationer bör kontinuerligt erhålla information om innehållet i detta register.

Även vad gäller företagsregistren föreligger stora brister som försvarar eller i praktiken omöjliggör en kontroll av att meddelade förbud inte överträds. TCO anser det därför synnerligen angeläget att arbetet med att förbättra aktiebolagsregistret och andra företagsregister intensifieras. Utan verkliga kontroll- och sanktionsmöjligheter riskerar kommittens förslag att bli ett slag i luften.

10.17 Centralorganisationen SACO/SR

För att en reform av ifrågavarande slag skall få avsedd effekt är det synnerligen viktigt, att arbetet beträffande registreringen av meddelade näringsförbud omgående sätts i gång. Registreringsfrågan och dess offentlighet måste vara löst, när den nu föreslagna lagstiftningen träder i kraft. SACO/SR anser liksom konkurslagskommittén, att förbudsregistret skall vara offentligt.

Registreringsmyndighet bör åläggas skyldighet att vid registrering av aktiebolag, handelsbolag och liknande kontrollera, att sökanden/näringsidkaren inte ålagts näringsförbud.

10.18 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén behandlar i övrigt kontrollfrågor, sanktioner vid överträdelser av förbud, kostnader för reformen samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Organisationerna lämnar förslaget i dessa hänseenden utan erinran.

11 Sanktioner vid överträdelse av förbud

11.1 Länsåklagaren i Kopparbergs län

— — — Det är dock enligt min mening en illusion att tro att lagföring och straff med böter och fängelse i högst två år för överträdelse av förbudet är tillräckligt för att avhålla den kategori av näringsidkare som det kan bli fråga om från att driva bokföringspliktig näringsverksamhet. Ett betydligt strängare straff i kombination med ett effektivt publiceringsförfarande torde vara erforderligt. Publiciteten är troligen verksammare än kriminaliseringen. Den bidrar till att försvara för vederbörande att få de lån och den kredit, som kan bli nödvändig för att starta och driva rörelse. Framför allt tror jag att det blir svårt att komma åt bulvaner genom kriminalisering. Eftersom åtskilliga av de näringsidkare, som kan ifrågakomma också lär komma att lagföras och dömas för gäldenärsbrott, kommer troligen påföljden för en överträdelse av ett näringsförbud att sakna nämnvärd betydelse i jämförelse med påföljden för gäldenärsbrottet. Jämför rättegångsbalken 20: 7 p. 2. Den föreslagna straffskalan för ringa fall synes mig vara något av en *contradictio in adjecto*.

11.2 Göta hovrätt

212 § 2 st. Med hänsyn till de förfaranden mot vilka den föreslagna lagstiftningen riktar sig finner hovrätten mindre lämpligt att fängelse ingår i

straffskalan för ringa brott mot 199 b §. Bestämmelsen härom bör därför utgå. Paragrafens andra stycke bör omformuleras enligt följande.

Den som bryter mot förbud enligt 199 b § dömes till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

11.3 Hovrätten över Skåne och Blekinge

I avsnitt 6.7 anför kommittén att enligt dess mening straff är den lämpligaste reaktionen från samhällets sida, om meddelat förbud överträds. Kommittén diskuterar även om det straffrättsliga sanktionssystemet bör kompletteras med påföljder av ekonomisk natur, i första hand möjligheten att i förbudet utsätta vite. Kommittén anser emellertid att en ordning med vite är mindre lämplig, eftersom vederbörande skulle kunna medvetet kalkylera med vitesbeloppet vid överträdelse av förbudet och att vitets avhållande effekt i detta sammanhang över huvud kan sättas i fråga. Hovrätten ifrågasätter om det är så självklart som kommittén anser att överträdelse av förbud skall följas av straff. På många områden går strävandena mot avkriminalisering och depenalisering. Det ligger något stötande i tanken att döma en person till fängelse för att han bedrivit en näringsverksamhet som eljest är tillåten för alla andra medborgare. Det behövs klara uttalanden i motiven om behovet av fängelse i sådana fall. I annat fall kan man befara att straffet alltid blir böter. Bötesstraffet blir en lindrig ekonomisk konsekvens, som vederbörande kan kalkylera med på samma sätt som med vitet. Viten i den storleksordning som marknadsdomstolen använder sig av i andra sammanhang torde däremot ha en tillräckligt återhållande effekt. Med hänsyn till det anförda anser hovrätten att ett annat sanktionssystem än det av kommittén föreslagna bör övervägas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet.

11.4 Stockholms tingsrätt

Kommittén föreslår som sanktion för överträdelse av meddelat näringsförbud fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Det påpekas av kommittén att regleringen i 199 b § konkurslagen riktar sig mot kvalificerade fall av illojala förfaranden och att straffbestämmelsen bör utformas så att den som har meddelats sådant förbud verkligen avstår från att idka näring under förbudstiden. Med denna målsättning, säger kommittén, är det viktigt att man på ett kännbart sätt kan inskrida mot den som överträder förbudet.

Användande av vite kan synas ha vissa fördelar. Vitesbeloppet skulle fastställas av samma organ som prövar frågan om förbud och som är insatt i ärendet samt besitter särskild sakkunskap och erfarenhet från näringslivet. Praxis i påföljdsfrågan skulle bli mer enhetlig. De personer som meddelas förbud kommer att kalkylera med vad de riskerar vid en överträdelse och ett högt vite skulle säkerligen i många fall ha en avhållande effekt. En viktig faktor är emellertid att det oftast kommer att röra sig om personer som inte har några tillgångar, i vart fall inga synliga. I dylika fall saknar ekonomisk påföljd effekt. Mot bakgrund härav anser tingsrätten kommitténs förslag vad gäller påföljd vara att föredraga. Således skall i normalfallet påföljden vara fängelse. Med hänsyn till överträdelsens art bör i princip endast ovillkorlig påföljd komma i fråga. Av kommitténs exempel framgår att böter skall väljas endast för rent bagatellartade fall.

