



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGE BOKL.
16 APR 1962
C

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:15

506
1962:15

Handelsdepartementet



DEN ALLMÄNNA NÄRINGSLAGSTIFTNINGEN

FÖRSLAG AV
1958 ÅRS NÄRINGSRÄTTSSAKKUNNIGE

Stockholm 1962

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Kronologisk förteckning

1. Skogstillgångarna i Jämtlands län. Idun. 100 s. + 1 utvikskarta. S.
2. Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. Statens Reproduktionsanstalt. 71 s. Jo.
3. Totalförsvarets personalfrågor. Beckman. 305 s. Fö.
4. Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. Beckman. 165 s. I.
5. Vidgad vuxenutbildning på gymnasieområdet. Kihlström. 116 s. E.
6. Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. Idun. 92 s. K.
7. Kommunal beredskap. Idun. 198 s. I.
8. Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. Marcus. XXIII + 61 s. Fi.
9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Kihlström. 259 s. Fi.
10. Svensk ekonomi 1960—1965. Idun. 220 s. Fi.
11. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. Idun. 296 s. Fi.
12. Aspekter på utvecklingsbiståndet. Idun. 268 s. U.
13. Skärpta regler för rusdrycksinköp. Idun. 125 s. Fi.
14. Atomansvarighet II. Idun. 205 s. Ju.
15. Den allmänna näringslagstiftningen. Idun. 212 s. H.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:15

Handelsdepartementet



DEN ALLMÄNNA
NÄRINGSLAGSTIFTNINGEN

FÖRSLAG AV

1958 ÅRS NÄRINGSRÄTTSSAKKUNNIGE

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1962

Innehåll

<i>Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Handelsdepartementet</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	
Förslag till lag om upphävande av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41 sid. 1) angående utvidgad näringsfrihet	9
Förslag till lag om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket	10
Förslag till kungörelse med vissa bestämmelser angående utlänningars och utländska företags rätt att idka näring här i riket	18
Förslag till förordning om tillfällighetsförsäljning	22
Förslag till lag om ändring i konkurslagen	25
Förslag till lag om ändrad lydelse av 15 § lagen den 13 juli 1887 (nr 42) angående handelsregister, firma och prokura	26
Förslag till kungörelse om ingivande av vissa bevis i samband med firmamölan enligt lagen den 13 juli 1887 (nr 42) angående handelsregister, firma och prokura	27
Förslag till förordning om ändrad lydelse av 38, 39 och 42 §§ förordningen den 18 maj 1956 (nr 328) om kontroll å ädelmetallarbeten	28
Förslag till kungörelse om ändrad lydelse av 1 § kungörelsen den 16 maj 1913 (nr 84) angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter	30
Förslag till kungörelse om upphävande av kungörelsen den 30 december 1863 (nr 76 sid. 1) angående ändring i föreskrifterna rörande villkoren för mjöl- och sågkvarnarnas anläggande m. m.	31
Förslag till förordning om upphävande av förordningen den 20 september 1859 (nr 47) angående utsträckt frihet för bergshanteringen	31
Förslag till förordning om ändrad lydelse av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods	32
I. <i>Inledning</i>	33
Anmärkning beträffande utländsk rätt	39
II. <i>Behovet av allmänna näringsrättsliga regler för svenska rättssubjekt</i>	40
1. Allmänt stadgande rörande svenska rättssubjekts rätt att idka näring	41
2. Omyndigs rätt att idka näring	50
3. Konkursgäldenärs rätt att idka näring	53
4. Förbud för vissa tjänstemän att idka näring	59
5. Gift kvinnas rätt att idka näring	60
6. Dödsbos rätt att idka näring	63
7. Villkor för rätten att driva viss allmänfarlig verksamhet	66
8. Näringsidkares skyldighet att anmäla rörelse	67

9. NFF:s övriga allmänna stadganden och vissa därmed sammanhängande bestämmelser i andra författningar	72
10. Slutmärkning	75
III. <i>Utländska rättssubjekts rätt till näringsutövning här i riket</i>	77
1. Gällande bestämmelser samt tidigare ändringsförslag	77
2. Allmänna synpunkter rörande en ny lagstiftning	92
3. Särskilda spörsmål rörande utlänningars rätt till näringsutövning	110
4. Särskilda spörsmål rörande utländska juridiska personers rätt till näringsutövning	128
5. Förslag till ny lagstiftning	134
IV. <i>Tillfällighetsförsäljningar</i>	155
1. Kringföringsförsäljningar (gårdfarihandel) som bedrivs av svenska rättssubjekt	155
2. Realisationer i NFF:s bemärkelse, bedrivna av svenska rättssubjekt	174
3. Allmänna synpunkter på ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljningar såvitt angår svenska rättssubjekt	184
4. Tillfällighetsförsäljningar, bedrivna av utländska rättssubjekt	192
5. Förslag till ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljning	199
V. <i>Lagstiftningen angående upphävande av näringsfrihetsförordningen</i>	207
VI. <i>Sammanfattning av förslagen</i>	209

Förkortningar

1930 års utkast.	Preliminärt utkast till näringslag i vad angår svenska medborgare, utarbetat år 1930 inom handelsdepartementet av tillkallad sakkunnig.
1952 års utkast.	Preliminärt utkast till näringslag, utarbetat år 1952 av näringsrättsutredningen (stencilerat).
1953 års promemoria.	Promemoria angående lagstiftning om utlännings rätt att driva näring här i riket jämte lagutkast i ämnet, vilka avgivits av näringsrättsutredningen i maj 1953 och, i en delvis reviderad upplaga, i juli samma år (stencilerad).
1957 års betänkande.	Betänkande med förslag till ny näringslagstiftning, avgivet den 15 januari 1957 av näringsrättsutredningen (stencilerat).
Berglund.	Svensk medborgares näringsfrihet (i Festskrift för Svenska handelsagenters förening 1944).
Filiallagen.	Lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och ekonomiska föreningar att idka näring här i riket.
Firmalagen.	Lagen den 13 juli 1887 angående handelsregister, firma och prokura.
Hult.	Phillips Hult, Näringsrätt (Stockholm 1931, stencilerat kompendium).
Inskränkninglagen.	Lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag.

- Matz, Bidrag. Siegfried Matz, Bidrag till tolkningen av näringsfrihetsförordningen (Stockholm 1950).
- NJA. Nytt juridiskt arkiv.
- NFF. Kungl. förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet.
- RÅ. Regeringsrättens årsbok.
- von Seth. Per von Seth, Om subjektiva villkor för rätt att idka handel enligt svensk rätt (Jönköping 1897).
- SvJT. Svensk Juristtidning.

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Handelsdepartementet

Genom beslut den 6 juni 1958 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för handelsdepartementet att tillkalla dels en utredningsman med uppdrag att på grundval av näringsrättsutredningens den 15 januari 1957 avgivna betänkande utarbeta förslag till ny näringsrättslagstiftning, dels ock experter för deltagande i utredningsarbetet.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade chefen för handelsdepartementet justitierådet Otto Petrén såsom utredningsman och rådmannen Ingvar Jönsson att såsom expert biträda utredningsmannen. Utredningsmannen har antagit benämningen 1958 års näringsrättssakkunnige. Såsom sekreterare åt utredningsmannen har tjänstgjort numera tingsdomaren Bertil Malm (t. o. m. den 30 september 1959) och hovrättsassessorn Nils Mannerfelt (fr. o. m. den 1 oktober 1959).

Under utredningsarbetets gång har samråd under hand skett med myndigheter, för vilkas verksamhetsområden näringslagstiftningen är av betydelse, samt med företrädare för vissa av näringslivets organisationer. Vidare har beträffande vissa frågor kontakt hållits med andra utredningar.

Sedan uppdraget nu slutförts, överlämnas härmed vördsamt betänkande med förslag rörande den allmänna näringslagstiftningen. Förslagen biträdes till alla delar av experten.

Stockholm den 28 mars 1962.

Otto Petrén

/ Nils Mannerfelt

FÖRSLAG

till

Lag

om upphävande av förordningen den 18 juni 1864 (nr 41 sid. 1) angående utvidgad näringsfrihet.

Häri genom förordnas, att förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet skall upphöra att gälla med utgången av — — — — —. Vad i förordningen stadgas om att gift kvinna, som med mannen sammanlever, må idka näring allenast såvida mannen sådant tillåter och ikläder sig ansvarighet för de förbindelser, hon i och för rörelsen kan komma att ingå, ävensom om straff för överträdelse därav skall dock fortfarande gälla, därest äldre giftermålsbalken är tillämplig i fråga om makarnas förmögenhetsförhållanden. Därjämte skall förordningen alltjämt äga tillämpning beträffande förhållanden som hänföra sig till tiden före förordningens upphävande.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till sådant stadgande i förordningen som ersatts genom bestämmelse i de denna dag utfärdade författningarna om tillfällighetsförsäljning, om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket eller om ändring i konkurslagen, skall hänvisningen i stället anses gälla motsvarande stadgande i de nya författningarna.

FÖRSLAG

till

Lag

om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket

Härigenom förordnas som följer.

Allmänna bestämmelser

1 §.

Utlänning och utländskt företag må här i riket idka näring i den utsträckning och under de villkor som följa av denna lag.

Utöver bestämmelserna i denna lag skola utlänning och utländskt företag vara underkastade de föreskrifter som enligt andra författningar gälla beträffande näringsverksamhet. Angående förbud för utlänning och utländskt företag att idka vissa näringar är särskilt stadgat.

Med utländskt företag förstås i denna lag juridisk person, bildad enligt främmande stats lag.

2 §.

Utlänning och utländskt företag skola i alla av näringsverksamheten här i riket härflytande rättsförhållanden lyda under svensk lag samt vara pliktiga att svara inför svensk domstol och underkasta sig svensk myndighets avgörande.

3 §.

Rätt att idka näring enligt denna lag kan ej tillkomma utlänning, som är omyndig eller i konkurstillstånd, samt ej heller utländskt företag, som är i konkurstillstånd.

4 §.

Skall näringsverksamhet idkas av utlänning, som icke är bosatt här i riket, eller av utländskt företag, skall för den här utövade verksamheten finnas en föreståndare, vilken är ansvarig för verksamhetens behöriga drivande. Föreståndaren skall vara myndig och bosatt här i riket.

För föreståndaren skall utlänningen eller det utländska företaget utfärda fullmakt att i alla med näringsverksamheten här i riket sammanhängande angelägenheter handla å huvudmannens vägnar samt mottaga stämning för huvudmannen och själv eller genom annan tala och svara.

Om utlänningar

5 §.

Utlänning, som innehar bosättningsstillstånd, är, med de inskränkningar och under de villkor som följa av vad ovan stadgats, likställd med svensk medborgare beträffande rätt att idka näring.

6 §.

Konungen äger förordna, att viss grupp utlänningar skall, under de särskilda villkor som Konungen bestämmer, äga rätt till näringsverksamhet av visst slag eller rätt att idka näring i allmänhet.

7 §.

I annat fall än förut sagts må utlänning idka näring allenast efter särskilt tillstånd (*näringsstillstånd*).

8 §.

Ärenden rörande näringsstillstånd prövas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

9 §.

Näringsstillstånd må beviljas utlänning, därest skäl däremot icke föreligger med hänsyn till allmänt intresse eller utlänningens personliga förhållanden.

10 §.

Näringsstillstånd skall avse verksamhet av visst slag. Tillståndet gäller tills vidare, där det icke inskränkts till viss tid. Det må förbindas med särskilda villkor och föreskrifter.

11 §.

För erhållande av näringsstillstånd skall, om ej särskilda skäl till annat föranleda, utlänning, som ej är bosatt här i riket, för de å de närmaste tre åren belöpande skatter, för vilka han här kan bli betalningsskyldig, ställa vederhäftig borgen eller annan godtagbar säkerhet. Med skatter förstås i denna lag de skatter och avgifter som avses i 1 § uppbördsförordningen samt allmän varuskatt och i 18 § förordningen angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m. avsedda arbetsgivaravgifter. Säkerheten skall till beloppet motsvara vad utlänningen kan beräknas hava att i anledning av näringsverksamheten erlægga i statlig och kommunal inkomstskatt, landstingsmedel och statlig förmögenhetsskatt för samma tid.

Om särskilda skäl föranleda därtill, skall utlänning, ändå att han är bosatt här i riket, ställa säkerhet som nu sagts.

Före utgången av den tid, för vilken säkerhet blivit ställd, skall utlänningen ställa ny godtagbar säkerhet för en tid av tre år, därest han icke befrias från sådan skyldighet.

12 §.

Näringstillstånd må återkallas, när skäl äro därtill.

13 §.

Avlider utlänning, som med stöd av denna lag idkar näring, och finnes utländsk delägare i dödsboet efter honom, må näringsverksamheten fortsättas för dödsboets räkning under högst ett år. Vid sådan näringsverksamhet skall iakttagas vad särskilt finnes stadgat för det fall att avlidens rörelse fortsattes för dödsboets räkning.

Om utländska företag

14 §.

Utländskt företag må idka näring här i riket allenast efter tillstånd av Konungen. Tillstånd må meddelas företag, vilket enligt sitt hemlands lag är registrerat såsom bolag eller ekonomisk förening samt i hemlandet driver näringsverksamhet. Annat företag må meddelas tillstånd, såframt synnerliga skäl äro därtill.

15 §.

I fråga om tillstånd för utländskt företag skall i tillämpliga delar gälla vad i 10 och 12 §§ är stadgat rörande näringstillstånd.

Utländskt företag skall, om ej särskilda skäl till annat föranleda, ställa säkerhet för skatter i den utsträckning och på det sätt som stadgas i 11 § första och tredje styckena.

16 §.

Vad nedan i 17—26 §§ stadgas beträffande utländskt bolag skall äga motsvarande tillämpning i fråga om utländsk ekonomisk förening och, om annat utländskt företag än bolag och ekonomisk förening medges rätt till näringsutövning och därvid ej annorlunda föreskrives, jämväl i fråga om sådant företag.

17 §.

Utländskt bolag skall bedriva sin näringsverksamhet här i riket genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning (*filial*).

Filialen skall stå under ledning av den föreståndare varom stadgas i 4 §. Denne skall vara filialens verkställande direktör. Därjämte må en vice verkställande direktör utses. Vad enligt denna lag gäller i fråga om verkställande direktör skall äga motsvarande tillämpning beträffande vice verkställande direktör.

18 §.

Det utländska bolagets verksamhet genom filial här i riket skall bedrivas under firma, som upptager bolagets namn med tillägg av ordet filial och med tydligt angivande av bolagets nationalitet. Firman skall tydligt skilja sig från andra förut i aktiebolagsregistret eller register som avses i 24 § införda, ännu bestående firmor.

Firman skall tecknas av verkställande direktören ensam eller i förening med annan.

19 §.

Innan filialen börjar sin verksamhet, skall den anmälas för registrering hos registreringsmyndighet som i 24 § sägs. Bestämmelser om vad anmälan skall innehålla och om handlingar, som skola fogas vid anmälingen, meddelas av Konungen. Sker ändring i förhållande, som tidigare anmälts för registrering, skall anmälan härom ofördröjligen göras.

Det åligger verkställande direktören att göra anmälan som i första stycket sägs.

20 §.

Hava vid anmälan för registrering eller i fråga om handling, som skall fogas vid anmälingen, icke iakttagits stadgade föreskrifter eller prövas eljest hinder mot registrering möta på grund av föreskrift i denna lag eller annan lag eller författning, skall registrering vägras.

Vägras registrering, skall registreringsmyndigheten ofördröjligen till det utländska bolaget med posten översända underrättelse om beslutet med angivande av skälen därför.

21 §.

Filialen skall hava egen bokföring, helt skild från det utländska bolagets bokföring i övrigt.

Vad för svenskt bolag eller svensk ekonomisk förening är stadgat angående bokföring och redovisning skall i tillämpliga delar gälla för filialen.

Verkställande direktörens förvaltning och filialens räkenskaper skola granskas av svensk auktoriserad revisor. Det åligger verkställande direktören tillse, att sådan revisor blir utsedd samt att redovisningshandlingarna inom tre månader efter räkenskapsårets slut för granskning överlämnas till denne i huvudskrift eller avskrift.

Vidare åligger det verkställande direktören att årligen, inom tre månader efter det att det utländska bolagets redovisningshandlingar och revisionsberättelse blivit för bolagets delägare framlagda, till registreringsmyndigheten insända avskrift av dels filialens redovisningshandlingar och revisionsberättelse för det sistförflutna räkenskapsåret, dels motsvarande handlingar för bolaget i dess helhet, i den mån dessa handlingar gjorts offentliga i bolagets hemland.

22 §.

Filialen skall på anmälan avföras ur registret

1) om det utländska bolaget träder i likvidation eller försättes i konkurs eller om eljest bolagets eller filialens verksamhet skall upphöra enligt lagen i bolagets hemland,

2) om av annan anledning det utländska bolagets eller filialens verksamhet skall upphöra jämlikt beslut av bolaget,

3) om filialen saknar behörig verkställande direktör och denna brist icke avhjälpes utan dröjsmål,

4) om bolag, som enligt 15 § andra stycket har skyldighet att ställa säkerhet för skatter, underlåter att ställa sådan säkerhet och denna brist icke avhjälpes utan dröjsmål, samt

5) om vid försök till utmätning av bolagets tillgångar här i riket för fordran, som grundar sig på filialens verksamhet, borgenären icke erhållit full betalning och fordringen ej heller sedermera guldits.

Det åligger verkställande direktören att anmäla förhållande som avses under 1) och 2). Anmälan om sådant förhållande må ock göras av annan behörig ställföreträdare för det utländska bolaget. I övrigt må anmälan göras, i fall som under 3) sägs av den, vars rätt är beroende av att någon finnes som äger företräda filialen, i fall som under 4) sägs av vederbörlig statlig eller kommunal myndighet samt i fall som under 5) sägs av borgenären.

Upplyses, att det utländska bolaget eller filialen upphört med sin verksamhet eller att fall föreligger som under 3) sägs, må ock, utan att särskild anmälan göres, registreringsmyndigheten avföra filialen ur registret.

För avveckling av filialens verksamhet må medgivas anstånd med avförandet ur registret. Anteckning därom skall ske i registret. Under avvecklingstiden skall firman tecknas med tillägg av orden »under avveckling».

23 §.

Avföres filialen ur registret, upphör rätten för det utländska bolaget att genom filialen idka näring här i riket.

I fråga om beslut att avföra filial ur registret samt beslut om anstånd med avförandet skall vad i 20 § andra stycket stadgas äga motsvarande tillämpning.

24 §.

Registreringsmyndighet för filialer skall vara patent- och registreringsverket eller annan myndighet, som Konungen förordnar. Hos myndigheten skall föras filialregister för inskrivning av de uppgifter, vilka enligt denna lag skola för registrering anmälas eller vilkas intagande i registret eljest är föreskrivet.

Vad i filialregistret införes skall genom registreringsmyndighetens försorg ofördröjligen kungöras i allmänna tidningarna.

Närmare bestämmelser om filialregistrets förande, de i andra stycket stadgade kungörelserna samt avgifter för registrering och kungörande meddelas av Konungen.

25 §.

Det som i enlighet med denna lag blivit infört i filialregistret och kungjort i allmänna tidningarna skall anses hava kommit till tredje mans kännedom, där ej av omständigheterna framgår, att han varken ägde eller bort äga vetenskap därom.

Innan sådant kungörande skett, kan det förhållande, som blivit eller bort bliva infört i registret, icke med laga verkan åberopas mot annan än den som visas hava ägt vetenskap därom.

26 §.

Företer den för filial registrerade firman likhet med en i handelsregister, föreningsregister, aktiebolagsregistret eller filialregistret tidigare införd firma, och lider därigenom innehavaren av sistnämnda firma förfång, äge han hos domstol föra talan om förbud för det utländska bolaget att efter viss tid använda förstnämnda firma samt om skadestånd.

Menar någon eljest, att en i filialregistret verkställd inskrivning länder honom till förfång, må talan om registreringsens upphävande samt om skadestånd föras vid domstol.

Särskilda bestämmelser

27 §.

Såsom näringsidkande enligt denna lag anses jämväl deltagande såsom bolagsman i näringsverksamhet, som bedrives av svenskt handelsbolag.

28 §.

Beträffande utländsk försäkringsanstalts rätt att driva försäkringsrörelse här i riket skall i stället för bestämmelserna i denna lag gälla vad särskilt är stadgat.

29 §.

Konungen äger medgiva sådant undantag från bestämmelse i lagen som kan finnas påkallat med hänsyn till överenskommelse med främmande stat eller som i visst fall kan föränledas av särskilda omständigheter.

30 §.

Talan mot myndighets beslut enligt denna lag må föras hos Konungen genom besvär. I fall som avses i 20 och 23 §§ skola besvären hava inkommit inom två månader från beslutets dag. Beslut av myndighet enligt denna lag skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, där ej annorlunda förordnas.

31 §.

Konungen äger jämväl utöver vad i 19 och 24 §§ sägs meddela närmare bestämmelser rörande tillämpningen av denna lag.

Straffbestämmelser

32 §.

Utlänning, som här i riket idkar näring utan att äga rätt därtill eller som bryter mot villkor eller föreskrift som förbundits med honom meddelat tillstånd att idka näring, straffes med dagsböter. Till samma straff dömes den som för utlännings eller utländskt företags räkning driver eller förestår näringsverksamhet, ehuru utlänningen eller företaget ej äger rätt att idka sådan, eller ock, om tillstånd till näringsverksamhet meddelats, utövar denna i strid mot villkor eller föreskrift, som förbundits med tillståndet.

33 §.

Med dagsböter straffes verkställande direktör, om han underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet, som åligger honom enligt 19 eller 22 §.

Hava ej de i 21 § fjärde stycket omförmälda handlingarna inom föreskriven tid insänts till registreringsmyndigheten, äge rätten på talan av allmän åklagare genom vite tillhålla verkställande direktören att fullgöra sin skyldighet.

34 §.

Med dagsböter eller fängelse i högst sex månader straffes den som uppsåtligen eller av grov vårdslöshet meddelar oriktig eller vilseledande uppgift i ansökan eller annan handling som åberopas i ärende enligt denna lag,

utländskt företags revisor som i revisionsberättelse uppsåtligen eller av grov vårdslöshet meddelar oriktig eller vilseledande uppgift rörande ange-

lägenheter som angå företagens näringsverksamhet här i riket eller uppsåtligen eller av grov vårdslöshet underlåter att göra anmärkning beträffande förvaltningen, ändå att anledning därtill föreligger, samt

utländskt företags revisor som, oaktat han insett eller bort inse att skada därav kunnat följa, yppar något av vad vid verkställd granskning kommer till hans kännedom, utan att det med nödvändighet erfordras för fullgörande av hans uppdrag.

Denna lag träder i kraft den — — —

Genom denna lag upphäves lagen den 3 juni 1955 (nr 383) om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket. Där i lag eller författning förekommer hänvisning till sådan föreskrift i sistnämnda lag som ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, skall i stället den bestämmelsen gälla.

Utlänning eller utländskt företag, som vid den nya lagens ikraftträdande på grund av tillstånd enligt äldre bestämmelser idkar näring här i riket, må fortsätta samma näringsverksamhet som om tillståndet meddelats enligt den nya lagen. Därest sådan utlänning vid den nya lagens ikraftträdande ställt ombud i enlighet med i tillståndet meddelad föreskrift, skall dock vad i 4 § denna lag stadgas icke äga tillämpning så länge samma ombud innehar uppdraget. Säkerhet, som utlänning eller utländskt företag före den nya lagens ikraftträdande ställt för utskylder till stat och kommun under tre år, skall fortfarande avse dessa utskylder, och i sådant fall skall icke förrän vid utgången av den tid, varå de med säkerheten avsedda utskylderna belöpa, den nya lagens bestämmelser om säkerhet för skatter vinna tillämpning.

Därest utlänning eller utländskt företag vid den nya lagens ikraftträdande idkar näring, för vilken enligt äldre bestämmelser tillstånd icke erfordras, äger utlänningen och det utländska företaget fortsätta samma näringsverksamhet utan hinder av vad i den nya lagen stadgas.

Denna lag skall ej medföra inskränkning i den rätt till näringsverksamhet som med anledning av överenskommelse med främmande stat medgivits medborgare eller företag i sådan stat genom bestämmelser, utfärdade före den nya lagens ikraftträdande.

FÖRSLAG

till

Kungörelse

med vissa bestämmelser angående utlänningars och utländska företags rätt att idka näring här i riket

Med stöd av lagen den — — — om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket förordnas som följer.

Om rätt för utlänningar att idka vissa näringar

1 §.

Utlänning, som är bosatt här i riket samt är myndig och ej är i konkurs-tillstånd, skall vara likställd med svensk medborgare beträffande rätten att här i riket idka följande näringar:

- 1) jordbruk jämte därtill hörande binäringar, vilka icke bedrivs såsom självständiga företag,
- 2) skogsbruk i den mån det icke omfattar förädling av skogsprodukter,
- 3) fiskerinäring,
- 4) rederirörelse med svenskt fartyg, vari utlänningen äger del,
- 5) undervisningsverksamhet,
- 6) verksamhet såsom läkare, tandläkare och veterinär i den mån utlänningen enligt vad särskilt är stadgat äger behörighet att utöva sådant yrke.

Uppköp av fisk och därmed sammanhängande verksamhet må av utlänning bedrivs enligt vad därom särskilt är stadgat.

Om tillståndsärenden rörande utlänningar

2 §.

Ärenden angående näringstillstånd och därmed sammanhängande frågor handläggas av statens utlänningskommission.

Ansöker utlänning om tillstånd att idka verksamhet, som enligt vad särskilt är stadgat må utövas allenast efter koncession eller annat dylikt medgivande av Kungl. Maj:t, skall dock även frågan om näringstillstånd prövas av Kungl. Maj:t. Ansökan om näringstillstånd, som göres i samband med ansökan om tillstånd att sluta handelsbolag eller i handelsbolag ingå, prövas likaledes av Kungl. Maj:t.

3 §.

Utlänning, som ej är bosatt här i riket, må beviljas näringstillstånd allenast då så föranledes av överenskommelse med främmande stat eller eljest särskilda skäl därtill äro.

Överenskommelse med främmande stat skall ock beaktas när i tillstånds- ärende bestämmes huruvida utlänning skall vara skyldig att ställa säkerhet för skatter.

4 §.

Ansökan om näringstillstånd skall ingivas till länsstyrelsen i det län där verksamheten är avsedd att huvudsakligen bedrivas.

Ansökningen skall innehålla uppgift om

- 1) utlänningens namn, yrke, ålder, medborgarskap och hemvist,
- 2) den tid utlänningen varit bosatt här i riket,
- 3) näringsverksamhetens art samt den ort eller de orter, där verksamheten skall bedrivas och kontor av stadigvarande beskaffenhet skall inrättas, samt

4) därest ansökningen göres av utlänning, som ej är bosatt här i riket, föreståndarens namn, medborgarskap och hemvist ävensom uppgift å den beräknade inkomsten av rörelsen.

Vid ansökningen skola fogas bevis att utlänningen är myndig och ej är i konkurstillstånd samt, om utlänningen är bosatt här i riket, bevis om hans kyrkobokföring i riket under de senaste åren. Utlänning, som ej är bosatt här i riket, skall därjämte bifoga utredning att i hans hemland icke förekommer anledning till anmärkning mot hans skötsamhet, bevis att föreståndaren är myndig och bosatt här i riket samt vederbörlig fullmakt för denne ävensom säkerhet för skatter, såframt icke utlänningen anhåller att sådan säkerhet ej skall krävas.

5 §.

Länsstyrelsen skall med eget utlåtande insända ansökningshandlingarna till tillståndsmyndigheten. Utlåtandet skall innehålla särskilt yttrande huruvida utlänningen uppfyller förutsättningarna för att erhålla näringstillstånd samt huruvida säkerhet för skatter bör ställas och ställd säkerhet är godtagbar.

6 §.

I ärende angående näringstillstånd skall utlänningskommissionen, när skäl därtill äro, samråda med kommerskollegium.

7 §.

Har utlänning icke, vid ansökningen fogat godtagbar säkerhet för skatter men finner tillståndsmyndigheten sådan säkerhet erforderlig, äger myndig-

heten bevilja näringstillstånd med förbehåll att tillståndet skall gälla allenast därest utlänningen inom viss tid hos länsstyrelsen ställer godtagbar säkerhet.

8 §.

Tillståndsmyndigheten skall tillställa länsstyrelsen avskrift av beslut i tillståndsärende samt till tillståndsmyndigheten inkommen säkerhet.

9 §.

Länsstyrelsen skall underrätta lokal skattemyndighet om beviljade näringstillstånd.

Sådan säkerhet, som skall ställas efter det att tillstånd meddelats, ingives till länsstyrelsen, som har att pröva om säkerheten är godtagbar. Finner länsstyrelsen säkerheten ej vara godtagbar, skall ärendet hänskjutas till tillståndsmyndigheten. Underlåter utlänningen att ställa säkerhet inom föreskriven tid, skall länsstyrelsen underrätta tillståndsmyndigheten därom.

Därest utlänningen icke erhållit tillstånd eller erhållit tillstånd utan skyldighet att ställa säkerhet eller därest erbjuden säkerhet befunnits icke vara godtagbar, skall länsstyrelsen återställa säkerheten till vederbörande. I annat fall skall säkerheten av länsstyrelsen förvaras till dess de skatter som säkerheten avser vederbörligen guldits.

10 §.

Vill utlänning erhålla ändring i villkor eller föreskrift som förbundits med honom meddelat tillstånd, skall ansökan därom göras hos tillståndsmyndigheten.

11 §.

Har utlänning, som ej är bosatt här i riket, utsett ny föreståndare, skall han göra anmälan därom till tillståndsmyndigheten samt därvid uppgiva föreståndarens namn, medborgarskap och hemvist. Vid anmälan skola fogas bevis att föreståndaren är myndig och bosatt här i riket samt vederbörlig fullmakt för denne.

12 §.

Därest utlänning, som driver verksamhet med stöd av näringstillstånd, avflyttar från riket, skall han göra anmälan därom till tillståndsmyndigheten.

Om tillståndsärenden rörande utländska företag

13 §.

Utländskt bolags och utländsk ekonomisk förenings ansökan om tillstånd skall innehålla uppgift om

- 1) det utländska företags och filialens verksamhet,
- 2) den ort, där filialkontoret skall vara beläget,
- 3) verkställande direktörens fullständiga namn, medborgarskap och hemvist samt
- 4) där det utländska företaget är aktiebolag, det belopp vartill bolagets aktiekapital uppgår och, därest ej hela aktiekapitalet inbetalats, hur mycket av aktiekapitalet som blivit inbetalat.

Vid dylik ansökan som skall ingivas till länsstyrelsen skola fogas

- 1) bevis att det utländska företaget är behörigen bildat och registrerat samt driver verksamhet i sitt hemland,
- 2) för det utländska företaget gällande bolagsordning, stadgar eller motsvarande grunder,
- 3) avskrift av det utländska företags redovisningshandlingar för de tre senaste räkenskapsåren, i den mån dessa handlingar gjorts offentliga i företags hemland,
- 4) bevis att verkställande direktören är myndig och bosatt här i riket,
- 5) förbindelse av det utländska företaget att i vad angår filialen ställa sig till efterrättelse svensk lag och författning,
- 6) föreskriven fullmakt för verkställande direktören samt
- 7) säkerhet för skatter, såframt företaget icke anhåller att sådan säkerhet ej skall ställas.

Föreskrifterna i första och andra styckena skola i tillämpliga delar gälla jämväl när ansökan göres av annat utländskt företag än bolag och ekonomisk förening.

14 §.

Vad ovan i 3 § andra stycket samt 5, 9 och 10 §§ stadgas skall äga motsvarande tillämpning i tillståndsärenden rörande utländska företag.

Denna kungörelse träder i kraft den — — —

FÖRSLAG
till
Förordning
om tillfällighetsförsäljning

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Med tillfällighetsförsäljning förstås i denna förordning att någon yrkesmässigt, under kringföring eller på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe utomhus eller inomhus, salubjuder varor avsedda att överlämnas i omedelbar anslutning till att köpeavtal ingås.

Såsom tillfällighetsförsäljning skall dock icke anses:

1. försäljning till återförsäljare,
2. försäljning på marknad, mässa eller utställning eller vid torghandel eller försäljning anordnad i samband med sådan offentlig tillställning som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan eller
3. kringförings- eller utomhusförsäljning, vilken utgör ett led i en eljest på stadigvarande driftställe bedriven rörelse och avser sådana varor som där regelmässigt saluföras eller framställas.

2 §.

Tillfällighetsförsäljning må bedrivas allenast i den mån så följer av vad nedan stadgas. Där ej annat anges, skall vad som föreskrives beträffande svensk medborgare gälla jämväl svensk juridisk person och vad som stadgas i fråga om utlänning gälla även utländsk juridisk person.

Utöver bestämmelserna i denna förordning skola gälla de föreskrifter som eljest äro meddelade angående idkande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel.

3 §.

Svensk medborgare må fritt bedriva tillfällighetsförsäljning av tryckt skrift samt av livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd, så ock av andra varor om försäljningen sker i lokal varöver han förfogar.

Om särskilda skäl därtill föranleda, må Konungen dock förordna, att vid tillfällighetsförsäljning, som sker i lokal varöver säljaren förfogar, ej må saluföras visst varuslag med mindre tillstånd därtill meddelats av myndig-

het som Konungen bestämmer. Konungen äger därvid stadga de villkor som skola gälla för erhållande av tillstånd.

4 §.

Tillfällighetsförsäljning i annat fall än förut sagts må av svensk medborgare bedrivas allenast om tillstånd därtill meddelas av den myndighet som enligt allmänna ordningsstadgan är polismyndighet eller, såvitt angår försäljning i Stockholm, av överståthållarämbetet.

Sådant tillstånd må beviljas, om det ej föreligger skäl till antagande att sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden icke är lämplig att bedriva verksamheten eller att denna kan störa allmän ordning.

5 §.

Ansökan om tillstånd skall innehålla uppgift om det eller de varuslag försäljningen skall avse och om den tid, under vilken försäljningen är avsedd att pågå. Är försäljningen avsedd att helt eller delvis ske på visst försäljningsställe, skall detta angivas.

Vid ansökan skall fogas bevis att sökanden är behörig att idka handel i allmänhet samt, om sökanden ej är juridisk person, intyg om hans lämplighet med hänsyn till hans personliga förhållanden.

6 §.

