

Näringsutskottets betänkande

1981/82:25

över del av proposition 1981/82:100 samt motioner om etableringskontroll och branschregister m. m.

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels proposition 1981/82:100 bilaga 14 (handelsdepartementet) i vad avser avsnittet Fråga om åtgärder rörande förhållandena inom städbranschen (s. 67-71),

dels fyra motioner om etableringskontroll och branschregister,

dels en motion om översyn av lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Sveriges hotell- och restaurangförbund har inkommit med en skrivelse angående motionerna om etableringskontroll m. m.

Propositionen

I det angivna avsnittet i proposition 1981/82:100 – vilket icke utmynnar i något förslag – meddelar föredragande statsrådet, handelsminister Björn Molin, att han inte har funnit anledning att föreslå några särskilda åtgärder avseende städbranschen. Detta uttalande föranleds av riksdagens beslut i april 1981 att hos regeringen begära att frågan om etableringskontroll i städbranschen skulle utredas ytterligare (se s. 5).

Motionsyrkandena

Motionerna är följande:

1981/82:237 av Per Olof Håkansson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av bevaknings[företags]lagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1981/82:239 av Kurt Ove Johansson (s) och Lars-Erik Lövdén (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om införande av etableringskontroll enligt de riktlinjer som anförts i motionen.

1981/82:1492 av Ingvar Svanberg m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av en parlamentarisk utredning för branschregister och införande av etableringskontroll.

1981/82:1497 av Nils Erik Wååg (s) och Wivi-Anne Radesjö (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning genom statens

industriverk om kontroll av nyföretagande i enlighet med vad i motionen anförts.

1981/82:1583 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari – med motivering i motion 1981/82:1578 – hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motion 1981/82:1578 anförts om att införa etableringskontroll och vidgade krav om auktorisation.

Etableringskontroll och branschregister

Allmänt om etableringskontroll

Huvudregeln i svensk etableringsrätt är att all näringsutövning är tillåten för svenska medborgare och svenska juridiska personer såvida inte annat är uttryckligen stadgat. En rad allmänna föreskrifter, betingade av ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn, medför dock begränsningar i näringsfriheten. Vidare finns generella inskränkningar som t. ex. bokföringsskyldighet och skyldigheter som skattesystemet lägger på näringsutövare. För att få utöva vissa yrken krävs dessutom speciellt tillstånd (auktorisering).

Med etableringskontroll förstås någon form av kontroll av de personer eller företag som vill etablera sig inom en bransch. Det mest långtgående sättet är att införa rättsligt monopol. En annan typ av etableringskontroll är att viss näringsverksamhet får bedrivas endast efter särskilt tillstånd av statlig myndighet.

Tidigare riksdagsbehandling

År 1973 – våren 1980

Frågan om etableringskontroll har under senare år flera gånger behandlats av näringsutskottet i samband med motioner i ämnet.

Utskottet avstyrkte år 1973 ett motionsyrkande att branschkännedom och yrkeskunnighet skulle vara avgörande för rätten att etablera och driva rörelse (NU 1973:47). Inskränkningar i näringsfriheten som närmast skulle innebära en återgång till forna tiders skräväsens kunde, sade utskottet, knappast vara en ändamålsenlig metod för att komma till rätta med de missbruk av lagar som en begränsad grupp företagare utövade. Riksdagen avlog motionen.

Problem med etablering av icke seriösa företag, med mindre nogräknade entreprenadföretag, med "okynnesföretagande" av skattetekniska skäl m. m. togs upp i motioner åren 1974–1976.

Näringsutskottet konstaterade år 1974 (NU 1974:36) att vissa av de syften som motionärerna ville främja redan i större eller mindre utsträckning var tillgodosedda genom lagstiftning, bl. a. konkurrensbegränsningslagen, miljöskyddslagstiftningen och den fysiska riksplaneringen. Den då aktuella motionen avlogs.

År 1975 uttalade utskottet (NU 1975:14) att det för sysselsättningen och över huvud taget för den ekonomiska utvecklingen är väsentligt att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag. Detta ansågs av utskottet tala mot inskränkningar i den rådande etableringsfriheten. En samlad översyn av de problem som har med etableringsrätten att göra borde dock komma till stånd mot bakgrund av missförhållanden på detta område. Riksdagen anslöt sig till utskottets uttalande om en samlad översyn rörande rätten att etablera företag (rskr 1975:102). Någon sådan samlad översyn har emellertid inte redovisats för riksdagen. En arbetspromemoria angående frågor om etableringskontroll har dock upprättats inom handelsdepartementet. De problem som hänger samman med etableringsfrågorna bevakas fortlöpande inom regeringskansliet.

Förslag till lag om låsinstallation, med bl. a. bestämmelser om auktorisation av låsmeder, lades fram i motioner åren 1978 och 1979. Riksdagen avslög motionerna. Utskottet ansåg (NU 1977/78:46, 1979/80:9) att det var osannolikt att åtgärder som auktorisationssystem och tillståndsplikt skulle bli så effektiva att de skulle uppväga de nackdelar som de skulle medföra.

I anslutning till en proposition våren 1980 om näringsförbud i samband med konkurs (prop. 1979/80:83, LU 1979/80:31, rskr 1979/80:284) föreslogs i en motion från vänsterpartiet kommunisterna att riksdagen skulle hos regeringen hemställa om skyndsamt förslag om lagstiftning angående etableringskontroll. Syftet skulle vara att motverka den ekonomiska brottsligheten.

Motionsyrkandet om etableringskontroll avstyrktes av näringsutskottet (NU 1979/80:53) och avslogs av riksdagen. I övrigt behandlades motionen liksom den nämnda propositionen av lagutskottet. Näringsutskottet erinrade om att en genomgripande revision av konkurslagstiftningen pågick sedan ett antal år och bl. a. hade lett fram till förslaget i den aktuella propositionen. Det är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag, anförde utskottet. Samtidigt betecknade utskottet det som angeläget att olika slags missförhållanden i företagets verksamhet så långt möjligt undanröjs och förebyggs. Bl. a. konkurs- och skattelagstiftning är viktiga instrument för detta, sade utskottet.