I avsnittet om sanktioner berör kommittén frågan om personligt betal-

ningsansvar för bolagets skulder för den som överträder näringsförbud. Kommittén har stannat för att inte föreslå sådant ansvar. Tingsrätten delar inte kommitténs tvekan beträffande effekten av sådant betalningsansvar. Tingsrätten har den uppfattningen att vetskapen om att den som överträder ett meddelat näringsförbud kan komma att bli personligen betalningsskyldig för verksamhetens förbindelser skulle verka starkt avhållande. Tingsrätten föreslår därför att frågan om sådan personlig betalningsskyldighet närmare utreds.

11.5 Kronofogdemyndigheten i Örnsköldsvik

I samband med utformningen av sanktionen för överträdelse av näringsförbud har kommittén diskuterat även ett personligt betalningsansvar. Kronofogdemyndigheten beklagar att man inte fullföljt dessa tankegångar, då ett sådant betalningsansvar enligt myndighetens uppfattning skulle haft en avgörande preventiv effekt.

11.6 Konsumentverket

Det föreslagna straffrättsliga sanktionssystemet finner verket vara väl-motiverat. Det bör ge möjligheter att komma åt kvalificerade missbruk av näringsfriheten.

11.7 Arbetsmarknadsstyrelsen

AMS delar kommitténs uppfattning att straff är den lämpligaste sanktionen vid överträdelse av näringsförbud. De föreslagna straffbestämmelserna – som motsvarar dem vid stöld-, bedrägeri- och skattebedrägeribrotten – tillstyrks.

11.8 Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

Kommittén har övervägt (sid. 100) att kombinera det föreslagna näringsförbudet med personligt betalningsansvar vid överträdelse av förbudet. Emellertid föreslår kommittén inte detta, då den avhållande effekten, enligt kommittén, synes osäker.

Överträdes näringsförbud, riskerar näringsidkaren enligt lagförslaget att drabbas av böter eller fängelse i högst två år. Vid överträdelse kan man utgå från att näringsidkaren väljer att driva näringsverksamhet i form av aktieföretag, av den anledningen att han undgår personligt betalningsansvar. Mindre nogräknade näringsidkare kan förväntas ta risken att vid brott mot näringsförbudet ådra sig ett åtminstone första gången mindre kännbart straff, om de kan undandra sig personligt betalningsansvar genom att driva verksamheten i aktieföretagsform.

Länsstyrelsen anser därför att ett personligt betalningsansvar bör finnas för samtliga förbindelser som uppkommer under den tid näringsidkaren driver näringsverksamhet i strid mot näringsförbudet.

11.9 Föreningen Sveriges kronofogdar

Kommittén har endast parentetiskt berört den situation, som uppkommer när någon överträder näringsförbud och i den fortsatta verksamheten företar rättshandling gentemot tredje man. Kommittén anmärker, att överträdelsen inte i och för sig innebär att rättshandlingen blir ogiltig.

Föreningen har tidigare framhållit att näringsförbudet bör ges en kraftig preventiv verkan. Med hänsyn härtill och till att det allmänt sett är otillfredsställande att den som meddelats förbud ges möjlighet att i praktiken fortsätta bokföringspliktig verksamhet, kan ifrågasättas att man genom särskild regel förklarar ogiltiga de avtal och andra rättshandlingar som en näringsidkare företar sedan han fått förbud. Ogiltighetsregeln skulle gälla så snart förbud meddelats och oavsett om besvär anförts över förbudsbeslutet eller inte.

11.10 Tjänstemännens centralorganisation

Sanktionen för brott mot näringsförbud är enligt kommittén böter eller fängelse. Ett sätt att förstärka sanktionsmöjligheterna är att – liksom i exempelvis Frankrike – låta den som genom t. ex. ett aktiebolag överträder förbud drabbas av personligt betalningsansvar. (Jmfr. 13 kap. 2 § aktiebolagslagen.) Kommittén har funnit att ett personligt betalningsansvar torde ha betydande preventiva verkningar i de fall där vederbörande har utmättningsbara tillgångar. Med hänsyn till att en person som meddelats näringsförbud kan ha betydande tillgångar borde också ett personligt betalningsansvar övervägas.

11.11 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén behandlar i övrigt kontrollfrågor, sanktioner vid överträdelser av förbud, kostnader för reformen samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Organisationerna lämnar förslaget i dessa hänseenden utan erinran.

11.12 Sveriges Ackordscentral

Vid sin granskning av förslagets olika lagregler har ackordscentralen funnit sig kunna godtaga dem som hänför sig till innebörden av näringsförbud och förbudstidens längd samt till påföljderna.

12 Kostnader för reformen

12.1 Riksskatteverket

Antalet förväntade anmälningar från tillsynsmyndighet till NO är svårt att uppskatta men redan omkring 50 anmälningar under första året kan medföra att NO belastas hårt. NOs utredningar torde, även om tillsynsmyndighet fogar utredningsmaterial till sin ansökan, bli omfattande och tidskrävande. NO skall också enligt förslaget i regel höra den som framställningen berör, vilket medför ytterligare tidsåtgång. Ärendena avviker dessutom till sin karaktär från de ärenden som i dag förekommer hos NO. Det bör därför noga undersökas om NO kommer att ha resurser för att utreda ärenden om näringsförbud. RSV anser inte att den för NOs handläggning föreskrivna tidsfristen (högst tre månader) bör förlängas.