Om tillfällighetsförsäljning, för vilken tillstånd erfordras, skall bedrivas av juridisk person, skall för försäljningen finnas en av tillståndsmyndigheten godkänd föreståndare. Vid ansökan om godkännande av föreståndare skall beträffande denne företes sådana bevis och intyg som avses i 5 § andra stycket.

7 §.

Tillstånd skall avse ett eller flera varuslag samt gälla för bestämt tillfälle eller för viss tid, ej över tre år. Tillstånd må förbindas med särskilda villkor och föreskrifter.

Tillstånd må återkallas, när skäl äro därtill.

8 §.

Tillfällighetsförsäljning må av utlänning bedrivas allenast om tillstånd därtill meddelats av den myndighet som enligt vad särskilt är stadgat har att pröva fråga om tillstånd för utländsk näringsidkare att här i riket idka näring i allmänhet.

Tillstånd till tillfällighetsförsäljning må beviljas utlänning, om särskilda skäl därtill äro och sådant hinder som avses i 4 § andra stycket ej föreligger.

Ansökan, som skall innehålla uppgift om den ort eller de orter där verksamheten är avsedd att bedrivas, skall ingivas till länsstyrelsen. Denna skall

med eget utlåtande insända ansökningshandlingarna till tillståndsmyndigheten. I övrigt skall vad i 5—7 §§ stadgas äga motsvarande tillämpning.

9 §.

Meddelas förordnande enligt 3 § andra stycket, gäller det jämväl utlänning. Erhåller utlänning tillstånd till tillfällighetsförsäljning enligt förordnandet, erfordras för försäljningen icke tillstånd enligt 8 §.

10 §.

Bevis om tillstånd, som meddelats enligt denna förordning, skall i huvudskrift eller styrkt avskrift vid försäljningens utövande ständigt medföras för att vid anfordran uppvisas. Vid tillfällighetsförsäljning, för vilken icke erfordras tillstånd enligt denna förordning, åligger det utövaren att vid anfordran förete bevis angående sitt namn och hemvist. Bedriver någon tillfällighetsförsäljning i lokal varöver han förfogar, skall han i eller vid lokalen genom anslag tydligt ange sitt namn och hemvist.

11 §.

Den som bedriver tillfällighetsförsäljning i strid mot 4, 6 eller 8 § eller mot villkor eller föreskrift som meddelats med stöd av denna förordning, straffes för olovlig tillfällighetsförsäljning med dagsböter. Till samma straff dömes den som för annans räkning driver eller förestår olovlig tillfällighetsförsäljning.

Bryter någon mot 10 §, straffes med böter, högst trehundra kronor.

12 §.

Mot beslut som myndighet meddelat enligt denna förordning må talan föras genom besvär, om beslutet fattats av polismyndighet, hos länsstyrelsen och eljest hos Konungen.

Myndighets beslut enligt denna förordning skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär, där ej annorlunda förordnas.

Denna förordning träder i kraft den — — —.

Den som vid förordningens ikraftträdande på grund av tillstånd enligt förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet bedriver försäljning, för vilken enligt den nya förordningen erfordras tillstånd, må under återstående tillståndstid fortsätta försäljningsverksamheten som om tillståndet meddelats enligt denna förordning, dock att fråga om återkallelse av sådant tillstånd skall prövas av den myndighet som meddelat tillståndet.

Förordningen skall ej medföra inskränkning i den rätt till försäljning av fisk varom stadgas i förordningen den 25 maj 1917 (nr 255) angående rätt för danska fiskare att i svensk hamn avsätta fångst av färsk fisk.

FÖRSLAG

till

L a g**om ändring i konkurslagen**

Härigenom förordnas, att i konkurslagen skall införas en ny paragraf, betecknad 199 a §, av nedan angiven lydelse.

199 a §.

Konkursgäldenär må icke idka näring, med vars utövande följer bokföringsskyldighet.

Denna lag träder i kraft den — — —

FÖRSLAG

till

L a g

om ändrad lydelse av 15 § lagen den 13 juli 1887 (nr 42) angående
handelsregister, firma och prokura

Härigenom förordnas, att 15 § lagen den 13 juli 1887 angående handelsregister, firma och prokura¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

15 §.

Sättes rörelse under förvaltning av sysslomän (administratorer), med rätt för dem att teckna firman, eller under likvidation, eller fortsättes enskild näringsidkares rörelse av *stärbusdelägare, enligt vad för viss tid är medgivet*, bör firmateckningen ske på sådant sätt, att det ändrade förhållandet därav framgår.

Sättes rörelse under förvaltning av sysslomän (administratorer), med rätt för dem att teckna firman, eller under likvidation, eller fortsättes enskild näringsidkares rörelse av *dödsboet efter honom*, bör firmateckningen ske på sådant sätt, att det ändrade förhållandet därav framgår.

Denna lag träder i kraft den — — —

¹ Senaste lydelse, se SFS 1895:67 sid. 10.

FÖRSLAG

till

Kungörelse

om ingivande av vissa bevis i samband med firmaanmälan enligt lagen den 13 juli 1887 (nr 42) angående handelsregister, firma och prokura

Härigenom förordnas som följer.

Vid enskild näringsidkares firmaanmälan enligt 17 § lagen den 13 juli 1887 angående handelsregister, firma och prokura skola fogas

a) bevis att näringsidkaren är myndig eller, om han är omyndig, bevis om förmyndarens och överförmyndarens samtycke eller, när rörelsen skall drivas av förmyndaren å omyndigs vägnar, bevis om överförmyndarens samtycke,

b) beträffande gift kvinna, vars äktenskap ingåtts före år 1921, bevis att hon icke på grund av stadgandet i första stycket lagen den — — — om upphävande av förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet är obehörig att idka näring,

c) bevis att näringsidkaren icke är i konkurstillstånd samt

d) beträffande utlänning bevis att han äger rätt att idka näring här i riket.

Vid handelsbolags firmaanmälan enligt 18 § förstnämnda lag skall beträffande samtliga bolagsmän fogas bevis av sådant innehåll som angives i första stycket.

Denna kungörelse träder i kraft den — — —

FÖRSLAG

till

Förordning

om ändrad lydelse av 38, 39 och 42 §§ förordningen den 18 maj 1956 (nr 328)
om kontroll å ädelmetallarbeten

Härigenom förordnas, att 38, 39 och 42 §§ förordningen den 18 maj 1956 om kontroll å ädelmetallarbeten skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

38 §.

Envar som vill för avsalu tillverka ädelmetallarbeten, som äro underkastade kontroll enligt denna förordning, eller *idka grosshandel därmed eller försälja sådana varor i bod eller från annat upplagsställe* skall, innan rörelsen börjar, göra anmälan hos mynt- och justeringsverket och därvid lämna uppgift om var rörelsen skall idkas samt tillika förete dels bevis om anmälan *enligt 9 § näringsfrihetsförordningen*, där sådan anmälan skall äga rum, och dels, då fråga är om juridisk person, i förekommande fall vederbörligt registreringsbevis.

Önskar någon sälja ädelmetallarbete *å sådan realisation som omfattas i 9 § 3 mom. näringsfrihetsförordningen* skall han, innan *realisationen* vidtages, göra anmälan där om hos mynt- och justeringsverket med bifogande av uppgift om var *realisationen* skall äga rum samt bevis om *tillstånd därtill*.

Envar som vill för avsalu tillverka ädelmetallarbeten, som äro underkastade kontroll enligt denna förordning, eller *idka försäljning av sådana varor på försäljningsställe av stadigvarande beskaffenhet* skall, innan rörelsen börjar, göra anmälan hos mynt- och justeringsverket och därvid lämna uppgift om var rörelsen skall idkas samt tillika förete dels bevis om anmälan *till handelsregistret*, där sådan anmälan skall äga rum, och dels, då fråga är om juridisk person, i förekommande fall vederbörligt registreringsbevis.

Önskar någon sälja ädelmetallarbete *på försäljningsställe av tillfällig beskaffenhet* skall han, innan *försäljningen* vidtages, göra anmälan därom hos mynt- och justeringsverket med bifogande av uppgift om var *försäljningen* skall äga rum samt bevis om *det tillstånd därtill som må vara erforderligt*.

Då tillverkning — — — — — mynt- och justeringsverket.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

39 §.

Under utövande av gårdfarihandel
må, vid äventyr som är stadgat för
olaga gårdfarihandel, försäljning av
ädelmetallvaror icke äga rum.

Försäljning av ädelmetallarbeten
må ej äga rum under kringföring.

42 §.

1 mom. Med dagsböter — — — — — sådant arbete.

Med dagsböter straffes ock den
som försäljer ädelmetallarbete i
strid med 39 §.

2 mom. Har åtgärd som i 1 mom.
avses företagits i större omfattning,
må dömas till fängelse i högst sex
månader.

2 mom. Har åtgärd som i 1 mom.
första stycket avses företagits i stör-
re omfattning, må dömas till fängelse
i högst sex månader.

3 mom. Med böter — — — — — är stadgat.

Denna förordning träder i kraft den — — — —

FÖRSLAG

till

Kungörelse

om ändrad lydelse av 1 § kungörelsen den 16 maj 1913 (nr 84) angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter

Härigenom förordnas, att 1 § kungörelsen den 16 maj 1913 angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter¹ skall er- hålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

1 §.

Var och en, vilken såsom näring idkar bergverks-, fabriks- eller därmed jämförlig rörelse, så ock var och en, som i större utsträckning än allenast för husbehov såsom näring idkar hantverk eller därmed jämförlig hantering, skall, *därest ej sådant fall, som avses i första eller sista punkten av § 11 i förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet, är för handen*, vara pliktig att angående näringens utövning avgiva statistiska uppgifter i den ordning och den omfattning här nedan stadgas.

Var och en, vilken såsom näring idkar bergverks-, fabriks- eller därmed jämförlig rörelse, så ock var och en, som i större utsträckning än allenast för husbehov såsom näring idkar hantverk eller därmed jämförlig hantering, skall vara pliktig att angående näringens utövning avgiva statistiska uppgifter i den ordning och den omfattning här nedan stadgas, *dock att uppgiftsplikt ej föreligger för lantmän, som med eller utan biträde av annan till avsalu förfärdiga fabriks- eller hantverksarbeten såsom föremål för husflit, för sådana för statens eller kommunens räkning stiftade inrättningar, vilka avse social- eller fångvård, eller för undervisnings- eller vårdanstalter.*

Dylika uppgifter — — — — — varder meddelad.

Denna kungörelse träder i kraft den — — —

¹ Senaste lydelse, se SFS 1918:290.

FÖRSLAG

till

Kungörelse

**om upphävande av kungörelsen den 30 december 1863 (nr 76 sid. 1) angående
ändring i föreskrifterna rörande villkoren för mjöl- och sågkvarnars
anläggande m. m.**

Häri genom förordnas, att kungörelsen den 30 december 1863 angående
ändring i föreskrifterna rörande villkoren för mjöl- och sågkvarnars an-
läggande m. m. skall upphöra att gälla med utgången av — — —.

FÖRSLAG

till

Förordning

**om upphävande av förordningen den 20 september 1859 (nr 47)
angående utsträckt frihet för bergshantering**

Häri genom förordnas, att förordningen den 20 september 1859 angående
utsträckt frihet för bergshantering skall upphöra att gälla med utgången
av — — —, dock att vad i 4 § förordningen är stadgat angående hammar-
smeds- och masmästarkassor fortfarande skall gälla så länge dessa kassor
bestå.

FÖRSLAG
till
Förordning

om ändrad lydelse av 4 § förordningen den 29 december 1949 (nr 723)
angående handel med skrot, lump och begagnat gods

Härigenom förordnas, att 4 § förordningen den 29 december 1949 angående handel med skrot, lump och begagnat gods skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

Ansökning om tillstånd till handel skall av bolag, ekonomisk förening och enskild person, som är svensk medborgare, göras hos polismyndigheten i den ort, där rörelsen huvudsakligen skall bedrivas. Angående ansökning av utlänning om tillstånd till utövande av näring är särskilt stadgat.

Ansökning om tillstånd till handel skall göras hos polismyndigheten i den ort, där rörelsen huvudsakligen skall bedrivas.

Ansökningen skall ————— skall bedrivas.

—————

Denna förordning träder i kraft den — — —

I. Inledning

I § 1 förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet (NFF) stadgas, att svensk man och kvinna är, med de undantag och inskränkningar samt under de villkor i övrigt som i förordningen upptages, berättigad att i stad eller å landet idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, att till utrikes ort utföra eller därifrån införa samt inrikes orter emellan fortskaffa varor, ävensom att reda i skepp för såväl inrikes som utrikes fart. Från den allmänna näringsfrihet som sålunda fastslås i § 1 undantages emellertid i § 8 vissa uppräknade näringar — bokhandel, boktryckeri, försäljning av brännvin, hotellrörelse och åtskilliga andra — beträffande vilka särskilda föreskrifter utfärdats. Anmärkas bör även att NFF överhuvud icke äger tillämpning på ett flertal näringar vilka är av sådan art att de icke kan inrymmas under uppräknningen i § 1; utanför NFF faller bland annat s. k. urproduktion såsom jordbruk och skogsbruk samt vidare immateriell produktion, vartill hänföres exempelvis konstnärlig verksamhet och utförande av personliga tjänster såsom läkare, lärare och dylikt.¹

NFF stadgar vidare vissa inskränkningar och villkor i fråga om svenska medborgares rätt till sådan näringsutövning som avses i förordningen; dessa stadganden skall behandlas närmare i senare avsnitt, och här anmärkes därför endast stadgandenas huvudsakliga innehåll. Bland annat uppställs såsom villkor att näringsidkare råder över sig och sin egendom när fråga är om grosshandel eller försäljning av varor i bod eller från annat upplagsställe, och detsamma gäller den som, med biträde av annan än hustru och hemmavarande barn, avser att till avsalu tillverka fabriks- eller hantverksarbeten eller såsom yrke utöva annan hantering (§ 2). Särskilda regler gäller vidare beträffande vissa statstjänstemäns rätt att idka handelsrörelse (§ 3), om gift kvinnas näringsutövning (§ 4, varmed bör jämföras 7 § lagen om införande av nya giftermålsbalken), om stärbhusdelägares fortsättning av avliden näringsidkares rörelse (§ 5), om omyndigs näringsutövning (§ 6) och om viss tillverkning innefattande kemisk behandling (§ 7). Vidare finnes stadganden, som beträffande vissa näringar angiver i vad mån anmälan till eller tillstånd av myndighet utgör förutsättning för

¹ Frågan om gränsdragningen mellan de näringar som faller inom NFF:s tillämpningsområde och de som faller utanför behandlas mera utförligt i det följande i kapitel III punkt 1.

rätt till verksamheten (§§ 9—12). Förordningen innehåller därjämte dels vissa numera föråldrade bestämmelser om förening av näringsidkare samt om handelsbetjänte och arbetare i fabrik, hantverk eller annan hantering, dels straffbestämmelser och vissa processuella regler (§§ 13—15, 17—18 och 21—24).

Beträffande utlännings rätt till näringsutövning ges i §§ 25—31 särskilda regler, vilka skall behandlas närmare i det följande. Slutligen innehåller förordningens § 32 en bestämmelse om utländska bolags och föreningars rätt att här idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering.

Det innehåll NFF sålunda har för närvarande överensstämmar icke i allo med förordningens ursprungliga innehåll. Under årens lopp har vid åtskilliga tillfällen ändringar vidtagits. Ändringarna, som i allmänhet icke inneburit någon mera betydelsefull beskärning av näringsfriheten, har främst haft avseende å något särskilt slag av näringsverksamhet eller eljest någon enskild detaljbestämmelse i förordningen.¹ Frågan om en mera fullständig revision av NFF har emellertid också varit aktuell under flera decennier. Redan i ett år 1913 avgivet utlåtande över vissa näringsorganisationers framställningar angående behovet av en grundlig och snar omarbetning av NFF tillstyrkte kommerskollegium hos Kungl. Maj:t att utredning skedde angående frågan vilka ändringar i NFF som kunde finnas påkallade med hänsyn till handelns och näringarnas dåvarande tillstånd. Genom beslut den 25 februari 1921 tillsattes den första utredningen, vilken uppdrogs åt dåvarande revisionssekreteraren T. Nothin och sedermera åt t. f. revisionssekreteraren O. Hæggström. En huvuduppgift för denna utredning var prövning av frågan om det borde införas legala kompetenskrav för rätten att idka handel och hantverk. Utredningsarbetet avbröts emellertid 1922 i samband med då vidtagna inskränkningar i kommittéväsendet.

År 1924 uppdrog Kungl. Maj:t åt kommerskollegium att fullfölja det för en revision av näringslagstiftningen erforderliga utredningsarbetet. I utlåtande den 24 oktober 1928² angav kommerskollegium de huvudsakliga riktlinjer, enligt vilka en författningsrevision ansågs böra företagas, samt hemställde, att de angivna principerna i huvudsak måtte läggas till grund för förslag till ny näringsfrihetsförordning. I fråga om den vid denna tid särskilt aktuella frågan om legala kompetenskrav förklarades i utlåtandet bland annat att det borde övervägas om icke krav på bokföringskunskap borde uppställas som villkor för rätten att öppna detaljhandel.

Inom handelsdepartementet utarbetades av revisionssekreteraren W. Hemberg ett preliminärt utkast till näringslag på grundval av kommerskollegii utlåtande. Sedan yttranden över utkastet infordrats, avgav kommerskolle-

¹ En översikt över ändringarna t. o. m. år 1931 återfinnes i prop. 1932 nr 41 sid. 12—14. I den mån ändringarna numera är av intresse, behandlas de i det följande i avsnitten angående förordningens enskilda bestämmelser.

² Tryckt som bilaga till Kommersiella Meddelanden 1928 nr 21.

gium nytt utlåtande (SOU 1931: 13). I proposition 1932 nr 41 tog Kungl. Maj:t ställning till de framlagda förslagen. Vederbörande departementschef anförde därvid bland annat, att det icke kunde förordas att bestämmelser om legala kompetensvillkor intoges i lagstiftningen. Även i fråga om vissa andra spörsmål som varit föremål för behandling under utredningsarbetet ansågs ny lagstiftning icke för det dåvarande böra ske. I propositionen framlades därför endast förslag till lag om kringföringshandel och tillfällighetsförsäljning samt förslag till vissa därmed sammanhängande följdändringar i NFF.

Beträffande de i propositionen framlagda förslagen stannade riksdagens kamrar i skiljaktiga beslut, varför lagstiftningsfrågan förföll.

I skrivelse den 16 mars 1934 anhöll riksdagen i anledning av väckta motioner att Kungl. Maj:t måtte verkställa utredning bl. a. i vad mån NFF:s bestämmelser om utlännings rätt att här i riket idka handel eller annat näringsyrke kringginges samt för riksdagen framlägga de förslag vartill denna utredning kunde föranleda. Med anledning härav verkställdes inom handelsdepartementet viss utredning, vilken dock icke ledde till något förslag om lagändring.

Den 1 november 1946 fattade Kungl. Maj:t beslut om ny utredning angående revision av NFF. Utredningsarbetet uppdrogs åt dåvarande häradshövdingen K. E. Elliot och överflyttades år 1948 på kommerserådet S. Matz. År 1952 tillkallades vissa representanter för näringslivets organisationer att såsom sakkunniga överlägga med utredningsmannen. I direktiven för den nu berörda utredningen, som antog benämningen Näringsrättsutredningen, framhölls bland annat att det framstod som angeläget att inom den vida övervägande delen av näringslivet vidmakthålla en verklig konkurrens och att det borde undersökas, huruvida de inskränkningar i näringsfriheten som gällde var nödvändiga och lämpligt utformade. Vidare angavs bland annat att utredningens huvuduppgift var att kartlägga behovet att för vinnande av ökad näringsfrihet undanröja eller omforma sådana legala begränsningar, vilka icke fyllde något väsentligt syfte eller vilka vore mera ingripande än som kunde anses nödvändigt.

Av näringsrättsutredningen utfördes först visst förberedande arbete, vilket redovisades i promemorior,¹ avgivna till handelsdepartementet. Utredningen hade vidare visst samarbete med 1949 års utlänningskommitté

¹ Tre av promemoriorna — angående begreppet näring i NFF, angående lokala begränsningar i rätten att idka näring samt angående torghandel, gårdfarihandel och realisation — har tryckts i den av S. Matz utgivna skriften »Bidrag till tolkningen av näringsfrihetsförordningen» (Norstedts förlag, 1950). En annan promemoria, avseende utlännings rätt till näringsutövning i Sverige i belysning av våra handelstraktater, är tryckt i Förvaltningsrättslig tidskrift 1950 sid. 217; det må anmärkas, att då resonemanget i denna promemoria i huvudsak utgår från bestämmelserna i tidigare handelstraktater med Frankrike, promemorian väsentligen förlorat sin aktualitet i och med att år 1954 med Frankrike slutits ett nytt sjöfarts- och bosättningsavtal, som har från tidigare avtal avvikande bestämmelser i fråga om rätten till näringsutövning. — I en uppsats i Festskrift tillägnad Birger Ekeberg (1950, sid. 371) framlade utredningsmannen vidare vissa synpunkter på frågan om näringsfrihetsförordningens revision.

i fråga om revisionen av utlänningslagstiftningen. Därvid utarbetade utredningsmannen en promemoria angående utlännings rätt till näringsutövning i Sverige och upprättade i samråd med utlänningskommittén — som i det väsentliga anslöt sig till vad i promemorian anförts — ett förslag till vissa ändringar av NFF:s bestämmelser beträffande utlännningar.¹ I proposition med förslag till utlänningslag uttalade dock vederbörande departementschef, att frågan om ändring i näringslagstiftningen finge upp- tagas till behandling senare.²

Sedan utredningsmannen genom en år 1951 avgiven promemoria med- verkat vid förarbetena till lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket, avgavs i juli 1952 ett pre- liminärt utkast till näringslag jämte en promemoria angående grunderna för en framtida näringslag.³ Härefter skedde överläggningar med de tidi- gare nämnda sakkunniga, som tillkallades vid denna tid. Utredningen redovisade slutligen sitt arbete *dels* i en år 1953 avgiven promemoria an- gående rätt för utländskt rättssubjekt att idka näring här i riket,⁴ *dels* i ett den 15 januari 1957 avgivet betänkande med förslag till ny näringslag- stiftning.³

1953 års promemoria innehåller ett utkast till lag angående rätt för utländskt rättssubjekt att idka näring här i riket jämte en kortfattad mo- tivering härtill. Utkastet innebär i huvudsak följande. Beträffande utlän- ningar föreslogs att deras rätt att idka näring — liksom enligt NFF — skulle vara beroende på tillståndsprövning; dock föreslogs den ändringen, att utlännings med bosättningsstillstånd skulle äga samma rätt som svensk medborgare att här i riket driva näring, där ej annorlunda var särskilt stadgat. I fråga om utländsk juridisk person föreslogs ett stadgande inne- bärande att sådan icke skulle äga driva näring här i riket, varvid dock för- utsattes att undantag från förbudet kunde komma att föranledas till följd av det vid denna tid pågående arbetet med lagstiftning rörande etablerings- rätt för utländska bolag och ekonomiska föreningar, vilket senare ledde till den förut nämnda lagen i ämnet den 3 juni 1955. Anmärkas må vidare att utkastet innehöll en definition av begreppet näring, varigenom den föreslagna lagen skulle få ett vidsträcktare tillämpningsområde än NFF. Då näringsrättsutredningen år 1957 överlämnade sitt slutbetänkande fram- hölls, att efter juni månad 1953 någon revidering av 1953 års promemoria ej hunnit ske men att utredningens avsikt varit att i lagutkastet inarbeta även lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket.

Näringsrättsutredningens betänkande 1957 innehåller två alternativa

¹ SOU 1951:42 sid. 32—36, 88—90 och 260—284.

² Prop. 1953 nr 41 sid. 20.

³ Stencilerad upplaga.

⁴ Stencilerad upplaga, daterad maj 1953, vilken efter vissa omarbetningar följdes av en ny upplaga, daterad juli 1953.

förslag till lagstiftning beträffande svenska rättssubjekts rätt till näringsutövning. Alternativ I innefattar förslag att NFF skulle upphävas utan att ersättas av någon allmän näringsrättslig reglering för de svenska rättssubjektens vidkommande. I stället föreslogs endast lagstiftning beträffande kringföringshandel och tillfällighetsförsäljningar, varjämte föreslogs att motsvarighet till vissa av NFF:s regler — avseende betydelsen av omyndighet och konkurstillstånd m. m. — skulle införas i andra författningar på sätt närmare redovisas i det följande. Alternativ II innehåller förslag till en ny näringslag, avsedd att ersätta NFF. Enligt förslaget skulle lagen innehålla ett allmänt stadgande om svensk medborgares och svensk juridisk persons rätt att driva näring. Därjämte föreslogs bland annat en närmare bestämning av vad som skulle innefattas under begreppet näring enligt lagen och vidare vissa föreskrifter angående villkor för rätt till näringsutövning samt särskilda föreskrifter om kringföringshandel och tillfällighetsförsäljning.

I yttrande till statsrådsprotokollet den 6 juni 1958, då beslut fattades om nu ifrågavarande utredning, anförde statsrådet och chefen för handelsdepartementet — efter redogörelse för huvuddragen i näringsrättsutredningens alternativa förslag till ny lagstiftning — bland annat följande:

De i betänkandet framlagda förslagen siktar i första hand till en reglering för svenska medborgares vidkommande. Däremot behandlas icke frågan om revision av de bestämmelser om utlännings rätt att driva näring, som nu finns intagna i näringsfrihetsförordningen. Spörsmålet om utländska medborgares ställning har efter det att betänkandet avgivits särskilt beretts inom handelsdepartementet. Det har därvid ansetts lämpligast att låta med remissbehandlingen av betänkandet anstå till dess förslag förelåg till bestämmelser även om utländska medborgares etableringsrätt.

Under den senaste tiden har emellertid lagstiftningsfrågan om utlännings etableringsrätt kommit i delvis ny belysning. Detta sammanhänger med de förhandlingar om ett europeiskt frihandelsområde som för närvarande föres i den europeiska ekonomiska samarbetsorganisationen (OEEC). I samband med Sveriges deltagande i en blivande frihandelsöverenskommelse kan spörsmålet om jämställande i viss utsträckning av utländska medborgare med svenska såvitt gäller etableringsrätten komma att aktualiseras. Det är med hänsyn härtill icke möjligt att ta slutgiltig ställning till frågan om utlänningsrättens näringsrättsliga behandling i svensk lagstiftning förrän resultatet av nämnda internationella överläggningar kan bättre överblickas.

I detta läge finner jag det mest ändamålsenligt att frågan om utländska medborgares etableringsrätt underkastas särskild utredning i syfte att bringa vår lagstiftning på området i överensstämmelse med de avtal som kan komma att träffas. Med hänsyn till frågans nära sammanhang med utformningen av reglerna om svenska medborgares rätt att driva näring synes det lämpligt att näringsrättsutredningens förslag överarbetas i samband med nämnda utredning. Uppgiften bör alltså vara att framlägga ett samlat förslag till de författningsregler som erfordras vid upphävande av 1864 års näringsfrihetsförordning.

I fråga om svenska medborgare bör utredningen bygga på näringsrättsutredningen. Vid valet mellan dess olika principlösningar är det alternativ, som begränsats till att avse bestämmelser rörande kringföringshandel och tillfällighetsförsäljning att föredraga. Enligt min mening saknas i vår tid skäl att i ny lagstiftning upptaga den näringsfrihetsförklaring som inleder 1864 års förordning och vars bakgrund är det system av skråbetonade näringsregleringar som förordningen på sin tid undanröjde. De synpunkter, som torde ligga bakom tanken att bibehålla en särskild näringsfrihetsförklaring, läser bli bättre tillgodosedda om den lagstiftning som efterträder 1864 års förordning grundas på den såsom självklar uppfattade principen att full frihet råder för svenska medborgare att driva näring där icke uttryckligt hinder däremot är i grundlagsenlig ordning stadgat.

Beträffande utlänningars näringsrätt är huvuduppgiften, såsom redan framgått, att framlägga förslag till de regler, som erfordras för att vårt land skall kunna inträda i det frihandelsområde, om vilket förhandlingar pågår. Utredningen bör hålla sig underrättad om förhandlingarnas fortgång såvitt rör etableringsrätten för utländska medborgare. Dessutom bör utredningen stå i nära kontakt med kommerskollegium, som har i uppdrag att förbereda Sveriges anslutning till ett frihandelsområde. Vid utformningen av förslaget bör även beaktas den s. k. europeiska bosättningskonventionen, som undertecknats men i avvaktan på den blivande lagstiftningen om utlänningars rätt till näringsutövning ej ratificerats av Sverige. Utredningens förslag bör ha sådant innehåll att ratifikation av bosättningskonventionen möjliggöres.

Det synes sannolikt, att den kommande lagstiftningen måste öppna möjligheter till olikartad reglering av utlänningarnas näringsrätt för skilda fall. Sålunda är tänkbart att olika regler måste gälla för medborgare i land som ansluter sig till frihandelsområdet eller bosättningskonventionen och andra länders medborgare. Vidare är möjligt att de staterna åvilande förpliktelserna inom ett frihandelsområde får den karaktären att olika regler kräves för skilda näringar. Det kan också finnas motiverat att göra skillnad mellan utländsk medborgare, som är bosatt i Sverige, och utlänning som vill idka näring här ehuru han är bosatt i utlandet.

Det må erinras om att de bestämmelser rörande utlänningar, varom nu är fråga, endast har avseende på fysiska personer. I fråga om utländska juridiska personer har rätten att i vårt land idka näring i viss utsträckning reglerats genom lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket. Det må även påpekas, att andra lagutskottet vid riksdagsbehandlingen år 1955 av den proposition, nr 87, varigenom förslag till 1955 års lag rörande utländska bolag och föreningar förelades riksdagen till antagande uttalade att, om en lagstiftning rörande utländska fysiska personers näringsrätt skulle komma till stånd, det borde övervägas att sammanföra de båda grupperna av bestämmelser till en enda lag.

För egen del vill jag nämna att jag finner en sådan mera enhetlig reglering rörande utländska fysiska och juridiska personer naturlig i första hand såvitt gäller sådana fysiska personer som ej har hemvist här i riket. För övriga utländska fysiska personer har frågan om etableringsrätt här i riket nära beröring med utlänningens reglering av utlänningars rätt att uppehålla sig och taga arbetsanställning i vårt land. Det synes därför böra utredas huruvida erforderliga bestämmelser om etableringsrätt för denna grupp utlänningar bör ges plats i utlänningenslagen eller på annat sätt anknytas till den tillståndsgivning, som där regleras.

Anmärkning beträffande utländsk rätt

Näringsrättsutredningen redovisade i vissa avsnitt av sitt betänkande utländsk rätt såvitt angick särskilda frågor, där en jämförelse med utländsk lagstiftning ansågs av intresse; uppgifterna i dessa hänseenden återgives i det följande. Samma år som näringsrättsutredningens betänkande avgavs publicerade vidare S. Matz, som ledde utredningen, en översikt över de nordiska ländernas näringslagstiftning i Nordisk Administrativ Tidsskrift (årgång 1957 sid. 186 ff.).

Då såsom framgår av de nyss återgivna direktiven den nu förevarande utredningen i väsentliga avseenden skall avse ett överarbetande av näringsrättsutredningens förslag, har det icke under denna utredning vidtagits några särskilda åtgärder för att inhämta ytterligare uppgifter angående utländsk rätt. Det må i sammanhanget anmärkas, att i Nordiska rådets tryck återfinnes redogörelser för de nordiska ländernas och även vissa andra länders lagstiftning och praxis rörande utländska rättssubjekts rätt till näringsutövning (årgång 1956 sid. 1025 ff, 1957 sid. 1207 ff samt 1961 sid. 844 ff). Vidare kan nämnas att i propositionen 1955 nr 87 (sid. 102 ff) har intagits en översikt över främmande staters lagstiftning angående utländska juridiska personers rätt till näringsutövning.

II. Behovet av allmänna näringsrättsliga regler för svenska rättssubjekt

I detta kapitel kommer huvudsakligen att behandlas sådana i NFF upptagna regler rörande de svenska rättssubjektens näringsutövning, som är allmänna i den meningen att de gäller alla eller i varje fall en grupp av de näringar på vilka NFF äger tillämpning. Förordningens regler rörande särskilda slag av näringsverksamhet — nämligen beträffande realisation och gårdfarihandel — och reglerna angående de utländska rättssubjektens rätt till näringsverksamhet skall däremot behandlas särskilt i de följande kapitlen.

I den mån allmänna näringsrättsliga regler av i huvudsak det slag som nu återfinnes i NFF anses böra gälla även i framtiden, uppkommer den systematiska frågan om dessa regler bör sammanföras i en allmän näringsrättslig författning eller intagas i andra författningar. Ehuru den systematiska frågan i och för sig icke kan besvaras förrän det undersökts vilka allmänna regler som bör gälla, utgår framställningen i nu förevarande kapitel från den arbetshypotesen att en ny näringslag icke skall stiftas och att de allmänna regler som erfordras i stället bör införas i andra författningar.

Innan de spörsmål som upptages i detta kapitel var för sig behandlas skall något beröras en för dem gemensam fråga. Med vissa undantag avser NFF:s stadganden enligt sin ordalydelse endast fysiska personer. Om likväl förordningen allmänt skall anses tillämplig även på juridiska personer har varit en omtvistad fråga.¹ Då år 1923 i § 9 mom. 3 gjordes tilllägg angående realisation, verkställd av aktiebolag och ekonomisk förening, uttalade departementschefen,² att han därmed icke önskade taga ståndpunkt till den omstridda frågan i vad mån grunderna för NFF i allmänhet vore tillämpliga på aktiebolag. År 1955 (proposition nr 87) intogs under § 32 NFF ett stadgande avseende vissa utländska juridiska personer, men i detta sammanhang upptogs icke frågan om förordningens tillämplighet på svenska juridiska personer till närmare behandling.

Även om det sålunda är en tveksam fråga huruvida förordningen är allmänt tillämplig på svenska juridiska personer såsom sådana, torde det

¹ Se bl. a. von Seth sid. 163 ff, Hult sid. 39 ff och Matz, Bidrag sid. 25 ff.