Riksmötet 1980/81

Inför justitieutskottets behandling våren 1981 (JuU 1980/81:21) av motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten yttrade sig näringsutskottet (NU 1980/81:2 y) i slutet av år 1980 över två motioner med förslag om bl. a. etableringskontroll.

I en socialdemokratisk partimotion hade bl. a. föreslagits en undersökning av förutsättningarna för att införa etableringskontroll i branscher eller näringsgrenar där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning. Vänsterpartiet kommunisterna hade i en motion

föreslagit att etableringskontroll skulle införas i en rad branscher.

Näringsutskottet erinrade i det nämnda yttrandet om sitt uttalande om etableringskontroll våren 1980 (se föregående avsnitt). Vidare anförde utskottet att de dittillsvarande riktlinjerna i fråga om rätten att etablera företag borde följas även framgent. Särskilda omständigheter kan, fortsatte utskottet, undantagsvis motivera etableringskontroll i en viss bransch. Frågan härom får prövas vid en noggrann granskning av just den branschens förhållanden, så som nyligen hade skett i ett par fall. Någon allmän utredning om etableringskontroll ville utskottet inte förorda. Det finns, sade utskottet, andra, mera direkt verkande åtgärder som man i första hand bör överväga att sätta in mot de företagare som missbrukar näringsfriheten.

Utskottets socialdemokratiska ledamöter redovisade (s. 14) avvikande mening och uttalade sig för en förutsättningslös utredning om etableringskontroll. De betecknade en sådan utredning som en naturlig beredskapsåtgärd inom ramen för ett program riktat mot den ekonomiska brottsligheten och fullt förenlig med att man håller fast vid principen om en långtgående näringsfrihet.

Näringsutskottet ägnade frågan om etableringskontroll en utförlig behandling i betänkandet NU 1980/81:2, vilket avgavs samtidigt med det nysnämnda yttrandet. Med anledning av ett antal motioner om branschregister och etableringskontroll inom vissa branscher (bilverkstäderna, byggbranschen, hotell- och restaurangbranschen, städbolagen) redovisade utskottet flera olika utredningar som hade berört den angivna frågan samt remissbehandling och ställningstaganden av regeringen i vissa fall.

I betänkandet avstyrkte utskottet motionsyrkanden som gick ut på etableringskontroll inom hotell- och restaurangbranschen och för städbolag, liksom krav på auktorisation för etablering i byggbranschen. Även yrkanden om inrättande av särskilda branschregister för bilverkstäder och över näringsidkare inom byggbranschen avstyrktes. Utskottet hänvisade härvidlag till det arbete rörande inrättande av ett s. k. basregister med grundläggande uppgifter om företag och organisationer som statskontoret hade fått i uppdrag att utföra. De socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig (s. 31) till fördel för motionerna. Reservanterna anförde att överväganden om etableringskontroll resp. auktorisation i de aktuella branscherna lämpligen kunde ske i den utredning om möjligheterna att tillämpa etableringskontroll i olika branscher som de hade föreslagit i det förut nämnda yttrandet till justitieutskottet. De ansåg också att särskilda branschregister skulle upprättas för bilverkstäder och för näringsidkare inom byggbranschen. Reservanterna ville att riksdagen skulle göra uttalanden till regeringen i enlighet med vad som anförts i reservationerna.

Vid kammarbehandlingen av ärendet i januari 1981 beslöts efter lika röstetal vid votering att det skulle återförvisas till näringsutskottet. Ärendet behandlades på nytt i april 1981 (NU 1980/81:39), varvid näringsutskottets majoritet och minoritet tog ställning på samma sätt som i betänkandet NU 1980/81:2.

Vid den förnyade kammarbehandlingen av ärendet i april 1981 beslöt riksdagen i enlighet med utskottets förslag utom såvitt gäller etableringskontroll för städbolag, i vilken fråga reservationen efter lika röstetal bifölls genom lottning (NU 1980/81:39, rskr 1980/81:275).

I den av riksdagen godkända reservationen sägs följande:

Enligt utskottets mening bör, bl. a. med hänsyn till de argument som framförts i det särskilda yttrandet, frågan om etableringskontroll i städbranschen ytterligare övervägas. Detta bör ske i den utredning om etableringskontroll i branscher där så erfordras som har föreslagits av utskottets socialdemokratiska ledamöter i det tidigare nämnda yttrandet till justitieutskottet.

I betänkandet NU 1980/81:39 behandlade utskottet förutom det återförvisade ärendet även ett antal motioner inom samma ämnesområde vilka hade väckts under allmänna motionstiden år 1981. De nya motionerna innehöll yrkanden om åtgärder mot icke-seriösa företag inom byggnads- och transportsektorerna och om särskilda krav för tillstånd att servera alkoholdrycker.

Näringsutskottet överlämnade i februari 1981 med eget yttrande (NU 1980/81:4 y) till justitieutskottet två motioner från allmänna motionstiden år 1981 med yrkanden om branschregister för vissa branscher och om en utredning rörande etableringskontroll. En av dessa motioner hade samma yrkande och samma upphovsmän som den nu aktuella motionen 1981/82:239. Utskottet hänvisade i yttrandet till sitt ställningstagande i det tidigare redovisade yttrandet NU 1980/81:2 y och i betänkandet NU 1980/81:2. De socialdemokratiska ledamöterna åberopade i en avvikande mening vad de anfört i reservationer och i avvikande mening i de nyss nämnda dokumenten.