12.1.1 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten delar inte kommitténs uppfattning att institutet kommer att komma till användning i endast mindre utsträckning. Tvärtom tror myndigheten att ett stort antal ärenden kommer att aktualiseras hos utredande och beslutande organ. Med hänsyn till denna väntade frekvens av näringsförbud kommer det därför inte bli en ringa uppgift för berörda myndigheter. Vilka kostnadseffekter förslaget kommer att få för tillsynsmyndighetens del är för närvarande svart att överskåda. Dessa frågor får bli föremål för närmare utredning senare.

12.1.2 Kronofogdemyndigheten i Malmö

Kronofogdemyndigheten vill instämna i kommitténs förmodande, att det inte erfordras någon personalförstärkning för de arbetsuppgifter som läggs på kronofogdemyndigheterna. Under de olika faserna av indrivningsarbetet får kronofogdemyndigheten de kunskaper och den kännedom om gäldenären som erfordras för att – med vissa kompletteringar – ta ställning till en anmälan om näringsförbud.

12.1.3 Kronofogdemyndigheten i Karlstad

Det merarbete som lagförslaget innebär för de kronofogdemyndigheter som utgör tillsynsmyndigheter synes inte kräva särskild personalförstärkning. Detta gäller givetvis under förutsättning att dessa myndigheter för själva tillsynsfunktionen förstärks för detta ändamål.

12.2 Marknadsdomstolen

En av fördelarna med att anförtro marknadsdomstolen prövningen av frågor om näringsförbud är, såsom kommittén framhåller, vikten av att snabbt få till stånd ett slutgiltigt beslut. Härvid är det emellertid angeläget att domstolens resurser förstärks. Att på nuvarande stadium med någorlunda säkerhet ange erforderliga behov är ogörligt. Preliminärt torde domstolens behov av ytterligare personal försiktigtvis i initialskedet kunna uppskattas till minst en handläggande jurist, hovrättsfiskal, och ett kvalificerat kontorsbiträde. Därutöver erfordras medel för förhyrning av ytterligare lokalutrymmen samt för vissa ombyggnader av domstolens nuvarande lokaler.

12.3 Näringsfrihetsombudsmannen

I förevarande sammanhang må framhållas att NO sedan 1967-07-01 arbetar med oförändrad personalram. Arbetsuppgifterna har under det gångna decenniet ärendemässigt mer än fördubblats. Ärendena har tenderat att bli mer komplicerade och svårbedömda. Utredningen torde mot bakgrund av tidigare här i yttrandet åberopat material ha underskattat behovet av resurser hos NO för de föreslagna nya arbetsuppgifterna. Från utredningens sida har framhållits behovet av juridiska och ekonomiska kunskaper för handläggningen av näringsförbudsärenden. Resurser bör finnas för att kunna kritiskt granska bokföringen och övriga ekonomiska transaktioner hos den företagare eller det företag som är föremål för undersökning. Även erfarenhet av den rättsliga handläggningen av konkursmål och det processuella förfarandet inför domstol i brottmål synes erforderlig. Det är att märka att NO förutses ha endast en begränsad tid – tre månader – för sitt ställningstagande om ansökan om näringsförbud

skall göras i det enskilda fallet. Det torde vara svårt att rekrytera personal med erfarenhet både av revisionsverksamhet och domstolsverksamhet. Man torde böra räkna med ett behov av förstärkning på alla nivåer, besluts-, föredragande- och biträdesnivå. Utöver en viss fast rekrytering bör medel anvisas för att möjliggöra en flexibel anpassning till variationer i anmälningfrekvensen.

12.4 Sveriges advokatsamfund

Kommittén går inte närmare in på att beräkna kostnaderna för reformen. Allmänt sägs emellertid, att dessa är ganska begränsade. Dock framgår att det kan bli nödvändigt med personalförstärkningar hos näringsfrihetsombudsmannen och i marknadsdomstolen. Mot bakgrunden av den tveksamhet samfundet känner inför reformen synes det samfundet ganska klart att de medel, som kommer att behöva anslas, skulle kunna användas bättre på annat sätt, exempelvis genom att ge polis och åklagarmyndighet större resurser att utreda ekonomisk brottslighet i samband med konkurser. Här föreligger, som kommittén själv konstaterar, för närvarande avsevärda brister och det händer alltför ofta, att konkursförvaltarnas anmärkningar mot gäldenärer inte leder någon vart beroende på att utredningsresurser saknas hos berörda myndigheter.

12.5 Föreningen Sveriges kronofogdars lokalavdelning för Bergslagen

För de kronofogdemyndigheter, som avses att utgöra tillsynsmyndigheter torde merarbetet med vad avser detta betänkande ej kräva någon särskild personalförstärkning. Dock bör det beaktas vid bemanningsförslag med anledning av en kommande tillsynsreform att berörda myndigheter erhåller härför erforderlig förstärkning.

12.6 Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen och Sveriges köpmannaförbund

Kommittén behandlar i övrigt kontrollfrågor, sanktioner vid överträdelser av förbud, kostnader för reformen samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Organisationerna lämnar förslaget i dessa hänseenden utan erinran.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921: 225)

dels att 55, 185 b, 199 a och 212 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas nio nya paragrafer, 199 b–199 j §§, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*55 §¹

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 även som 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 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.

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 även som 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 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.

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 1979: 340.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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.*

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 skäligen 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.

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 skäligen 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 skäligen an-*

² Senaste lydelse 1979: 340.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

ledning 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.

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 gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid ange 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.*

199 a §³

Gäldenären *må icke* under konkursen driva rörelse, med vars utövande följer bokföringsskyldighet.

Gäldenären *får inte* under konkursen driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125).

199 b §

Är gäldenären en näringsidkare och har han förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på an-

³ Senaste lydelse 1968: 559.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

nat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare, får utöver vad som följer av 199 a § förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år (näringsförbud).