² Se NJA II 1923 sid. 566.

vara omtvistat att förordningens regler gäller beträffande vissa juridiska personers delägare som är fysiska personer. Detta är fallet i fråga om bolagsmän i handelsbolag och sådana bolagsmän i kommanditbolag som deltagar i förvaltningen av bolagets angelägenheter¹; kommanditdelägare som ej deltagar i förvaltningen torde däremot ej vara underkastad NFF:s bestämmelser. Vidare torde NFF få anses tillämplig på delägare i dödsbo även sedan dödsbo i och med boutredningslagens tillkomst fått karaktären av juridisk person; denna fråga beröres närmare i det följande i samband med § 5 NFF.

1. Allmänt stadgande rörande svenska rättssubjekts rätt att idka näring

Gällande stadgande om allmän näringsfrihet

I § 1 NFF stadgas, att svensk man och kvinna är, med de undantag och inskränkningar samt under de villkor i övrigt, som i förordningen upptages, berättigad att i stad eller å landet idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, att till utrikes ort utföra eller därifrån införa samt inrikes orter emellan fortskaffa varor, ävensom att reda i skepp för såväl inrikes som utrikes fart.

Beträffande detta stadgande, som ger uttryck för NFF:s grundläggande princip, må till en början erinras om vad i det föregående sagts rörande gränserna för förordningens tillämpningsområde. Därav framgår att förordningens allmänna deklaration om näringsfrihet icke har avseende på åtskilliga näringar vilka faller utanför förordningens tillämpningsområde; så är bland annat fallet med näringar som är att hänföra till s. k. urproduktion och immateriell produktion. Vidare är det som tidigare berörts en omtvistad fråga om NFF:s bestämmelser beträffande svenska medborgare i princip är tillämpliga såvitt angår svenska juridiska personer, och det måste sålunda betecknas som tveksamt, om svenska juridiska personer kan anses innefattade under det nu ifrågavarande stadgandet om näringsfrihet.

I anslutning till vad nu sagts om NFF:s räckvidd må ytterligare framhållas att förordningen närmast reglerar förhållandet mellan det allmänna och näringsidkarna. I vad mån näringsidkares handlingsfrihet kan begränsas genom åtgörande av enskilda — organisationer eller andra — i exempelvis konkurrensbegränsande syfte, är däremot ett ämne som faller utanför den nu ifrågavarande lagstiftningen.

Den näringsfrihet som fastslås i NFF kan i huvudsak anses innebära att, såvitt angår sådana näringar som omfattas av förordningen, envar skall

¹ Jämför föregående sida under not. 1) samt vidare Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, sid. 62 f; beträffande kommanditdelägare anser dock von Seth att NFF alltid bör gälla. Anmärkas må att enligt RÅ 1956:64 dödsbo ansetts kunna vara kommanditdelägare, oavsett att den i § 5 NFF angivna tiden utlöpt.

vara berättigad att etablera sig som näringsidkare utan att därvid från statsmakternas sida uppställas andra inskränkningar än förordningen särskilt angiver. De inskränkningar i näringsfriheten som i NFF närmast åsyftas torde vara sådana som innebär att medborgare icke alls eller endast på särskilda villkor kan vinna tillträde till ett visst näringsyrke, d. v. s. i huvudsak fall där det gäller förbud mot drivande av viss rörelse eller tillstånd av myndighet utgör förutsättning för rätten till näringsutövningen. Näringsfriheten enligt NFF innebär emellertid icke att näringsidkarna därutöver skall vara helt obundna i sin verksamhet, utan deras frihet vid näringsutövning begränsas genom en mångfald i NFF icke omnämnda föreskrifter, betingade av ordnings-, säkerhets-, hälsovårds-, arbetskydds- och beskattningssynpunkter och även många andra omständigheter. Att draga en klar gräns mellan verkliga inskränkningar i NFF:s mening och sådana andra inskränkningar som nyss berörts kan i åtskilliga fall vara vanskligt.

NFF:s § 1 är sålunda utformad med tanke på att förordningens senare stadganden skall giva upplysning om de inskränkningar — i nyss angiven mening — som skall gälla i näringsfriheten. Förutom att förordningens egna bestämmelser stadgar en del sådana inskränkningar, ger förordningen besked om inskränkningar av berörd art på det sättet att i § 8 uppräknas näringar, å vilka förordningens stadgande om näringsfrihet icke skall äga tillämpning. Dock kan det måhända ifrågasättas om man alltid med full konsekvens upprätthållit principen att i NFF anmärka alla näringar beträffande vilka sådana inskränkningar gäller; som exempel må nämnas att, ehuru rätten att fortskaffa varor uttryckligen nämnes i § 1, det i § 8 icke gjorts något undantag med hänsyn till lagstiftningen om yrkesmässig automobiltrafik eller om luftfart. I detta sammanhang bör dock framhållas, att såsom nyss nämnts det kan vara svårt att ange om ett författningsmässigt ingrepp innefattar en verklig inskränkning i näringsfriheten eller ej, och vidare är att märka att det i vissa fall kan råda tvekan huruvida en näring är sådan att NFF är tillämplig.

Tidigare förslag till nya stadganden angående allmän näringsfrihet

1930 års preliminära utkast till näringslag, som avsåg svenska medborgare och svenska juridiska personer, inleddes med ett stadgande innebärande att med de undantag och inskränkningar samt under de villkor i övrigt, som i lagen angavs, envar skulle äga rätt att här i landet driva näring (1 §). Med uttrycket näring åsyftades i utkastet alla slag av näringsverksamhet och sålunda icke endast sådana som avses i NFF. Förutom de inskränkningar som grundades på utkastets egna bestämmelser — avseende huvudsakligen tillfällighets- och kringföringsförsäljningar samt vissa allmänna villkor för rätt till näringsutövning — innehöll förslaget

hänvisning till i andra författningar stadgade inskränkningar. Därvid gjordes skillnad mellan två kategorier av inskränkningar, nämligen sådana som avsåg sättet för näringarnas utövande och sådana som innebar att själva rätten att starta och driva en näring var begränsad genom särskilda föreskrifter. Beträffande det förstnämnda slaget av inskränkningar innefattade utkastet en allmän erinran att näringsidkaren vid rörelsens utövande hade att iakttaga »de föreskrifter, som i hälsovårds-, ordnings-, säkerhets-, byggnads-, arbetarskydds-, beskattnings-, tull- och liknande hänseenden eller eljest för allmänt väl kunna vara i vederbörlig ordning meddelade» (4 §); i denna paragraf åsyftades även föreskrifter utfärdade i administrativ ordning eller av kommunala organ. Det andra slaget av inskränkningar, d. v. s. sådana som ansågs utgöra egentliga undantag från näringsfriheten, upptogs i en annan paragraf (5 §). Denna angav att särskilda regler gällde beträffande rätten att idka — förutom bokhandel och vissa andra av tryckfrihetsförordningen reglerade näringar — ett flertal näringar som uppräknades under tjugoen punkter; dessutom erinrades i paragrafen om de inskränkningar som följde därav att vissa näringar var föremål för monopol eller särskilda privilegier. — Innebörden av utkastet i nu berörda delar var bland annat den att egentliga inskränkningar i näringsfriheten skulle kunna ske endast genom lag, stiftad av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt.

Under remissbehandlingen av utkastet förekom vissa meningsskiljaktigheter i frågan om de i 5 § avsedda undantagen borde angivas genom uppräknade eller allenast genom en allmän formulering. Vidare uttalades i en del fall tveksamhet, huruvida vissa inskränkningar borde hänföras till 4 § eller 5 § i utkastet.

Såsom förut nämnts framlades icke någon proposition om näringslag på grundval av utkastet; endast i fråga om tillfällighets- och kringföringsförsäljning förelades förslag riksdagen.

Näringsrättsutredningens år 1952 framlagda preliminära utkast till näringslag innehöll en paragraf innebärande att undantag från näringsfriheten kunde stadgas i lag eller författning. Vid de överläggningar, som samma år ägde rum inom utredningen med tillkallade företrädare för näringslivets organisationer, framfördes önskemål om ett starkare lagfäst skydd för näringsfriheten än det föreslagna stadgandet innebar, nämligen antingen att det infördes stadgande i regeringsformen som garanterade näringsfriheten eller att bestämmelser i den föreslagna näringslagen formulerades i överensstämmelse med 1930 års utkast.¹

I *näringsrättsutredningens betänkande år 1957* upptogs under alternativ II ett förslag till näringslag, vilket näringslivets representanter inom utredningen förordade såsom innebärande en garanti för näringsfrihetens

¹ 1957 års betänkande sid. 45.

bibehållande oantastad.¹ Förslaget innebar att svensk medborgare och svensk juridisk person skulle äga att, med de undantag och inskränkningar samt under de villkor i övrigt, som i ifrågavarande lag eller eljest i lag stadgades, här i riket driva näring (1 §). Huvudregeln enligt förslaget var sålunda att inskränkningar endast fick ske genom lag; till skillnad från 1930 års utkast skulle näringslagen ej innehålla någon uppräkningslista av inskränkningarna. Vissa avsteg från huvudregeln skulle dock finnas. Enligt en övergångsbestämmelse skulle de vid lagens ikraftträdande stadgade inskränkningarna fortfarande gälla. Vidare gjordes förbehåll för den rätt att föreskriva inskränkningar i näringsfriheten som Kungl. Maj:t äger jämlikt allmänna förfogandelagen och allmänna ransoneringslagen (1 § andra stycket). Ytterligare stadgades, att näringsidkaren vid rörelsens utövande hade att iakttaga de föreskrifter, som i hälsovårds-, ordnings-, säkerhets-, byggnads-, arbetarskydds-, beskattnings-, tull- och liknande hänseenden eller eljest för allmänt väl kunde vara i vederbörlig ordning meddelade (5 §); något krav att sådana föreskrifter skulle stadgas genom lag uppställdes sålunda icke. Slutligen må nämnas, att den föreslagna näringslagen icke skulle gälla alla slag av näringar; en del sådana näringar som fallit utanför NFF skulle undantagas från lagens tillämpningsområde, exempelvis jordbruk och utförande av vissa tjänster.

Såsom tidigare omnämnts framlade näringsrättsutredningen också ett såsom alternativ I betecknat förslag, innebärande bland annat att det icke vidare skulle finnas någon allmän näringsrättslig författning med stadgande om allmän näringsfrihet. I motiveringen framhöll utredningen att frågan, huruvida inskränkningar i näringsfriheten borde kunna ske endast genom lag, behandlats i 1930 års utkast, vid riksdagsbehandlingen av lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling,² i ett år 1941 avgivet betänkande angående ändrad lydelse av § 16 regeringsformen³ och i utredningens eget utkast år 1952. I frågan huruvida inskränkningar i näringsfriheten endast skulle få ske genom lag anförde utredningen därefter i huvudsak följande. Att så begränsa Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt enligt § 89 regeringsformen torde enligt utredningen knappast låta sig göra, helst som i det enskilda fallet kunde vara vanskligt nog att avgöra om ett visst författningsmässigt ingrepp allenast innebure en ordnings- eller liknande föreskrift eller om det utgjorde en verklig inskränkning i rätten att utöva viss näring. I samband härmed framhöll utredningen att ett stadgande av den innebörd som kommit i fråga borde, för att äga verklig effektivitet, vara förenat med en prövning av Kungl. Maj:ts befogenhet att beträffande viss näring meddela föreskrifter av inskränkande art. Utredningen uttalade därefter, att frågan om ord-

¹ 1957 års betänkande sid. 8.

² Andra lagutskottets utlåtande 1935 nr 20 sid. 10.

³ SOU 1941:20, vilket betänkande beröres närmare nedan.

nande av ett offentligrättsligt skydd för näringsfriheten icke torde utgöra ett ämne som föll under utredningens bedömande. Om överhuvudtaget ett författningsmässigt skydd för näringsfriheten skulle anses påkallat, borde detta spörsmål enligt utredningen vinna sin lösning i annan lagstiftningsform än genom en allmän näringslag.

Frågan om stadgande rörande näringsfriheten har icke behandlats endast i samband med de nu berörda förslagen till ny näringslagstiftning utan har även aktualiserats i samband med ifrågasatta ändringar i rege- ringsformen.

Så har bland annat skett i det år 1941 avgivna betänkandet med förslag till ändrad lydelse av § 16 rege- ringsformen (SOU 1941:20). Enligt den i betänkandet föreslagna lydelsen skulle svensk medborgares frihet i ut- övande av näring eller yrke få inskränkas endast med stöd av lag, som stiftats av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt. I motiveringen anfördes an- gående näringsfrihetens grundsats enligt NFF i huvudsak följande. Var och en vore i princip berättigad att ägna sig åt vilken näringsverksamhet som helst. Näringsfrihetens grundsats innebure emellertid icke att var och en hade rätt att utöva sin verksamhet efter behag. Därvid var hans frihet inskränkt av en mängd föreskrifter ur hälsovårds- och ordningssynpunkt m. m. För ett stort antal yrken föreskrevs vidare särskilda kvalifikatio- ner. Dessa föreskrifter var i allmänhet av administrativ natur. Inga prin- cipiella inskränkningar funnes i rätten att välja yrke eller sysselsättning, om än med hänsyn till behörighetsvillkoren vissa faktiska hinder kunde finnas för vissa personer att utöva vissa yrken. För att i princip generellt fastslå de berörda grundsatserna och klargöra att deras tillämpning måste regleras med stöd av lag föreslogs ett stadgande av ovan angiven innebörd.

Förslaget blev ej utsänt på remiss eller föremål för överarbetning inom justitiedepartementet.

Vid 1948 års riksdag väcktes en motion (I: 50), innehållande förslag till ändrad lydelse av § 16 rege- ringsformen, vilket i nu ifrågavarande avseen- de överensstämde med det nyssnämnda förslaget. Med anledning av mo- tionen hemställde riksdagen (skrivelse nr 122) om förnyad utredning be- träffande frågan om införande i rege- ringsformen av bestämmelser, vilka giver uttryck åt det svenska rättssamhällets grundläggande principer. Riks- dagsskrivelsen har sedermera överlämnats till den år 1954 tillsatta för- fattningsutredningen.

Vid 1958 års riksdag hemställdes i motioner (I: B 155 och II: B 218) — i vilka erinrades bl. a. om 1941 års utredningsförslag — att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära förnyad utredning rörande införande i rege- ringsformen av bestämmelser som uttrycker för svensk rättsuppfattning fundamentala principer. Konstitutionsutskottet åberopade i sitt utlåtande (B nr 2) att författningsutredningen hade under arbete just de frågor,

som berördes i motionerna, och hemställde, att motionerna icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd, vilken hemställan bifölls av riksdagen.

Utredningsmannen

Vid ett upphävande av NFF och det däri intagna stadgandet om allmän näringsfrihet uppkommer frågan om detsamma bör ersättas med ett likartat stadgande som har karaktär av allmän näringsfrihetsförklaring. Såsom i direktiven angivits torde det vara utom tvekan att det numera uppfattas såsom självklart att i princip full frihet råder för svenska medborgare att driva näring där icke uttryckligt hinder däremot är i grundlagsenlig ordning stadgat. Upptagandet av en särskild regel härom i en näringslag endast för att principen skulle komma till direkt uttryck i lag synes icke påkallat. En dylik förklaring är för övrigt till sin art sådan att det synes ligga närmare till hands att den kommer till uttryck i samband med ett mer allmänt angivande av samhällsmedlemmarnas fri- och rättigheter. Enligt vad som inhämtats läser också författningsutredningen avse att i sitt kommande förslag till grundlag upptaga stadgande om svenska medborgares rätt att idka näring.

Även om sålunda i princip frihet råder för svenska medborgare att driva näring här, måste med hänsyn till många skilda allmänna intressen denna frihet vara underkastad åtskilliga ej obetydliga inskränkningar. En förklaring om näringsfrihet upptagen i en allmän lag om näringsutövning kan vara av betydelse för hur och i vad mån sådana inskränkningar kan ske. Vid bedömandet av detta spørsmål må till en början till granskning upptagas vad NFF:s stadgande om allmän näringsfrihet innebär i detta hänseende.

Tydligt är till en början att stadgandet i och för sig icke är erforderligt för att det skall vara klart att i individuella fall statliga ingripanden mot den enskildes näringsfrihet ej får ske utan stöd i författning. Detta får i stället, på nu ifrågavarande liksom på andra rättsområden, anses följa av allmänna statsrättsliga grundsatser som kommit till uttryck i § 16 regeringsformen.

Spörsmålet är i stället vad stadgandet har för betydelse i fråga om sådana generella ingrepp som sker genom utfärdande av författning. Själva förordningen innehåller intet om den ordning i vilken inskränkningar i näringsfriheten må stadgas. Av intresse är emellertid huruvida NFF är en sådan lagstiftningsakt att den genom det stadgande varom här är fråga inskränker den ekonomiska lagstiftningsmakt som eljest tillkommer Kungl. Maj:t. Uppenbarligen ansågs vid tiden för NFF:s tillkomst de i förordningen avsedda förhållandena falla inom ramen för Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt. Med hänsyn till den glidning som, under det år-

hundra NFF gällt, ägt rum på hithörande område är av intresse att se i vad mån senare genomförda ändringar ansetts böra ske under riksdagens medverkan. Därvid befinnes att flertalet ändringar skett under riksdagens medverkan, vanligen i den formen att riksdagens yttrande inhämtats men några gånger genom lag, stiftad enligt § 87 regeringsformen.¹ Emellertid har också förekommit ändringar av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan, dock att riksdagen i en del av dessa fall först gjort framställning om vederbörande ändring. Sedan nästan ett halvt sekel har dock ändringar utan riksdagens medverkan icke förekommit annat än i fråga om regler av närmast ordningsmässig karaktär. Sista gången det i sådan form skedde ändring som berörde näringsfriheten i egentlig mening var år 1912 (SFS nr 369), då genom ändring av § 8 tillverkning, införsel och försäljning av guld och silverarbeten undantogs från förordningens tillämpningsområde; detta skedde i samband med införandet av KF den 18 oktober 1912 angående kontroll å guld och silverarbeten (nr 366), som tillkom utan riksdagens hörande. — Anmärkas bör att Kungl. Maj:t även år 1918 (SFS nr 388) ensam förordnade om viss ändring av § 8, men denna ändring anknöt direkt till den samtidigt utfärdade KF den 28 maj 1918 angående handel med vissa begagnade föremål; över förslaget till denna förordning hade riksdagens yttrande inhämtats, varvid påpekats att ett genomförande av förslaget komme att föranleda även ändring av § 8 NFF.

I detta sammanhang må framhållas, att ingrepp i medborgarnas frihet och egendom numera icke anses böra ske utan riksdagens medverkan. Detta följer av den konstitutionella praxis som utbildats under senare tid och som inneburet, att dylika ingrepp genomförts icke av Kungl. Maj:t ensam utan genom lagstiftningsakter i vilka också riksdagen medverkat. Bland annat kan i detta sammanhang erinras om att konstitutionsutskottet vid 1947 års riksdag (utlåtande nr 24) i ett principuttalande anfört, att utskottet var förvissat om att regeringen var beredd att som förut medverka till att riksdagen erhöll medbestämmanderätt beträffande författningar, som innebar »väsentliga ingrepp i medborgarens frihet och egendom».²

I anslutning härtill bör också nämnas spörsmålet om den enskildes rätt till ersättning på grund av författningens ingrepp i näringsfriheten. Det har ibland inom den statsrättsliga doktrinen hävdats, att den näringsrätt som enligt NFF förvärvas är en rättighet av beskaffenhet att jämstäl-

¹ Ändringar i NFF genom allmän lag har skett endast då ändringarna stått i samband med annan lagstiftning som krävt sådan form, nämligen 1912 års arbetarskyddslagstiftning, 1920 års äktenskapslagstiftning och 1924 års förmynderskapslagstiftning. Vid 1920 års lagstiftning anmärkte dock lagrådet på att NFF, som föll inom området för Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt, ändrades genom allmän civillag (prop. 1920 nr 15 sid. 108).

² Uttalanden av likartad innebörd har sedan 1930-talet förekommit i flera sammanhang; en översikt häröver återfinnes i SOU 1952:24 sid. 259 ff. Jämför även Herlitz, Om lagstiftning, sid. 450 ff, och Svenska statsrättens grunder, sid. 116 ff, samt Malmgren, Sveriges författning II sid. 73 ff.

las med äganderätt, vilket ansetts vara av betydelse för statens ersättnings-skyldighet vid ingrepp i näringsverksamhet. Denna uppfattning synes dock icke ha godtagits, då staten endast i särskilda fall utgivit ersättning vid sådana ingrepp,¹ och därvid har, såvitt kan bedömas, NFF:s regler icke tillmätts någon särskild betydelse.

Med hänsyn till vad nu anförts synes kunna hävdas, att det i NFF upptagna stadgandet om allmän näringsfrihet icke i och för sig innebär att Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt på ifrågavarande område inskränkts. En annan sak är att till följd av den utveckling som ägt rum numera ingrepp som innebär »väsentliga ingrepp» i näringsfriheten icke sker genom författningar som utfärdas av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan. Den trygghet som må finnas för att Kungl. Maj:t ej ensam i författningsväg genomför ingrepp som innebär inskränkning i näringsfriheten är sålunda att söka, ej i ifrågavarande stadgande i NFF, utan i den nu rådande praxis på lagstiftningsområdet som förut antytts.

Av det anförda framgår att ett upphävande av NFF:s stadgande om allmän näringsfrihet, utan att det ersättes av en i motsvarande ordning tillkommen bestämmelse av likartat innehåll, icke kan anses innebära någon ändring i vad som nu gäller då fråga är om ingripanden som innefattar inskränkning i näringsfriheten.

En annan fråga är huruvida det — i likhet med vad som berörts i samband med de förut redovisade reformförslagen — kan anses påkallat att nu i lag upptaga en regel att inskränkningar i näringsfriheten ej må ske annorledes än genom lag stiftad av Kungl. Maj:t och riksdag gemensamt och därigenom skapa ökad trygghet för att inskränkningar ej kommer till stånd utan riksdagens medverkan. Vid bedömandet av denna fråga må erinras om att under det tidigare reformarbetet ej ifrågasatts annat än att kravet på att inskränkningar i näringsfriheten skulle ske genom lag icke avsett andra inskränkningar än »verkliga» inskränkningar, d. v. s. sådana som innefattade förbud mot eller eljest begränsade tillträdet till viss näringsgren; bestämmelser som inskränkte näringsidkarens handlingsfrihet vid näringsens utövande skulle däremot icke genom bestämmelse i näringslagen undantagas från Kungl. Maj:ts lagstiftningsmakt. Att inskränkningar av förstnämnt slag stod i förgrunden vid NFF:s tillkomst förefaller naturligt med hänsyn till att det dessförinnan rådande systemet i stor utsträckning inneburit just att tillträdet till åtskilliga näringar varit begränsat genom att näringsutövningen förbehållits visst skrå eller vissa städer eller städerna över huvud taget o. s. v. Med nutida betraktelsesätt är det emellertid icke lika naturligt att skilja på inskränkningar av ena eller andra slaget. Den ekonomiska och sociala utvecklingen har föranlett en omfattande lagstiftning, avseende särskilt sättet för näringarnas utövande med hän-

¹ Jämför SOU 1952:24 sid. 257 och 268 ff.

syn till de krav samhället av skilda anledningar ansett sig böra ställa på näringsidkarna. Det torde numera knappast vara sakligt motiverat att säga att regleringar av sistnämnda slag genomgående är mindre ingripande eller mindre betydelsefulla än bestämmelser som exempelvis genom tillståndstvång begränsar tillträdet till en näringsutövning. Härtill kommer att det uppenbarligen är en ytterligt vansklighet, för att ej säga olöslig uppgift att söka avgränsa de ingrepp som kan anses innefatta verkliga inskränkningar i näringsfriheten från sådana som sker ur ordnings- och hälsovårdssynpunkt eller av andra liknande grunder. För att en näringsfrihetsförklaring skulle få verklig betydelse borde den därför utsträckas att omfatta alla de former av ingripanden, som direkt eller indirekt skulle kunna innebära en inskränkning av näringsfriheten. Men därmed skulle frågeställningen vidgas att omfatta icke blott ingripanden mot näringsfriheten utan i stor utsträckning ingrepp i samhällsmedlemmarnas frihet och egendom över huvud taget. Det är uppenbart att prövningen av dessa spörsmål icke inbegripes under det åt utredningsmannen lämnade uppdraget. Med hänsyn till vad nu anförts — och mot bakgrunden jämväl av vad tidigare anförts om nu gällande praxis beträffande lagstiftningsåtgärder som innefattar väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom — kan det icke anses påkallat att nu införa en regel att inskränkningar i näringsfriheten ej skulle få ske annorledes än genom lag.

Som ett skäl för att i lagstiftning upptaga en näringsfrihetsförklaring har anförts att i samband med densamma finge angivas de bestämmelser som inskränker näringsfriheten och att man därigenom skulle i en enda författning få uttömmande angivet de näringar som blivit föremål för inskränkande bestämmelser, något som skulle vara av praktiskt värde. Vid tillkomsten av NFF ansågs det sålunda att »för vinnande av ordning och reda» förordningen borde uppräknade alla de näringar beträffande vilka gällde inskränkningar i näringsfriheten. Även vid det arbete som skedde i anslutning till 1930 års utkast ansågs det lämpligt att ha sådana näringar uppräknade i en allmän näringsrättslig författning. I båda dessa sammanhang avsågs att uppräknningen skulle gälla endast »verkliga» inskränkningar. I det föregående har angivits att betydelsefulla inskränkningar numera sker också på annan grund och att dessa ofta nog är svåra att avgränsa från dem som är att anse som verkliga inskränkningar i näringsfriheten. Då man har goda grunder att icke taga fasta på den förut berörda formella skillnaden mellan inskränkningar av ena och andra slaget, blir det emellertid fråga om en synnerligen stor mängd av regler som i ett eller annat avseende inskränker näringsidkarnas handlingsfrihet. Att sammanställa en förteckning häröver i en författning vore närmast en omöjlighet och torde i varje fall icke vara av något praktiskt värde. Icke heller från de nu berörda synpunkterna torde det följaktligen vara motiverat med några allmänna stadganden, berörande näringsfriheten och dess gränser.

Med hänsyn till vad i det föregående anförts synes utan olägenhet det i § 1 NFF upptagna stadgandet angående allmän näringsfrihet kunna utgå, liksom också de i § 8 NFF angivna undantagen från näringsfriheten.

2. Omyndigs rätt att idka näring

Enligt § 2 NFF uppställs som villkor för rättigheten att idka grosshandel eller försälja varor i bod eller från annat upplagsställe eller att, med biträde av annan än hustru och hemmavarande barn, till avsalu tillverka fabriks- och hantverksarbeten eller utöva annan hantering att råda över sig själv och sin egendom. I princip gäller sålunda bl. a. krav att utövare av nu angivna näringar skall vara myndiga. Stadgandet kompletteras emellertid av § 6, vari stadgas att omyndig, som fyllt sexton år, kan vinna rättighet att idka handelsrörelse eller annat näringsyrke, såvida förmyndaren och överförmyndaren därtill samtycker. Under enahanda villkor må vidare, därest näringsidkare ställes under förmyndarvård, rörelsen kunna fortsättas. I paragrafens andra stycke stadgas dessutom, att förmyndare äger å omyndigs vägnar idka näringsyrke, såframt överförmyndare därtill samtycker.

Ytterligare stadganden om omyndigs rätt att idka näring finns i föräldrabalken. Sålunda stadgas i 15 kap. 13 § föräldrabalken, att förmyndaren ej må låta den omyndige driva näring, med mindre denne fyllt sexton år. Vidare föreskrives, att förmyndaren ej utan överförmyndarens samtycke må låta den omyndige idka handel eller annan näring, som efter vad därom är stadgat ej må drivas utan tillstånd av offentlig myndighet eller särskild anmälan, och ej heller själv å den omyndiges vägnar driva sådan näring. Stadgandet innehåller därjämte vissa föreskrifter om förutsättningarna för överförmyndarens samtycke och om återkallelse av förmyndarens och överförmyndarens tillstånd. Föräldrabalken innehåller därutöver flera stadganden som angår omyndigs näringsidkande, bl. a. 9 kap. 3 § och 10 kap. 5 §, vilka avser omyndigs rätt att råda över vad han genom eget arbete¹ förvärvat, och vidare 9 kap. 5 § och 10 kap. 6 § angående omyndig näringsidkares rätt att ingå rättshandlingar, som faller inom området för rörelsen, samt 15 kap. 14 § angående förmyndares behörighet att å den omyndiges vägnar upptaga lån och ingå växelförbindelse.

I 1930 års utkast till näringslag föreslogs, att i nu ifrågavarande hänseende lagen skulle allenast innehålla en erinran om att beträffande rätt för omyndig och för förmyndare att å omyndigs vägnar driva näring stadgades i den då gällande lagen om förmynderskap.

Näringsrättsutredningens utkast 1952 innehöll en erinran av samma innebörd, dock att den i stället avsåg den dåmera införda föräldrabalken.

¹ Att härmed åsyftas även vad omyndig intjänat såsom näringsidkare, se Walin, Föräldrabalken sid. 178.

I det av näringsrättsutredningen år 1957 framlagda förslag, som betecknades Alternativ II, upptogs i förslaget till ny näringslag ett stadgande, innebärande att bokföringspliktig rörelse ej må drivas av annan än den, som råder över sig själv och sin egendom. Förslaget innehöll icke något mot § 6 NFF svarande stadgande om undantag från denna regel såvitt angår omyndig näringsidkare, och förslaget skulle sålunda innebära ett avskaffande av nu föreliggande möjlighet för omyndig att driva sådan rörelse. Det må emellertid anmärkas, att intet i motiven¹ tyder på att näringsrättsutredningen avsett någon ändring av vad som dittills gällt beträffande omyndigs rätt till näringsutövning.

I näringsrättsutredningens som Alternativ I betecknade förslag — som innebar att NFF skulle upphävas utan att ersättas av någon allmän näringslag — anfördes i huvudsak följande. Efter redogörelse för innebörden av föräldrabalkens stadganden om omyndigs näringsutövning och om förmyndares² drivande av näring å den omyndiges vägnar framhölls att i § 6 NFF funnes föreskrifter som överensstämde med vad i föräldrabalken stadgades. Att bestämmelser i nu ifrågavarande avseende förekom i två olika författningar antogs kunna ha sin förklaring i att föräldrabalken reglerade frågan närmast ur civilrättslig synpunkt medan NFF behandlade den i offentlighetsrättsligt hänseende. Då bestämmelserna till sitt innehåll måste överensstämma, ansåg näringsrättsutredningen en dubblering av dem varken erforderlig eller ens önskvärd. Utredningen fann därför, att det icke förelåg något behov att i näringslagstiftningen bibehålla föreskrifter rörande omyndigs rätt att idka näring.

Utredningsmannen

Beträffande räckvidden av de nu ifrågavarande bestämmelserna i föräldrabalken och i NFF må framhållas, att i föräldrabalkens regler uttrycket näring icke torde åsyfta allenast sådana näringsfång som avses i NFF utan gälla näringsverksamhet över huvud taget. Stadgandet i § 6 NFF i sin tur gäller icke ens all näringsutövning som omfattas av NFF utan endast däri avsedd rörelse, som fordrar tillstånd av offentlig myndighet eller särskild anmälan. Att § 6 NFF är avsedd att ha denna begränsade räckvidd framgår av uttalanden vid stadgandets tillkomst³ och har även i viss mån kommit till uttryck i stadgandets ordalydelse genom att där talas om att »vinna rättighet» att idka näring. Bestämmelsen i § 6 har sålunda närmast karaktären av ett undantag från det i § 2 uppställda kravet på myndighet såsom villkor för rätt att utöva de där särskilt angivna näringarna; rättighet att

¹ 1957 års betänkande sid. 172, jämfört med sid. 48 ff.

² Vad som i betänkandet (sid. 50) anföres om att förmyndaren i berörda fall skulle jämte den omyndige vara personligen ansvarig för de för rörelsen ingångna förpliktelseorna torde icke vara riktigt (jämför NJA II 1924 sid. 626—628). En annan sak är att ersättningskrav kan komma att riktas mot förmyndaren på grund av försummelse i förmyndarvården.

³ NJA II 1924 sid. 627.

utöva dessa vinnes genom anmälan eller, i några fall, tillstånd enligt § 9. Beträffande andra näringar gäller enligt NFF icke något krav att näringsidkaren skall vara myndig eller ha uppnått viss ålder och ej heller angives i NFF att förmyndares tillstånd är erforderligt för omyndig näringsidkare i sådana fall. Att beträffande de sist angivna näringarna kräves att utövaren skall ha fyllt sexton år och att förmyndaren lämnat sitt tillstånd, följer däremot av 15 kap. 13 § föräldrabalken.

Av det anförda framgår att de ifrågavarande stadgandena i NFF och föräldrabalken icke överensstämmer till sin räckvidd. Då emellertid bestämmelserna i NFF till sin räckvidd är snävare än de i föräldrabalken kommer ett upphävande av NFF:s regler beträffande verkan av omyndighet icke att medföra någon skillnad i fråga om rätt för omyndiga att idka näring. Dock är att märka att NFF:s straffbestämmelse är tillämplig i det fall att omyndig — som icke enligt allmänna regler är straffri — idkar näring utan att äga rätt därtill enligt förordningen. Sådant förfarande blir icke straffbelagt, därest NFF:s nu ifrågavarande bestämmelser upphäves. Betydelsen av en straffbestämmelse i nu förevarande sammanhang skulle väl närmast ligga däri att det kan vara ett visst skydd för allmänheten, därest omyndiga genom straffhotet avhållas från att driva rörelse utan att vara berättigade därtill; om nämligen tredje man ingår avtal med omyndig som obehörigen driver näring, kan tredje mans ställning på grund av civilrättsliga regler vara prekär. Anledning saknas emellertid att antaga att ur angivna synpunkt straffsanktionen i praktiken har någon nämnvärd betydelse jämfört med förmyndarens möjlighet och skyldighet att ingripa i händelse av obehörig näringsutövning av den omyndige. Man torde därför icke behöva räkna med några olägenheter om straffsanktionen bortfaller.

Med hänsyn till det anförda anser utredningsmannen, att det icke erfordras stadgande om omyndigs rätt till näringsutövning i allmän näringslag. I detta avseende kan reglerna i förmynderskapslagstiftningen anses vara tillfyllest. Möjligen skulle kunna göras gällande, att det icke är helt tillfredsställande att — efter ett upphävande av NFF — omyndigs rättsställning i näringsrättsligt avseende framgår allenast indirekt av de i 15 kap. 13 § föräldrabalken intagna föreskrifterna, vilka angiver vad förmyndaren har att iakttaga när fråga är om näringsutövning av omyndig eller för omyndigs räkning. Även om skäl kan tala för att särskilt stadgande om omyndigs rätt att idka näring upptages i föräldrabalken i anslutning till andra regler angående omyndigs rättsställning i olika avseenden, synes det icke påkallat att i nu förevarande sammanhang upptaga frågan om redaktionell ändring i föräldrabalken. Från saklig synpunkt är någon ändring icke erforderlig.