Justitieutskottet (JuU 1980/81:21) anslöt sig till näringsutskottets uppfattning att de dittillsvarande riktlinjerna i fråga om rätten att etablera företag borde följas även framgent. I likhet med näringsutskottet ansåg justitieutskottet att det inte var påkallat med någon allmän utredning om etableringskontroll. Också beträffande inrättande av branschregister i vissa branscher hade justitieutskottet samma uppfattning som näringsutskottet, nämligen att det pågående arbetet med ett basregister för alla branscher borde kunna leda till en lösning som skulle tillgodose motionsönskemålen. Justitieutskottet avstyrkte de i sammanhanget aktuella motionsyrkandena.

I en reservation (s. 96) förordade justitieutskottets socialdemokratiska ledamöter att en utredning skulle komma till stånd rörande förutsättningarna för införande av etableringskontroll i branscher med särskilt utbredd ekonomisk brottslighet. Det borde härvid särskilt övervägas vad som skall göras för att man skall komma till rätta med missförhållandena inom restaurangbranschen. Likaså borde frågan om krav på auktorisation för dem som vill etablera sig i byggbranschen övervägas i den förordade utredningen. Reservanterna ville vidare att särskilda branschregister skulle komma till

stånd för de branscher där missbruk av den fria etableringsrätten är mest utbredd.

Vid kammarbehandlingen i april 1981 av justitieutskottets betänkande JuU 1980/81:21 återförvisades detta till utskottet för förnyad behandling. Därvid ändrade inte utskottet sitt ställningstagande. När riksdagen i maj 1981 ånyo behandlade utskottets förslag (JuU 1980/81:40) bifölls detta.

Basregister över företag och andra organisationer

På regeringens uppdrag har statskontoret i samråd med statistiska centralbyrån och riksskatteverket utrett hur ett s. k. basregister med grundläggande uppgifter om företag och andra organisationer bör utformas och byggas upp. Utredningsarbetet har i juli 1981 resulterat i rapporten Basregister över företag och andra organisationer – ett principförslag (Statskontorets rapport nr 1981:11). Rapporten har remissbehandlats.

På grundval av förslag i rapporten och av remissinstansernas synpunkter har regeringen i proposition 1981/82:118 om åtgärder för de små och medelstora företagen samt om innovationspolitikens inriktning (bil. 1 avsnitt 3, s. 18–29) presenterat riktlinjer för utvecklingen av ett basregister för företag och organisationer. Regeringen har genom propositionen berett riksdagen tillfälle att ta del av dessa. Ärendet behandlas f. n. av finansutskottet.

I propositionen (s. 26) anför föredragande statsrådet bl. a. följande.

Den stora fördelen med ett basregister är dock enligt min mening att det kan utgöra en grundsten för en mer samordnad datainsamling. Därmed kan en bättre och jämnare kvalitet på uppgifterna vid samhällets registrering av företag åstadkommas. Genom en förbättrad tillgång till basuppgifter kommer myndigheterna att få lättare kontakt med företag i sin verksamhet. Detta medför större möjligheter för dem att fullgöra sina myndighetsuppgifter. På motsvarande sätt har näringslivet behov och nytta av lättillgängliga uppgifter om företagen för sin verksamhet.

Vidare kommer basregistret att kunna ligga till grund för sådana register hos myndigheterna som inrättats för ändamål såsom planering, forskning, tillsyn, information m. m.

Basregistret kommer inte att eliminera behovet av olika typer av branschregister, men bör enligt min mening avsevärt underlätta registerhållningen för dessa. Basregistret torde även underlätta för privata organisationer och företag att få kännedom om storlek, sammansättning och lokalisering av för dem intressanta grupper av företag och att sprida information till – och få kontakt med – andra företag.

Registrets omfattning bör i likhet med utredningens förslag omfatta alla företag och organisationer som tilldelats organisationsnummer, alla personer som registrerat enskild firma i handels- och föreningsregistren och alla fysiska personer som, utan att ha inregistrerad firma, bedriver rörelse eller har någon anställd (med undantag för anställda i husligt arbete).

Man bör emellertid undvika att registrera fysiska personer som endast tillfälligt har någon anställd, t. ex. för reparationer i hemmet. Jordbrukare

och fastighetsägare bör ingå i registret. Enligt min mening bör man dock undvika att i registret införa småhus- och fritidshusägare samt personer som med ringa omsättning har taxerats för inkomst av jordbruk eller annan fastighet.

Jag anser att såväl uppgifter om företaget/organisationen som dess arbetsställen bör ingå i registret. Registret skall innehålla identifikationsuppgifter, namn/arbetsställebenämning, adressuppgifter, kod för juridisk form, registreringsort, branschtillhörighet, antal anställda (storleksklass) samt statusmarkeringar såsom aktiv eller vilande. Vidare kan eventuella kompletterande uppgifter tillkomma såsom telefonnummer, annan benämning, bifirma/parallellfirma, eventuell koppling till annan identitet samt kompletterande branschkod eller annan beskrivning av verksamheten.

Innan basregistrets innehåll fastställs mer i detalj bör det i det fortsatta utredningsarbetet beaktas vad remissinstanserna anfört. Många remissinstanser har t. ex. begärt att ägare/firmatecknare bör ingå i registret. Det är även min åsikt att detta är en basuppgift av mer allmänt intresse. Enligt utredningen är det dock svårt att med nuvarande rutiner få tillräcklig kvalitet och aktualitet på eventuella ägaruppgifter i basregistret. Risk finns därför att det i vissa fall skulle spridas gamla eller t. o. m. felaktiga uppgifter via basregistret. Införande av ägaruppgifter i basregistret bör därför ske först då kvalitetskravet kan uppfyllas. Vidare bör integritetsfrågorna noga belysas innan en ägaruppgift införs.

Föredraganden meddelar att han avser att återkomma till regeringen i fråga om den slutliga utformningen av basregistret och med förslag till uppdrag åt berörda myndigheter angående det fortsatta utredningsarbetet.