Om gäldenären 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), gäller vad som sägs i första stycket den som är eller senare än två år innan konkursansökningskommissionen kom in har varit ställföreträdare för den juridiska personen eller som faktiskt handhar eller under nämnda tid har handhaft ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

Näringsförbud får också meddelas den som upprepade gånger har förekommit i konkurs antingen som gäldenär eller som företrädare eller tidigare företrädare för en juridisk person enligt vad som sägs i andra stycket, om han i näringsverksamhet som har föregått konkurserna har åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl.

199 c §

Den som har meddelats näringsförbud får ej driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125), eller såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som avses i 199 b § eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter.

Föreligger särskilda skäl, får en viss näringsverksamhet undantas från näringsförbudet.

I ett beslut om näringsförbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

199 d §

Talan om näringsförbud förs av allmän åklagare vid allmän domstol. 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.

Talan om näringsförbud får tas upp av rätten i den ort där konkursen är eller har varit anhängig. Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas i fråga om näringsförbud.

Talan om näringsförbud skall väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet. Så länge konkursen pågår får dock talan väckas.

199 e §

Tillsynsmyndigheten skall, om inte förvaltaren gjort någon anmälan om näringsförbud till åklagaren enligt 55 § eller 185 b §, göra en sådan anmälan, så snart det finns anledning till det.

Tillsynsmyndigheten skall till sin anmälan föga den utredning som finns tillgänglig hos myndigheten.

199 f §

Ett beslut om näringsförbud kan på begäran av den som förbudet avser hävas helt eller delvis, när ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det.

Beträffande mål om hävande av näringsförbud gäller i tillämpliga delar vad som i 199 d § första stycket har föreskrivits om talan om näringsförbud. Mål om hävande av näringsförbud 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. Mål om hä-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

vande av näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar.

199 g §

Om särskilda skäl föranleder det, får rätten meddela näringsförbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

I fråga om tillfälligt näringsförbud gäller reglerna i 199 c § andra och tredje styckena.

En 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 antaga att han har avvikit eller i övrigt 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 genast lända till efterrättelse. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

Mot ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången, skall talan föras särskilt.

199 h §

Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud, skall den, om inte talan enligt 199 d § redan har väckts, utsätta den tid inom vilken sådan talan skall väckas. Denna får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen behövligt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om talan enligt 199 d § 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 bestå.

Rätten får i samband med domen självmant förordna om tillfälligt näringsförbud.

199 i §

Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

199 j §

Det åligger tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att anmäla överträdelse av förbud till åklagaren.

212 §⁴

Gäldenär som bryter mot 199 a § straffes med dagsböter.

Gäldenär som bryter mot 199 a § döms till dagsböter.

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 1 juli 1980.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om konkurser, i vilka konkursbeslut har meddelats före nämnda dag.

⁴ Senaste lydelse 1968: 559.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1980-01-31

Närvarande: justitierådet Holmberg, regeringsrådet Hellner, justitierådet Persson.

Enligt lagrådet den 29 januari 1980 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 januari 1980 har regeringen på hemställan av statsrådet Winberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i konkurslagen (1921: 225).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tomas Stahre.

Förslaget föranleder följande yttranden inom lagrådet:

Lagrådet:

I remissen till lagrådet framläggs förslag som syftar till att skapa vidgade möjligheter att ingripa mot otillbörliga förfaranden i samband med näringsutövning. Angelägenheten av en reform på ifrågavarande område synes väl dokumenterad i lagstiftningsärendet. Reformen sägs utgöra ett led även i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Förslaget tar emellertid sikte inte enbart på förfaranden som är kriminaliserade eller nära gränisar till vad som är straffbart.

Enligt förslaget skall näringsförbud kunna meddelas näringsidkare och företrädare för juridiska personer. Lagrådet finner ingen anledning till erinran mot att regler om utvidgat näringsförbud införs för tillgodoseende av reformens syfte. De förfaranden som skall utgöra grund för meddelande av näringsförbud har angivits i en regel som fått en allmänt hållen utformning. En sådan lösning synes böra godtas.

I lagstiftningsärendet har de förfaranden som skall stävjas ibland betecknats med det samlande uttrycket missbruk av konkursinstitutet. Denna beteckning förefaller ej helt adekvat. Visserligen skall konkurs utgöra en förutsättning för att förslagets bestämmelser skall vara tillämpliga. Åtskilliga av de förfaranden som avses är emellertid sådana som inte gärna kan sägas utgöra missbruk av konkursinstitutet. Såsom framhålles i remissen är här också fråga om överträdelse av regler eller annat missbruk på associations-, närings- och skatterättens områden och om arbetsrättsliga förhållanden. Uttrycket missbruk av konkursinstitutet kan ge intryck av att förslagets räckvidd är mera begränsad än som är åsyftat.

Frågor om meddelande av näringsförbud skall enligt förslaget prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Denna ordning för prövningen bör godtas.

I fråga om innebörden av ett näringsförbud, såväl det nu gällande automatiska förbudet som det utvidgade förbud förslaget upptar, finner lagrådet såsom närmare utvecklas i det följande att viss begränsning är påkallad för att konflikt med stadganden i regeringsformen (RF) och tryckfrihetsförordningen (TF) skall undvikas.

Även i vissa andra avseenden föreslår lagrådet jämkningar i förslaget.