I det föregående har framhållits, att NFF:s bestämmelser är tillämpliga även på den som såsom delägare i handelsbolag driver näring. Så är för-

hållandet även med föräldrabalkens stadganden om omyndigs rätt att driva näring.¹ Finnes omyndig delägare i dödsbo, utgör detta, såsom senare skall behandlas, redan enligt NFF icke något hinder för dödsbodelägarna att fortsätta den avlidnes rörelse. Ett upphävande av NFF:s stadganden om näringsutövning av omyndig eller å hans vägnar medför icke någon ändring av vad nu gäller i fråga om omyndigs rätt till näringsutövning såsom bolagsman eller dödsbodelägare.

Vidare må här anmärkas, att vad som i det följande under punkt 8 i detta kapitel föreslås medför, att det i 15 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken stadgade kravet på överförmyndarens tillstånd till näringsutövning av omyndig eller för dennes räkning icke kommer att få helt samma omfattning som för närvarande. Beträffande förslaget närmare innebörd hänvisas till vad som anföres under den angivna punkten.

3. Konkursgäldenärs rätt att idka näring

Enligt den i det föregående återgivna § 2 NFF gäller, att den som är i konkurstillstånd icke äger idka grosshandel eller försälja varor i bod eller från annat upplagsställe eller att, med biträde av annan än hustru och hemmavarande barn, till avsalu tillverka fabriks- eller hantverksarbeten, eller såsom yrke utöva annan hantering. Vidare följer av § 9 mom. 3 och 4 att konkurs utgör hinder för tillstånd att anordna realisation eller bedriva gårdfarihandel. Beträffande näringsverksamhet i andra fall utgör icke på grund av stadgande i NFF konkurs hinder för näringsutövning. Anmärkas bör i detta sammanhang att en del specialförfattningar innehåller stadganden av innebörd att viss näring ej må utövas av den som är i konkurstillstånd, t. ex. 40 § 1 mom. rusdrycksförsäljningsförordningen, 9 § 1 mom. ölförsäljningsförordningen, 2 § 1. d) hotellstadgan den 8 juni 1917 samt 2 § och 21 § 1 mom. mäklareordningen den 9 juni 1893.

När det gäller en konkursgäldenärs möjligheter att under konkursen idka näring — det må vara sådan som avses i NFF eller annan näring — är vidare konkurslagens stadganden av betydelse. Enligt 22 § konkurslagen är gäldenären efter konkursbeslutet icke längre berättigad att råda över egendom som hör till konkursboet. Till konkursboet hör enligt 27 § i princip all egendom, som tillhörde gäldenären då beslutet om egendomsavträde meddelades eller som tillfaller honom under konkursen. Gäldenären behåller dock rådigheten över viss egendom. Av vad han under konkursen kan förvärva genom eget arbete äger han nämligen enligt 27 § behålla, förutom vad som åtgår till visst underhåll, även vad som motsvarar kostnaden till förlag; gäldenären har att med konkursförvaltaren träffa överenskommelse om vad sålunda må tillkomma honom. Enligt 97 § äger gäldenären vidare från konkursboet erhålla, förutom underhåll och kläder i viss

¹ Se Walin, Föräldrabalken sid. 330.

utsträckning, även nödiga arbetsredskap eller andra nödiga lösören till ett värde av högst 1 500 kronor eller, i visst fall, högst 600 kronor. Gälldenären är oförhindrad att under konkursen stifta gäld, men sålunda uppkomna fordringar må enligt 100 § ej göras gällande i konkursen. Ett hinder för gälldenären att under konkursen fortsätta en tidigare idkad rörelse följer vidare av 60 §. Enligt detta stadgande kan nämligen konkursförvaltaren, där så enligt lag kan ske,¹ låta rörelsen fortsättas för konkursboets räkning.

I 1930 års utkast upptogs icke någon föreskrift om konkurs såsom hinder för näringsutövning. Som skäl härför anfördes bland annat följande. Uppställandet av villkor i detta avseende ansågs knappast vara av någon större praktisk betydelse och kunde verka oegentligt. Råkade t. ex. en handlande i konkurs, måste han avträda alla sina tillgångar till sina fordringsägare och blev därigenom praktiskt taget förhindrad att fortsätta sin handel. I andra fall åter kunde det vara synnerligen lämpligt att näringsidkaren trots konkurs finge fortsätta sin rörelse. Så kunde exempelvis vara fallet i fråga om en advokat,² en hantverkare, en droskägare m. fl.

Vid remissbehandlingen av utkastet framställdes i en del av yttrandena anmärkningar mot utkastets ståndpunkt i berörda avseende. I proposition 1932 nr 41 anförde vederbörande departementschef — efter redogörelse för de framställda invändningarna — att dessa till stor del syntes bottna i ett överskattande av verkningarna av konkursvillkorets borttagande från NFF. Det framhölls, att av 27 och 60 §§ konkurslagen följde att, även om det i NFF uppställda förbudet för näringsutövning under konkurs skulle bortfalla, gälldenären dock i allmänhet bleve förhindrad att utan konkursförvaltarens medgivande driva näring. Då emellertid frågan om konkursvillkorets bibehållande ansågs vara av skäligen ringa betydelse och med hänsyn till att i flera yttranden gjorts yrkande om villkorets bibehållande, fann departementschefen icke anledning att då föreslå någon ändring av ifrågavarande stadgande i NFF.

I 1952 års utkast föreslog näringsrättsutredningen icke någon föreskrift att konkurs skulle utgöra hinder för näringsutövning. I 1957 års betänkande upptogs däremot förslag av innehåll att den som blivit försatt i konkurs skulle vara förbjuden att så länge konkurstillståndet varade driva bokföringspliktig näring. Stadgande av denna innebörd skulle enligt Alternativ I intagas i konkurslagen under en ny paragraf, betecknad 193 a §, och enligt Alternativ II ingå i den föreslagna näringslagen.

¹ En del författningar innehåller särskilda föreskrifter rörande konkursbos rätt att fortsätta gälldenärens rörelse, t. ex. 2 § lagen den 21 maj 1931 om upplagshus och upplagsbevis, 42 § 1 mom. rusdrycksförsäljningsförordningen, 36 § 1 mom. ölförsäljningsförordningen, 28 § vapenförordningen, 18 och 25 §§ KF den 10 juni 1949 om explosiva varor samt 17 § 2 mom. KF den 25 oktober 1940 angående yrkesmässig automobiltrafik m. m.

² Se numera 8 kap. 2 och 7 §§ rättegångsbalken; jämför även 12 kap. 2 och 22 §§ samt 21 kap. 3 §.

Motiveringen till såväl näringsrättsutredningens förslag år 1952 och dess förslag år 1957 var enligt 1957 års betänkande i huvudsak följande. Några rent principiella skäl ansågs ej motivera ett stadgande om konkurs såsom hinder för näringsutövning. Redan enligt NFF gällde hindret endast beträffande vissa rörelser. Konkurstillståndet medförde ej någon sådan begränsning i konkursgäldenärens rättsliga handlingsförmåga som kunde motivera ett hinder av ifrågavarande slag. Från praktiska synpunkter var att märka, att konkursgäldenären enligt 97 § ägde att från konkursboet utfå nödiga arbetsredskap. Avsikten med detta stadgande torde vara att underlätta för gäldenären att under konkursen vidbliva ett tidigare bedrivet yrke. Emellertid begränsades gäldenärens möjligheter härvidlag av olika bestämmelser. *Dels* var han genom § 2 NFF förhindrad att utöva näring av vissa slag eller i viss omfattning; detta hinder kringgicks dock ofta genom att gäldenären bildade ett aktiebolag, hos vilket han tog anställning. *Dels* kunde beträffande annan näringsutövning konkursboet på grund av 27 § konkurslagen göra anspråk på att utfå de varor eller redskap gäldenären för rörelsen anskaffat; näringsrättsutredningen framhöll i detta sammanhang, att gäldenären kunde säkerställa sig mot sådana anspråk genom att använda föremål som enligt äganderättsförbehåll tillhörde annan och genom att vid handelsrörelse pro forma bedriva försäljningen i kommission; ytterligare framhölls att vid vissa verksamhetsgrenar (t. ex. agenturrörelse) ej förelåg behov att disponera egendom för rörelsens bedrivande. *Dels* slutligen var konkursboet enligt 60 § konkurslagen berättigat att fortsätta en av gäldenären bedriven rörelse; gäldenären kunde dock även i sådant fall kräva att utfå arbetsredskap enligt 97 § för att, i den mån § 2 NFF icke lade hinder i vägen, starta ny rörelse. Näringsrättsutredningen framhöll, att det ur humanitär och social synpunkt var önskvärt att lagstiftningen icke lade onödiga formella hinder i vägen för en konkursgäldenärs strävanden att försörja sig. Med hänsyn till de nu angivna synpunkterna hade näringsrättsutredningen i 1952 års utkast icke upptagit något stadgande om konkurs såsom hinder för näringsutövning. Emellertid hade vid de överläggningar som därefter ägde rum med representanter för vissa näringsorganisationer framförts betänkligheter emot konkurshindrets borttagande, varvid åberopades bland annat att stadgandet om sådant hinder gällde i de nordiska grannländerna. På grund av de i sammanhanget framförda önskemålen föreslogs i betänkandet, att stadgande om konkurs såsom hinder för näringsutövning skulle bibehållas. Då någon skärpning jämfört med § 2 NFF ej ansågs böra ske, föreslogs dock att stadgandet skulle avse allenast näring, för vilken bokföringsplikt var stadgad.

Med hänsyn till att under näringsrättsutredningens arbete åberopades de nordiska grannländernas lagstiftning i nu ifrågavarande hänseende, må

här återgivas de uppgifter som i utredningens betänkande lämnades om denna lagstiftning:

I *Danmark* var frågan om konkurs såsom hinder för näringsutövning under diskussion vid utarbetandet av förslaget till 1931 års Naeringslov och den kommission, som utarbetade förslaget, förordade, att det enligt då gällande näringslag i sådant hänseende gällande hindret skulle utgå. Samma ståndpunkt intog regeringsförslaget, men under riksdagsbehandlingen blev villkoret i fråga dock bibehållet, framförallt på grund av de yrkanden i sådant hänseende, som framställdes från näringsorganisationernas sida.

Enligt 1935 års *norska* lag om handelsnärning kräves visserligen för att utfå s. k. handelsbrev, vilket medför rätt att driva handel, endast att vara »myndig invånare i riket» (15 §), men enligt ett senare stadgande (32 §) får en konkursgäldenär icke utöva annan handelsrätt som köpman än handelsagentur. För utfående av handelsbrev kräves sålunda ej bevis, att sökanden icke är försatt i konkurs, men under den tid konkurstillståndet varar, är den på handelsbrevet grundade handelsrätten, fränsett nämnda undantag, suspenderad.

I fråga om hantverksnärning gäller enligt 1913 års lag likaledes, att konkursgäldenär ej är formellt diskvalificerad att förvärva hantverksbrev (§ 3). Råkar en hantverkare i konkurs har boet rätt att för avveckling av före konkursens utbrott ingångna leverans- eller liknande förbindelser driva rörelsen och utöva den på hantverksbrevet grundade rätten. Så länge konkursboet sålunda utövar näringen, kan konkursgäldenären icke driva hantverk på grund av hantverksbrevet och han kan på grund av bestämmelserna i 7 § icke heller förvärva nytt hantverksbrev så länge det gamla är i gällande kraft.

Enligt 1919 års *finska* lag angående rättighet att idka näring gäller att för rättighet att idka handel eller annan därmed likartad rörelse i öppen bod, kontor eller dylikt särskilt försäljningsställe eller att för egen räkning eller såsom huvudredare idka rederirörelse eller att i övriga näringsyrken till arbetsbiträde använda annan än make eller egna omyndiga efterkommande i rätt nedstigande led erfordras bl. a. att råda över sin egendom (6 §). Därjämte stadgas i 5 §, att rätt till utövande av lovlig näring utan annat arbetsbiträde än nyss sagts även tillkommer den, som icke råder över sin egendom.

Den finska lagen intar således i stort sett samma ståndpunkt som den svenska NFF. Att idka näring såsom självförsörjare eller att driva handel utan fast försäljningsställe är icke konkursgäldenären betaget. Är däremot fråga om drivande av hantverk eller liknande rörelse med biträde av andra än familjemedlemmar eller idkande av butikshandel, utgör konkursen en diskvalifikationsgrund för näringsutövningen.

Beträffande konkursboets rätt att driva av konkursgäldenären tidigare idkad näring stadgas i 5 § 1868 års konkurslag att om gäldenären idkat sådan näring, som av hans borgenärer lagligen fortsättas kan, skall dess vidare bedrivande ankomma på borgenärernas beslut.

Utredningsmannen

För att ge en bakgrund till det nu ifrågavarande spørsmålet må nämnas följande från Statistisk årsbok 1961 (tabell 290) hämtade uppgifter. Antalet årligen tillkomna konkurser har under åren 1950 till 1959 växlat mellan omkring 1 100 och 1 700. Av dessa avskrivs årligen ungefär 500 à 700, vilket vanligen — i den mån handläggning sker enligt 185 § konkurslagen

— torde innebära att sådana konkurser får en varaktighet av endast någon eller några månader. Siffrorna beträffande antalet konkurser som balanserats från ett år till ett annat tyder på att av de årligen tillkomna konkurserna 400 à 600 får en varaktighet av mer än ett år och omkring 200 av mer än två år. — Någon uppgift hur stor del av inträffade konkurser som gällt i § 2 NFF avsedda näringsidkare torde ej stå att erhålla.

I 1932 års proposition påpekades från både departementschefens och lagrådets sida, att redan konkurslagens bestämmelser medförde, att en konkursgäldenär i allmänhet bleve förhindrad att utan konkursförvaltningens medgivande driva näring.¹ Om något näringsrättsligt förbud mot näringsutövning av konkursgäldenär icke skulle gälla, torde det endast i mycket få fall kunna ifrågakomma att en konkursgäldenär trots konkurs-tillståndet skulle ha faktisk möjlighet att uppträda som näringsidkare. Sådan möjlighet kan i huvudsak tänkas föreligga antingen när konkursgäldenären icke behöver några egentliga tillgångar för verksamhetens bedrivande, såsom vid viss agenturverksamhet, fönsterputsning el. dyl., eller när de arbetsredskap han enligt 97 § konkurslagen äger utfå från konkursboet möjliggör verksamhet, t. ex. som hantverkare, eller när han på annat sätt erhållit erforderlig egendom och konkursboet avstår från att taga denna i anspråk. Mot bakgrunden av det sagda bör undersökas, om det föreligger skäl att genom ett näringsrättsligt förbud åstadkomma att icke ens i fall av nyss angivna slag näringsverksamhet skall kunna förekomma.

Något dylikt förbud torde ej vara motiverat av hänsyn till konkursborge-närerna, eftersom deras ställning icke gärna kan försämrans genom att gäl-denären driver näring under konkursen. Tvärtom kan det ligga i deras in-tresse att gäldenären får bättre möjligheter att under konkursen ekono-miskt utnyttja sin yrkesskicklighet. Fråga är då om ett förbud kan vara behövt med hänsyn till dem vilka — såsom kreditgivare eller eljest — kan komma att ingå avtal med konkursgäldenären inom ramen för dennes näringsutövning. Om någon med vetskap om konkursförhållandet vill in-låta sig i affärsförbindelse med gäldenären och måhända bevilja denne kre-dit, synes det böra få vara hans ensak. Vad som däremot förtjänar upp-märksamhet är i vad mån man har anledning befara att konkursgäldenä-rens avtalskontrahent saknar kännedom om konkursen. Visserligen torde det vara tämligen väl sorjt för att allmänheten får kännedom om en in-träffad konkurs, nämligen genom konkursdomarens åtgöranden, genom an-teckning i handelsregistret, genom ortspress, specialtidskrifter, soliditetsby-råer o. s. v., och i varje fall torde de som i första hand kan tänkas som kre-ditgivare till en konkursgäldenär — främst kreditinrättningar och leve-rantörer — icke behöva vara okunniga om konkursen. Annorlunda kan det emellertid förhålla sig när fråga är om dem som träder i förbindelse med konkursgäldenären såsom kunder eller för att taga anställning. För kun-

¹ Prop. 1932 nr 41 sid. 77 och 134.

der torde skada av ett sådant mellanhavande främst kunna tänkas i det fall att konkursgäldenären bedriver näringsverksamhet varunder han har kundernas egendom i sin förvaltning; ett skydd mot oegentligheter i sådana fall följer dock redan av allmänna straffbestämmelser. När det gäller dem som tar anställning hos en konkursgäldenär, kan förlust uppkomma, därest det skulle visa sig att gäldenären skulle vara ur stånd att utbetala lön; även för det allmänna kan i sådant fall förlust uppstå, om gäldenären ej kan fullgöra betalningsskyldighet beträffande innehållen preliminärskatt, pensionsavgifter m. m. som åligger honom såsom arbetsgivare.

Då de risker varom här är fråga torde uppkomma endast i ett förhållandevis ringa antal fall, kan det måhända hävdas, att det icke föreligger tillräckligt behov av något förbud av nu ifrågavarande slag. Emellertid kan häremot invändas, att då konkurslagen ändå i så hög grad begränsar konkursgäldenärs möjlighet att ägna sig åt näringsutövning, det icke vore någon mera betydelsefull liberalisering, om det enligt § 2 NFF gällande konkurshindret slopades, och vidare att intresset av att en konkursgäldenärs handlingsfrihet ökas motväges av intresset att tredje man icke skall riskera att komma till skada till följd av mellanhavande med någon som, honom ovetande, är i konkurstillstånd. Ytterligare är att beakta att i åtskilliga författningar rörande speciella näringar stadgats, att endast den som är berättigad att idka handel i allmänhet — eller i vissa författningar fabriksrörelse i allmänhet — kan vinna rätt att utöva den ifrågavarande näringen.¹ Därest man beträffande handel och fabriksrörelse i allmänhet skulle slopa konkurshindret, måste beträffande envar av de nyssnämnda, särskilt reglerade näringarna prövas om det är behövt att bibehålla konkurshinder och, om så skulle befinnas vara fallet, finge införas särskilt stadgande härom i vederbörande författning.

Utredningsmannen har stannat för samma uppfattning som kommit till uttryck i 1932 års proposition och i näringsrättsutredningens slutliga förslag eller sålunda att konkurs bör utgöra hinder för näringsutövning, fränsett sådan mindre omfattande verksamhet som bedrivs av s. k. självförsörjare och som nu faller utanför förbudet i § 2 NFF. När det gäller den närmare bestämningen av de näringsgrenar som konkursgäldenär icke skall vara berättigad att utöva, synes det dock, om NFF upphäves, knappast vara lämpligt att helt anknyta till den för NFF speciella bestämningen i dess § 2. Bättre torde vara att, såsom näringsrättsutredningen föreslog, anknyta till bokföringslagen och sålunda stadga att konkursgäldenär icke äger idka näring med vars utövande följer bokföringsskyldighet. Det råder visserligen icke full överensstämmelse mellan tillämpningsområdena för § 2 NFF samt för 1 och 2 §§ bokföringslagen, men skillnaderna torde i nu förevarande

¹ Som exempel kan nämnas 3 och 4 §§ lagen den 16 maj 1919 om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, 4 § skeppsklarerarförordningen den 4 maj 1934, 10 § KF den 1 juli 1918 angående handel med skattefri sprit, 11 § KF den 7 oktober 1921 angående eldfarliga oljor, 28 § vapenförordningen den 10 juni 1949 samt 10 och 22 §§ KF samma dag om explosiva varor.

sammanhang icke behöva tillmätas större betydelse. Den väsentligaste olikheten torde bli att en konkursgäldenär för framtiden skulle vid hantverksrörelse och annan tillverkning kunna anlita biträde icke endast, såsom nu, av make och hemnavarande barn utan även av två andra anställda. En annan skillnad är att konkurs för framtiden icke kommer att utgöra hinder för sådan kringföringsförsäljning och annan handel vilken ej medför bokföringsskyldighet.

Näringsrättsutredningen föreslog att, om NFF upphävdes utan att ersättas av någon allmän näringslag, det ifrågavarande förbudet skulle införas i konkurslagen i en paragraf, betecknad 193 a §. En annan möjlighet är att infoga stadgandet efter 199 §, vilket måhända är lämpligare då sistnämnda paragraf berör ett närliggande spörsmål, nämligen konkursgäldenärs rätt att utöva ämbeten och tjänster. Utredningsmannen föreslår med hänsyn till det anförda, att såsom 199 a § i konkurslagen intages ett stadgande av innebörd att konkursgäldenär icke må idka näring, med vars utövande följer bokföringsskyldighet. Ett stadgande om straff för överträdelse för förbudet skulle i och för sig kunna övervägas, men — såsom näringsrättsutredningen också synes ha funnit — torde ett sådant stadgande kunna avvaras. Härvid må anmärkas att i konkurslagen straffsanktioner icke stadgats när det gäller vad konkursgäldenär i övrigt har att iakttaga under konkurs. Ytterligare må erinras om straffbestämmelser som enligt andra författningar gälder beträffande obehörig utövning av vissa näringar.

Det nu föreslagna förbudet bör, liksom motsvarande förbud enligt NFF, anses gälla även delägare i handelsbolag. När det gäller dödsbo utgör enligt NFF delägarers konkurs icke hinder för dödsboets fortsatta näringsutövning,¹ vilket närmare beröres i det följande, och någon ändring i detta hänseende är icke avsedd.

4. Förbud för vissa tjänstemän att idka näring

Enligt § 3 NFF är det förbudet för vissa tjänstemän att idka handelsrörelse, så länge de är i tjänst. De tjänstemän som angives är de som omhänderhar kronouppbörd samt vidare allmänna åklagare och tjänstemän eller betjänte vid tullverket. Enligt § 4 må ej heller hustru till nämnda befattningshavare idka handelsrörelse. Beträffande annan näringsverksamhet än handelsrörelse innehåller NFF icke något förbud av nu ifrågavarande art.

Bestämmelser om förbud för vissa tjänstemän att driva rörelse av visst slag finns vidare i några författningar avseende särskilda näringsgrenar, varjämte mera allmänna förbud eller inskränkningar i fråga om statliga befattningshavares rätt till näringsutövning stadgats i vissa löneförfatt-

¹ En annan sak är att dödsbodelägarers konkurs kan utgöra grund för att avtal om sammanlevnad i oskiftat bo skall upphöra jämlikt 24 kap. 5 § ärvdabalken; jämför Ekebergs m. fl. kommentar till boutredningslagen sid. 457.

ningar och i instruktioner för vissa verk. En översikt häröver återfinnes i näringsrättsutredningens betänkande år 1957 (sid. 64—68).

I 1930 års utkast upptogs en regel, som i sak motsvarade § 3 NFF, men icke något stadgande om förbud för ifrågavarande befattningshavares hustru att driva handelsrörelse.

Näringsrättsutredningen anförde i huvudsak följande. Rent principiellt torde de begränsningar i tjänstemännens rätt att driva näring, som kunde vara erforderliga ur synpunkten av det allmännas intresse för tjänstens behöriga upprätthållande, böra ha sin plats i de för vederbörande verk gällande instruktionerna. Till sin natur var nämligen dylika föreskrifter, där de icke utgjorde villkor för lönens åtnjutande, av instruktionsmässig art. Med hänsyn härtill ansåg utredningen, att vid ett upphävande av NFF det ej borde meddelas någon generell bestämmelse motsvarande NFF:s stadganden i § 3 och nu ifrågavarande del av § 4. Däremot borde övervägas i vad mån ett upphävande av nämnda stadganden påkallade att i instruktionerna för berörda befattningshavare meddelades föreskrifter om förbud mot näringsutövning. Det ansågs dock ej ankomma på näringsrättsutredningen att framlägga förslag därutinnan.

Utredningsmannen

I enlighet med de av näringsrättsutredningen anförda synpunkterna synes nu ifrågavarande spørsmål icke vara av beskaffenhet att böra regleras i allmän näringslagstiftning. I den mån föreskrifter av berörd art anses erforderliga, bör de införas i författningar avseende vederbörande befattningshavares avlönings- eller tjänstgöringsförhållanden. Bedömningen huruvida ifrågavarande tjänsters beskaffenhet föranleder sådana föreskrifter torde falla utanför utredningsmannens uppdrag.

5. Gift kvinnas rätt att idka näring

Såsom i tidigare sammanhang nämnts uppställer § 2 NFF såsom villkor för rättigheten att idka i paragrafen angivna näringar att näringsidkaren råder över sig själv och sin egendom. Enligt § 4 är gift kvinna, som med mannen sammanlever, oförhindrad att idka handel eller annat näringsyrke, såvida mannen sådant tillåter och ikläder sig ansvarighet för de förbindelser hon i och för rörelsen kan komma att ingå. Enligt § 9 mom. 4 äger hon under samma villkor idka gårdfarihandel samt vara biträde därvid. Enligt § 9 mom. 3 äger gift kvinna som nu sagts vara biträde vid realisation endast med mannens tillåtelse.

I 7 § lagen om införande av nya giftermålsbalken har stadgats att de i §§ 4 och 9 NFF ävensom eljest i lag eller författning med avseende på gift kvinna särskilt stadgade villkoren för rätt att idka handel eller annat näringsyrke

eller att vara biträde därvid ej skall gälla, därest nya giftermålsbalken är tillämplig i fråga om makarnas förmögenhetsförhållanden.

Bestämmelsen i § 4 NFF är således numera tillämplig endast när äldre giftermålsbalken gäller beträffande makarnas förmögenhetsförhållanden. Skälet till att stadgandet vid nya giftermålsbalkens införande bibehölls såvitt angick äldre äktenskap var följande.¹ Beträffande sådana äktenskap gäller, att makarna icke var för sig må försättas i konkurs. Enligt 7 § 1. lagen om nya konkurslagens införande må borgenär icke söka makarnas försättande i konkurs om hans fordran är sådan, att för densamma utmätning ej kan vinnas i annan egendom än den, varöver hustrun äger råda. Om hustrun ägde driva näringsverksamhet utan att mannen vore ansvarig för hennes förbindelser i och för rörelsen, skulle enligt 11 kap. 5 § äldre giftermålsbalken för sådan förbindelse kunna utmätas endast egendom varöver hustrun äger råda, och således borgenären icke vara berättigad påkalla makarnas försättande i konkurs. Det ansågs för rättssäkerheten i hög grad äventyrligt, om sålunda den, som inlåtit sig i affärer med en näringsidkande hustru, icke skulle kunna framtvunga hennes försättande i konkurs, om hon blev insolvent. Med hänsyn härtill ansågs den ifrågavarande regeln i NFF icke böra upphävas såvitt angick de äldre äktenskapen.

I 1930 års utkast upptogs ett mot § 4 NFF svarande stadgande i övergångsbestämmelserna till den föreslagna näringslagen. Därvid framhölls, att stadgandet efterhand komme att få allt mindre betydelse.

I ett år 1947 avgivet betänkande (SOU 1947: 43) framlades förslag om upphävande av äldre giftermålsbalken och därtill anknutna bestämmelser. Bland annat innebar förslaget, att § 4 och nu ifrågavarande delar av § 9 NFF skulle upphöra att gälla.²

I näringsrättsutredningens betänkande år 1957 berördes frågan om icke, såsom föreslagits i 1930 års utkast, den nuvarande ordningen kunde lämnas orubbad och det ifrågavarande stadgandet överföras till övergångsbestämmelserna i den nya näringslagstiftningen. Emellertid anfördes att betydelsen av den förevarande frågan ej borde bagatelliseras alltför mycket. Antalet äldre äktenskap, varom var fråga, hade nämligen beräknats utgöra omkring 260 000 år 1950 och 170 000 år 1955,³ och det var följaktligen ett mycket stort antal äkta makar som alltfört komme att beröras av ifrågavarande föreskrifter. Det ansågs därför angeläget att om möjligt undanröja de inadvertenser, som enligt vad som närmare utvecklades ansågs vidlåda gällande ordning. Olika möjligheter härvidlag diskuterades. Mot bakgrunden härav anfördes, att skäl kunde tala för att man utan vidare skulle kunna upphäva § 4 NFF och i samband därmed även 7 § lagen om införande av nya giftermålsbalken. Emellertid hade vid de överläggningar som ägt rum med representanter för

¹ NJA II 1921 sid. 232.

² Betänkandet sid. 51 not. 3 och sid. 63.

³ Enligt beräkning i SOU 1947:43 sid. 71. Enligt samma beräkning skulle antalet äktenskap av ifrågavarande slag utgöra 85 000 år 1960, 35 000 år 1965 och 10 000 år 1970.

näringsorganisationerna framförts önskemål att de ifrågavarande reglerna skulle bibehållas. På grund härav och med hänsyn till att frågan ur praktisk synpunkt ej ansågs spela någon större roll ansågs föreskrift i ämnet böra upptagas i övergångsbestämmelser till den nya lagstiftningen. Föreskriften innebar, att i de äktenskap varom var fråga hustru, som sammanlevde med mannen, icke ägde driva näring, med mindre mannen åtagit sig ansvarighet för de förbindelser hon i och för rörelsen kunde komma att ingå; mot hustruns bestridande ägde mannen icke återkalla dylikt åtagande, där icke rätten i den ort, där hustru hade att svara i tvistemål, lämnat medgivande därtill. Förslaget innebar sålunda vissa skiljaktigheter jämfört med § 4 NFF. Därjämte föreslogs, att 7 § lagen om införande av nya giftermålsbalken skulle upphävas.

Utredningsmannen

Någon säker uppgift angående antalet fall, varå § 4 NFF numera är tillämplig, torde ej stå att erhålla. Med ledning av tillgängliga statistiska uppgifter¹ torde man dock våga antaga, att det för närvarande icke kan vara fråga om mer än högst något tusental fall. Det kan vidare förmodas, att det blir en tämligen ovanlig företeelse att i framtiden startas nya rörelser, varå stadgandet kan bli tillämpligt.

Den nuvarande ordningen torde icke medföra några sådana olägenheter att ändringar i sak kan anses påkallade. Härtill kommer att det ifrågavarande stadgandet, om det bibehålles, kommer att vara tillämpligt i allt färre fall. Med hänsyn härtill föreslås, att i lagstiftningen om upphävande av NFF intages en övergångsbestämmelse av innebörd att vad i förordningen stadgas om att gift kvinna, som med mannen sammanlever, må idka näring allenast såvida mannen sådant tillåter och ikläder sig ansvarighet för de förbindelser, hon i och för rörelsen kan komma att ingå, fortfarande skall gälla, därest äldre giftermålsbalken är tillämplig i fråga om makarnas förmögenhetsförhållanden. De särskilda villkoren som beträffande gift kvinnas verksamhet såsom näringsidkare gäller enligt § 4 och § 9 mom. 4 tredje stycket skall sålunda förbli gällande. Av övergångsbestämmelsen bör ock otvetydigt framgå, att NFF:s härtill anknyttande straffbestämmelse fortfarande skall gälla vid överträdelse av ifrågavarande regel. I fråga om rätten att vara biträde vid realisation eller gårdfarihandel torde det däremot icke vara erforderligt att för framtiden ha särskilda bestämmelser.

Med ett genomförande av vad nu förordats förlorar stadgandet i 7 § lagen om införande av nya giftermålsbalken betydelse i vad stadgandet avser

¹ Enligt Sveriges officiella statistik avseende 1950 års folkräkning (del VI tabell 8) var vid 1950 års utgång antalet gifta (d. v. s. äktenskap enligt äldre eller nya giftermålsbalken) kvinnliga företagare över 49 år omkring 6 000, över 54 år omkring 4 000 och över 59 år omkring 2 000. Av tabellen kan utläsas att av de nämnda kvinnliga företagarna närmare hälften ägnade sig åt sådana näringar som icke omfattas av NFF. — Någon motsvarande bearbetning av materialet från 1960 års folkräkning har ännu icke hunnit utföras.

NFF. Emellertid gäller stadgandet även fall då eljest i lag eller författning stadgats särskilda villkor med avseende å gift kvinnas rätt att idka handel eller annat näringsyrke. Vilka författningar som åsyftades med denna hänvisning angavs icke vid stadgandets tillkomst.¹ Med hänsyn till svårigheterna att överblicka hithörande författningsmaterial är det vanskligt att med säkerhet fastslå huruvida det numera — utöver NFF — finns någon författning, vari uppställts särskilda villkor beträffande gift kvinnas rätt att idka viss näring. Skulle så vara händelsen, bör 7 § alltjämt gälla för sådana fall. Anledning saknas att vidtaga jämkning i stadgandet.

6. Dödsbos rätt att idka näring

I § 5 NFF stadgas, att efter näringsidkares död rörelsen må för stärbhusdelägarnas räkning fortsättas under ett år.²

I det av kommerskollegium utarbetade förslaget, som låg till grund för NFF, lämnades ingen motivering till detta stadgande. Det torde ha utformats efter förebild av ett likartat stadgande i 1846 års handelsordning.

Stadgandet anses — liksom de omkringliggande stadganden i §§ 4 och 6 — vara avsett som ett undantag från det i § 2 angivna villkoret att näringsidkare skall råda över sig och sin egendom;³ den omständigheten att en dödsbodelägare exempelvis är omyndig eller i konkurs utgör följaktligen icke hinder för rörelsens fortsättande för dödsbodelägarnas räkning. Den tid rörelsen sålunda får fortsättas är emellertid begränsad till ett år. Denna tidsbegränsning torde vara betingad av att det ansågs olämpligt att — under den lösliga rättsgemenskap, som dödsbodelägarna utgjorde enligt den föreboutredningslagen gällande rätten — rörelsen fortsattes längre tid än som erfordrades för att dödsbodelägarna skulle kunna bestämma om rörelsen skulle avvecklas, överlåtas eller ombildas till bolag.⁴

¹ Jämför prop. 1920 nr 15 sid. 163 f. En föreskrift som torde ha åsyftats var 2 § andra stycket i den numera upphävda KF den 28 maj 1918 angående handel med vissa begagnade föremål m. m.