I den inledningsvis nämnda rapporten (s. 148) redovisas riksdagens behandling under riksmötet 1980/81 av frågan om inrättande av särskilda branschregister. Riksdagens uttalanden om bl. a. möjligheten att använda ett kommande basregister för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet inom vissa branscher kommenteras i rapporten (s. 149) på följande sätt:

Från BASUN:s¹ sida vill vi framhålla att basregistret i första hand syftar till att skapa enkla och rationella insamlingsvägar och en smidig spridningsorganisation för basuppgifter om företag och organisationer. Därmed skapas möjligheter till en mindre kostsam registerföring hos de statliga myndigheterna. Registret kan därtill ge en god överblick över verksamheten i olika branscher. För att en branschvis redovisning av innehållet i basregistret skall kunna göras krävs att näringsgrenskodsättningen av företag och arbetsställen är väl gjord. BASUN har i avsnitt 7.9 lämnat förslag till åtgärder för att förbättra den s. k. SNI-kodsättningen i ett basregister. För direkt kontroll av företag i olika branscher torde skatteregistren vara de mest lämpade. Dessa register utgör också en viktig grundsten i basregistret.

Frågan om behovet av branschregister över företag bör därför prövas både mot bakgrund av innehållet i RSV:s register och i basregistret.

¹ Basregisterutredningen

Vissa åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

På senare år har inom skatte- och konkurslagstiftningen vidtagits flera åtgärder bl. a. för att man på ett effektivare sätt skall kunna komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. En närmare redogörelse härför liksom för pågående reformarbete har lämnats i justitieutskottets betänkande JuU 1980/81:21.

I sammanhanget kan framhållas att genom en ändring i konkurslagen (1921:225) näringsförbud – för högst fem år, med viss möjlighet till förlängning – den 1 juli 1980 har införts som sanktion för näringsidkare som missbrukar konkursinstitutet.

Regeringen har vidare under hösten 1981 beslutat att tillsätta en kommitté (Dir. 1981:63) med uppgift att pröva frågan om utvidgade regler om näringsförbud. Ordförande i kommittén är professor Torgny Håstad.

Bland åtgärder mot ekonomisk brottslighet som nyligen har beslutats eller föreslagits kan nämnas följande.

Lagstiftningen mot bokföringsbrott har skärpts (prop. 1981/82:85, JuU 1981/82:31, rskr 1981/82:159). Den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 juli 1982.

I slutet av år 1981 avgav regeringen proposition 1980/81:78 om vissa yrkestrafikfrågor. Där föreslås bl. a. åtgärder för att komma till rätta med olagligheter inom den yrkesmässiga trafiken.

Under våren 1982 har regeringen avgivit propositionerna 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket och 1981/82:203 om kontroll över visst automatspel. En proposition avseende den grå arbetskraften och skattekontrollen har aviserats.

Utredningen om viss översyn av gällande upphandlingsbestämmelser har i mars 1982 avgivit betänkandet (Ds B 1982:1) Skattekontroll av leverantörer till stat och kommun.

I betänkandet föreslår utredningen att skyldighet att vid upphandling inhämta uppgifter om anbudsgivare från de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna skall föreskrivas i en särskild lag. Skyldigheten skall gälla såväl statliga som kommunala myndigheter. De skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna skall lämna de uppgifter som har betydelse vid bedömning av om anbudsgivaren fullgör sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter till det allmänna.

I den föreslagna lagen föreskrivs vidare att, om en leverantör med skatte- eller avgiftsskulder anlitas, den upphandlande myndigheten skall underrätta kronofogdemyndigheten om detta och, om kronofogdemyndigheten begär det, även om ersättningsbelopp och utbetalningsdag.

Beträffande upphandlingsförordningen (1973:600; omtryckt 1980:850) föreslås att i 17 § skall intas en bestämmelse av innebörd att anbud inte får antas om anbudsgivaren inte i vederbörlig ordning är registrerad för

betalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt eller arbetsgivaravgifter. Det förutsätts att motsvarande bestämmelse på frivillig väg införs i de kommunala upphandlingsreglementena.

Motivering i motionerna

I motion 1981/82:239 (s) anförs att etableringen av icke seriösa företag har gjort det svårt för många ansvarskännande företagare i olika branscher att fortsätta sin verksamhet, eftersom de inte kan konkurrera på lika och rättvisa villkor. Motionärerna säger sig värna om rätten att starta företag och rätten att driva affärsverksamhet. Samhället får dock, menar de, inte tveka att införa etableringskontroll inom vissa näringsgrenar som nu hotas av oseriös och brottslig verksamhet. Etableringsrätten måste utformas och regleras utifrån samhällsekonomiska och produktionstekniska krav. Samhället bör som villkor för en etablering fordra grundläggande kompetens för att driva företag.

Bland de branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet och där någon form av etableringskontroll skulle vara motiverad nämner motionärerna i första hand restaurangnäringen samt entreprenad- och byggnadsbranschen. Som exempel på ytterligare några utsatta områden anger de städ- och fönsterputsarbranschen, delar av transport- och bilbranscherna och den grafiska industrin.

En framtida etableringskontroll bör, anför motionärerna, principiellt riktas mot två olika huvudområden. För det första skall den medverka till en utveckling mot balans mellan tillgång och efterfrågan och till en rimlig avvägning mellan olika typer av företag. För det andra måste den innefatta krav på att den som skall starta ett företag har elementära kunskaper i bokföring och om arbetsmarknadens lagar och avtal samt erfarenhet inom branschen.