Hellner tillägger för egen del:

Det föreslagna näringsförbudet är till sin allmänna karaktär knappast av konkursrättslig art. Anknytningen till konkurs framstår som huvudsakligen formell, medan den materiella grunden för näringsförbudet utgörs av det sätt, på vilket näringsidkaren bedrivit sin verksamhet före konkursen. Denna har i förslaget gjorts till den omständighet som kan utlösa näringsförbud, något som i och för sig är naturligt eftersom konkursförfarandet ger tillfälle till överblick över näringsidkarens aktuella situation och insyn i hans sätt att driva näringsverksamheten före konkursutbrottet. Konkursen föranleder sålunda en undersökning huruvida just sådana förfaranden förekommit i verksamheten som inte kan tolereras och som därför ger anledning att ingripa med särskilda åtgärder för att hindra näringsidkaren från att upprepa sitt oacceptabla handlingsätt. Ingripandet har i förslaget fått formen av ett näringsförbud, dvs. ett förbud för näringsidkaren bl. a. att bedriva bokföringspliktig verksamhet.

Näringsförbudet utgör såsom understryks i remissprotokollet en inskränkning i näringsfriheten. Det är inte ett straff eller annan särskild rättsverkan av brott; de förfaranden som materiellt grundar näringsförbud behöver inte innefatta brott. Den föreslagna lagstiftningen om näringsförbud har med hänsyn härtill i fråga om sina allmänna förutsättningar och sitt syfte mycket gemensamt med näringsrättsliga eller andra regleringar, där tillståndsvång, legitimation eller auktorisation eller annan form av kompetensprövning används som medel för att åstadkomma sunda förhållanden på något visst område. Handhavandet av sådana regleringar har regelmässigt lagts på förvaltningsmyndighet med möjlighet till överprövning av förvaltningsdomstol. Det kan därför sägas att det nu föreslagna systemet med näringsförbud allmänt sett skulle bättre ansluta till de grundläggande principerna i vår rättsordning för uppgiftsfördelningen mellan allmänna domstolar på ena sidan och förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar på den andra, om handhavandet av förbuden lagts på förvaltningsmyndighet. Härigenom hade också undvikits vissa formaliseringar av hanteringen som följer av anknytningen till brottmålsprocessen och vilkas värde från rättssäkerhetssynpunkt är mera svårbestämt. Emellertid kan det på goda skäl antas att frågan om meddelande av näringsförbud i det övervägande antalet fall kommer att aktualiseras i samband med utredning om gäldenärsbrott eller annat ekonomiskt brott. De processekonomiska vinster som

maste antas vara förenade med att utredning och domstolsbehandling av brottspåföljd och näringsförbud kan ske i ett sammanhang motiverar en ordning enligt förslaget, även om den innebär ett avsteg från allmänna principer för kompetensfördelningen mellan samhällsorganen.

199 a och 199 c §§

Lagrådet:

Förbudet mot näringsverksamhet såväl enligt 199 a § som enligt de föreslagna nya bestämmelserna avser näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Denna skyldighet är numera mycket långtgående. Särskild uppmärksamhet måste därför ägnas frågan om förbuden i den utformning de fått i det remitterade förslaget kan komma att träffa utövningen av fri- och rättigheter som ätnjuter skydd enligt 2 kap. RF eller enligt TF.

Det står till en början klart att utövare av verksamheter som omfattas av tryckfrihetsrättsligt skydd kan vara underkastade bokföringsskyldighet med avseende på sådana verksamheter. Så snart ett författarskap utgör en självständigt bedriven yrkesverksamhet är författaren näringsidkare i bokföringslagens mening, och med denna egenskap följer bokföringsskyldighet. En reporter som är verksam yrkesmässigt på free-lance-basis är också näringsidkare i angiven mening. Och framställning, saluhållande och spridning av tryckta skrifter torde regelmässigt ske i sådana former att verksamheten utövas av näringsidkare.

Men också när det gäller andra sidor av yttrandefriheten än tryckfriheten förekommer aktiviteter som är att anse som näringsverksamhet, med vilken följer bokföringsskyldighet vid yrkesmässig självständig utövning. Exempelvis kan nämnas föreläsningverksamhet, film- eller annan bildproduktion, verksamhet som trubadur etc., allt innebärande att yrkesutövaren gör bruk av yttrandefriheten sådan den definierats i 2 kap. 1 § RF. Vidare förekommer bokföringspliktig näringsverksamhet som faller inom områdena för grundlagsskyddad informationsfrihet och mötesfrihet. Näraliggande exempel är yrkesmässig nyhetsförmedling resp. teater- eller biografverksamhet, där utövaren yrkesmässigt anordnar sammankomster för framförande av konstnärliga verk.

De angivna grundläggande fri- och rättigheterna kan – i den mån fråga inte är om tryckfriheten som en i TF särskilt reglerad sektor av yttrandefriheten – enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag men endast så långt det är medgivet enligt samma lagrum.

Lagrådet kan inte finna annat än att såväl det förbud mot näringsverksamhet som i det remitterade förslaget finns i form av ett automatiskt verkande förbud enligt 199 a § som det näringsförbud som skall kunna meddelas av domstol i särskilda fall med stöd av de föreslagna nya bestämmelserna kan träffa verksamhet vilken är skyddad enligt RF eller TF. Bestämmelserna syftar visserligen inte till att hindra annan verksamhet än

sådan som bedrivs yrkesmässigt. De restriktioner det här är fråga om är emellertid inte sådana som består i att den enskilde verksamhetsutövaren måste iakttaga vissa föreskrifter när han gör bruk av sina fri- och rättigheter enligt de aktuella grundlagsbuden utan fråga är om direkta, i förväg meddelade förbud som måste anses innebära hinder för honom att åtnjuta själva fri- och rättigheten. Det rör sig alltså om en verklig konflikt mellan berättigande grundlagsstadganden och förbjudande lagbestämmelser.