² I vissa författningar avseende särskilda näringar finns också en del föreskrifter rörande dödsbos näringsutövning, t. ex. 20 § lagen den 16 maj 1919 om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, 2 § lagen den 21 maj 1931 om upplagshus och upplagsbevis, 17 § 2 mom. KF den 25 oktober 1940 angående yrkesmässig automobiltrafik m. m., 4 § lagen den 29 december 1949 om pantlånerörelse, 7 § KF samma dag angående handel med skrot, lump och begagnat gods, 28 § vapenförordningen den 10 juni 1949 och 42 § 1 mom. rusdrycksförsäljningsförordningen.

³ von Seth sid. 155, Hult sid. 70, jämfört med sid. 68 nederst och Berglund sid. 132 f.

⁴ Se 1884 års betänkande med förslag till lag angående handelsregister, firma och prokura sid. 23, SOU 1932:16 sid. 138 och Nial: Om handelsbolag och enkla bolag sid. 26 not. 1. Näringsrättsutredningens antagande, att tidsangivelsen i § 5 NFF skulle vara allenast en legislativ anvisning av icke tvingande natur, torde knappast vara riktigt. Visserligen finns i rättsfallet RÅ 1950:109 ett exempel på att fortsatt näringsverksamhet för dödsbos räkning godtagits i registreringsmål, churu vid regeringsrättens avgörande mer än ett år förflutit efter arvlåtarens död. Målet gällde emellertid boktryckerirörelse, och § 5 NFF och den därtill gjorda hänvisningen i 15 § firmalagen torde ej kunna lända till inskränkning i den i 4 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen stadgade rätten för juridisk person att driva boktryckeri. (Jämför NJA II 1949 sid. 403).

Till § 5 NFF och de överväganden, som får antagas ligga bakom detta stadgande, anknyter regler i firmalagen. Rätt att under oförändrad¹ firma fortsätta avlidens rörelse kan enligt 11 § föreligga, om efterlevande make eller arvinge fortsätter rörelsen eller om flera dödsbodelägare slutit handelsbolag för fortsatt rörelse. Därjämte förutsattes i 15 § att dödsbodelägare »enligt vad för viss tid är medgivet» kan fortsätta rörelsen, varvid dock firma-teckningen bör ske på sådant sätt att det ändrade förhållandet därav framgår.

I 1930 års utkast till näringslag upptogs ej någon motsvarighet till § 5 NFF. Motiveringen härtill var enligt ett samtidigt upprättat utkast till ändringar av firmalagen, att andra föreskrifter än de allmänna reglerna om arvs skiftande ej längre behövdes. I samband härmed föreslogs, att fortsättande av avlidens rörelse enligt 15 § firmalagen skulle få ske, då rörelsen bedrevs »tillsvidare av hans dödsbo för avveckling eller i avbidan på rörelsens övertagande av dödsbodelägare eller annan»; någon bestämd tidsgräns skulle sålunda ej vidare gälla.

I samband med förslaget till lag om boutredning och arvskifte ifrågasatte lagberedningen, om § 5 NFF kunde anses fylla någon viktigare uppgift.² Något förslag om ändring framlades dock icke, då frågan ansågs vara av handelspolitisk och näringsrättslig betydelse och därför borde komma under övervägande i annat sammanhang. — I anslutning härtill uttalades, att vad i vissa författningar stadgades beträffande dödsbodelägare skulle ha avseende även å särskild dödsboförvaltning. Tydligtvis förutsattes, att vad som exempelvis i § 5 NFF stadgades beträffande stärbhusdelägarna skulle förbli gällande, även om rörelsen komme att bedrivas av dödsboet som juridisk person.

Näringsrättsutredningen anförde i huvudsak följande. Det borde kunna överlämnas åt dödsbodelägarna själva att bestämma, hur länge de ansåg med sin fördel förenligt att låta rörelsen drivas av det oskiftade boet. Någon föreskrift om generell begränsning härutinnan torde fördenskull ej böra bibehållas i näringslagstiftningen. Emellertid vore att märka, att dödsbo efter utlämning som drivit rörelse här i riket vore att anse såsom svensk juridisk person. Med tanke på dödsbon av detta slag föreslog utredningen en särskild bestämmelse, innebärande att dödsbo efter utlämning, som vid sitt frånfälle med stöd av särskilt näringsstillstånd drev rörelse inom riket, ej finge utan särskilt tillstånd fortsätta den avlidnes rörelse utöver ett år från dödsfallet. Bestämmelsen skulle enligt Alternativ I intagas i förslaget till lag om upphävande av NFF och enligt Alternativ II i förslaget till näringslag avseende svenska medborgare och svenska juridiska personer. Någon ändring av 15 § firmalagen föreslogs icke.

¹ Anmälan av ny firma torde i här avsedda fall kunna ske endast om dödsbodelägarna bildat handelsbolag, så att 18 § firmalagen blir tillämplig i fråga om anmälningen.

² SOU 1932:16 sid. 138.

Utredningsmannen

I förevarande sammanhang skall endast behandlas spørsmålet om det föreligger behov att bibehålla ett generellt stadgande rörande rätten för dödsbon i allmänhet att idka näring. Den särskilda av näringsrättsutredningen behandlade frågan om rätt för dödsbo efter utlänning, som idkat näring här i riket, att fortsätta den avlidnes rörelse skall beröras i närmast följande kapitel.

Stadgandet i § 5 NFF har, såsom förut angivits, bland annat ansetts innebära, att den omständigheten, att en dödsbodelägarer ej råder över sig och sin egendom, icke utgör hinder för fortsatt näringsutövning för dödsbodelägarernas räkning. Efter boutredningslagens ikraftträdande torde stadgandet emellertid sakna betydelse i angivna hänseende, eftersom det är dödsboet i egenskap av juridisk person som idkar näringen.

Vad härefter angår frågan om behovet av den i stadgandet fastställda tidsbegränsningen, torde särskilt böra beaktas ansvaret för i rörelsen stiftad gäld. Före boutredningslagens tillkomst ansågs det säkerligen icke önskvärdt, att rörelsen någon längre tid fortsattes för dödsbodelägarernas räkning utan att de bildade handelsbolag. Förelåg ett handelsbolag, var det klart att en borgenär hade rätt till betalning ur bolagets tillgångar och att även bolagsmännen var personligen ansvariga. Om däremot dödsbodelägarerna icke bildat handelsbolag, var frågan om gäldsansvaret mindre klar.¹ I och med boutredningslagens tillkomst har emellertid blivit fastslaget, att gälden skall belasta dödsboet som sådant och att ansvar dessutom skall åvila dödsbodelägarerna personligen, såvida boets egendom ej avträtts till konkurs eller till förvaltning av boutredningsman. Beträffande gäldsansvaret föreligger sålunda numera i stort sett ingen skillnad, om rörelsen fortsattes av dödsbodelägarerna i handelsbolag eller om den fortsattes av dödsbo, som ej är avträtt till särskild förvaltning. Tillräckliga skäl att stadga en tidsbegränsning enbart med tanke på det fallet att dödsbo är avträtt till särskild förvaltning synes ej föreligga. Det torde icke heller i övrigt föreligga något med dödsbos särskilda natur sammanhängande förhållande som bör föranleda att dödsbos rätt till näringsutövning bör tidsbegränsas. Det föreslås därför, att något stadgande härom icke vidare skall gälla.

Detta torde böra föranleda sådan jämkning av 15 § firmalagen, att denna får innebörden, att vad paragrafen innehåller beträffande firmateckning

¹ Uttalanden under förarbetena till 15 § firmalagen tyder närmast på att i de i paragrafen avsedda fallen endast dödsboets tillgångar ansetts skola svara för gälden; det uttalades bl. a. att det vid firmateckningen var av vikt att tredje mans uppmärksamhet fästes på att »de som förhandla med honom icke göra det som ansvariga ägare eller delägare». (1884 års betänkande sid. 23; jämför även svarandesidans ståndpunkt i NJA 1911:140.) En sådan ordning beträffande gäldsansvaret torde dock icke ha blivit gällande enligt rättspraxis. Se utgången i det nyssnämnda rättsfallet samt vidare SOU 1932:16 sid. 138 samt Ekebergs m. fl. kommentar till boutredningslagen sid. 56 f och 235 f. Enligt en i samband med 1921 års näringsrättsutredning av t. f. revisionssekreteraren O. Hæggeström utarbetad firmalagskommentar (opublicerad) borde dödsbodelägarerna anses personligen ansvariga i det i 15 § firmalagen avsedda fallet.

skall gälla — förutom för det fall att rörelse sättes under förvaltning av sysslomän (administratorer), med rätt för dem att teckna firman, eller under likvidation — när enskild näringsidkares rörelse fortsättes av dödsboet efter honom. Då en ändring av nu angiven art även berör spörsmål av firmarättslig natur, har under hand skett samråd med firmautredningen, inom vilken utredning pågår arbete med revision av firmalagstiftningen. Enligt vad som inhämtats skulle ett genomförande av ifrågakvarande ändring icke medföra någon olägenhet för firmautredningens fortsatta arbete.

7. Villkor för rätten att driva viss allmänfarlig verksamhet

I § 7 mom. 1 NFF föreskrives, att fabrik, där för tillverkningens åstadkommande fordras kemisk behandling och där felaktigt förfarande kan medföra eldfara eller våda för liv och hälsa, icke må drivas av annan än den, som antingen själv äger tillförlitligen intygad skicklighet att förestå sådan fabrik eller ock visar sig hava därtill antagit annan person med sålunda vitsordad insikt i yrket.

I 1930 års utkast anfördes beträffande denna bestämmelse att kontroll från registreringsmyndigheternas sida på denna punkt i allmänhet icke utövades i nämnvärd utsträckning. Dessa myndigheter hade för övrigt knappast erforderlig kompetens att bedöma farligheten. Efter NFF:s tillkomst hade jämlikt arbetarskyddslagstiftningen införts kontroll genom yrkesinspektion, och dessutom hade särskilda skyddsföreskrifter lämnats i åtskilliga författningar. Någon motsvarighet till § 7 mom. 1 NFF ansågs därför icke längre erforderlig.

Näringsrättsutredningen intog samma ståndpunkt. I motiveringen anfördes bland annat följande. I de fall, där särskilt tillstånd av myndighet erfordrades för rätten att driva viss rörelse, hade myndigheten möjlighet att av en sökande kräva bevis som styrkte hans kunnighet och skicklighet i yrket. Särskilda föreskrifter härom hade ofta ansetts onödiga. I åtskilliga författningar hade dock meddelats bestämmelser om styrkande av skickligheten eller lämpligheten. Efter att ha berört vissa hithörande författningar — avseende bland annat explosiva varor, eldfarliga oljor, vapen och gifter — uttalade näringsrättsutredningen, att då speciallagstiftningen i stor utsträckning innehöll föreskrifter om kompetenskrav för den, som vill driva allmänfarlig verksamhet, något generellt stadgande motsvarande § 7 mom. 1 NFF ej erfordrades i näringslagstiftningen.

Utredningsmannen

Utöver vad som anförts i samband med 1930 års utkast och av näringsrättsutredningen må framhållas, att en viss garanti mot oaktsamhet vid näringsutövning av här ifrågakvarande slag följer även därav att 19 kap. 5 och 8 §§

strafflagen stadgar straff för den som av oaktsamhet eller, i vissa fall, grov oaktsamhet framkallar allmänfara av bland annat den art som avses i § 7 mom. 1 NFF. Nämnas må vidare att, utöver de föreskrifter som omnämns i de berörda förslagen, i hälsovårdsstadgan finns vissa föreskrifter om fabrikers och näringsars inrättande och drivande samt om kontroll i anslutning därtill. I sammanhanget må också framhållas, att den utveckling som ägt rum efter NFF:s tillkomst medfört produktionsförfaranden, där allmänfarligheten torde få anses mer framträdande än vid kemisk behandling, och särskild lagstiftning har också förekommit beträffande sådan verksamhet; exempelvis må erinras om den lagstiftning som gäller beträffande elektriska starkströmsanläggningar och om utvinnande av atomenergi.

Med hänsyn till det anförda torde det icke föreligga skäl att i näringslagstiftningen bibehålla något generellt stadgande om villkor för rätten att bedriva allmänfarlig näringsverksamhet, vare sig denna innefattar kemisk behandling eller annat produktionsförfarande.

8. Näringsidkares skyldighet att anmäla rörelse

Enligt § 9 mom. 1 och 2 NFF skall den, som vill idka näring av den art och omfattning som angives i § 2 samma förordning — alltså grosshandel och försäljning av varor i bod eller från annat upplagsställe samt med biträde av annan än hustru och hemmavarande barn bedriven tillverkning till avsalu av handels- och fabriksarbeten och annan hantering — göra skriftlig anmälan härom och därvid avlämna betyg som kan vara erforderliga på grund av stadganden i §§ 2, 4, 6 och 7, d. v. s. beträffande myndighet och konkursfrihet, makes tillstånd och borgen, förmyndares och överförmyndares tillstånd samt yrkeskunnighet vid viss fabriksrörelse. Anmälan skall göras, i Stockholm hos överståthållarämbetet, i annan stad hos magistraten eller, där sådan icke finnes, hos vederbörande stadsstyrelse samt, då näringen skall utövas å landet, hos länsstyrelsen. — I § 12 NFF finns ett särskilt stadgande om anmälan av vissa till bergshanteringen hörande rörelser. Detta stadgande skall behandlas senare.

Enligt § 10 mom. 1 skall anmälan enligt § 9 anses ha skett, därest firmans anmälan gjorts enligt firmalagen och denna anmälan varit åtföljd av de i § 9 mom. 1 omförmälda betygen. Enligt § 10 mom. 2 skall hos anmälningsmyndigheten föras särskild förteckning över dem som gjort anmälan enligt § 9 men icke upptagits i handelsregistret; förteckningen brukar kallas näringsregistret.

Enligt 1 § firmalagen skall handelsregister föras hos samma myndigheter som enligt NFF har att föra näringsregistret. Envar, som vill idka handel eller annan näring, med vars utövande följer skyldighet att föra handelsböcker, skall enligt 8 § till handelsregistret anmäla firma; dock har från

denna anmälningsskyldighet undantagits fartygsredare och rederier, aktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag, registrerade föreningar samt sparbanker, beträffande vilka register föres enligt andra författningar.

I 1930 års utkast till ny näringslag anfördes i motiven bland annat följande. NFF innebure, att endast vissa mindre näringsidkare, som icke förekom i handelsregistret, vore skyldiga att göra anmälan om rörelsen till näringsregistret. Någon skyldighet att till detta register anmäla inträffade förändringar vore ej föreskriven. Registret saknade dåmera så gott som varje praktisk betydelse. Det föreslogs därför, att endast handelsregister skulle föras och att anmälningsskyldighet icke skulle föreligga annat än beträffande bokföringspliktig rörelse.

I anslutning till det nu nämnda utkastet utarbetades även ett utkast till ändringar i firmalagen. Det nyssnämnda förslaget om upphävande av anmälningsskyldighet till näringsregistret föranledde att i utkastet till ändringar i firmalagen föreslogs stadgande om skyldighet att förete bevis av det slag som avsågs i § 9 mom. 1 NFF. Dock skulle sådan skyldighet icke föreligga beträffande konkursfrihetsbevis och yrkeskunnighetsbevis enligt § 7 mom. 1 NFF, då enligt förslaget till näringslag det icke uppställdes något krav att näringsutövare ej fick vara i konkurstillstånd eller att han — såvitt angick allmänfarlig verksamhet — hade viss yrkesskicklighet.

Näringsrättsutredningen verkställde en undersökning av länsstyrelsernas praxis vid nu ifrågakvarande registrering. Därvid framkom att endast sexton länsstyrelser förde särskilt näringsregister; i hälften av dessa hade ej sökts någon registrering under de senaste tre åren medan i de övriga skedde omkring 80 registreringar årligen. Där något särskilt näringsregister icke fördes, intogs anmälan om icke bokföringspliktig rörelse i handelsregistret.

Näringsrättsutredningen erinrade vidare i sitt betänkande om att förslag om uppläggande av ett enhetligt register i stället för de nu förekommande handels- och näringsregistren hade framförts vid olika tillfällen och var under utredning inom den då pågående varumärkes- och firmautredningen. Näringsrättsutredningen föreslog, att NFF:s nu ifrågakvarande stadganden om anmälan och registrering skulle upphävas. Något register beträffande icke bokföringspliktig näring skulle följaktligen ej längre föras. Bokföringspliktig näring skulle alltjämt anmälas till handelsregistret. Med hänsyn till ett av utredningen framlagt förslag om upphävande av den i § 9 mom. 1 NFF intagna föreskriften att vissa betyg skulle fogas till näringsanmälan, föreslog utredningen att det i stället i 2 § firmalagen skulle intagas stadgande om de betyg som borde avgivas till registreringsmyndigheten. Stadgandet innebar, att vid enskild näringsidkares firmaanmälan enligt 17 § skulle fogas bevis att den anmälande ägde råda över sig själv och sin egendom; för omyndig skulle företets bevis om förmyndarens och överförmyndarens samtycke eller, om rörelsen skulle å den omyndiges vägnar drivas av förmyndaren, bevis om överförmyndarens samtycke. Vad sålunda stadgats skulle,

där fråga var om anmälan enligt 18 § av handelsbolag, äga motsvarande tillämpning i avseende på samtliga bolagsmän.

Näringsrättsutredningen påpekade, att förslaget om upphävande av anmälningsskyldigheten beträffande icke bokföringspliktig rörelse skulle beträffande förmynderskapslagstiftningen kunna få vissa konsekvenser och anförde härom följande. Enligt 15 kap. 13 § föräldrabalken skulle överförmyndarens samtycke inhämtas om förmyndaren ville låta den omyndige idka handel eller näring »som efter vad därom är stadgat ej må drivas utan tillstånd av offentlig myndighet eller särskild anmälan». Det finge anses tveksamt om under uttrycket »särskild anmälan» skulle inbegripas jämväl anmälan enligt § 9 mom. 1 och 2 NFF. I varje fall finge NFF:s näringsregister med hänsyn till sin ringa omfattning anses vara nära nog betydelselöst i detta sammanhang.

Utredningsmannen

Spörsmålet om näringsidkares i NFF stadgade skyldighet att anmäla rörelse och om registrering av anmälningarna torde böra bedömas från två synpunkter, nämligen dels om det föreligger något praktiskt behov av register av ifrågavarande slag, dels om det är behövt att från myndighets sida sker kontroll att den som vill idka näring uppfyller stadgade villkor för rätt till näringsutövning.

Såsom anförts av tidigare utredningar torde det s. k. näringsregistret icke ha någon större betydelse som register betraktat. Uppgifter om bokföringspliktiga rörelser inflyter i handelsregistret, och särskilt register över icke bokföringspliktiga rörelser torde utan olägenhet kunna avvaras.

Vad angår frågan om behovet av kontroll att näringsidkare är behörig att idka näring innebär de i utredningar tidigare framlagda förslagen, att någon särskilt anordnad kontroll icke vidare skall förefinnas, när fråga är om icke bokföringspliktig näring. Med hänsyn till den ringa omfattning näringsregistret nu har, torde detta icke vara ägnat att väcka betänkligheter. När det gäller bokföringspliktig näring avses i de berörda förslagen, att kontroll beträffande behörigheten skulle ske i samband med registrering av firmaanmälan enligt firmalagen. I enlighet härmed förordades, att vid upphävande av den i § 9 mom. 1 NFF intagna föreskriften om att vissa betyg skulle fogas till näringsanmälan borde stadgas, att erforderliga betyg i stället skulle fogas till firmaanmälan.

I fråga om skyldigheten att ingiva berörda betyg må framhållas, att föreendet av betygen utgör villkor för att näringsanmälan enligt NFF skall godtagas. Av formuleringen i § 10 mom. 1 NFF följer däremot icke att, om vederbörliga betyg saknas, registrering av firmaanmälan skulle vägras. Något uttryckligt stadgande om att firmaanmälan måste vara åtföljd av sådana betyg finns icke. Emellertid har i praxis vägrats registrering även av firma-

anmälan, när det icke styrkts, att sökanden är behörig att idka näring.¹ Då grunden härför, som nämnts, icke torde kunna sökas i NFF, kan en förklaring vara, att 3 § fimalagen — vari föreskrives bl. a. att registrering i handelsregister skall vägras om den anmälände icke iakttagit de föreskrifter som finns för varje särskilt fall stadgade — ansetts innebära, att registrering av firmaanmälan skall vägras om den anmälände ej visar sig besitta de kvalifikationer som enligt andra författningar erfordras för rätt att idka näring.² Då i varje fall i praxis firmaregistrering enligt fimalagen sker först efter kontroll i nämnda avseenden, torde ett upphävande av §§ 9 och 10 NFF icke i och för sig behöva föranleda särskilt stadgande om skyldighet att vid firmaanmälan skall fogas sådana betyg.

Med tanke på dem som har att göra anmälan enligt fimalagen torde det emellertid vara av värde om klara bestämmelser finns rörande de betyg som bör ingivas. Med nuvarande ordning uppstår knappast några problem, då näringsidkarna i regel torde göra näringsanmälan och firmaanmälan genom en och samma handling och därvid bifoga de betyg som enligt § 9 mom. 1 NFF skall åtfölja näringsanmälan. Efter ett upphävande av stadgandena om näringsanmälan, skulle det bli mera märkbart att fimalagen saknar föreskrifter om de betyg som — redan enligt gällande praxis — är erforderliga för att firmaanmälan skall registreras. Föreskrifter härom torde därför böra införas.

På grund av det anförda föreslås, att NFF:s stadganden om anmälningskyldighet och registrering upphäves. Vidare föreslås, att till komplettering av fimalagens bestämmelser införas föreskrifter om de betyg som skall fogas till firmaanmälan. Med hänsyn till den förestående revisionen av fimalagstiftningen torde sistnämnda föreskrifter lämpligen kunna tills vidare utfärdas i administrativ ordning. Rörande föreskrifternas närmare innehåll må anföras följande. Till följd av vad som föreslagits i det föregående bör enskild näringsidkares firmaanmälan åtföljas av bevis att näringsidkaren är myndig eller, om näringsidkaren är omyndig, bevis om förmyndarens och överförmyndarens samtycke; skall rörelse å omyndigs vägnar drivas av förmyndare, bör företes bevis om överförmyndarens samtycke. Göres firmaanmälan av gift kvinna, vars äktenskap ingåtts före år 1921, bör företes antingen bevis att mannen lämnat tillstånd till näringsutövningen och iklätt sig ansvarighet för de förbindelser hon i och för rörelsen kan komma att ingå, eller bevis att sådana åtgärder från mannens sida icke erfordras; sistnämnda förhållande är för handen, om nya giftermålsbalken gjorts tillämplig i fråga om makarnas förmögenhetsförhållanden eller om hustrun icke sammanlever med mannen. Vad angår konkurs har i det före-

¹ RÅ 1913: 92, 1915 not F 89 och 536, 1926 not H 78, 1952 not H 2, 1955 not H 59; i fallet 1915 not F 351 blev dock en anmälan godtagen som firmaanmälan men ej som näringsanmälan.

² I den förut nämnda, av O. Hægström utarbetade kommentaren till fimalagen hävdas, att 3 § har den nu angivna innebörden.

gående föreslagits, att konkursgäldenär ej skall vara berättigad att idka näring, med vars utövande följer bokföringsskyldighet. Följaktligen bör firmaanmälan vara åtföljd även av bevis att näringsidkaren icke är i konkurstillstånd. — Med hänsyn till att enligt praxis¹ utlänning anses skyldig att vid firmaanmälan styrka, att han är behörig att idka näring här i riket, torde föreskrift även härom böra intagas i författningen.

När det gäller firmaanmälan av handelsbolag bör beträffande envar av bolagsmännen företes bevis av innehåll som nyss angivits.

Inom firmautredningen pågår som nämnts arbete med revision av firmalagstiftningen och som ett led däri även med ordningen för registrering av firma. För det sålunda pågående arbetet är det, enligt vad som inhämtats under hand, icke till något hinder, om NFF:s stadganden angående anmälningsskyldighet och näringsregister upphäves, och ej heller om det i samband därmed stadgas att vissa bevis beträffande bokföringspliktiga näringsidkare skall ingivas samtidigt med firmaanmälan.

Förslaget om upphävande av anmälningsskyldigheten enligt § 9 mom. 1 och 2 NFF medför enligt vad som framgår av det anförda ingen egentlig skillnad, när fråga är om bokföringspliktig näring. Anmälan av sådan skall alltjämt ske jämlikt firmalagen. Beträffande sådan icke bokföringspliktig näring som nu omfattas av § 9 NFF kommer däremot anmälningsskyldigheten att bortfalla. Detta har en viss följdverkan beträffande innebörden av 15 kap. 13 § föräldrabalken. Enligt detta stadgande erfordras överförmyndarens samtycke, när av omyndig eller på omyndigs vägnar skall utövas näring, som ej må drivas utan särskilt tillstånd av offentlig myndighet eller särskild anmälan; med särskild anmälan åsyftas jämväl anmälan enligt § 9 NFF.² Det torde dock vara utan större praktisk betydelse om kravet på överförmyndarens samtycke bortfaller beträffande de nu ifrågavarande, icke bokföringspliktiga näringarna.

Vid ett genomförande av förslaget om slopande av näringsanmälan bör en följdändring ske i 38 § KF den 18 maj 1956 om kontroll å ädelmetallarbeten. Enligt denna paragraf gäller nu, att den som angående tillverkning eller försäljning av ädelmetallarbeten gör anmälan till mynt- och justeringsverket därvid skall förete bevis om anmälan enligt 9 § NFF, där sådan anmälan skall äga rum. Stadgandet synes med hänsyn till vad tidigare föreslagits böra ändras sålunda att vid anmälan till mynt- och justeringsverket i stället skall företes bevis om anmälan till handelsregistret. Att även vissa andra ändringar av nu ifrågavarande paragraf bör göras beröres närmare i avsnittet om tillfällighetsförsäljningar.

¹ RÅ 1915 not F 536 och 1955 not H 59.

² Walin, Föräldrabalken sid. 328.

9. NFF:s övriga allmänna stadganden och vissa därmed sammanhängande bestämmelser i andra författningar

§ 8 NFF

Enligt detta stadgande skall vad genom § 1 är stadgat om rättighet att idka handel eller annat näringsfång icke äga tillämpning på vissa närmare angivna näringar. Såsom redan framhållits under punkt 1 i detta kapitel blir ett dylikt stadgande överflödigt i och med att den allmänna näringsfrihetsförklaringen i § 1 utgår. Här skall därför endast beröras ett särskilt spörsmål, som sammanhänger med en av de i § 8 avsedda näringarna, nämligen det under g) i paragrafen nämnda drivandet av mjöl- eller sågkvarnar. Att denna näring undantagits från den i § 1 fastslagna näringsfriheten beror på att verksamheten blivit särskilt reglerad i kungörelsen den 30 december 1863 (nr 76 sid. 1) angående ändring i föreskrifterna rörande villkoren för mjöl- och sågkvarnars anläggande m. m. Enligt denna kungörelse äger envar anlägga samt till eget behov eller andras betjänande begagna mjöl- och sågkvarnar. Anmälan om rörelsen skall dock göras till länsstyrelsen eller i stad till magistraten. För anläggning å viss kronojord fordras tillstånd. I 1930 års utkast uttalades, att denna kungörelse torde sakna praktisk betydelse och borde upphävas. Näringsrättsutredningen föreslog också upphävande av kungörelsen. Något skäl till annan bedömning synes icke heller nu föreligga, och i enlighet härmed har utarbetats förslag till kungörelse om upphävande av ifrågavarande författning.

§ 11 NFF

Detta stadgande innehåller vissa undantag från förordningens tidigare berörda föreskrifter. I den mån därvid åsyftas undantag från föreskrifterna rörande realisation och gårdfarihandel skall stadgandet behandlas i ett följande avsnitt rörande dessa försäljningsformer. Här skall stadgandet beröras endast i de delar det avser även andra slag av näringsutövning. Så är fallet endast med stadgandets första och fjärde stycken.

Enligt första stycket är lantmän befriade från anmälningsskyldighet i fråga om viss tillverkning. Då enligt vad förut anförts den i § 9 mom. 1 och 2 stadgade anmälningsplikten föreslås slopad, blir undantagsstadgandet i § 11 första stycket överflödigt.

Enligt fjärde stycket är vissa statliga och kommunala inrättningar och vissa anstalter helt undantagna från de i förordningens tidigare paragrafer intagna stadgandena, när fråga är om för avsalu bedriven tillverkning. Även denna föreskrift blir med hänsyn till vad i det föregående föreslagits överflödig för framtiden.

En hänvisning till de nu berörda styckena av § 11 NFF förekommer i 1 § kungörelsen den 16 maj 1913 angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter; enligt detta stadgande gäller näm-

ligen för de fall som avses i § 11 första och fjärde styckena NFF undantag från eljest föreliggande skyldighet att avgiva statistiska uppgifter. Den nämnda paragrafen i 1913 års kungörelse bör vid ett upphävande av NFF omformuleras, så att hänvisningen till NFF ersättes med ett uttryckligt angivande av de ifrågavarande undantagsfallen. Därvid synes vissa i § 11 NFF använda, mera ålderdomliga uttryck böra utbytas mot andra. I § 11 första stycket NFF avses sålunda lantmän som med biträde av hustru, hemmavarande barn och tjänstehjon till avsalu förfärdigar fabriks- och hantverksarbeten såsom föremål för husflit. I 1913 års kungörelse synes utan olägenhet kunna angivas, att undantaget från uppgiftsplikten gäller lantmän som med eller utan biträde av annan förfärdigar berörda arbeten såsom föremål för husflit. Vidare nämnes i § 11 fjärde stycket NFF bl. a. sådana för statens och kommunens räkning stiftade inrättningar, vilka avse fattig- eller fängelsevård. Vid en ändring av 1913 års kungörelse torde i stället för de sistnämnda uttrycken böra angivas socialvård och fångvård. I enlighet med vad nu anförts har utarbetats förslag till ändrad lydelse av den berörda kungörelsen.

§ 12 NFF

Enligt detta stadgande gäller, att anmälan om viss till bergshanteringen hörande verksamhet skall göras till bergsöverstyrelsen, d. v. s. numera kommerskollegium. De rörelser som avses är drivande av masugn eller hytta, stångjärnsbruk, manufakturverk eller annan inrättning, vilken avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster och ej är att anse såsom hantverk. Vid anmälan skall bifogas sådana intyg om myndighet m. m., som omförmåles i § 9 mom. 1. Bergsöverstyrelsen skall beträffande anmälningarna förfara på samma sätt som för länsstyrelse är föreskrivet.

Det må anmärkas, att anledningen till det ifrågavarande särskilda anmälningsförfarandet enligt § 12 NFF torde vara att de ifrågavarande inrättningarna, som särskilt skulle registreras, ägde medbestämmanderätt vid utseende av fullmäktige i borgarståndet; själva grunden för stadgandet bortföll sålunda redan genom 1866 års representationsreform.¹

Det torde utan vidare stå klart att — såsom jämväl föreslagits i 1930 års utkast och av näringsrättsutredningen — det ifrågavarande stadgandet kan upphävas.

I det nu behandlade stadgandet angives, att för utövning av däri berörd rörelse skall gälla vad särskilt är stadgat. Därvid åsyftas förordningen den 20 september 1859 (nr 47) angående utsträckt frihet för bergshanteringen.² Förordningen innehåller bland annat föreskrifter om villkoren för rörelsens utövning, varvid enligt 1 § gäller att anmälan om rörelsen skulle göras

¹ Se Hult sid. 58; jämför Matz, Bidrag sid. 12.

² Återgiven och något behandlad i Digman, Gruvrätt sid. 565 f och 19 f.

hos bergsöverstyrelsen, och om förvaltningen av hammarsmeds- och masmästarkassor.

I 1930 års utkast föreslogs, att förordningens 1 § skulle upphävas, då den torde sakna all betydelse och det icke fanns anledning att i näringsfrihets-hänseende behandla järnbruk o. dyl. annorlunda än andra näringar. Näringsrättsutredningen föreslog också upphävande av förordningens 1 §.

Efter remissbehandlingen av 1930 års utkast begärde vederbörande departementschef kommerskollegii yttrande, huruvida den berörda förordningen kunde i sin helhet upphävas. I yttrande den 15 oktober 1931 anförde kommerskollegium, att förordningens bestämmelser dåmera saknade betydelse med undantag för stadgandet i dess 4 § om förvaltning och användning av hammarsmeds- och masmästarkassor; flertalet av dessa kassor hade visserligen upphört, varvid Kungl. Maj:t förordnat om användandet av dess tillgångar, men då åtskilliga av dem ännu bestod, torde vid förordningens upphävande böra föreskrivas, att vad i 4 § stadgats om dessa kassor skulle gälla så länge kassorna ägde bestånd. Enligt vad utredningsmannen inhämtat finns vissa av de berörda kassorna alltjämt kvar.

Med hänsyn till det anförda föreslås, att den berörda förordningen i sin helhet upphäves, dock med övergångsstadgande av den innebörd nyss angivits.

§§ 13 och 14 NFF

De angivna paragraferna innehåller bestämmelser om förening av näringsidkare. I 1930 års utkast och i näringsrättsutredningens betänkande föreslogs utan närmare motivering, att bestämmelserna skulle utgå.

Ett särskilt spörsmål synes böra nämnas i detta sammanhang. Enligt § 14 kan förening av ifrågavarande slag erhålla offentlig myndighets fastställelse å reglemente avseende förvaltningen av föreningens egendom eller dess verksamhet i övrigt. I så fall skall föreningen därom göra anmälan, i Stockholm hos överståthållarämbetet och eljest hos länsstyrelsen.

Genom en dylik fastställelse av reglemente har förening av berört slag ansetts få karaktär av s. k. offentligrättsligt subjekt.¹ De nu ifrågavarande stadgandena i NFF synes dock icke innebära, att föreningarna genom själva fastställelsen skulle erhålla några särskilda offentligrättsliga funktioner. I den mån näringslivets olika organisationer tillagts uppgifter i offentligrättsliga sammanhang,² synes detta ha skett oberoende av om organisationens stadgar fastställts enligt § 14 NFF. Om den i den nämnda paragrafen stadgade möjligheten för förening att erhålla fastställelse å sitt reglemente bortfaller, torde detta sålunda icke medföra någon skillnad i vad angår de uppgifter i offentligrättsligt hänseende som kan anförtros åt ifrågavarande föreningar. Med hänsyn härtill torde stadgandet kunna utgå. Om en för-

¹ Halvar Sundberg, Strödda uppsatser, sid. 23 ff, särskilt sid. 34 och 36 f.