Motionärerna anför att etableringskontrollen sannolikt måste "skräddarsys" för resp. näring och bransch. En förstahandsuppgift blir därför att klarlägga vilka områden av näringslivet som måste omfattas av någon form av etableringskontroll. Frågan om tvångsförvaltning av företag som underlåter att följa lagar och regler måste prövas liksom möjligheten att återkalla ett givet etableringstillstånd. Vidare bör en utredning om etableringskontroll få till uppgift att utarbeta förslag till bestämmelser om erläggande av garantibelopp vid nyetablering och om upprättande av ett centralt företagarregister. Enligt motionärerna skulle ett branschregister för bilverkstäder vara särskilt motiverat.

I motion 1981/82:1492 av socialdemokraterna i näringsutskottet anförs att samhället i dag har en rad möjligheter att ingripa i och reglera det privata näringslivet. Principen om näringsfrihet hindrar dock samhället att påverka företagets handlande. Mot bakgrund av bl. a. problemen med etablering av

icke seriösa företag har, uttalar motionärerna, en delvis ny syn på relationerna mellan samhället och företagen börjat tränga fram. Detta synsätt innebär att samhället borde kunna sätta gränser för den fria etableringsrätten. När väsentliga samhällsintressen kräver det bör en etablering kunna förhindras, säger motionärerna. Med utvecklingen under senare delen av 1970-talet har kraven på någon form av etableringskontroll blivit fler och starkare, fortsätter motionärerna. De nämner följande skäl till att dessa krav har rests. Den snabbt ökande etableringen av icke seriösa företag gör att samhället inte får erforderliga skatteinkomster. Den stora floran av icke seriösa företag innebär ett hot mot den seriösa företagsamheten. För de anställda i de icke seriösa mindre företagen innebär anställningen ofta otrygghet.

I motionen sägs att det i diskussionen om etableringskontroll finns anledning att ställa en rad frågor. Det gäller bl. a. följande ämnen:

- kriterier för om en ansökan om etablering skall beviljas,
- krav på utbildning,
- erläggande av garantibelopp vid nyetableringar av företag,
- hänsyn till marknadens utseende,
- organ för tillståndsgivning,
- kontroll av etablerade företag,
- etableringskontrollens utformning i olika branscher.

Dessa frågor måste, anför motionärerna, ges en tillfredsställande lösning vid införande av branschregister och etableringskontroll. En parlamentarisk utredning med starkt fackligt inflytande borde därför snarast tillsättas för en samlad översyn av rätten att etablera företag. Enligt motionärerna måste vidare myndigheternas kontroll av företagen samordnas och effektiviseras. Härvid bör de fackliga organisationernas erfarenhet tillvaratas. Vid sidan av de föreslagna åtgärderna är det, anför de, väsentligt att branschregister upprättas i de mest utsatta branscherna.

I motion 1981/82:1497 (s) sägs att samhället, de anställda och kunderna har rätt att ställa en rad krav på företagen. Dessa måste behärska redovisning så att bokföringen kan skötas. De måste vidare känna till lagar och förordningar så att dessa i tillbörlig ordning kan iakttas. Förhållandena på arbetsmarknaden måste de också behärska, så att avtal och överenskommelser som gäller för de anställda kan följas.

Den registrering av företag som är nödvändig bl. a. för beskattningen, borde enligt motionärerna kunna förenas med villkor vad gäller utbildning och kunskapsprövning. Organ för utbildning om redovisning, lagar och förordningar finns redan i Stiftelsen Institutet för företagsutveckling (SIFU), i de regionala utvecklingsfonderna och inom den kommunala vuxenutbildningen, anför motionärerna. De menar att prövningen av den tilltänkta företagarens kunskaper borde kunna göras av utvecklingsfonderna under överinseende av statens industriverk.

Vänsterpartiet kommunisterna anför i sin partimotion 1981/82:1578, som innehåller motiveringen till motion 1981/82:1583, att den ekonomiska brottsligheten nu har nått en sådan omfattning att samhället alltmer präglas av resignation inför dess skadeverkningar. Genom införande av etableringskontroll i s. k. kritiska branscher skulle samhället ges en långt större möjlighet att ingripa mot personer som är från allmän synpunkt olämpliga som självständiga näringsidkare. För den förordade utredningen anger motionärerna i huvudsak följande riktlinjer. För all nyetablering av näringsverksamhet som medför bokföringsplikt skall näringsidkaren vara skyldig att göra anmälan till en registreringsmyndighet. Till anmälan skall vissa uppgifter fogas. Upphör verksamheten eller ändras dess inriktning skall också detta anmälas. Inom branscher där konsumentintressen gör sig starkt gällande skall även krävas att sökanden innehar auktorisation som branschen kräver. Anmälningsskyldigheten skall åvila enskild, styrelse för aktiebolag och annan juridisk person, liksom bolagsman i handelsbolag. Brott mot anmälningsskyldigheten skall medföra straffansvar.

Lagen om bevakningsföretag

Gällande bestämmelser

Enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag avses med sådant företag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant eller också att bevaka enskild person för dennes skydd. För att ett bevakningsföretag skall få bedriva verksamhet av den art som nu nämnts krävs auktorisation. Lagen gäller dock inte bevakning som utförs av statlig eller kommunal myndighet. Den gäller inte heller när en enskild person utför bevakning på uppdrag som en myndighet har meddelat honom med stöd av lag. Det sistnämnda undantaget omfattar bl. a. ordningsvaktsverksamhet – enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter – på frilansbasis.

Fråga om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Denna länsstyrelse är också tillsynsmyndighet. Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten dels blir bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen, dels inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning. All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten och ledamöterna i företagets styrelse.

I övrigt finns bestämmelser om bl. a. inspektionsrätt för länsstyrelsen, om rätt för länsstyrelsen att förelägga ett auktoriserat bevakningsföretag att vidta rättelser etc. och om återkallelse av auktorisation. Kompletterande

bestämmelser finns i bevakningsföretagskungörelsen (1974:462, ändrad 1980:595).

Den som är godkänd för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag och som har till uppgift att utföra bevakningstjänst kallas väktare.