Remissprotokollet ger inte vid handen att frågan övervägts i vad mån den föreslagna lagstiftningens begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter håller sig inom ramen för tillåtna begränsningar enligt 2 kap. 12 § RF. Om syftet med restriktionerna på den enskildes frihet att driva näringsverksamhet anges vara att förhindra vissa otillbörliga ekonomiska transaktioner, kan det möjligen anses att det är en onödigt långtgående åtgärd att förbjuda den berörde yrkesmässig utövning överhuvudtaget av sådan verksamhet som gör bruk av yttrandefriheten eller informationsfriheten. Den föreslagna begränsningen i mötesfriheten kan enligt lagrådets mening inte anses tillåten, eftersom syftet därmed inte är sådant som enligt 2 kap. 14 § RF legitimerar begränsningar i denna frihet. Stöd saknas vidare för de föreslagna förbuden i vad de träffar tryckfrihetsrättsligt skyddad näringsverksamhet.

Även om möjlighet finns enligt 2 kap. 12 § RF att företa vissa begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten för nu aktuellt syfte synes de intressen som lagstiftningen vill tillgodose inte påkalla att begränsningsmöjligheterna utnyttjas till det yttersta. Näringsverksamhet på yttrandefrihetens och informationsfrihetens områden synes därför kunna behandlas på samma sätt som verksamhet på tryckfrihetens och mötesfrihetens.

I lagstiftningsärendet aktualiseras till följd av det sagda frågan att i lagen begränsa förbudsområdet så att konflikt med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna undviks. Alternativet vore att tolerera en konflikt i lagen och låta konflikten lösas vid tillämpningen. Detta skulle innebära att överträdelse av förbudet enligt 199 a § inte föranleder någon påföljd, när överträdelsen hänfört sig till sådan grundlagsskyddad verksamhet som inte fått förbjudas. Vidare skulle domstolarna inskränka näringsförbud enligt 199 c § till vad som är grundlagsenligt eller, om sådan inskränkning inte gjorts, underlåta att döma till påföljd vid överträdelse av grundlagsstridigt näringsförbud. Det är emellertid tydligt att lagstiftning i strid mot grundlag i förlitan på att rättsenlighet skall uppnås genom de rättstillämpande organens lagprövning är högst otillfredsställande. Lagens förbud måste därför så begränsas att någon konflikt med grundlagsstadganden inte uppstår.

Lagtekniskt möter här vissa svårigheter. Det måste betecknas som helt ogörligt att direkt i de aktuella lagparagraferna beskriva gränserna för de förbud mot näringsverksamhet som är grundlagsenliga. Den enda metod som erbjuder sig torde vara att förse lagens förbud med en reservation att

de inte gäller den grundlagsskyddade näringsverksamheten. Detta medför visserligen den olägenheten att den som drabbas av ett förbud mot näringsverksamhet får besked om förbudets räckvidd först genom en tolkning av grundlagen, men denna konsekvens får accepteras.

Det förtjänar understrykas att den förordade reservationen för grundlagsskyddade fri- och rättigheter får betydelse endast med avseende på näringsverksamhet som enskild person bedriver. Någon reservation med syfte att skydda den enskildes möjligheter att vara ställföreträdare för en juridisk person eller att faktiskt leda ett sådant rättssubjekts verksamhet aktualiseras inte av grundlagsstadgandena.

Lagrådet får med hänsyn till vad nu anförts föreslå att 199 a § ges det innehållet, att gäldenären inte får under konkursen driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976: 125), om verksamheten inte innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

I fråga om 199 c § föreslås att första stycket uppdelas i två meningar. Den första meningen bör innehålla bestämmelsen om förbud för den som meddelats näringsförbud att driva näringsverksamhet, varvid innebörden av förbudet anges på samma sätt som föreslagits beträffande 199 a §. I den andra meningen upptas bestämmelse om det hinder att vara ställföreträdare för juridisk person m. m. som det remitterade förslaget innehåller, förslagsvis utformat så: "Han får ej heller såsom styrelseledamot — — — dess angelägenheter."

199 b §

Lagrådet:

Näringsförbud är enligt förslaget inte en brottspåföljd eller särskild rättsverkan av brott. Genom den konstruktion som valts framträder emellertid ett näringsförbud som en sanktion med anledning av vissa förfaranden. Förutsättning för tillämpningen av stadgandet är att näringsidkaren har förfarit på visst sätt. Detta förhållande skjuts i förgrunden även i motiveringen, där också rättviseskäl framhålls som grund för åtgärder. Lagrådet har ingen erinran mot den avfattning stadgandet fått i denna del. Även utan att det särskilt framhålls i lagtexten torde emellertid vara klart att vid prövningen av om förbud skall meddelas en bedömning skall ske av näringsidkarens lämplighet att driva näring med hänsyn till risken för framtida otillbörliga förfaranden.

När i olika stadganden i konkurslagen talas om "gäldenären" utan närmare bestämning omfattar uttrycket alla kategorier av konkursgäldenärer, alltså såväl fysiska som juridiska personer i konkurs. Vissa bestämmelser, där uttrycket förekommer, kan emellertid i praktiken få tillämpning endast beträffande fysiska personer. Ett sådant stadgande är t. ex. 199

a §. I första stycket av den föreslagna 199 b § talas också om "gäldenär" utan annan begränsning än att det skall vara fråga om en näringsidkare. Formellt sett gäller stadgandet därför både fysiska och juridiska personer som är i konkurs. Emellertid framgår klart av uttalanden i remissprotokollet att det föreslagna näringsförbudsinstitutet tar sikte enbart på fysiska personer. Detta följer också av den föreslagna lagstiftningens uppläggning. Vad man velat komma åt är personer som allvarligt missbrukar näringsfriheten antingen som enskilda näringsidkare eller som ställföreträdare – i formell juridisk mening – eller faktiska handhavare av ledningen för juridiska personer. För tydlighetens skull bör detta komma till uttryck i första stycket genom att ordet "enskild" skjuts in närmast före "näringsidkare" i första raden.