² Jämför Sundbergs nyssnämnda uppsats sid. 51—67.

ening, som redan erhållit fastställelse å sitt reglemente enligt den berörda paragrafen, vill vidtaga ändring av reglementet, bör sådan ändring kunna genomföras utan att fastställelse därå meddelas av den myndighet som ursprungligen fastställt reglementet.

§§ 15 och 17 NFF

De angivna paragraferna innehåller vissa bestämmelser om handelsbetjänte och arbetare i fabrik, hantverk eller annan hantering. Bestämmelserna torde — såsom framhölls redan i den förut berörda propositionen 1932 nr 41 — numera få betraktas som helt föråldrade. I likhet med vad som föreslagits i 1930 års utkast och av näringsrättsutredningen förordas därför att bestämmelserna utgår.

§§ 18 och 21—24 NFF

Paragraferna innehåller de bestämmelser om straffansvar och om rättsgången, som sammanhänger med de näringsrättsliga reglerna rörande svenska rättssubjekt. Ett upphävande av sistnämnda regler leder till att även de straffrättsliga och processuella bestämmelserna skall upphöra att gälla. Enligt vad som anförts i det föregående kan NFF:s allmänna näringsrättsliga regler beträffande svenska rättssubjekt upphävas och härav följer att från de synpunkter som hittills behandlats ifrågavarande bestämmelser kan utgå. Dock må erinras om att i det föregående förordats, att för vissa fall förordningens föreskrifter om gift kvinnas rätt att idka näring liksom därtill anknytande straffbestämmelse övergångsvis skall äga fortsatt tillämpning.

10. Slutanmärkning

Den verkställda undersökningen ger vid handen att NFF:s allmänna bestämmelser rörande svenska rättssubjekts rätt till näringsutövning kan upphävas. Därvid har befunnits att vissa bestämmelser kan utgå utan vidare, medan ett upphävande av andra bestämmelser bör ske endast i samband med att föreskrifter av motsvarande innebörd införes i andra författningar. Om lagstiftningsfrågan löses på sätt nu angivits, medför detta att någon central näringsrättslig författning icke vidare kommer att finnas. Näringsrättsutredningen anförde härom:

Det kan måhända ur lagstiftningsteknisk synpunkt förefalla egendomligt, att vi, om NFF upphäves utan att ersättas av en näringslag, skulle komma att sakna en näringsrättslig författning, innehållande vissa generella regler för näringsrättens utövande. I utländsk rätt och däribland även hos våra nordiska grannländer har man däremot, visserligen i skiftande former och i olikartad omfattning, gått in för systemet med en »code de commerce», vari sammanfattats en stor del av de för näringslivet generellt gällande författningsreglerna. Detta sammanhänger emellertid med en i vårt land sedan lång tid tillbaka rådande

lagstiftningstradition, nämligen att meddela de näringsrättsliga specialbestämmelserna i fristående lagar och författningar. Denna ordning har visserligen medfört den olägenheten, att vår näringslagstiftning generellt sett är i hög grad splittrad och svåröverskådlig samt icke heller i sina principer så enhetligt och konsekvent utformad, som kunde synas önskvärt. Men den hos oss tillämpade ordningen har å andra sidan haft den fördelen att den underlättat tillkomsten av de för våra dagars komplicerade samhällsliv behövligen författningarna för olika grenar av näringslivet. Frågan om en sammanfattande kodifiering av hela vår näringslagstiftning är ett ytterligt vittutseende problem, som självklart icke kan i nu förevarande sammanhang vinna sin lösning men som möjligen kan komma att vinna aktualitet vid en framtida omarbetning av handelsbalken.

Av vad som anförts under punkt 1 i detta kapitel framgår, att det icke ansetts motiverat att ha en allmän näringsrättslig författning endast för att däri få uttömmande angivet de näringar som blivit föremål för inskränkande bestämmelser. Spörsmålet huruvida det kan ifrågakomma att man går ett steg längre och försöker att i en författning sammanföra en större eller mindre del av näringslagstiftningen kan icke anses falla inom ramen för utredningsmannens uppdrag. I sammanhanget må för övrigt erinras om att i propositionen 1932 nr 41 departementschefen uttalade, att tanken på en mera enhetligt ordnad näringslagstiftning genom sammanförande av de på olika författningar splittrade bestämmelserna i ämnet visserligen kunde ur teoretisk synpunkt synas motiverad, men att detta dåmera — sålunda redan 1932 — finge anses praktiskt ogenomförbart på grund av mängden och omfattningen av de specialförfattningar av näringsrättsligt innehåll, som efter hand tillkommit.

Om det med hänsyn till det anförda icke synes böra ifrågakomma att i en allmän näringsrättslig författning söka samla de för särskilda näringsgrenar utfärdade bestämmelserna, kunde likväl tänkas att man i en författning sammanförde sådana stadganden som gällde för näringsutövning i allmänhet eller åtminstone i stort sett för all näringsutövning. En sådan författning skulle emellertid knappast komma att innehålla mer än regler om den betydelse omyndighet och konkurs har i fråga om rätten att idka näring; därjämte kunde möjligen ifrågakomma att i en sådan författning intoges en allmän hänvisning till viss annan lagstiftning, exempelvis om handelsregister och firma samt om bokföringsskyldighet. Det torde dock varken från praktisk eller principiell synpunkt vara av större värde att ha en central näringsrättslig författning med så begränsat innehåll. Med hänsyn härtill och då de erforderliga reglerna om allmänna villkor för rätten att idka näring väl låter sig infogas i andra författningar, finner utredningsmannen att det icke från systematisk synpunkt är ägnat att väcka betänkligheter om ändringar genomföres på sätt i det föregående förordats.

III. Utländska rättssubjekts rätt till näringsutövning här i riket

1. Gällande bestämmelser samt tidigare ändringsförslag

NFF:s bestämmelser om utlännings näringsutövning

Den rätt till näringsutövning, varom stadgas i § 1 NFF, tillkommer svensk man eller kvinna, d. v. s. den som har svenskt medborgarskap. För fysisk person, som icke är svensk medborgare, gäller i avseende på rätten till näringsutövning bestämmelserna i §§ 25—31 NFF, vilka sammanförts under rubriken »Om den rätt till idkande av handel eller annat näringsyrke, som kan förvärfvas av utlänning».

En del av de nämnda stadgandena reglerar vissa särskilda näringar — redande i skepp, gårdfarihandel m. m. — medan i § 26 mom. 1 ges allmänna regler för ett mer vidsträckt näringsområde, nämligen beträffande handels- och fabriksrörelse, hantverk och annan hantering. Till en början skall här behandlas de sistnämnda reglerna.

Enligt NFF i dess ursprungliga lydelse skulle det bero på särskild prövning i varje fall, om utländsk man eller kvinna, som erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd att i riket vistas, fick här idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. Vid ansökning därom skulle fogas myndighetsbevis, frejdbetyg samt säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år. Skulle handel, fabriks- eller hantverksrörelse idkas i stad, kunde överståthållarämbetet eller länsstyrelsen meddela tillstånd; där anledning förekom mot bifall till ansökningen, borde emellertid ärendet hänskjutas till Kungl. Maj:ts avgörande. Gällde ansökningen utövande av näringsyrke i köping eller på landet, underställdes densamma alltid Kungl. Maj:ts omedelbara prövning. Genom KF den 20 juni 1879 infördes den ändringen att frågan huruvida utlänning skulle äga här i riket idka de nu ifrågavarande näringarna alltid skulle bero på prövning av Kungl. Maj:t. Vidare stadgades bl. a. att ansökning om tillstånd skulle innefatta uppgift på den stad, köping eller ort å landet, där rörelsen eller hanteringen skulle idkas, ävensom huruvida sökanden önskade att utom den ort, där hans bosättning skulle ske, själv eller genom annan kringföra och annorlunda än å marknad till salu utbjuda varor. Bestämmelsen om uppgift å tilltänt försäljning utom bosättningsorten borttogs genom KF den 23 september 1887 i samband med att nya regler om gårdfarihandel infördes. Genom KF

den 24 maj 1918 upphävdes föreskriften att utlännigen vid ansökan skulle foga frejdbetyg.

Enligt nuvarande § 26 mom. 1 NFF gäller sålunda, att utlännings rätt att här i riket idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering skall vara beroende på tillståndsprövning. Eftersom NFF endast reglerar de nyss angivna arterna av näringsverksamhet samt i särskilda bestämmelser viss transportverksamhet (§§ 25 och 27) och viss verksamhet, som avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster (§ 27), är det åtskilliga näringsgrenar som faller utanför NFF:s tillämpningsområde. I den mån det icke heller i annan författning stadgas inskränkningar i rätten att utöva sådan näring, anses utlänningar fritt kunna ägna sig däråt. Då näringslivet sedan NFF:s tillkomst undergått en stark utveckling, varunder bl. a. åtskilliga nya verksamhetsformer uppkommit, kan det ibland vara svårt att bedöma om vissa nu förekommande näringsgrenar faller under NFF:s tillämpningsområde eller icke. Beträffande åtskilliga näringar har dock denna fråga blivit löst genom praxis¹, varvid både Kungl. Maj:ts beslut i tillståndsärenden och domstolarnas avgöranden i mål om olaga näringsutövning varit av betydelse. Till näringsidkande i NFF:s mening har härvid hänförs även vissa näringsgrenar, som knappast avspeglas i förordningens ordalag. Som exempel på näringar, varå NFF ansetts tillämplig, kan anföras bryggeri-, slakteri-, bageri-, kafé-, konditori-, pensionats-, boktryckeri-, maskinskrivningsbyrå-, tvättinrättnings-, bilreparations-, turistbyrå-, express- och åkerirörelse samt verksamhet som arkitekt, byggmästare, murarmästare, hissinstallatör, fastighetsförvaltare, fastighetsmäklare, skeppsmäklare, revisor, reklamtecknare, fotograf, pianostämmare, tandtekniker, massör, frisör och manikurist.

NFF har däremot icke ansetts tillämplig på verksamhet som är att hänföra till den s. k. urproduktionen och till den immateriella produktionen. Till urproduktionen räknas verksamhet, som går ut på att frambringa naturalster och råämnen, och följaktligen har utanför NFF ansetts falla sådana näringar som jordbruk, skogsbruk, gruvsdrift, jakt och fiske. Normalt är en till urproduktionen hänförlig verksamhet förbunden med en viss försäljningsverksamhet och ofta också med en viss förädling av frambragta alster och råämnen. Därest de sistnämnda momenten blir mera framträdande, har detta ibland medfört att näringsutövningen ansetts underkastad NFF:s bestämmelser. Så har exempelvis varit fallet beträffande handelsträdgårdsrörelse, hönsuppfödning, pälsdjursuppfödning, sågverksrörelse utan samband med jordbruk, tegelstenstillverkning i större omfattning, upptagande och försäljning av brännrot samt tillverkning av makadam för försäljning. — Till den immateriella produktionen som faller utanför NFF:s tillämpningsområde räknas främst vetenskaplig och konst-

¹ En översikt över denna praxis har lämnats i Matz, Bidrag, sid. 9 ff.

närlig verksamhet,¹ fullgörande av personliga tjänster såsom läkare och lärare samt konsultativ verksamhet såsom expert o. dyl. Grunderna för gränsdragningen mellan en del hit hänförliga yrken och vissa yrken, som enligt det tidigare sagda ansetts falla under NFF, kan ibland vara svåra att angiva. Utanför NFF:s tillämpningsområde har vidare ansetts falla handelsagenturer, vilkas verksamhet går ut på upptagande av order för framtida leverans från utlandet.² Om handelsagenten dessutom här tar direkt befattning med de varor som levereras, torde dock rörelsen bli tillståndspliktig (jämför NJA 1936: 456). Enligt lagen den 9 juni 1950 om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket skall generalagent för sådan rörelse ha förvärvat rätt att inom riket idka handel eller annat näringsyrke.

För att NFF skall bli tillämplig kräves — förutom att själva näringsfånget är av sådan art som avses i förordningen — att utövaren bedriver verksamhet såsom självständig företagare³ och yrkesmässigt. Med kravet på yrkesmässighet sammanhänger också det förhållandet att utanför NFF ansetts falla sådan verksamhet som går ut på att allenast för utövarens eget behov framställa produkter, verkställa reparationer o. dyl.

I anslutning till vad nu sagts om NFF:s tillämpningsområde må även erinras om att — enligt vad som anförts inledningsvis i kapitel II — NFF ansetts tillämplig på den som är delägare i svenskt handelsbolag vilket idkar i förordningen avsedd näring; härav följer att utländsk bolagsman i svenskt handelsbolag är skyldig att söka tillstånd enligt NFF om bolagets verksamhet är sådan att den omfattas av förordningens bestämmelser. I det nyssnämnda kapitlet har också framhållits att NFF gäller även i det fallet att efter näringsidkarens död verksamheten fortsättes för dödsbodeläggares räkning. Spörsmålet om NFF:s tillämplighet på sådana juridiska personer som har utländsk nationalitet kommer att beröras i det följande.

De villkor som måste vara uppfyllda för att utlänning skall kunna er-hålla Kungl. Maj:ts tillstånd till näringsutövning enligt § 26 mom. 1 NFF är enligt stadgandets ordalydelse att han är myndig och att han ställt vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år; Kungl. Maj:t har icke tillagts någon dispensbefogenhet i dessa hänseenden. Därutöver har i praxis, utan stöd av uttrycklig bestämmelse i NFF, fordrats att sökanden visar att han icke är försatt i konkurstillstånd. NFF uppställer ej heller något uttryckligt krav på att utlänningen för att få

¹ Konsthantverk har däremot ansetts falla inom NFF:s tillämpningsområde, varvid bl. a. tillmätts betydelse att vid ifrågovarande verksamhet konstföremål tillverkats i serie (jämför Matz, Bidrag, sid. 12 f).

² Jämför prop. 1887 nr 35 sid. 5, Matz, Bidrag, sid 35 not 1, Näringsrättsutredningens utkast till lag om näringsregister 1950, sid. 8, Berglund sid. 143 f och Michaeli i Festskrift för Svenska Handelsagenters förening 1944, sid. 164.

³ Att gränsdragningen mellan verksamhet såsom självständig företagare och viss annan verksamhet ibland kan vara tveksam — bl. a. när det gäller betingsarbete — har närmare behandlats av Matz (Bidrag, sid. 15); jämför även SOU 1951: 42, sid. 272 ff.

tillstånd skall vara bosatt här i landet. I praxis har emellertid som en huvudregel gällt, att så skall vara fallet, och vanligen har därvid fordrats viss tids vistelse härstädes, i allmänhet två år. Detta upprätthålles dock icke undantagslöst, utan man har, särskilt under senare år, gjort avsteg härifrån. Detta har främst förekommit, när fråga varit om medborgare i de nordiska grannländerna och vissa kategorier av flyktingar. Undantagsvis har tillstånd till näringsutövning också beviljats utlänning, som icke är bosatt och ej heller ämnar bosätta sig här i landet. I sådant fall brukar vid tillståndet fogas det villkoret, att näringsidkaren, så länge han bor utrikes och begagnar sig av tillståndet, skall ha ett här i riket bosatt ombud som är svensk medborgare.

Den formella gången vid behandlingen av ansökningsärenden enligt § 26 mom. 1 är följande. Ansökningen, som skall innefatta uppgift på den stad eller ort på landet där rörelsen eller hanteringen skall idkas, skall göras i Stockholm hos överståthållarämbetet och i andra orter hos länsstyrelsen. Vid ansökningen skall fogas bevis att de ovan berörda formella kraven är uppfyllda. Sedan ytterligare upplysningar om den sökande, där sådana finnes nödiga, ävensom vederbörandes förklaringar blivit infordrade, skall överståthållarämbetet eller länsstyrelsen med eget utlåtande insända handlingarna till vederbörande departement, vilket numera är handelsdepartementet. Är utlänningen bosatt här i landet, inhämtas regelmässigt yttrande från statens utlänningskommission. Därefter avgöres ärendet av Kungl. Maj:t. Om de formella kraven är uppfyllda och inga allvarligare anmärkningar kan riktas mot sökandens person, blir ansökningen i regel bifallen. Någon egentlig prövning huruvida den med ansökningen avsedda verksamheten är behöfvlig eller önskvärd sker knappast numera. Ej heller sker något bedömande av sökandens kompetens för den sökta verksamheten. Gäller ansökningen verksamhet, som är underkastad särskild reglering, göres tillståndet beroende av den särskilda prövning som sålunda är föreskriven.

NFF innehåller ingen uttrycklig regel huruvida Kungl. Maj:t när som helst kan återkalla ett meddelat näringsstillstånd. Däremot finns i fråga om sådant tillstånd till ambulerande hantverksrörelse, varom stadgas i § 26 mom. 3, föreskrivet, att tillståndet kan av den myndighet, som meddelat tillståndet, återkallas när helst skälig anledning därtill förekommer. Emellertid läser Kungl. Maj:t vara oförhindrad att återkalla ett näringsstillstånd, även om utlänningen ej givit någon direkt anledning härtill, särskilt som Kungl. Maj:ts tillstånd städse plägar lämnas med förbehållet att gälla tills vidare. I praxis har återkallelse, i de få fall där dylik förekommit, endast skett där särskilt skäl till en sådan åtgärd förelegat och i så fall på framställning av länsstyrelsen.

Förutom de nu berörda reglerna i § 26 mom. 1 NFF, avseende ett mera vidsträckt näringsområde, innehåller NFF som nämnts vissa regler angående en del särskilda näringsgrenar.

Beträffande drivande av masugn eller hytta, stångjärnsbruk, manufakturverk eller annan inrättning, som avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster och ej är att anse såsom hantverk, gäller enligt § 27, att ansökan om tillstånd, ställd till Kungl Maj:t och åtföljd av bevis att sökanden är myndig, skall ingivas till bergsöverstyrelsen, d. v. s. numera kommerskollegium, som därvid förfar på samma sätt som i § 26 är föreskrivet beträffande länsstyrelsen.

Rörande transportverksamhet finns vissa föreskrifter i §§ 25 och 29. Enligt den förstnämnda paragrafen är det utlänning medgivet att reda i skepp, dock att utlänningens andel icke må sträckas utöver en tredjedel av fartygets dräktighet och att utlänning ej må antagas till huvudredare för fartyg. Enligt § 29 är utlänning, som fått tillstånd att idka handel eller annat yrke, även berättigad att föra varor såväl emellan inrikes orter som till eller från utrikes ort. Därest transportverksamheten icke är förbunden med annan näringsutövning utan bedrivs som självständig rörelse, har, såsom framgår av den nyss lämnade översikten över praxis, tillstånd ansetts erforderligt.

Särskilda regler har vidare givits beträffande gårdfarihandel, realisation och ambulatorisk hantverksrörelse (§ 26 mom. 2 och 3). Dessa regler beröres närmare i kapitel IV.

Utöver vad nu sagts innehåller NFF beträffande utlänningarna en regel om förnyande av säkerhet för utskylder (§ 28), ett allmänt stadgande av innebörd att, där ej särskilda föreskrifter meddelats beträffande utlänningar, förordningens övriga bestämmelser skall gälla i tillämpliga delar (§ 30) samt straffbestämmelse (§ 31).

1955 års lagstiftning om utländska juridiska personers näringsutövning

Det är tveksamt huruvida NFF:s regler angående utlänningar ursprungligen gällt även beträffande utländska juridiska personer. Frågan har behandlats i samband med införandet av lagen den 3 juni 1955 om rätt för utländska bolag och föreningar att idka näring här i riket. Under förarbetena till denna lag uttalades,¹ att i fråga om utländsk juridisk person innebörden av NFF väl ej vore alldeles klar, men att man torde få utgå ifrån att sådan person i allmänhet ej hade möjlighet att här driva näring, som avses i NFF, annorledes än genom särskilt bildat svenskt rättssubjekt. Det framhölls dock att i speciallagstiftningen finnes exempel på att åt Kungl. Maj:t inrymts befoget att meddela utländsk juridisk person rätt att här i riket idka visst slag av rörelse. Enligt lagen den 30 maj 1916 om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag — den s. k. inskränkningslagen som närmare beröres nedan — gäller sålunda att Kungl. Maj:t kan bevilja utländska juridiska personer rätt att förvärva eller bear-

¹ Prop. 1955 nr 87 sid. 22 f och 50.

beta inmutad mineralfyndighet eller idka gruvdrift. Vidare stadgas i lagen den 9 juni 1950 om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket, att sådan anstalt under förutsättning av Kungl. Maj:ts tillstånd äger att här i riket driva försäkringsrörelse genom generalagent såsom syssloman och i övrigt under de villkor som närmare framgår av lagen; försäkringsrörelse anses dock vara en verksamhet som icke är hänförlig under NFF. Det kräves likväl enligt 1950 års lag att generalagenten har förvärvat rätt att inom riket idka handel eller annat näringsyrke.

Genom den nyssnämnda lagstiftningen år 1955 öppnades emellertid möjligheter för utländska bolag och ekonomiska föreningar att här idka näring genom avdelningskontor med självständig förvaltning (filial). Genom lagen har skapats ett alternativ till den av utländska juridiska personer eljest antitade metoden med särskilda svenska dotterbolag. Rätten att använda filialformen är emellertid beroende på tillstånd av Kungl. Maj:t, och Kungl. Maj:t kan förbinda tillståndet med särskilda villkor och föreskrifter. Filial för ett utländskt företag skall stå under ledning av en verkställande direktör som är myndig och bosatt här i riket. Verkställande direktören skall vara utrustad med en vidsträckt fullmakt att tala och svara för företaget och skall vara underkastad ett omfattande ansvar för verksamheten här. Det utländska företaget skall i vad angår filialen ställa sig svensk lag och författning till efterrättelse. I alla av filialens näringsverksamhet här i riket härflytande rättsförhållanden skall företaget lyda under svensk lag samt vara pliktigt att svara inför svensk domstol och underkasta sig svensk myndighets avgörande.

I samband med införandet av 1955 års lag upptogs i NFF ett nytt stadgande under § 32 av innehåll att utländska bolag och föreningar, vilka efter vad därom särskilt är stadgat vunnit registrering av filial här i riket, må genom filialen här idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. Efter 1955 års reform måste NFF:s innebörd anses vara att det gäller förbud för utländska juridiska personer att i annan ordning än som anges i 1955 års lag idka sådan näring som avses i NFF.

Andra föreskrifter angående utländska rättssubjekts näringsutövning

Föreskrifter om utländska rättssubjekts rättsställning i vissa hänseenden, som gäller eller har samband med rätten till näringsutövning, är meddelade även i ett flertal andra författningar. Såsom framgår av nedanstående översikt över viktigare författningar med sådant innehåll har i olika sammanhang stadgats, att utländskt rättssubjekt icke alls eller allenast efter särskilt tillstånd äger inneha vissa uppdrag, bilda vissa rättssubjekt, utöva viss verksamhet eller förvärva viss egendom. I den mån förbud har stadgats innehåller författningarna i vissa fall bestämmelser att Kungl. Maj:t eller särskilt angiven myndighet kan medgiva undantag.

Att utländsk försäkringsanstalt kan erhålla rätt att driva *försäkringsrörelse* här i riket har nyss berörts.

Enligt lagen den 30 juni 1960 om förbud i vissa fall mot *verksamhet på hälso- och sjukvårdens område* är det förbjudet för den som ej är svensk medborgare att mot ersättning undersöka annans hälsotillstånd eller behandla annan för sjukdom eller därmed jämförligt tillstånd genom att vidtaga eller föreskriva åtgärd i förebyggande, botande eller lindrande syfte. Vad sålunda stadgas skall dock enligt lagen ej utgöra hinder för den som ej är svensk medborgare att åt allmänheten utprova glasögon eller andra optiska hjälpmedel för seendet. Lagens förbud gäller emellertid ej den som innehar behörighet att utöva läkaryrket eller som eljest är i sin verksamhet på hälso- och sjukvårdens område ställd under medicinalstyrelsens tillsyn.

Lagen den 30 juni 1960 om behörighet att utöva *läkaryrket* stadgar, att sådan behörighet skall tillkomma den som är legitimerad såsom läkare eller erhållit vissa förordnanden eller i viss ordning meddelats begränsad behörighet att utöva läkaryrket. Svenskt medborgarskap utgör icke villkor för erhållande av legitimation eller behörighet enligt lagen i övrigt. För att utöva verksamhet som *tandläkare* fordras i princip legitimation och sådan kan lämnas endast svensk medborgare. Den som icke har svensk legitimation kan dock genom särskilt tillstånd eller genom att han utnämnes eller förordnas till vissa befattningar förvärva behörighet att utöva verksamhet såsom tandläkare (lagen den 18 maj 1951 om behörighet att utöva tandläkarkonsten). För rätt att hålla *apotek* kräves, förutom Kungl. Maj:ts privilegium, legitimation såsom apotekare. Sådan legitimation kan av medicinalstyrelsen meddelas för svenska medborgare (7 § instruktionen för medicinalstyrelsen). Vissa åtgärder avseende behandling av djur är förbehållna *veterinärer* (lagen den 19 maj 1944 om djurskydd m. fl.). Behörighet att utöva veterinärkonsten tillkommer den som är legitimerad såsom veterinär, men sådan behörighet kan också förvärfvas genom särskilt tillstånd, utnämningar m. m. på likartat sätt som enligt vad nyss sagts gäller beträffande tandläkare (37 § allmänna veterinärinstruktionen). Legitimation såsom veterinär meddelas för svenska medborgare av veterinärstyrelsen (2 § instruktionen för veterinärstyrelsen).

Enligt 8 kap. 2 § rättegångsbalken kan endast den, som är svensk medborgare, antagas till ledamot av advokatsamfundet. Endast ledamot av advokatsamfundet har rätt till titeln *advokat*; någon möjlighet för utlänning att genom dispens få denna rätt föreligger ej. Till offentlig försvarare skall enligt 21 kap. 5 § rättegångsbalken förordnas advokat; dock må, enligt 27 § lagen om införande av nya rättegångsbalken, vid de domstolar Kungl. Maj:t bestämmer till offentlig försvarare utses även annan lämplig person, som avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. Enligt 12 kap. 2 och 22 §§ samt 21 kap. 3 § rättegångsbalken

skall i regel den som av part anlitas såsom rättegångsombud, rättegångsbiträde eller enskild försvarare vara svensk medborgare med hemvist inom riket. Om domstolen finner det lämpligen kunna ske, må dock även annan brukas för sådant uppdrag.

Enligt 2 § mäklarordningen den 9 juni 1893 må till *mäklare* ej antagas annan än den, som är svensk medborgare. Författningen är dock upphävd i vad den avser fastighetsmäklare, och för dessa gäller enligt KK den 30 juni 1947 om auktorisation av fastighetsmäklare att auktorisation kan meddelas envar, som uppfyller vissa kvalifikationskrav.

I fråga om rätten att giva eller medverka vid *offentlig föreställning* gäller — förutom att utlänning har att iakttaga bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster — att utlänning, som är bosatt i riket, kan genom att ställa säkerhet för utskylder till stat och kommun under tre år förvärva samma rätt, som tillkommer här bosatt svensk medborgare (1 § 1 mom. KK den 31 december 1913 angående rätt för bl. a. utlänning att här i riket giva offentlig föreställning m. m. samt att därvid medverka). Har sådan säkerhet icke ställts eller är utlänningen icke bosatt här, kräves särskilt tillstånd i den ordning som stadgas i 1 och 2 §§ samma kungörelse samt 4 § 4 och 5 mom. KF den 23 oktober 1908 angående bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter. Därjämte har sådan utlänning att erlagga i sistnämnda KF stadgade avgifter.

Tryckfrihetsförordningen innehåller vissa föreskrifter som i förevarande sammanhang bör uppmärksammas. Enligt dess 14 kap. 5 § är, såvitt ej annat följer av förordningen eller annan lag eller författning, utlänning såsom tryckfrihetsrättsligt subjekt likställd med svensk medborgare. Emellertid anger förordningen vissa fall då utlänning icke är behörig, nämligen såsom ägare av periodisk skrift, utgivare av periodisk skrift och ställföreträdare för denne samt juryman (5 kap. 1, 2 och 9 §§ samt 12 kap. 5 §). I övrigt inskränker förordningen icke utlännings verksamhet på tryckfrihetsområdet, men såsom framgår av 14 kap. 5 § kan inskränkning följa av annan författning. En sådan inskränkning ligger i att § 26 NFF också omfattar drivande av tryckeri och bokhandel, ty undantagsbestämmelsen i § 8 a) har icke avseende å utläningar. Kungl. Maj:t har också i praxis ansett att tillstånd enligt § 26 mom. 1 NFF erfordras för utlänning som vill utöva sådan verksamhet.

I 1 § KF den 20 juni 1935 om kontroll över *tillverkningen av krigsmateriel* stadgas, att tillstånd till dylik tillverkning — därest icke fråga är allenast om tillverkning i ringa omfattning — ej kan meddelas för annan än svensk medborgare, svenskt handelsbolag, däri ej finnes utländsk bolagsman, eller svenskt aktiebolag, vari utländskt inflytande är på visst sätt begränsat.

Enligt 4 § KF den 29 december 1949 angående *handel med skrot, lump och begagnat gods* förutsättes för utlännings rätt till sådan handel att han erhållit tillstånd enligt NFF. Däremot behöver utlänning icke, såsom

svenska medborgare, söka särskilt tillstånd i den ordning som stadgas i skrothandelsförordningen. Enligt åtskilliga andra författningar som avser *handel eller tillverkning, underkastade allmänt tillståndstvång*, förutsättes däremot för utlännings vidkommande tillstånd både enligt NFF och — liksom för svenska medborgare — enligt den särskilda författningen. Detta framgår därav att i författningarna anges att tillstånd kan meddelas endast den som är berättigad att idka handel respektive tillverkning i allmänhet (t. ex. 28 § vapenförordningen, 10 och 22 §§ KF den 10 juni 1949 om explosiva varor och 11 § KF den 7 oktober 1921 angående eldfarliga oljor).

Vidare finns bestämmelser som inskränker utlännings möjligheter att här idka *sjöfart med svenskt fartyg*. Sålunda äger utlännning icke vara huvudredare för svenskt fartyg (§ 25 NFF och 1 § sjölagen). Av sistnämnda lagrum framgår vidare, att fartyg för att anses såsom svenskt skall antingen till minst två tredjedelar ägas av svenska undersåtar eller ock tillhöra aktiebolag vars styrelse har sitt säte i riket och består av aktieägare, som är svenska undersåtar. Vidare gäller enligt 5 § sjölagen, att andel i fartyg ej utan samtliga delägars medgivande må överlätas till någon, som icke är svensk undersåte, därest till följd av sådan överlåtelse fartyget skulle upphöra att vara svenskt. Överlåtelse i strid mot vad sålunda är stadgat är ogill. Någon dispensrätt för Kungl. Maj:t finns ej i fråga om tillämpningen av 1 och 5 §§ sjölagen. — I detta sammanhang må också nämnas, att enligt gällande befälsförordning av den 12 juni 1936 för behörighet att utöva befäl å handelsfartyg eller fiskefartyg fordras bl. a. att vederbörande är svensk medborgare (3 §); för erhållande av behörighetsbevis såsom befäl enligt förordningen fordras likaledes svenskt medborgarskap (12 §). Dispensmöjlighet finns i viss utsträckning.

Beträffande *sjöfart med utländskt fartyg* gäller att inrikes trafik mellan orter vid rikets kuster (kustfart) eller orter vid inlandsvatten (insjöfart) icke får bedrivas med andra främmande fartyg än sådana, som genom överenskommelse med främmande makt blivit i detta hänseende likställda med svenska fartyg (Kungl. förklaringen den 28 februari 1726 över förordningen den 10 november 1724 angående de främmandes fart på Sverige och Finland — det s. k. produktplakatet — samt 128 och 216 §§ tullstadgan den 7 oktober 1927). Genom årligen meddelade beslut plägar Kungl. Maj:t bemyndiga sjöfartsstyrelsen att tills vidare under det kommande året i särskilda fall medgiva undantag från ifrågavarande förbud. (Senaste bemyndigande se Generaltullstyrelsens meddelanden 1962 nr 1.)

Beträffande utlännings rätt att här idka *civil luftfart* gäller regler som är tämligen likartade med bestämmelserna angående sjöfarten. Här om stadgas i KF den 26 maj 1922 om luftfart och i luftfartslagen den 6 juni 1957. I dessa författningar finns bl. a. stadganden dels om förutsättningarna för att luftfartyg skall anses ha svensk nationalitet (4 och 6 §§ i förordningen; 2 kap. 2, 12 och 14 §§ i lagen), dels därom att luftfartyg av främ-

mande nationalitet endast under vissa förutsättningar må användas i luftfart inom svenskt område (3, 4 och 15 §§ i förordningen, 1 kap. 2 § i lagen), dels ock om hinder för utlänning att här bedriva inrikes luftfart (7 kap. 3 § i lagen).

I fråga om *rätten att bedriva fiske* såsom näring gäller icke några allmänna näringsrättsliga bestämmelser. Den civilrättsliga regleringen i lagen den 1 december 1950 om rätt till fiske innehåller emellertid vissa stadganden om utlännings rätt till fiske i svenskt vatten. Enligt lagens 4 och 21 §§ är utlänning, som sedan minst två år är stadigvarande bosatt här i riket, likställd med svensk medborgare med avseende å fiske i allmänt vatten samt fiske i enskilt vatten enligt föreskrifterna i 6—20 §§. Annan utlänning må enligt 4 och 21 §§ bedriva fiske i allmänt eller enskilt vatten endast i den mån Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer så medgiver. Utöver vad nu sagts gäller enligt 5 §, att utlänning oberoende av tillstånd äger fiska i enskilt vatten, om han är jordägare eller eljest förvärvat enskild rätt till fiske i sådant vatten. I detta sammanhang bör även erinras om de särskilda författningar som gäller rörande fiske i vissa gränsområden (i lageditionen anmärkta under 2 § fiskeristadgan; vissa med fiske sammanhängande författningar finns angivna under § 26 NFF).