En väktare åtnjuter det skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken. Det innebär att våld eller hot om våld mot en väktare i hans tjänsteutövning bestraffas enligt de strängare straffbestämmelser som gäller för förgripelser mot tjänstemän i myndighetsutövning. En väktare har inte andra befogenheter än vilken medborgare som helst när det gäller att ingripa mot andra personer eller att använda våld för att genomföra arbetsuppgifter. En från praktisk synpunkt betydelsefull befogenhet är den som enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken tillkommer envar, nämligen att gripa bl. a. den som ertappas på bar gärning eller flyende fot när det är fråga om brott som kan bestraffas med fängelse. För väktare gäller dessutom liksom för andra medborgare reglerna om nödvärn i brottsbalken.

Historik och förarbeten

Lagen (1974:191) om bevakningsföretag ersatte en tidigare kungörelse (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag, vilken innehöll regler om frivillig auktorisation. Förslag till denna lag framlades i proposition 1974:39, vilken inte föranledde några motioner eller andra kommentarer vid riksdagsbehandlingen.

I propositionen anförde föredragande statsrådet bl. a. (s. 36 f.):

Enligt min mening bör därför auktorisation krävas för varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utför viss bevakningsuppgift åt annan.

Vad särskilt gäller enskilda personers verksamhet på detta område så kan det naturligtvis inte komma i fråga att kräva auktorisation i samtliga fall då någon åtar sig att mot ersättning utföra en bevakningsuppgift för annans räkning. Jag tänker här bl. a. på sådana bevaknings- eller tillsynsuppdrag som någon utför under t. ex. en fastighetsägares eller rörelseidkares tillfälliga bortovaro. Det avgörande kriteriet för gränsdragningen blir här om verksamheten kan betecknas som "yrkesmässig". I den mån det därvid är fråga om någon som utför bevakningsuppgifter vid sidan av annat arbete eller annan sysselsättning torde denna förutsättning endast kunna anses infriad i fall då det rör sig om verksamhet av en icke obetydlig omfattning.

I specialmotiveringen till 1 § tillades bl. a. (s. 48):

Den i lagtexten intagna förutsättningen "för annans räkning" innebär att sådan bevakningsverksamhet som organiseras inom ett företag och som endast avser eget skydd inte omfattas av lagen. Däremot blir lagen tillämplig i fall då bevakningsverksamheten ombesörjs av ett av uppdragsgivaren helägt företag. Detta gäller oavsett om ägaren är den enda kunden eller ej.

Den ursprungliga definitionen av bevakningsföretag ändrades år 1980 med giltighet från årsskiftet 1980–1981 (prop. 1979/80:122, JuU 1979/80:44). Det hade tidigare talats om åtagande att "utföra viss bevakningsuppgift". Genom

ändringen infördes i stället den uppräknig av funktioner som framgår av referatet i föregående avsnitt. Ändringen hängde samman med införandet av den nya lagen om ordningsvakter.

Motivering i motionen

I motion 1981/82:237 (s) framhålls att det utöver den bevakningsverksamhet som omfattas av bevakningsrörelselagen – drygt 100 bevakningsföretag med totalt ca 10 000 anställda – finns en avsevärd sådan bevakningsverksamhet som organiseras inom ett företag och endast avser företagets eget skydd. Motionärerna betecknar det som djupt otillfredsställande att bevakningsverksamhet av det senare slaget inte omfattas av lagen. Många av föreskrifterna i lagen har, menar de, tillkommit för att reglera förhållandena inte bara mellan beställaren och entreprenören – bevakningsföretaget – utan även gentemot tredje man. Motionärerna hävdar att all bevakningsverksamhet där syftet är "att bevaka allmänhet" bör omfattas av bestämmelserna i bevakningsrörelselagen.

Utskottet

Etableringskontroll och branschregister

Utskottet behandlar i detta betänkande först fyra motioner med förslag om etableringskontroll och branschregister. I samband därmed kommer utskottet in på en riksdagsskrivelse till regeringen år 1975 om en samlad översyn rörande rätten att etablera företag (NU 1975:14, rskr 1975:102).

Samtliga här aktuella motioner mynnar ut i förslag om utredning av bl. a. rätten att etablera företag. Motiveringarna och yrkandena i detalj skiljer sig dock åt mellan motionerna.

Socialdemokraterna i näringsutskottet anför i motion 1981/82:1492 att en parlamentarisk utredning med starkt fackligt inflytande snarast borde tillsättas för en samlad översyn av rätten att etablera företag. Myndigheternas kontroll av företagen måste enligt motionärerna samordnas och effektiviseras. Härvid bör de fackliga organisationernas erfarenhet tillvaratas. Det är väsentligt att branschregister upprättas i de mest utsatta branscherna, säger motionärerna. De motiverar sina förslag bl. a. med att en snabbt ökande etablering av icke seriösa företag har drivit fram krav på någon form av etableringskontroll. I motionen anges olika frågor som den förordade utredningen borde behandla.

I motion 1981/82:239 (s) anföras att samhället inte får tveka att införa etableringskontroll inom vissa näringsgrenar som nu hotas av oseriös och brottslig verksamhet. Enligt motionärerna måste etableringskontrollen "skräddarsys" för resp. näring och bransch. En av uppgifterna för den

förordade utredningen om etableringskontroll blir att klarlägga vilka områden av näringslivet som måste innefattas av någon form av sådan kontroll. Motionärerna ser vidare ett branschregister för bilverkstäder som särskilt motiverat.

Motiveringen till vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1981/82:1583 finns i motion 1981/82:1578. Där sägs att införande av etableringskontroll i s. k. kritiska branscher skulle ge samhället en långt större möjlighet att ingripa mot personer som från allmän synpunkt är olämpliga som självständiga näringsidkare. I motionen anges vissa riktlinjer för den förordade utredningen.