Avfattningen av tredje stycket erbjuder vissa svårigheter, eftersom stadgandet skall omfatta flera tämligen olikartade situationer. Uttrycket "i konkurs" är inte helt lyckat med tanke på att man med stadgandet vill komma åt även en tidigare företrädare för en juridisk person som är konkursgäldenär. Innebörden blir något vidare om det citerade uttrycket ersätts med förslagsvis "i samband med konkurs". Orden "företrädare" och "tidigare företrädare" har en något oklar innebörd mot bakgrund av andra stycket. Avsikten är att tredje stycket skall syfta på både "ställföreträdare" och den som "faktiskt handhar . . . etc." i andra stycket. Enligt lagrådets mening skulle både andra och tredje stycket vinna i klarhet om senare delen av andra stycket avfattas på följande sätt: "... 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 tredje stycket kan då orden "eller tidigare företrädare" utgå.

Med den föreslagna omformuleringen åsyftas inte någon ändring i sak av det remitterade förslaget. Med anledning av vissa remissuttalanden, som tyder på att stadgandets innebörd på sina håll har misstolkats, bör framhållas att när det i 199 b § liksom i 199 c § talas om person som faktiskt handhar eller har handhaft ledningen eller förvaltningen av en juridisk persons angelägenheter därmed avses den som, utan att vara i formell juridisk mening ställföreträdare t. ex. såsom firmatecknare, i realiteten är den bestämmande i företaget. Ofta har han den ställningen på grund av ett dominerande aktieinnehav e. d. Men det kan också tänkas att han styr verksamheten "bakom kulisserna" utan att ha någon utåt synlig position i företaget. I de fall någon på detta sätt, med eller utan synlig anknytning till företaget, har det faktiska bestämmandet över dess angelägenheter är ofta en bulvan, som saknar verkligt inflytande, den formelle ställföreträdaren. I den egenskapen kan också han bli föremål för ett näringsförbud.

199 d §

Lagrådet:

Beträffande domstolsförfarandet i mål om näringsförbud innebär det remitterade förslaget att rättegångsbalkens regler för brottmålsprocessen skall gälla i tillämpliga delar. Den genomgång av olika processuella frågor som görs i specialmotiveringen till 199 d § bör kunna vara till god ledning vid den praktiska tillämpningen av stadgandet. En fråga som emellertid inte berörts i motiveringen är huruvida rättegångsbalkens regler om målsägande kan bli tillämpliga. Enligt lagrådets mening kan det i och för sig finnas fog för att jämställa en borgenär, som direkt drabbats av ett sådant förfarande som kan grunda näringsförbud, med en målsägande i brottmål (jfr 20 kap. 8 § sista stycket rättegångsbalken). Det får sålunda anses att om en sådan person skall höras i ett mål om näringsförbud vad som gäller om kallelse ä och förhör med målsägande i brottmål är att tillämpa: han skall alltså inte höras som vittne (jfr 36 kap. 1 § rättegångsbalken). Där emot torde avfattningen av 199 d § utesluta en talerätt för enskilda motsvarande målsägandens åtalsrätt. Av första meningen i paragrafen måste anses följa att talan om näringsförbud enbart kan föras av åklagare.

Den omständigheten att skadelidande borgenär i viss utsträckning jämställs med målsägande i brottmål får inte leda till slutsatsen att en sådan borgenär också är skadeståndsberättigad. Frågan om skadeståndsrätt är att bedöma oberoende av kopplingen mellan den nya lagen och rättegångsbalken.

199 f §

Lagrådet:

Stadgandet är utformat så att det i och för sig kan omfatta beslut som inte vunnit laga kraft. Under föredragningen av ärendet har upplysts att avsikten också varit att stadgandet skulle ha denna innebörd. Det är emellertid svårt att se vilka fördelar från handläggnings- eller rättssäkerhetssynpunkt eller i övrigt som skulle stå att vinna härigenom. De ändrade förhållanden eller särskilda skäl som enligt stadgandet skulle kunna föranleda omprövning kan lika väl åberopas i högre instans dit talan mot ett beslut i näringsförbudsfrågan fullföljts. Eftersom mål om näringsförbud i princip skall följa samma regler som brottmål finns det inget hinder att i överrätt åberopa nya omständigheter och bevis. Det kan inte heller utan vidare antas att handläggningen skulle gå snabbare, om man utnyttjar omprövningsmöjligheten i stället för att föra fram de nya omständigheterna i det fullföljda målet; även ett beslut om omprövning kan överklagas. Och om saken är så uppenbar att ett bifall till sökandens yrkande är att påräkna utan större omgång, kan förutsättas att också ett avgörande i överinstansen sker snabbt.

Med hänsyn till vad nu sagts bör omprövning få ske endast av beslut som vunnit laga kraft. Lagrådet föreslår därför att ordet "lagakraftvunnet" skjuts in mellan "Ett" och "beslut" i första stycket.

212 §

Lagrådet:

Utan särskild föreskrift torde det vara klart att bestämmelserna i 199 g § om tillfälligt näringsförbud kan tillämpas också i ett mål om förlängning av ett näringsförbud.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-07

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition om ändring i konkurslagen (1921: 225)

I Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i konkurslagen (1921: 225).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet berör inledningsvis innebörden av termen missbruk av konkursinstitutet, vilken i lagrådsremissen ibland har använts som ett samlande uttryck för de skilda förfaranden som under vissa förutsättningar kan utlösa näringsförbud. Som lagrådet har påpekat är termen ej helt adekvat, även om konkurs utgör en förutsättning för att bestämmelserna om näringsförbud över huvud taget skall bli tillämpliga. Enligt min mening kan emellertid uttrycket missbruk av konkursinstitutet, så som det har använts i remissprotokollet, knappast ge anledning till något missförstånd när det gäller lagstiftningens räckvidd och inriktning.