Enligt den förut nämnda inskränkningsslagen av den 30 maj 1916 gäller för utländska medborgare och en del andra rättssubjekt vissa inskränkningar i *rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag*. Sålunda gäller enligt 1 § för utländska medborgare och utländska juridiska personer *dels* ett indispensabelt förbud att härstädes inmuta mineralfyndighet,¹ *dels* föreskriften att de allenast efter särskilt tillstånd — som kan meddelas i visst fall av länsstyrelsen och eljest av Kungl. Maj:t — må förvärva fast egendom, förvärva eller bearbeta inmutad mineralfyndighet samt idka gruvdrift. Beträffande inmutning samt övriga nu angivna förvärv och åtgärder gäller vidare enligt 2 § tillståndstvång för vissa svenska juridiska personer, nämligen svenskt handelsbolag, vari finnes utländsk bolagsman, svensk ekonomisk förening samt — med visst undantag — svenskt aktiebolag. Sistnämnda undantag från tillståndstvånget gäller för svenskt aktiebolag, vars aktiebrev är ställda till viss man och i vars bolagsordning intagits förbehåll av innebörd att endast viss mindre del av bolagets aktier må genom nyteckning eller överlåtelse förvärfvas av utländskt rättssubjekt och sådana svenska rättssubjekt, vari finnes eller kan finnas utländskt inflytande av viss storleksgrad. Aktieförvärv, som skett i strid mot sådant förbehåll, är enligt 3 § ogillt. Anmärkas må vidare att berörda lag därjämte innehåller ytterligare bestämmelser av betydelse i detta sammanhang, bl. a. regler om att vissa förvärv och vissa rättssubjekt

¹ I SOU 1961: 49 sid. 16 och 169 f föreslås att Kungl. Maj:t skall erhålla möjlighet att meddela utländska rättssubjekt tillstånd att inmuta mineralfyndighet.

undantages från tillståndstvånget, ävensom övergångsbestämmelser, likaledes innefattande vissa undantag.

För att hindra kringgående av den berörda lagens bestämmelser om förbud och tillståndstvång har genom en särskild lag den 30 maj 1916, innefattande tillägg till 1895 års lag om handelsbolag, stadgats, att även om utlänning erhållit Kungl. Maj:ts medgivande att i riket idka näring, han icke må sluta handelsbolag eller ingå i handelsbolag, utan att han därtill erhållit särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t. I samma syfte har bestämmelser införts mot bulvanförhållanden i hithörande sammanhang, nämligen genom lagar den 18 maj 1925 om bulvanförhållande i fråga om fast egendom samt den 7 juni 1934 om bulvanförhållande i fråga om aktier i vissa bolag. Vidare må erinras om bestämmelserna i lagen den 21 december 1949 om inlösen i vissa fall av rätt till gruva m. m. Kungl. Maj:t äger enligt denna lag att — i syfte att säkerställa svenskt inflytande över gruvföretag — förordna, att den rätt till gruva eller andel däri, som må innehas bl. a. av utländsk medborgare, skall mot lösen avstås till kronan eller annan som Kungl. Maj:t bestämmer.

Anmärkas bör också att för utländskt och därmed jämställt rättssubjekt kan stadgas förbud att genom nyteckning eller överlåtelse förvärva aktie även på det sättet att i bolagsordning intages förbehåll med annat syfte och annan utformning än som anges i den nyssnämnda inskränkingslagen (177 § aktiebolagslagen, 65 § 2 mom. lagen om försäkringsrörelse). För sådana rättssubjekt har vidare stadgats förbud att genom nyteckning eller överlåtelse förvärva aktie i bankaktiebolag (18 § lagen om bankrörelse).

Ytterligare må anmärkas att i flera författningar avseende *svenska juridiska personer* stadgats förbud för utlänning att vara stiftare eller att inneha vissa uppdrag.¹

Sålunda gäller enligt 4 § lagen den 14 september 1944 om aktiebolag ett indispensabelt krav att stiftare av aktiebolag skall vara svensk medborgare eller annat svenskt rättssubjekt av i bestämmelsen närmare angivet slag. Vidare gäller enligt samma lag hinder för utlänning att i svenskt aktiebolag vara styrelseledamot (eller suppleant), verkställande direktör (eller vice verkställande direktör), firmatecknare, revisor (eller suppleant), likvidator (eller suppleant), likvidationsrevisor (eller suppleant) samt god man vid likvidation (79, 80, 88, 107, 149, 152 och 153 §§). Enligt lagen finnes dock beträffande dessa uppdrag — frånsett uppdraget som god man — dispensmöjligheter för utlänning. Rätt att meddela dispens tillkommer Kungl. Maj:t

¹ I utlänningslagen 17 § andra stycket har intagits en erinran om de särskilda stadganden som innehåller förbud för utlänning att inneha vissa anställningar. Härmed torde ha åsyftats främst sådana uppdrag hos juridiska personer, som beröres ovan, samt statliga ämbeten och tjänster (jfr SOU 1951: 42 sid. 46 och Björling-Lindencrona: Utlänningslagen sid. 55 f). Beträffande uppdragen hos juridiska personer framhöll utlänningskommittén likväl (nämnda sida) att dessa knappast utgjorde arbetsanställning i utlänningslagens mening.

eller myndighet som Kungl. Maj:t förordnar. Genom KK den 21 oktober 1955 (nr 575) har beslutanderätten i dispensärenden delegerats till kommerskollegium.

I lagen den 1 juni 1951 om ekonomiska föreningar har i förevarande hänseende intagits föreskrifter, som står i nära överensstämmelse med aktiebolagslagens. Där ej för särskilt fall Kungl. Maj:t eller myndighet Kungl. Maj:t förordnar annat tillåter, må endast här i riket bosatt svensk medborgare vara styrelseledamot (eller suppleant), firmatecknare, revisor, likvidator och likvidationsrevisor (22, 23, 29, 46, 76 och 80 §§). Genom den nyssnämnda kungörelsen har beslutanderätten även i dessa ärenden delegerats till kommerskollegium.

De nu nämnda lagarna om aktiebolag och om ekonomiska föreningar torde, såvitt angår uppdrag av nu ifrågavarande art, vara de praktiskt viktigaste för utläningar. Anmärkas bör dock att i större eller mindre utsträckning likartade förbud gäller för utläning enligt lagen den 31 mars 1955 om bankrörelse, lagen den 3 juni 1955 om sparbanker, lagen den 17 juni 1948 om försäkringsrörelse, lagen den 22 juni 1911 om järnvägsaktiebolag, lagen den 19 juni 1919 om flottning i allmän farled, vattenlagen (i vad angår styrelser för vattenreglerings- och andra företag) m. fl.

Utlänningslagen och utlänningskungörelsen

För utlännings möjligheter att här idka näring är utlänningslagen den 30 april 1954 av grundläggande betydelse i och med att den reglerar utlännings rätt att inresa och vistas i riket. Genom denna lag regleras också utlännings rätt att här försörja sig genom arbete såsom anställd.

I 1 § utlänningslagen stadgas bl. a. att utläning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen stadgar, inresa till riket och utresa ur riket samt här uppehålla sig och inneha anställning. Lagen innehåller vidare bestämmelser därom att det endast i den mån Kungl. Maj:t så förordnat skall föreligga skyldighet för utläning att inneha pass, tillstånd till inresa och uppehåll i riket samt arbetstillstånd (4, 7 och 15 §§).

Förordnande om sådan skyldighet att inneha pass samt tillstånd i nämnda hänseenden har av Kungl. Maj:t meddelats i den med stöd av lagen utfärdade utlänningskungörelsen den 4 juni 1954, därvid dock stadgats åtskilliga undantag.

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge har sålunda undantagits från skyldigheten att inneha pass — under förutsättning att de ankommit till riket från någotdera av dessa länder — ävensom visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (2 §, 20 § b, 27 § och 37 § 1 mom. a). Därutöver har ytterligare vissa undantag medgivits, bland annat såtillvida att några grupper av utläningar — förutvarande medborgare i Estland, Lettland eller Litauen, som innehar svenskt främlingspass, samt vissa andra

kategorier med särskild anknytning till Sverige ävensom vissa yrkesgrupper — helt eller delvis fritagits från skyldighet att ha arbetstillstånd.

I detta sammanhang bör vidare framhållas, att det tillstånd som ger de mest omfattande rättigheterna är bosättningstillståndet, vilket medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i riket. Den som har sådant tillstånd är undantagen från eljest föreliggande skyldighet att vid uppehåll här inneha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Bosättningstillstånd kan meddelas utlänning, som är fast bosatt i riket och beträffande vilken tvekan icke råder om hans vandel eller pålitlighet ur säkerhetssynpunkt; i ansökningsärendet skall särskild utredning införskaffas om utlänningens försörjningsförmåga (10 § och 15 § andra stycket utlänningslagen, 20 § a, 27 § och 34 § utlänningskungörelsen).

Det må anmärkas, att chefen för inrikesdepartementet i januari 1962 tillkallat sakkunniga för utredning om utformningen av utlänningskontrollen och därmed sammanhängande frågor. I direktiven för de sakkunniga anföres — sedan det konstaterats att för den centrala utlänningsmyndighetens handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd saknas andra riktlinjer än sådana som myndigheten själv fastställer — bland annat följande:

Emellertid synes det föreligga ett visst utrymme för vägledande normer även inom detta f. n. helt åt rättstillämpningen överlämnade fält. Sambandet mellan uppehållstillstånd och arbetstillstånd för utlänning som saknar möjlighet att försörja sig annorledes än genom arbetsanställning synes sålunda vara en fråga, i vilken vissa objektiva regler torde kunna utformas. Härmed aktualiseras också de vittgående problem, som i fråga om den generella utlänningskontrollen uppkommer vid en eventuell svensk associering till Rom-fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av den europeiska ekonomiska gemenskapen. Detta fördrag upptager bestämmelser om fri rörlighet för arbetskraften. Det innehåller vidare bestämmelser om etableringsrätt och om rätt att utföra tjänster för medlemsstats rättssubjekt på annan stats område. Det förutses emellertid i fördraget att särskilda begränsningar i arbetskraftens rörlighet kan påkallas av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan. För sådana regler skall fördragets nu nämnda bestämmelser icke utgöra hinder. Oavsett i vilken utsträckning fördragets bestämmelser för medlemsstaterna kan bli tillämpliga för Sverige vid en associering synes det erforderligt att närmare undersöka behovet av föreskrifter i syfte att tillgodose de nämnda intressena vid en ökad rörlighet över gränserna.

Vissa uppgifter beträffande de utländska rättssubjekten

Antalet utläningar med uppehållstillstånd i riket utgjorde den 1 juli 1961 47 486. I denna siffra inbegripes dock icke medborgare i de nordiska grannländerna, då de ej är skyldiga att ha sådant tillstånd. En viss uppfattning om antalet sådana medborgare här i riket kan dock erhållas med hjälp av statistik rörande antalet arbetsanmälda utläningar; av dessa var den 1 juli 1961 77 762 från Danmark, Norge eller Finland.¹

¹ Uppgifterna hämtade från Sociala meddelanden 1961 sid. 225 ff.

Antalet bosättningsstillstånd som meddelats under tiden januari 1955—november 1961 är enligt uppgift från statens utlänningskommission 287; huvuddelen därav eller 186 tillstånd meddelades under 1955 och 1956.

Under de senaste åren har antalet fullföljda ansökningar om tillstånd till näringsutövning enligt § 26 mom. 1 NFF utgjort, år 1958 136, år 1959 162, år 1960 138 och år 1961 108.

Beträffande rätt för utlännings att vara styrelseledamot i aktiebolag eller att inneha annat uppdrag, som enligt vad förut sagts förutsätter tillstånd enligt lagarna om aktiebolag och ekonomiska föreningar, har från kommerskollegium upplysts att antalet fullföljda ansökningar utgjort, år 1958 156, år 1959 194, år 1960 276 och år 1961 till och med september 228.

I filialregistret har sedan filiallagens tillkomst 1955 införts 11 utländska juridiska personer, som erhållit tillstånd att idka näring här i riket. Av dessa har dock två redan avregistrerats.

Från riksförsäkringsverket har upplysts, att vid slutet av år 1961 bland de s. k. direktdebiterade arbetsgivarna — d. v. s. i huvudsak sådana som ej bedrivit företagverksamhet i allenast ringa omfattning eller under kortare tid — fanns registrerade 25 å 30 utlännings, som var bosatta utomlands, och ett tjugotal utländska juridiska personer.

Tidigare ändringsförslag

Bland de förslag som gällt allmänna bestämmelser om utländska rättssubjekts rätt att idka näring här må först nämnas kommerskollegii förut berörda utlåtande år 1928 avseende riktlinjerna för revision av NFF. I detta utlåtande behandlades frågan om ändringar av NFF:s bestämmelser särskilt mot bakgrunden av det vid den tiden pågående internationella arbetet för åstadkommande av lättnader i de kommersiella mellanfolkliga förbindelserna. Bland annat berördes ett av Nationernas Förbunds ekonomiska kommitté utarbetat konventionsförslag, innebärande att principen om nationell behandling av utländska medborgare skulle få en vidsträckt tillämpning inom konventionsstaterna; konventionsförslaget innehöll också bestämmelser om den rätt till näringsutövning som skulle tillkomma juridiska personer. I utlåtandet framhölls att vid en revision av NFF väsentlig hänsyn borde tagas till de internationella strävandena mot större rörelsefrihet på det kommersiella området och att en uppmjukning av det gällande restriktionssystemet icke skulle lända den inhemska företagsamheten till skada. Enligt utlåtandet borde därför det i NFF stadgade ovillkorliga tillståndstvånget för utlännings såtillvida modifieras, att därtill fogades en bestämmelse om rätt för Kungl. Maj:t att på grund av ingången traktat medgiva befrielse från skyldigheten att söka tillstånd. Ett dylikt stadgande ansågs bereda möjlighet till sådana eftergifter som på grund av rikets förhållande till andra länder kunde visa sig erforderliga för att tillförsäkra

svenska undersåtar gynnsam behandling i utlandet, samtidigt som möjligheten till kontroll över den utländska företagsamheten icke helt uppgavs. Vidare borde enligt kollegii mening i lagstiftningen öppnas möjlighet för utländsk juridisk person att här i landet bedriva näringsverksamhet genom filial. Rätten till sådan näringsutövning borde göras beroende av särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t, dock att juridiska personer hemmahörande i visst land borde kunna fritagas från skyldigheten att söka sådant tillstånd, därest Kungl. Maj:t genom traktat träffat överenskommelse härom. Den i utlåtandet förordade näringslagstiftningen ansågs i princip böra gälla all yrkesmässigt bedriven näring, varvid med näring avsågs varje för förvärv utövad, utåt självständig verksamhet.

I 1930 års utkast som huvudsakligen byggde på kommerskollegii nu berörda utlåtande anfördes att förslag angående utlänningars rätt att här driva näring skulle framläggas senare. I propositionen 1932 nr 41 uttalades dock att en revision av de näringsrättsliga bestämmelserna beträffande utlänningar för det dåvarande icke lämpligen borde ifrågakomma.

Såsom anmärkts i inledningen till detta betänkande verkställdes med anledning av en riksdagsskrivelse 1934 visst utredningsarbete rörande utlännings rätt till näringsutövning men några författningsförslag framlades icke.

Tidigare har också nämnts att 1949 års utlänningskommitté i samarbete med näringsrättsutredningen framlade förslag till vissa ändringar av NFF:s bestämmelser beträffande utlänningar (SOU 1951: 42). Förslaget avsåg i huvudsak den näringsrättsliga ställning som borde tillkomma utlänning med bosättningsstillstånd. Beträffande sådan utlänning föreslogs att han, där ej annorlunda var stadgat, skulle äga samma rätt som svensk medborgare att här i riket idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. I fråga om rätt till gårdfarihandel, realisation och ambulering hantverksrörelse föreslogs däremot att utlänning med bosättningsstillstånd skulle ha samma ställning som andra utlänningar. I propositionen 1953 nr 41 uttalades dock att frågan om ändring i näringslagstiftningen finge upptagas till behandling senare.

Näringsrättsutredningen framlade vidare i 1953 års promemoria ett lagutkast angående de utländska rättssubjektens näringsutövning, vilket utkast refererats i inledningskapitlet.

Inom Nordiska rådet har frågan om nordiska medborgares etableringsrätt i annat nordiskt land varit under behandling vid flera tillfällen. Bland annat har inom rådets juridiska niomannakommitté verkställts vissa undersökningar rörande möjligheterna för de nordiska länderna att i nuvarande läge skapa likställighet för enskilda medborgare i de nordiska länderna vad angår rätten att driva näring. Därvid har under 1961 såsom exempel på tänkbara lagändringar upprättats vissa lagutkast. Såvitt angår Sverige framlades ett lagutkast, innefattande sådan ändring av NFF att dess § 1

skulle komma att innehålla ett allmänt stadgande om rätt till näringsutövning icke endast för svenska medborgare utan även för medborgare i de nordiska grannländerna; de följande paragraferna t. o. m. § 24 skulle i följd härav bli tillämpliga även för medborgare i dessa länder.

I begärt yttrande över det berörda utkastet uttalade utredningsmannen bland annat, att det föreföll mindre lämpligt att i ifrågavarande syfte överväga ändringar av NFF, då sedan länge pågått utredningsarbete avseende ett upphävande av förordningen och utarbetande av ny lagstiftning i dess ställe. I sammanhanget berördes också utredningsmannens överväganden rörande den avsedda nya lagstiftningens innehåll såvitt angick möjligheterna att bereda utlänningar likställighet med svenska medborgare i fråga om näringsutövning. Vidare framhölls bl. a., närmast med anknytning till de utkast som berörde vissa andra nordiska länder, att i ett lands lagstiftning kunde fästas avseende vid förhållanden som visserligen ej i och för sig rörde medborgarskapet men som ändå i själva verket medförde att betydande skillnader kunde föreligga mellan den egna medborgarens och ett främmande lands medborgares rätt till etablering. Det påpekades att frågor av dylikt slag icke beaktats i utkastet, vilket medförde olikheter de olika länderna emellan.

2. Allmänna synpunkter rörande en ny lagstiftning

Vissa grundläggande synpunkter

Av den förut lämnade redogörelsen för den näringslagstiftning, som särskilt berör de utländska näringsidkarna, framgår att för sådana rättssubjekt — såväl enskilda personer som bolag och andra sammanslutningar — har stadgats åtskilliga restriktioner i avseende å rätten att utöva näringsverksamhet och rätten att förvärva vissa slag av egendom. Regler av sådan restriktiv karaktär har funnits sedan gammalt. Under senare tid har emellertid förekommit en ökad ekonomisk samverkan mellan länderna och strävanden att åvägabringa större likställighet mellan skilda länders medborgare. Anledning finns därför att överväga, huruvida även i framtiden lagstiftningen beträffande de utländska rättssubjektens rätt till näringsutövning här i riket bör utgå från huvudregeln att rätt därtill skall föreligga allenast under vissa förutsättningar. Till stöd för en sådan ordning synes kunna göras gällande vissa allmänna intressen av huvudsakligen näringspolitisk, samhällsekonomisk eller ordningsmässig natur och även särskilda förhållanden, sammanhängande med en utländsk näringsidkares person och domicil.

Från *näringspolitisk och samhällsekonomisk synpunkt* är betydelsefullt att det finns ett skydd mot starkare utländskt inflytande över det svenska näringslivet samt över svenska naturtillgångar och andra produktionsresurser. Så underströks exempelvis vid tillkomsten av 1916 års inskränkingslag att intresset av att trygga vår självbestämmanderätt på det ekonomiska området är så viktigt att det kan vara berättigat och nödvändigt att låta andra hänsyn, även i och för sig mycket betydelsefulla sådana, stå tillbaka. När det gäller tillämpningen av NFF:s och filiallagens allmänna

näringsrättsliga reglering beträffande de utländska rättssubjekten har väl de samhällsekonomiska synpunkterna hittills knappast stått i förgrunden, eftersom det på NFF:s område oftast varit småföretagare av skilda slag som velat etablera sig här och det inom filiallagens tillämpningsområde endast förekommit ett fåtal ansökningsärenden. Klart är emellertid att en tillståndsprovning av den art, som stadgas i de sistnämnda lagarna, ger en överblick över den omfattning i vilken utländska näringsidkare söker sig hit. Väl är det möjligt att i samband med ökat internationellt samarbete på det ekonomiska området etablering i större utsträckning kommer att bli aktuell och även bedömes vara önskvärd. Också i ett sådant läge måste det vara ett betydelsefullt intresse att samhället har möjlighet att utöva viss kontroll över utländsk näringsverksamhet här i riket.

Vidare är det från allmän synpunkt av betydelse att en utländsk näringsidkare bedriver sin verksamhet här i riket på sådant sätt att *säkerhets-, ordnings- och hälsovårdssynpunkter samt liknande intressen icke åsidosättes*. Uppenbart är utan vidare att utländska näringsidkare här skall vara underkastade alla de föreskrifter rörande rätt till näringsverksamhet och beträffande sättet för näringsens utövande som svenska näringsidkare har att iakttaga. Emellertid måste också beaktas, att angivna föreskrifter och därmed förbundna straffsanktioner icke får bli verkningslösa av den anledningen att utlänningen måhända uppehåller sig utomlands och här i riket icke finns någon som ansvarar för rörelsens behöriga bedrivande. Från de synpunkter varom nu är fråga kan det vidare vara motiverat att beträffande utländska näringsidkare stadga särskilda föreskrifter i fråga om vissa näringar.

Det utländska rättssubjektets utländska nationalitet i och för sig och, i förekommande fall, hans domicil utomlands kan medföra vissa *komplika- tioner i rättsligt avseende*. Dylika kan sålunda uppkomma med hänsyn till att ett rättssubjekts hemlands lag regelmässigt är avgörande för bedömningen av den rättsliga handlingsförmågan. Enligt den internationella privaträttens regler kan vidare utländskt medborgarskap och utländskt domicil leda till att utländsk rätt kan bli tillämplig på köpeavtal och andra rättsförhållanden i samband med utlännings näringsutövning här i riket. En utländsk konkurs kan i vissa fall ha rättsverknningar här i riket, och därjämte kan den rent faktiskt ha betydelse för det utländska rättssubjektets förmåga att fullgöra sina åtaganden här i riket. Hänsyn måste också tagas till de risker som kan förefinnas att en utländsk näringsidkare — genom att under näringsutövningen ha domicil utomlands eller genom att efter viss tids näringsutövning här åter lämna landet — undandraget sig svensk domsrätt eller undgår verkställighet av meddelade domar och andra avgöranden, exempelvis i fråga om skatter. Utländska juridiska personer är icke underkastade de regler som för att ernå stabilitet och kontroll uppställts exempelvis i aktiebolagslagen. De nu antydda förhållandena kan

utgöra skäl att beträffande de utländska rättssubjektens näringsutövning meddela särskilda föreskrifter, ägnade att förebygga olägenheter som eljest skulle kunna orsakas av utländsk nationalitet eller domicil utomlands.

Vidare kan det med hänsyn till att det utländska rättssubjektet stammar från främmande stat stundom ifrågasättas, huruvida icke vederbörande kan vara *mindre lämpad såsom näringsidkare* här i riket. Då nämligen de utländska näringsidkarna här kommer att ha rättigheter och skyldigheter i förhållande till svenska leverantörer, kunder, anställda och myndigheter, är det av vikt att de är förtroagna med svensk rättsuppfattning och svenska affärsbruk. Med hänsyn till de anställda är det särskilt betydelsefullt, att de utländska arbetsgivarna är införstådda med de normer som gäller på arbetsmarknaden samt att de äger kännedom om arbetarskyddslagstiftningen och andra regler av social natur som gäller mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I betraktande av de anförda omständigheterna synes det erforderligt att även för framtiden vissa särskilda bestämmelser stadgas i fråga om de utländska rättssubjektens näringsutövning här i riket. Därvid torde man icke omedelbart böra utgå från att — med anknytning till NFF:s och filiallagens konstruktion — en kontroll nödvändigtvis bör utövas i form av tillståndsprövning. När det gäller vissa av de intressen som bör tillgodoses torde det nämligen i ej ringa utsträckning vara möjligt att, oavsett om tillståndstvång gäller eller ej, uppställa vissa regler, ägnade att förebygga olägenheter som eljest i vissa fall skulle kunna tänkas uppkomma i samband med utländska rättssubjekts näringsutövning här.

Sålunda är det, såsom redan anmärkts, uppenbart att utländska näringsidkare vid sin verksamhet här i riket måste vara underkastade alla de föreskrifter av social, politirättslig eller annan art som enligt skilda författningar gäller beträffande näringsverksamhet. Att dylika föreskrifter skall gälla även de utländska näringsidkarna torde i och för sig knappast behöva fastslås i författning, men i tydlighetens intresse kan ett uttryckligt stadgande härom vara lämpligt. Klart är att beträffande förhållanden som regleras genom författningar av nu berörd art en utländsk näringsidkare är underkastad svensk myndighets och svensk domstols avgöranden på samma sätt som svenska näringsidkare.

I det föregående har vidare nämnts att vissa komplikationer i rättsligt avseende kan tänkas uppkomma, beroende på en näringsidkares nationalitet och, i förekommande fall, hans domicil utomlands. Bland annat måste sålunda beaktas frågan vilket lands lag som i civilrättsligt avseende blir tillämplig när en här verksam utländsk näringsidkare ingår köpeavtal eller eljest vidtager rättshandlingar med kontrahenter här i riket. När det gäller utländska bolag och ekonomiska föreningar har det under filiallagens förarbeten ansetts motiverat att i lagen uttryckligen stadga, att det utländska företaget i alla av dess filials näringsverksamhet här i riket här-

flytande rättsförhållanden skall lyda under svensk lag. I fråga om utlänningar som idkar näring här torde deras med näringsverksamheten sammanhängande rättshandlingar här vanligen ha sådan anknytning till Sverige att svensk lag är att tillämpa även om uttryckligt stadgande härom ej finnes. Fall är emellertid möjliga då tvekan i nämnda avseende kan tänkas uppstå, särskilt när den utländske näringsidkaren ej har hemvist här i riket. Med hänsyn härtill synes det motiverat att beträffande utlänning som idkar näring här upptaga ett likartat stadgande som enligt 4 § filiallagen gäller angående tillämpningen av svensk civillag.

Nära samband med sitt berörda spörsmål har frågan om svensk domsrätt i civilrättsligt hänseende. Även i denna del har i 4 § filiallagen beträffande utländska bolag och ekonomiska föreningar uttryckligen stadgats skyldighet att svara inför svensk domstol och underkasta sig svensk myndighets avgörande när det gäller de av filialens näringsverksamhet här i riket härflytande rättsförhållandena. Beträffande utländska fysiska personer torde det — med hänsyn till deras svenska medkontrahenters berättigade intresse att icke behöva räkna med att här uppkomna rättstvister skall avgöras vid utländsk domstol — vara av värde om genom en likartad bestämmelse klart fastställes att svensk domsrätt föreligger i civilrättsligt hänseende.¹ Det må i detta sammanhang nämnas, att dylik domsrätt främst är av betydelse så länge den utländske näringsidkaren har kvar egendom här i riket. Är detta icke förhållandet, exempelvis därför att utlänningen upphört med sin näringsverksamhet här, torde värdet av att kunna framställa krav mot utlänningen vid svensk domstol vara ringa i åtskilliga fall, beroende på att verkställighet av svensk dom kan erhållas endast i vissa länder. — I anslutning till vad nu sagts om de begränsade möjligheterna att få svenskt avgörande verkställt utomlands må även nämnas, att motsvarande problem föreligger i fråga om skatter och allmänna avgifter. Frågan om det därför bör krävas säkerhet för det allmännas fordringar i sådant hänseende behandlas närmare i det följande.

Olägenheter kan tänkas uppkomma, därest näring bedrivs här av utlänning som är omyndig eller i konkurstillstånd. För närvarande gäller också att rätt att idka näring här kan medgivas endast utlänning som är myndig och i praxis har dessutom uppställts krav att han ej är i konkurstillstånd. Möjligen skulle kunna ifrågasättas, om icke omyndig utlänning skulle kunna tillerkännas samma möjligheter som omyndig svensk har att under vissa förutsättningar idka näring. Emellertid torde det praktiska behovet härav vara ringa. Vidare är att märka, att medan för en svensk omyndig i sådant fall gäller de villkor och den kontroll som stadgas i föräldrabalken, en utländsk omyndig näringsidkare ofta skulle vara underkastad utländsk förmynderskapslagstiftning, som måhända väsentligen

¹ Om betydelsen av ett dylikt stadgande, jämför Dennemark, Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål, sid. 197 ff och 314 f.

skiljer sig från den svenska. Det torde därför vara befogat att upprätthålla kravet att endast myndig utlänning må driva näring här. När det gäller frågan om konkurs har redan anmärkts, att en utländsk konkurs kan ha rättsverkningar här i riket och att den påverkar en utlännings förmåga att fullgöra sina åtaganden här. Medan en svensk näringsidkares konkurs kan förutsättas genom kungörelser och på annat sätt bli bekant för allmänheten här, föreligger icke motsvarande förhållande i fråga om utländska konkurser. Med hänsyn till det anförda torde det ej vara skäl att tillåta i konkurs försatta utländska rättssubjekt att driva näring ens i den begränsade omfattning som föreslås skola gälla för svenska medborgare som är i konkurs. Rätt till näringsutövning bör sålunda tillkomma endast utländskt rättssubjekt som ej är i konkurstillstånd. Enligt 13 och 14 §§ filiallagen gäller redan för närvarande att utländskt företags filial skall avföras ur filialregistret, därest företaget försattes i konkurs, och därmed förlorar företaget rätten att idka näring.

Tidigare har framhållits att för det svenska samhället och för svenska medkontrahenter till en utländsk näringsidkare kan uppkomma ogynnsamma konsekvenser därest den utländske näringsidkaren har sitt domicil utomlands. De straffbestämmelser som är avsedda att säkerställa efterlevnaden av en stor mängd föreskrifter i skilda författningar kan i praktiken i åtskilliga fall icke vinna tillämpning såvida den ansvarige uppehåller sig utom riket.¹ Även för myndigheter, som har att övervaka att föreskrifter av t. ex. social och politirättslig art iakttages, torde svårigheter kunna uppkomma om näringsidkaren ej vistas här. I dylika fall kan också uppstå olägenheter för den utländske näringsidkarens kunder, anställda och andra avtalskontrahenter som kan behöva komma i kontakt med honom. Skulle t. ex. fråga vara om rättstvister avses visserligen svensk domstol enligt vad förut sagts vara behörig, men en rättegång kan vara förenad med tidsutdräkt och andra nackdelar därest motparten befinner sig i annat land. I viss utsträckning kan olägenheter av nu berörd art undvikas, därest en utlänning som är bosatt utomlands här har ett ombud, som äger företräda honom i olika angelägenheter. Vid tillämpningen av NFF har också i de jämförelsevis få fall, då här icke bosatta utlänningar erhållit näringstillstånd, såsom villkor föreskrivits att utläningen skall ha ett här bosatt ombud, som är svensk medborgare (jämför 17 § i 1916 års inskränkingslag). En bestämmelse i överensstämmelse härmed upptogs också av näringsrättsutredningen. Även under förarbetena till filiallagen föreslogs ursprungligen en motsvarande bestämmelse, men under de fortsatta förarbetena till denna lag befanns, att det icke kunde anses tillfyllest att här i riket ha allenast ett ombud för det utländska företaget. Det ansågs i stället erforderligt att det skapades garanti för att här i landet fanns förvaltningsorgan, som både hade befogenhet att företräda företaget med avseende på

¹ Jämför straffrättskommitténs betänkande SOU 1953: 14 sid. 447 f och NJA 1961: 235.

den här bedrivna verksamheten och själv stod i visst ansvar för denna. I enlighet härmed stadgades att för filialen skulle finnas en verkställande direktör med befogenhet och ansvar som nu sagts. Då läget i många avseenden är likartat, när en i utlandet bosatt utlänning driver näring här i riket, synes det påkallat att även i sådant fall kräva att för den här bedrivna verksamheten finnes en person som icke endast har befogenhet att företräda utlänningen utan också själv ansvarar för verksamhetens behöriga bedrivande.

Beträffande utländska juridiska personer, som önskar driva näring här, är det icke endast behovet av ett förvaltningsorgan för den här utövade verksamheten som förtjänar uppmärksamhet. Med tanke på de associationsrättsliga regler, som gäller för svenska bolag och ekonomiska föreningar och som tillkommit i stor utsträckning till skydd för tredje man, är det av vikt att utländska juridiska personer icke här bedriver verksamhet utan att vara underkastade en kontroll, som åtminstone i viss mån svarar mot den för svenska bolag och ekonomiska föreningar gällande. Dylika föreskrifter, avseende organisationen av utländskt företags filial, registrering av denna samt angående dess firma, bokföring och revisorer har stadgats i filiallagen. För närvarande tillkommer enligt denna lag den kontroll som ligger i den nu obligatoriska tillståndsprövningen. I nu förevarande sammanhang må endast anmärkas att, för den händelse det skulle ifrågakomma att göra avsteg från tillståndstvånget, detta i och för sig icke utgör anledning att sätta även de övriga i kontrollsyfte tillkomna föreskrifterna ur spel, eftersom dessa ingalunda innefattar någon för utländska företag strängare reglering än den som gäller för svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Genom bestämmelser av hittills angiven innebörd synes sålunda i viss utsträckning kunna tillgodoses sådana särskilda synpunkter som enligt vad inledningsvis anförts gör sig gällande i fråga om utländska rättssubjekts näringsutövning här. Emellertid gäller detta icke alla de förhållanden som därvid berördes. Om de näringspolitiska och samhällsekonomiska synpunkterna skall tillmätas betydelse i enskilda fall, synes detta icke kunna ske annorledes än inom ramen för en tillståndsprövning. Ej heller torde man utan en tillståndsprövning kunna beakta en utlännings personliga förhållanden som är av annan än rättslig art. Då det får anses önskvärt att en samhällelig kontroll skall kunna utövas i dessa hänseenden, torde i princip böra bibehållas en *tillståndsprövning*, vid vilken man kan både taga allmänna hänsyn, avseende t. ex. konjunkturläget för det svenska näringslivet eller viss gren därav, och även beakta individuella faktorer. De skilda synpunkter som kan vara att anlägga vid tillståndsprövningen kommer att behandlas närmare i det följande. Här skall endast nämnas, att redan vad hittills anförts ger vid handen, att tillståndsprövningen och de synpunkter som därvid kan tillmätas betydelse ofta innebär att för utländska rättssubjekt

kommer att gälla strängare regler än för svenska i fråga om etableringsrätt. Mest utpräglad blir detta om tillståndsprövningen av näringspolitiska skäl får tjäna som ett konkurrensskydd för det inhemska näringslivet. Vidare kan sägas att en ordning, varvid viss utredning skall ske rörande en utlännings personliga förhållanden, innebär att, om ej annat visas i det enskilda fallet, utlännningen förutsättes vara mindre lämpad såsom näringsidkare här än en svensk. Diskriminerande moment av denna art torde däremot knappast kunna sägas vara innefattade i de föreskrifter som tidigare förordats; vad därvid anförts om tillämpligheten av svensk rätt, om verkan av omyndighet och konkurs, om föreståndare och vissa andra spörsmål åsyftar nämligen endast att för utländska näringsidkare åstadkomma en viss motsvarighet till de för svenska näringsidkare gällande föreskrifterna eller att i varje fall förebygga olägenheter som, typiskt sett, icke föreligger när näringsidkaren är svensk. Utan föreskrifter av sist berörd art kunde eljest en utländsk näringsidkare komma i en gynnsammare ställning än en svensk eller åtminstone läget bli det att för hans svenska avtalskontrahenter funnes vissa risker som ej skulle föreligga vid mellanhavande med svensk näringsidkare.