I motion 1981/82:1497 (s) föreslås en utredning genom statens industriverk om kontroll av nyföretagande. Enligt motionärerna bör företag registreras och denna registrering förenas med villkor vad gäller utbildning och kunskapsprövning.

Bland aktuella åtgärder och förslag som har intresse i detta sammanhang vill utskottet nämna följande. Den 1 juli 1980 har näringsförbud under viss tid, i regel fem år, införts som sanktion för näringsidkare som missbrukar konkursinstitutet. Detta har gjorts genom en ändring i konkurslagen (1921:225). Vidare har regeringen under hösten 1981 beslutat att tillsätta en kommitté (Dir. 1981:63) med uppgift att pröva frågan om utvidgade regler om näringsförbud. Flera andra åtgärder för att man på ett effektivare sätt skall komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten har vidtagits eller aviserats (se s. 11). I proposition 1981/82:118 om åtgärder för de små och medelstora företagen samt om innovationspolitikens inriktning har regeringen presenterat riktlinjer för utvecklingen av ett basregister för företag och organisationer. Denna del av propositionen bereds f. n. av finansutskottet och kommer att behandlas av riksdagen senare under våren.

Frågan om etableringskontroll har, som framgår av redogörelsen i det föregående, behandlats av riksdagen flera gånger under senare år.

Det är, som utskottet därvid har framhållit, väsentligt för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får ett tillskott av nya företag. Enligt den näringsfrihetsprincip som tillämpas i Sverige har relativt få inskränkningar gjorts i rätten att etablera företag. Sådana inskränkningar har varit betingade av bl. a. ordnings-, säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddshänsyn. Enligt utskottets mening bör de hittillsvarande riktlinjerna följas även framgent. Utskottet vill dock understryka att det är angeläget att olika slags missförhållanden i företagets verksamhet så långt möjligt undanröjs och förebyggs. Bl. a. konkurs- och skattelagstiftning är viktiga instrument för detta. Utskottet vill erinra om möjligheten för domstol att utfärda näringsförbud som sanktion mot näringsidkare som missbrukar konkursinstitutet. En utredning har nu till uppgift att pröva frågan om utvidgade regler om näringsförbud.

När det gäller de motionsyrkanden som är aktuella i sammanhanget vill utskottet peka på att riksdagen så sent som våren 1981 på justitieutskottets

förslag och i enlighet med ett yttrande från näringsutskottet har avslagit motionsyrkanden som gick ut på en allmän utredning om etableringskontroll. Motionsyrkanden om inrättande av branschregister i vissa branscher har, som framgår av den tidigare redogörelsen, avslagits av riksdagen med hänvisning till det pågående arbetet med ett basregister för alla företag. Till frågan om basregistrets omfattning m. m. har riksdagen som nämnts att ta ställning senare under våren. Mot den angivna bakgrunden avstyrker utskottet motionerna 1981/82:1492 (s), 1981/82:239 (s), 1981/82:1497 (s) och 1981/82:1583 (vpk).

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om riksdagens inledningsvis nämnda uttalande år 1975 (NU 1975:14 s. 78, rskr 1975:102) om en samlad översyn rörande rätten att etablera företag (se s. 3).

De överväganden angående etableringskontroll som har gjorts inom regeringskansliet har bl. a. resulterat i en arbetspromemoria som upprättades år 1977 inom handelsdepartementet. I promemorian berörs bl. a. gällande rätt m. m., statsmakternas behandling av frågan om etableringskontroll, utredningar som behandlar etableringsproblematiken samt åtgärder som har vidtagits för att undanröja missförhållanden.

I konsekvens med vad utskottet nyss har anfört om en utredning om etableringskontroll anser utskottet, att riksdagens ifrågavarande begäran till regeringen år 1975 inte längre äger aktualitet. Utskottet föreslår att riksdagen gör ett uttalande till regeringen av här angiven innebörd. Emellertid förutsätter utskottet att regeringen fortlöpande bevakar frågor som rör etableringskontroll.

Utskottet övergår så till en delfråga i detta sammanhang, nämligen om etableringskontroll i städbranschen. Riksdagen har våren 1981 efter lika röstetal och lottning vid kammarbehandlingen bifallit en socialdemokratisk reservation till näringsutskottets betänkande (NU 1980/81:2, NU 1980/81:39, rskr 1980/81:275) om sådan kontroll. Enligt det uttalande som riksdagen sålunda gjorde bör frågan om etableringskontroll i städbranschen ytterligare övervägas. Regeringen har i årets budgetproposition (bilaga 14 s. 67 f.) redovisat sin inställning till frågan om åtgärder rörande förhållanden inom städbranschen. Härvid redogörs för riksdagens uttalande våren 1975 om en allmän översyn av städbranschen, den av regeringen med anledning härav tillsatta utredningen, remissynpunkter på denna utredning och det nyss nämnda riksdagsbeslutet angående städbranschen våren 1981. Vidare anges under senare år vidtagna och nu planerade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Föredragande statsrådets överväganden mynnar ut i att det inte finns anledning att föreslå några särskilda åtgärder vad avser städbranschen.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning och föreslår att riksdagen lägger den aktuella delen av budgetpropositionen till handlingarna.

Lagen om bevakningsföretag

Enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag krävs auktorisation för alla som yrkesmässigt åtar sig bevakningsuppgifter av i lagen angivet slag. Det rör sig bl. a. om bevakning av fastighet, anläggning, viss verksamhet eller offentlig tillställning. Lagen anger olika förutsättningar som måste vara uppfyllda för att auktorisation skall ges. Den personal som anlitas i verksamheten skall vara godkänd av auktorisationsmyndigheten, som är länsstyrelsen i det län där bevakningsföretagets ledning har sitt säte.