Lagrådet har i anslutning till 199 a och 199 c §§ konkurslagen (KL) tagit upp förhållandet mellan reglerna om näringsförbud samt bestämmelserna i regeringsformen (RF) och tryckfrihetsförordningen (TF) om skydd för vissa fri- och rättigheter. Lagrådet menar att förbuden i den utformning de fått i lagförslaget kan komma att träffa utövningen av fri- och rättigheter som åtnjuter skydd enligt RF eller TF. När det gäller RF är det reglerna om yttrandefrihet, informationsfrihet och mötesfrihet (2 kap. 1 § 1–3) som

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 10 januari 1980.

kan komma att beröras, medan det i TF är bestämmelserna om rätt att yttra sig och lämna uppgift i tryckta skrifter m.m. (1 kap. 1 §), rätt att framställa tryckalster (4 kap. 1 §), rätt att sprida tryckta skrifter (6 kap. 1 §) samt rätt att meddela uppgifter m.m. för offentliggörande i utländsk skrift (13 kap. 5 §) som är av intresse. För att konflikter med de angivna grundlagsbestämmelserna skall undvikas föreslår lagrådet att det förs in regler om undantag från näringsförbudet i såväl 199 a som 199 c § KL.

Enligt min mening är det tveksamt om de föreslagna reglerna om näringsförbud verkligen innebär någon inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna. Tveksamheten gäller främst RF:s rättighetsregler. Av förarbetena till 2 kap. RF (prop. 1975/76: 209 s. 114 f och 153 f) får nämligen anses framgå att rättighetsskyddet såvitt gäller lagstiftningsåtgärder endast tar sikte på specifika angrepp på de olika rättigheterna. Något sådant angrepp utgör knappast den nu föreslagna regleringen, som ju syftar till att göra det möjligt att ingripa mot näringsidkare av alla slag, vilka i sin verksamhet har gjort sig skyldiga till grovt illojala beteenden – ofta inom området för ekonomisk brottslighet.

Vissa skäl talar emellertid för att lagrådets förslag bör godtas. Sålunda anses jag det angeläget att undanröja alla tveksamheter som skulle kunna uppstå i rättstillämpningen. Rimligtvis torde det inte heller få så stor praktisk betydelse om det görs undantag för de ifrågavarande slagen av näringsverksamhet. Jag vill på den punkten liksom lagrådet understryka att undantagen får betydelse endast beträffande näringsverksamhet som bedrivs av en enskild person. Även om undantagen införs blir det således möjligt att hindra en person från att vara ställföreträdare för en juridisk person eller att faktiskt leda ett sådant rättssubjekts verksamhet, oavsett om verksamheten faller inom det grundlagsskyddade området eller ej.

Vad jag nu har sagt innebär att jag inte anser att det finns tillräcklig anledning att – även om detta i och för sig skulle vara möjligt – göra skillnad mellan å ena sidan RF:s och å andra sidan TF:s bestämmelser och eventuellt göra undantag endast för verksamhet som faller under TF. Inte heller anser jag att det finns skäl att – med utnyttjande av möjligheterna till rättighetsinskränkning enligt 2 kap. 12 § RF – göra någon skillnad mellan de olika rättigheterna i 2 kap. 1 § RF. I stället förordar jag att undantagen i 199 a och 199 c §§ KL får den räckvidd som lagrådet har föreslagit. Jag godtar också de föreslagna formuleringarna med vissa jämkningar.

Jag vill tillägga att det kan finnas anledning att på nytt diskutera de nu förordade undantagen från reglerna om näringsförbud om det skulle visa sig att undantagen medför praktiska olägenheter. Jag vill också erinra om att det ingår i yttrandefrihetsutredningens uppdrag att överväga vilka inskränkningar som i framtiden bör kunna göras när det gäller såväl tryckfriheten som andra typer av yttrandefrihet.

Lagrådet har i anslutning till 199 b, 199 d och 212 §§ KL gjort vissa uttalanden. Jag har ingen erinran mot dessa. Lagrådet har vidare föreslagit

smärre ändringar i 199 b och 199 f §§. Förslagen bör enligt min mening godtas.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)	3
Utdrag av regeringsprotokollet den 10 januari 1980	11
1 Inledning	11
2 Allmän motivering	13
2.1 Gällande rätt	13
2.2 Konkursutvecklingen och förekomsten av uppre- repade konkurser	14
2.3 Kommitténs förslag	18
2.4 Närmare om bakgrunden till kommitténs förslag, m. m.	19
2.5 Remissyttrandena	23
2.6 Allmänna överväganden	23
2.7 Förbudet i 199 a § KL	25
2.8 Automatiskt näringsförbud eller särskild prövning	26
2.9 Personkretsen	27
2.10 Förutsättningar för förbud	29
2.11 Förbudets innebörd	34
2.12 Förbudstidens längd	37
2.13 Förfarandet	38
2.14 Kontrollfrågor	46
2.15 Sanktioner vid överträdelse av förbud	50
2.16 Kostnader för reformen	52
2.17 Ikraftträdande m. m.	52
3 Upprättat lagförslag	53
4 Specialmotivering	53
5 Hemställan	63
6 Beslut	63
<i>Bilagor</i>	
Bilaga 1 Utredningens lagförslag	64
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena	71
Bilaga 3 Det remitterade lagförslaget	175
Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1921: 225)	175
Utdrag av lagrådets protokoll den 31 januari 1980	182
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 7 februari 1980 ..	190
1 Anmälan av lagrådsyttrande	190
2 Hemställan	192
3 Beslut	192