I motion 1981/82:237 (s) begärs att kravet på auktorisation skall utsträckas till att gälla också för sådan bevakningsverksamhet som organiseras inom ett företag och endast avser företagets eget skydd. Den nuvarande avgränsningen karakteriseras av motionärerna som djupt otillfredsställande. Många av bevakningsföretagslagens föreskrifter har nämligen, hävdar de, tillkommit för att reglera inte bara förhållandena mellan bevakningsföretaget och beställaren av dess tjänster utan också förhållandena gentemot tredje man.

Vad som kan ge underlag för det sistnämnda påståendet är de villkor för auktorisation som lagen ställer upp. Bl. a. gäller att verksamheten skall kunna antas bli bedriven omdömesgillt och i överensstämmelse med god sed inom branschen. Som ett primärt syfte med lagen anges emellertid i förarbetena att den som anlitar ett bevakningsföretag bör få en viss garanti för att företaget kan fullgöra sitt uppdrag på ett seriöst sätt och att dess personal uppfyller vissa krav. Det har också bedömts vara betydelsefullt att samhället skall i tid kunna hindra uppkomsten av något som skulle kunna uppfattas som privata poliskårer eller bevakningskårer. Önskemål av det slag som motionärerna ger uttryck åt synes däremot inte ha varit aktuella vid lagstiftningen på området.

Utskottet finner det inte realistiskt att staten skulle på det sätt som motionärerna tänker sig reglera företags bevakningsverksamhet för egen räkning. Några mera allmänt förekommande missförhållanden som skulle motivera en sådan reglering är inte kända. Det skulle också otvivelaktigt visa sig svårt att avgränsa den tillståndskrävande verksamheten från sådana bevakningsinsatser som envar måste ha rätt att göra till skydd för sin egendom.

Med hänvisning till vad här anförts avstyrker utskottet motion 1981/82:237 (s).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *branschregister och etableringskontroll m. m.* att riksdagen
 - a) avslår motionerna 1981/82:239, 1981/82:1492, 1981/82:1497 och 1981/82:1583,

b) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om riksdagens skrivelse 1975:102.

c) lägger avsnittet "Fråga om åtgärder rörande förhållandena inom städbranschen" i proposition 1981/82:100 bilaga 14 till handlingarna,

2. beträffande *översyn av lagen om bevakningsföretag* att riksdagen avslår motion 1981/82:237.

Stockholm den 27 april 1982

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Tage Adolfsson (m), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Ingvar Carlsson (s) och Ivar Franzén (c).

Reservation

Ingvar Svanberg, Hugo Bengtsson, Nils Erik Wååg, Lilly Hansson, Rune Jonsson, Birgitta Johansson och Ingvar Carlsson (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 14 som börjar med "Frågan om" och slutar på s. 15 med "till handlingarna" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i överensstämmelse med de tankegångar som framförs i motion 1981/82:1492 (s) att samhället måste vara berett att sätta gränser för den fria etableringsrätten i den mån det gäller att skydda vitala medborgarintressen. Näringsfrihet och brottsbekämpning är motstående intressen som bör vägas mot varandra när man överväger olika åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. En förutsättningslös utredning om etableringskontroll ter sig för utskottet som en naturlig beredskapsåtgärd inom ramen för ett program riktat mot den ekonomiska brottsligheten och fullt förenlig med att man håller fast vid principen om en långtgående näringsfrihet. Utredningen bör ha parlamentarisk förankring och innehålla representation för de fackliga organisationerna. Frågor som bör uppmärksammas är bl. a. i vilka branscher kontrollbehovet gör sig särskilt gällande och vilka näringspolitiska konsekvenser en etableringskontroll kan få.

Beträffande frågan om inrättande av branschregister i vissa branscher vill utskottet framhålla att förekomsten av särskilda register kan vara ett betydelsefullt medel för att förebygga brott och andra missförhållanden. Ett sådant basregister för alla branscher som föreslås i proposition 1981/82:118 är

uppenbarligen inte tillräckligt för att tillgodose de syften som nu har angetts. Den förordade utredningen bör också pröva frågan om inrättande av branschregister i sådana branscher som är särskilt utsatta vad gäller ekonomisk brottslighet och andra missförhållanden.

Utskottet föreslår att riksdagen gör ett uttalande av här angiven innebörd. Därmed tillstyrker utskottet motion 1981/82:1492 (s) om en parlamentarisk utredning om branschregister och införande av etableringskontroll. Ett beslut i enlighet med vad här sagts skulle i väsentlig mån tillgodose önskemålen i motionerna 1981/82:239 (s) och 1981/82:1583 (vpk). Utskottet förutsätter att den föreslagna utredningen också överväger det uppslag som förs fram i motion 1981/82:1497 (s).

Utskottet vill --- (= utskottet) --- undanröja missförhållanden.

Enligt utskottets uppfattning bör den samlade översyn av rätten att etablera företag som riksdagen redan år 1975 har begärt genomföras och redovisas inom ramen för den allmänna utredning om etableringskontroll som utskottet nyss har uttalat sig för.

Utskottet övergår --- (= utskottet) --- avser städbranschen.

Utskottet kan inte acceptera det ointresse som regeringen har visat problemen inom städbranschen. Det bör framhållas att det material rörande städbranschen som regeringen åberopar i budgetpropositionen ingick i underlaget för riksdagens beslut våren 1981. Enligt utskottets mening bör frågan om etableringskontroll inom städbranschen – såsom riksdagen redan har uttalat – ytterligare övervägas. Detta bör ske i den utredning om etableringskontroll som har föreslagits i detta betänkande. Riksdagen bör göra ett uttalande till regeringen med denna innebörd.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *branschregister och etableringskontroll m. m.* att riksdagen
 - a) med bifall till motion 1981/82:1492 och med anledning av motionerna 1981/82:239, 1981/82:1497 och 1981/82:1583 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,
 - b) (= utskottet),
 - c) med anledning av proposition 1981/82:100 bilaga 14 avsnittet "Fråga om åtgärder rörande förhållandena inom städbranschen" som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.