Emellertid föreligger skilda omständigheter som talar för att kontrollen beträffande vissa kategorier utländska rättssubjekt och på vissa områden av näringslivet göres mindre omfattande än vad som följer av det förut anförda. Härvid bör särskilt framhållas de förhandlingar som under senare år förts i syfte att åvägbringa ett ökat internationellt samarbete på det ekonomiska området. Det har redan nämnts, att dylika förhandlingar förekommit inom Nordiska rådet och att även utkast till lagändringar, åsyftande större etableringsfrihet för nordiska medborgare, framlagts. Vidare må erinras om de förhandlingar och överenskommelser som förekommit i andra sammanhang och vilka syftar bland annat till att beträffande rätten till näringsutövning åstadkomma större likställighet mellan medborgare och företag i de länder som biträder överenskommelserna. Härvid åsyftas främst den inom Europarådet utarbetade europeiska bosättningskonventionen, konventionen angående upprättandet av Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) och det s. k. Romavtalet angående den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). De resultat som därvid uppnåtts behandlas närmare i det följande. Oavsett vilka åtagande som från svensk sida slutligen kan bli aktuella såvitt angår etableringsrätten, bör en ny lagstiftning utformas med tanke på att sådana åtaganden kan komma att innebära att utländska rättssubjekt skall medgivas vidgad etableringsrätt här i riket. Detta torde väsentligen kunna ordnas inom ramen för en tillståndsprövning, nämligen genom en liberal praxis gentemot dem som tillhör konventionsländerna. Möjligt är också att överenskommelser kan komma att föranleda formliga *undantag* från eljest stadgade regler. Därvid torde främst kunna bli fråga om att för vissa fall göra

undantag från det tillståndstvång som föreslås eljest i princip skola gälla.

Även oavsett konventioner bör det kunna ifrågakomma att behandla vissa utlänningar särskilt gynnsamt. Detta är fallet med dem som varit bosatta här i riket längre tid och därmed vunnit en fastare anknytning till Sverige. Särskilt kommer härvid utlänningar, som fått bosättningsstillstånd, i blickpunkten.

I samband med frågan om behovet av undantag från tillståndstvång bör även uppmärksammas, att enligt gällande rätt vissa näringsfång faller utanför det näringsbegrepp som bestämmer räckvidden för NFF och därmed även för filiallagen, vilken i detta avseende anknyter till NFF. I några fall har näringar utanför ramen för detta näringsbegrepp blivit föremål för specialregleringar, men i fråga om flera andra näringar har spørsmålet om de utländska rättssubjektens rätt att utöva desamma lämnats oreglerad. Detta torde i regel icke böra uppfattas såsom ett medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida, innebärande att ifrågavarande näringar ansetts böra vara fria för utländska rättssubjekt.¹ I stort sett torde förklaringen i stället vara den att regleringarna tagit sikte endast på verksamhetsområden, där särskilt behov av kontroll yppats, medan andra lämnats därhän, beroende främst på att utländsk verksamhet i sådant avseende icke förekommit i nämnvärd omfattning. Som exempel på sådana »fria» näringar har ovan nämnts jordbruk och skogsbruk — beträffande vilka det visserligen i och med 1916 års inskränkingslag gäller en spärr i så måtto att rätten till förvärv av fast egendom är underkastad tillståndstvång men vilka är fria för dem som driver verksamheten såsom arrende — samt vidare konsulterande verksamhet och tillhandahållande av vissa andra tjänster. De skäl, som enligt det förut sagda motiverar kontroll över utländska rättssubjekts näringsutövning här i riket, gäller i och för sig även sådana näringsfång som faller utanför NFF:s näringsbegrepp. En ny lagstiftning torde därför i stort sett böra omfatta alla de verksamhetsgrenar som enligt allmänt språkbruk innefattas i uttrycket näring. Vad detta innebär behandlas mera utförligt i det följande. Även om sålunda en ny lagstiftning beträffande de utländska rättssubjekten bygges på ett sådant mera vidsträckt näringsbegrepp som möjliggör kontroll över alla olika slag av näringsgrenar, kan det vara skäl att i dagens läge göra undantag beträffande vissa näringar som hittills varit fria. Skulle det visa sig att sådana näringsgrenar, som nu finnes kunna lämnas utan reglering, i en framtid bör ställas under kontroll, bör kontrollen snabbt kunna införas.

Vad nu anförts leder till att näringslagstiftningen beträffande utländska rättssubjekt bör innehålla — förutom vissa allmänna regler av förut angiven art — den *huvudregeln* att rätten till näringsutövning skall vara beroende på tillstånd och att tillståndskravet i princip skall gälla alla slag av näringsverksamhet. Ordningen med tillståndstvång bör emellertid icke

¹ Jämför Eek, Om främlingsskap sid. 10—11.

vara ovillkorlig, utan *undantag* bör kunna ifrågakomma beträffande såväl vissa kategorier utländska rättssubjekt som beträffande särskilda näringsgrenar. Frånsett vissa speciella fall där undantagen kan angivas redan i själva lagen, kan det beträffande undantagens närmare bestämning bli erforderligt med snabba ändringar, beroende framför allt på förändrade konjunkturer eller på nya konventioner. För att möjliggöra en snabb och smidig anpassning till sålunda förändrade lägen bör i lagstiftningen inrymmas bemyndigande för Kungl. Maj:t att fastställa de i dessa hänseenden erforderliga undantagen. Sålunda fastställda undantag bör vara samlade i en särskild, med stöd av bemyndigandet utfärdad kungörelse. Även utan uttryckliga bestämmelser i lagstiftningen bör det vidare vara möjligt att från tid till annan *ändra normerna för tillståndsgivningen* med hänsyn till det näringspolitiska läget och till överenskommelser med främmande stater. I själva lagtexten torde knappast kunna upptagas närmare riktlinjer i dessa hänseenden, utan det bör ankomma på Kungl. Maj:t att beakta sådana synpunkter vid tillståndsgivningen eller att, i den mån denna delegeras till underordnad myndighet, giva erforderliga direktiv.

I anslutning till de allmänna synpunkter som nu anförts angående regleringen av de utländska rättssubjektens rätt till näringsutövning bör anmärkas, att dessa rättssubjekt även har vissa möjligheter att i annan form än nu berörts taga del i det svenska näringslivet. Härvid åsyftas särskilt de fall då utländskt rättssubjekt låter bilda en svensk juridisk person, vilken utövar näringen. Såsom redan angivits i det föregående har inom den associationsrättsliga lagstiftningen uppställts särskilda regler angående utlänningars rätt att vara styrelseledamot, verkställande direktör m. m. Vid tillämpningen av bestämmelserna angående tillstånd för utlänning att inneha uppdrag av denna art kontrolleras såvitt möjligt att utlänningar icke genom bildande av aktiebolag eller på annat liknande sätt försöker kringgå reglerna angående utländska fysiska personers näringsutövning.¹ Liksom NFF härigenom indirekt fått betydelse för praxis i berörda ärenden, bör de nya reglerna beträffande utlänningarnas näringsutövning i motsvarande mån beaktas i dessa ärenden.

När det gäller utländska juridiska personer betraktas icke näringsverksamhet genom filial som mera lämplig än näringsidkande genom ett svenskt dotterbolag. Tvärtom uttalades vid filiallagens tillkomst² att dotterbolagsformen framstod som den mest ändamålsenliga och att de genom filiallagen skapade möjligheterna till näringsutövning i annan form ej var uttryck för någon önskan att i stort leda utvecklingen in på nya banor, d. v. s. mot ett frångående av dotterbolagsformen. Att denna ansågs vara att föredraga sammanhänger främst med att man därmed har ett fullgånget svenskt rätts-

¹ Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 76 och 82.

² Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 50 f och andra lagutskottets utlåtande 1955 nr 29 sid. 44 f.

subjekt, som har en egen avskild förmögenhetsmassa här i landet och som i allt är underkastat vårt lands lagar, bl. a. aktiebolagslagen med dess garantier för stabilitet, insyn och kontroll.

För att bli berättigad att såsom bolagsman i svenskt handelsbolag deltaga i bolagets näringsverksamhet har utlänning såsom förut nämnts att söka tillstånd enligt NFF. Den nya lagstiftningen torde böra anknyta till denna ordning. I detta sammanhang bör erinras om att lagen den 30 maj 1916, innefattande tillägg till lagen den 28 juni 1895 om handelsbolag och enkla bolag, stadgar att utlänning, ändå att han erhållit Kungl. Maj:ts medgivande att i riket idka näring, ej må här sluta handelsbolag eller ingå i handelsbolag, utan att han därtill erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd.

När utlänning som idkar näring med stöd av tillstånd enligt NFF avlider, torde på grund av hänvisningen i § 30 NFF, vilken får anses åsyfta bland annat § 5, näringsverksamheten allenast under ett år kunna fortsättas för dödsbodelägarnas räkning. Enligt vad förut förordats i fråga om svenska rättssubjekts rätt till näringsutövning skall för framtiden icke gälla någon allmän tidsbegränsning i fråga om dödsbos rätt att fortsätta avliden näringsidkares rörelse. Emellertid bör särskilt beaktas det fall att en här näringsidkande utlänning avlider och dödsbodelägarna önskar fortsätta rörelsen. I regel torde — på grund av bestämmelserna i 2 kap. lagen den 5 mars 1937 om internationella rättsförhållanden rörande dödsbo och i lagen den 1 mars 1935 om dödsbo efter dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare som hade hemvist här i riket m. m. — ett sådant dödsbo vara underkastat svensk lag i fråga om boutredning beträffande den här befintliga egendomen. Skulle i dylikt fall i dödsboet finnas endast svenska delägare, synes det ej föreligga anledning att behandla dödsboet annorlunda än dödsbo efter svensk näringsidkare; dödsboet bör följaktligen vara berättigat att utan vidare fortsätta näringsverksamheten. Om emellertid i dödsboet finnes utländsk delägare och boet sålunda har starkare anknytning till utlandet än som följer enbart därav att arvlåtaren är utlänning, torde det vara befogat att bibehålla restriktioner i fråga om rätten att fortsätta den avlidnes rörelse. För sådant fall synes det lämpligt att i anslutning till vad som gäller enligt NFF ha den ordningen att näringsverksamheten må övergångsvis fortsättas för dödsboets räkning under högst ett år. Att märka är emellertid vidare att på grund av lagen den 1 mars 1935 om kvarlåtenskap efter den som hade hemvist i Danmark, Finland, Island eller Norge det kan förekomma att boutredning efter utlänning som bedrivit näring här skall ske enligt utländsk lag, nämligen om den avlidne haft medborgarskap och hemvist i något av de angivna länderna. Det är tydligt att även i dylikt fall näringsverksamheten bör kunna för dödsboets räkning övergångsvis fortsättas under viss tid. Det kan förutsättas, att i dödsbon av sist berörda art regelmässigt finnes utländsk delägare. Rörande dessa dödsbon synes därför kunna föreskrivas samma ordning som nyss förordats beträffande dödsbo

som i fråga om boutredning är underkastat svensk lag. Följaktligen bör genomgående för dödsbo efter utlänning, som vid sitt frånfälle idkat näring här i riket, gälla att om i dödsboet finnes utländsk delägare näringsverksamheten må fortsättas under högst ett år.

Därest utländska rättssubjekt här vill driva näring tillsammans med annan i enkelt bolag, partrederi eller eljest utan att juridisk person bildas, bör de utländska rättssubjekten vara underkastade samma regler som gäller i det fall att de ensamma uppträder såsom näringsidkare.

Verksamhetsformer som bör omfattas av lagstiftningen

De näringsarter som omfattas av NFF enligt dess § 1 är handels- och fabriksrörelse, hantverk och annan hantering ävensom vissa transporttjänster. Med syftning på denna uppräknings användes i rubriker och vissa bestämmelser beteckningen näring eller näringsyrke. Uttrycket näring måste antagas ha samma innebörd i författningar, som anknyter till NFF och därvid är särskilt att märka filiallagen, till vilken en hänvisning intagits i 32 § NFF. Till näringsidkande har enligt den praxis, som i det föregående berörts, kommit att hänföras även vissa verksamhetsgrenar som knappast avspeglas i förordningens uppräknings; det gäller framför allt vissa av de yrken, som avser utförande av tjänster (fotograf-, revisors- och åtskilliga andra yrken) och som vid NFF:s tillkomst icke hade aktualitet såsom särskilda yrkesgrenar.

Näringsrättsutredningens år 1953 avgivna promemoria innehöll utkast till lagstiftning, avseende utlännings idkande av näring. I utkastet upptogs också en definition av begreppet näring. Därmed skulle förstås handelsrörelse i gross eller minut, hantverks- eller fabriksrörelse samt annan yrkesmässigt och för egen räkning bedriven rörelse eller verksamhet. Detta innebar att förslaget skulle avse även bl. a. jordbruk och skogsbruk, vilka näringar icke omfattas av NFF. I utkastet angavs att vissa verksamhetsgrenar icke skulle anses såsom näring, nämligen konstnärlig verksamhet, verksamhet som läkare, tandläkare eller sjukgymnast, annan verksamhet för sjuk- eller kroppsvård, verksamhet såsom veterinär och ej heller verksamhet såsom lärare eller dylikt. Vidare förklarades i lagutkastet att såsom handelsrörelse icke skulle anses försäljning av vara, som frambragts i en av säljaren bedriven tillverkningsrörelse eller i sådan verksamhet som enligt det nyss sagda icke skulle anses såsom näring. I inhämtade yttranden riktades mot utkastets räckvidd kritik i vissa avseenden. Anmärkningarna gjordes sålunda mot att tidigare fria näringar lades under tillståndstvång. Detta ansågs strida mot de allmänna strävandena för en ökad liberalisering. I viss utsträckning avsåg kritiken också undantagen i ena eller andra avseendet.

Vid bestämmande av den nya lagstiftningens räckvidd torde man icke utan vidare böra utgå från vad som gäller i fråga om NFF. Denna förord-

ning tillkom för närmare hundra år sedan under samhällsförhållanden som i mycket avviker från nutidens. Nya yrken och verksamhetsformer har uppkommit sedan förordningens tillkomst och denna utveckling torde fortsätta.

Tidigare har angivits att lagstiftningen bör utgå från den huvudregeln att de utländska rättssubjektens etablering såsom näringsidkare här i riket skall vara underkastad kontroll samt att detta är motiverat främst av näringspolitiska och samhällsekonomiska skäl ävensom av hänsyn till de anställda hos sådana näringsidkare samt deras leverantörer och kunder. Dessa skäl äger, såsom förut anmärkts, giltighet icke endast beträffande sådana näringsfång som omfattas av NFF utan även när fråga är om övriga näringar såsom jordbruk, skogsbruk och konsulterande verksamhet. Väl kan det invändas, att det hittills icke yppats några större olägenheter av att sistnämnda slag av näringar varit tillståndsfria. Det bör emellertid uppmärksammas, att etablering inom dessa yrken hittills torde ha förekommit endast i begränsad omfattning. Ett friare internationellt utbyte kan tänkas medföra att utländska rättssubjekt i större utsträckning vill ägna sig åt sådan verksamhet här, och därmed kan kontroll beträffande den visa sig behöfelig. Den omständigheten att i dagens läge kontroll kan undvaras beträffande vissa verksamhetsgrenar utgör med tanke på den framtida utvecklingen icke skäl att ställa dessa utanför den ifrågavarande lagstiftningen. Därför bör, såsom redan tidigare antytts, den nya lagstiftningen omfatta näringsidkande i vidsträckt bemärkelse och de näringar, beträffande vilka från tid till annan kontroll anses obehöfelig, kan undantagas från kontrollen genom åtgärder i administrativ ordning.

Om sålunda lagstiftningen bör omfatta näringsidkande i vidsträckt bemärkelse, kan det knappast ifrågakomma att angiva lagstiftningens tillämpningsområde genom en uppräknig av alla de särskilda näringsfång som skall falla under lagen. En sådan uppräknig skulle bli otymplig och den skulle lätt kunna bli ofullständig, särskilt som nya yrkesformer måste förväntas tillkomma i framtiden. Att söka närmare angiva innebörden av varje uppräknat näringsfång skulle också möta stora vanskligheter. I lagtexten torde därför endast böra upptagas att lagstiftningen avser idkande av näring här i riket. Det kan emellertid ifrågasättas huruvida i lagtexten bör upptagas en definition av vad därmed skall avses. Verksamhetsformerne är dock så mångskiftande, att det knappast är möjligt att inom ramen för en kort beskrivning, som kunde ha verkligt värde från vägledande synpunkt, angiva de moment som i varje särskilt fall utvisar att fråga är om näringsidkande. Ehuru därför i lagtexten ej synes böra upptagas någon beskrivning av vad som skall förstås med idkande av näring, torde här böra behandlas de viktigaste av de omständigheter som medför att en verksamhet är att anse såsom näringsidkande.

För att näringsidkande skall anses föreligga måste i första hand krävas att utövaren av verksamheten uppträder såsom självständig företagare.

Stundom föreligger svårigheter att angiva, huruvida verksamheten bedrivs av utlänningen såsom självständig företagare eller såsom anställd. Det är att märka att kontrollen i fråga om utlänningars arbetsanställning regleras i utlänningslagen. Denna lags räckvidd följer i förevarande hänseende den civilrättsliga gränsen mellan arbetstagare och självständiga företagare. Uppenbarligen bör nu förevarande lag anknyta till utlänningslagen. För att verksamheten skall anses som bedriven av utlänningen såsom självständig företagare, bör därför fordras, att utlänningen icke efter civilrättsligt betraktelsesätt är att anse såsom anställd.¹

Vidare bör krävas att fråga är om verksamhet i egentlig mening och sålunda att det föreligger ett ej alltför obetydligt mått av aktivitet. Enbart förvaltning av t. ex. värdepapper, uppbärande av royalty eller avgift för utnyttjande av patent eller dylikt kan sålunda icke betraktas som näringsidkande.

Utmärkande för näringsidkande är vidare att det skall vara fråga om yrkesmässig verksamhet. Häri ligger till en början att verksamheten skall ha viss varaktighet eller åtminstone vara inriktad på en serie affärshändelser. Att en utlänning här exempelvis ingår något enstaka försäljningsavtal bör sålunda icke betraktas som näringsutövning. Anordnande av t. ex. en tillfällighetsförsäljning av den typ som i NFF benämnes realisation åsyftar däremot att få till stånd ett flertal försäljningsavtal, och sådant anordnande bör betraktas som näringsutövning, även om försäljningen är avsedd att pågå endast kort tid.

För att yrkesmässighet skall vara för handen bör fordras, att fråga är om en verksamhetsgren, vari normalt ingår ett väsentligt ekonomiskt moment. Så är förhållandet i de säkerligen ojämförligt vanligaste fallen, nämligen då verksamheten präglas av att utövaren bedriver den i vinst- eller förvärvssyfte. Undantagsvis kan förekomma att sådant syfte icke förefinnes eller kan påvisas, och måhända förutsättes icke ens vederlag för prestationerna; så kan exempelvis vara fallet vid verksamhet som avser reparationer eller annan serviceverksamhet i ett annat företags intresse. Även sådana verksamhetsformer bör hänföras till näringsområdet, därest verksamheten bedrivs med hjälp av anställda, under mellanhavanden med svenska leverantörer eller i övrigt i sådana kommersiella former, som gör den jämförlig med normalt förekommande näringsgrenar.²

Ett annat kännetecken på yrkesmässighet är att verksamheten är inriktad på att varor eller tjänster tillhandahålles annan. Tillverkning eller andra åtgärder som avser allenast att tillgodose utövarens eget behov torde däremot ej kunna anses såsom yrkesmässig. Yrkesmässighet bör dock anses föreligga, om tillverkningen eller andra nu åsyftade åtgärder går ut på att

¹ Spörsmålet vilka som är att betrakta såsom arbetstagare har bl. a. behandlats i SOU 1961: 57, vari även framlagts vissa förslag beträffande frågan om s. k. beroende uppdragstagare bör behandlas såsom arbetstagare.

² Jämför beträffande dansk rätt, Andersen, Næringsretten, sid. 27.

tillgodose utövarens behov i och för annan av honom utövad verksamhet, som i sin tur är att anse som yrkesmässig.

I anslutning till vad nu sagts beträffande kravet på yrkesmässighet — och då särskilt synpunkten att de ekonomiska och kommersiella momenten hör till de för näringsutövning utmärkande dragen — uppkommer frågan om konstnärlig och vetenskaplig verksamhet bör betecknas såsom näringsidkande. Visserligen kan sådan verksamhet anses vara yrkesmässig i den meningen att utövaren avser att vinna sin försörjning därav. Emellertid är det vid många hithörande verksamhetsgrenar så att själva yrkesutövningen icke i någon högre grad präglas av sådana ekonomiska eller kommersiella drag som är utmärkande på andra områden av förvärvslivet — utnyttjande av fast driftsställe, anlitan­de av anställda, regelbundna affärsupp­görelser med allmänhet eller leverantörer o. dyl. I sådana fall torde utan större betänkligheter verksamheten kunna föras utanför lagstiftningens ram. I fråga om vetenskapligt arbete har detta kanske inte någon större praktisk betydelse, eftersom sådant sällan torde bedrivas av självständiga företagare annat än som ett led i näringsutövning, avseende produktion, konsultativ verksamhet eller dylikt. När det gäller den närmare avgränsningen av sådan konstnärlig verksamhet som bör falla utanför lagstiftningen, torde det vara lämpligt att anknyta icke blott till praxis under NFF:s tid utan även i viss mån till lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och denna lags förarbeten. För att en verksamhet i nu förevarande sammanhang skall såsom konstnärlig föras utanför den nya lagens tillämpningsområde bör för det första krävas, att verksamheten avser skapande av litterärt eller konstnärligt verk.¹ Därmed bör jämföras verksamhet av utövande konstnär som framför litterärt eller konstnärligt verk, såsom sångare, musiker och skådespelare. Därjämte bör för att näringsidkande ej skall anses föreligga fordras att det i verksamheten icke ingår mera omfattande eller väsentliga moment som icke är av konstnärlig art. Det bör därför icke ifrågakomma att utanför näringslagstiftningen ställa verksamhetsformer som innebär exempelvis att konstföremål genom hantverksmässigt eller fabriksmässigt förfarande framställs i serie eller då eljest den färdiga produkten endast delvis kan ses som resultat av konstnärligt skapande.² Såsom andra exempel på att konstnärlig verksamhet på jämför-

¹ Vissa synpunkter på vad som kännetecknar den konstnärligt skapande verksamheten anföres i auktoritetskommitténs betänkande (SOU 1956: 25, särskilt sid. 66—69) och torde kunna tjäna till ledning även i nu förevarande sammanhang.

² Redan enligt nuvarande praxis har hithörande verksamhet — såsom exempelvis framställning av keramik- och glasföremål, intarsiaarbeten och träsnideri — betraktats som näringsutövning (Matz, Bidrag, sid. 12—13). Såsom närmare framgår av auktoritetskommitténs nyssnämnda betänkande kan det — även om det i princip är utan betydelse om det verk som framställts vid konstnärlig verksamhet är bra eller dåligt (sid. 67) — särskilt vid konsthantverk och konstindustri ibland uppstå tvekan om en produkt överhuvud är att anse såsom konstverk (sid. 175 f). Då för en utlänning frågan, om tillståndsansökan är erforderlig eller icke, uppkommer redan innan han ens påbörjar verksamheten här, bör givetvis tvekan angående produkternas karakterisering i nu nämnda avseende föranleda honom att ansöka om tillstånd. Bedömningssvårigheterna i nu berörda fall kan, såsom auktoritetskommittén framhållit, icke bemästras genom lagstiftningsåtgärder.

bart sätt är kombinerad med verksamhet av annat slag kan nämnas arkitekturket¹ och filminspelning.² Även fotografyrket bör, liksom hittills, betraktas som näringsidkande.³ Det bör slutligen framhållas, att enbart den omständigheten att en konstnär försäljer av honom själv framställda verk eller eljest förskaffar sig ekonomiskt utbyte därav icke bör medföra att hans verksamhet blir att betrakta som näringsutövning.⁴

För att den nu föreslagna lagstiftningen skall bli tillämplig på en näringsverksamhet, måste vidare krävas att näringen kan anses bedriven här i riket. Kontrollen bör avse sådana utländska näringsidkare som i någon form etablerar sig i Sverige. Däremot bör liksom hittills utanför lagstiftningen falla sådan verksamhet, som innebär, att en utlänning från sitt hemland driver affärer med svenska företag. I regel lär det väl icke vara några svårigheter att bedöma om etablering här föreligger eller icke, men tvekan därom kan stundom föreligga, särskilt när fråga är om verksamhetsformer som berör flera länder.

För att företag med internationellt betonad verksamhet skall anses driva näring här måste fordras att verksamheten erhållit en tämligen fast anknytning till Sverige. Detta är alltid fallet om verksamheten ledes från Sverige, oavsett att den måhända inriktas på köp eller försäljningar i andra länder.⁵ Även om den utländska rörelsens ledning finns i utlandet, blir fråga om här bedriven näring därest verksamheten här i landet drives genom fabrik eller butik eller från annat fast driftställe.⁶ Emellertid bör den omständigheten att här inrättats organ icke nödvändigtvis medföra att den utländska rörelsen anses vara här etablerad såsom näringsidkare. En utländsk näringsidkare bör nämligen vara oförhindrad att för sin i hemlandet bedrivna rörelse här upprätta hjälporgan, vars uppgifter är begränsade till att skapa eller upprätthålla affärsförbindelser mellan företaget i hemlandet och den svenska marknaden. En utländsk rörelse bör sålunda, liksom hittills, utan vidare kunna upprätta en egen agentur som för rörelsens räkning ombesörjer reklam, utställning o. dyl. eller som upptager beställningar å varor som sedermera skall levereras från rörelsen i hemlandet; genom agentur bör fritt kunna bedrivas även inköpsverksamhet för leverans till utlandet. Likaväl som en i utlandet verksam näringsidkare sålunda bör vara oförhindrad att genom anställda driva agentur av angiven art, bör han äga att här anlita en självständig företagare såsom agent

¹ Enligt praxis har tillstånd enligt NFF krävts (Matz, Bidrag, sid. 13). Jämför även SOU 1956: 25 sid. 76 f.

² Jämför det nämnda betänkandet sid. 146 f.

³ Jämför Matz, Bidrag, sid. 12. Det må också anmärkas, att framställning av fotografiska bilder icke omfattas av lagen om upphovsrätt (10 §).

⁴ Jämför Matz, Bidrag, sid. 17.

⁵ NJA 1917: 210; jämför Matz, Bidrag, sid. 21.

⁶ Att en rörelse, ehuru fast driftställe ej inrättats här, likväl kan få sådan anknytning till Sverige att näring ansetts utövad här, framgår av NJA 1937: 483.

utan att han fördenskull anses driva näring här. En annan sak är att en utländsk agents verksamhet här kan vara att anse såsom här bedriven näring. En självständig handelsagent, som leder sin verksamhet från Sverige, måste nämligen i avseende å sin egen förvärvsverksamhet betraktas som näringsidkare, och det är härvid utan betydelse om han utför uppdrag åt svenska eller utländska huvudmän.

Internationell inriktning har också sådan verksamhet, som avser transporter från ett land till ett annat. Enbart det förhållandet, att ett utländskt företag befordrar varor eller passagerare hit eller härifrån, kan icke anses medföra att företaget här idkar näring. Ej heller blir detta fallet om ett dylikt företag såsom ett led i en internationellt inriktad och utomlands ledd verksamhet här upprättar ett kontor med sådana begränsade funktioner som upplysning, reklam eller biljettförsäljning. Om däremot företaget hit förlägger sin driftsledning, får det anses ha etablerat sig här såsom näringsidkare. Samma är förhållandet om företaget här ägnar sig åt inrikes- trafik i sådan omfattning och sådana former att denna är att betrakta såsom yrkesmässig.¹

Vidare bör uppmärksammas det fall att i utlandet verksamma näringsidkare mera tillfälligt åtager sig att här utföra uppdrag. Sådana uppdrag kan avse exempelvis maskininstallation, byggnadsarbete eller andra därmed jämförliga arbeten och de kan även gälla konsultationer, revisionsverksamhet och dylikt. Utföres här en serie sådana uppdrag, bör det anses föreligga näringsutövning här i riket. Är det däremot fråga om enstaka uppdrag, blir läget ofta ett annat. Det är i regel naturligt att jämställa ett enstaka uppdrag av ifrågavarande art med ingåendet av ett enstaka försäljningsavtal, något som enligt vad ovan sagts icke bör anses som näringsidkande här. Emellertid är att märka att även ett enstaka uppdrag kan pågå avsevärd tid, varunder måhända uppdragstagaren har driftsledning och anställda förlagda hit samt här ingår avtal med svenska leverantörer. I fall av sistnämnda art torde vid bedömningen, huruvida näringsutövning här i riket föreligger eller icke, avgörande vikt icke böra fästas vid det förhållandet att det är fråga om enstaka uppdrag utan vid uppdragets varaktighet och omfattning. I fråga om entreprenad- och monteringsarbeten och andra därmed jämförliga uppdrag av tidsbegränsad omfattning anfördes också vid filiallagens tillkomst från vissa organisationer att det var önskvärt, att det icke skedde någon inskränkning i de utländska rättssubjektens traditionella möjlighet att utföra sådana tidsbegränsade uppdrag utan särskilt tillstånd. Departementschefen anförde att filiallagen icke var avsedd

¹ Beträffande spörsmålet när trafik med motorfordon är att anse såsom här i riket utövad yrkesmässig verksamhet har vissa riktlinjer angivits i en ämbetsskrivelse från kommunikationsdepartementet den 10 mars 1948 (återgiven i G. Biörklund m. fl., Vår trafiklagstiftning sid. 210). Om särskilt tillstånd för vissa motorfordonstransporter i internationella sammanhang stadgas i KK den 22 juni 1951 angående vissa transporter till eller från utlandet med motorfordon m. m.

att ändra gällande rätt i fråga om de möjligheter för utländska juridiska personer att utöva verksamhet här i riket som redan tidigare fanns.¹

Jämfört med NFF innebär vad i det föregående förordats i huvudsak följande. Den materiella produktionen är i sin helhet att anse såsom näringsidkande i lagens mening. Icke endast fabriksrörelse, hantverk och de näringsgrenar som enligt NFF benämnas »annan hantering» — bryggeri-, bageri-, slakteri-, byggmästar- m. fl. rörelser — utan även den s. k. urproduktionen, såsom jordbruk, skogsbruk, grustäkt och fiske, är sålunda att hänföra hit. Så föreslogs som nämnts även av näringsrättsutredningen. I vissa yttranden invändes dock att det hittills icke visat sig vara förenat med olägenheter att sådan verksamhet som t. ex. jordbruk var fri från tillståndstvång. Här synes föreligga ett exempel på verksamhet beträffande vilken det i dagens läge måhända icke yppats starkare behov av kontroll men för vilken den framtida utvecklingen kan tänkas föranleda ett annat bedömande.

I nära samband med den materiella produktionen står vissa verksamhetsgrenar, som innefattar utförande av tjänster, t. ex. reparations-, installations- och monteringsverksamhet samt transportgrenarna. All verksamhet för utförande av tjänster bör, om den bedrivs yrkesmässigt och av självständig företagare, anses utgöra näringsutövning. Detta gäller även om verksamheten i större eller mindre utsträckning är att hänföra till den immateriella produktionen. Sålunda skall — delvis i motsats till vad som gäller enligt NFF — all konsultativ verksamhet som bedrivs yrkesmässigt falla under den föreslagna lagstiftningen. Sådan verksamhet bedrivs numera på en mångfald områden genom särskilt inrättade byråer eller eljest i rent kommersiella former, och man får räkna med att verksamhet av denna art under den fortgående specialiseringen inom näringslivet blir allt vanligare. Ofta har den utpräglad praktisk inriktning, avseende exempelvis produktionsteknik, kontorsrationalisering eller heminredning. Verksamheten kan också vara inriktad mer på vad som brukar benämnas personliga tjänster, exempelvis läkaryrket, revisorsyrket och juridisk rådgivning. Därest vid konsulterande verksamhet vetenskapligt arbete ingår såsom allenast ett led i rörelsen, bör detta, såsom tidigare framgått, icke medföra att verksamheten faller utanför lagstiftningens tillämpningsområde. — Även s. k. serviceyrken som icke avser rådgivning bör betraktas såsom näringsutövning. Så har också i regel skett även vid tillämpningen av NFF, vare sig fråga varit om massage eller annan kroppsvård, tvätträttningsrörelse, hotellrörelse, fastighetsförvaltning, åkerirörelse eller annat

¹ Här berörda problem har i viss mån en motsvarighet inom skatterätten, där fråga kan uppkomma huruvida i Sverige icke bosatta personer haft förvärvsverksamhet här i riket. Skatterättsliga avgöranden torde därför i vissa fall kunna vara till ledning (Se t. ex. Sandström: Om skattskyldighet för inkomst enligt svensk rätt, sid. 158 ff, särskilt sid. 161—164). Det må i detta sammanhang också erinras om att exempelvis tillfälliga byggnadsarbeten m. fl. uppdrag av det slag som berörts i texten ovan varit föremål för uppmärksamhet på dubbelbeskattningsavtalens område (jämför t. ex. prop. 1959 nr 157, sid. 5 och 27).

yrkesmässigt utförande av tjänster åt annan; dock har enligt hittills gällande ordning förekommit vissa undantag såsom i fråga om lärare. Beträffande transportverksamhet må, då NFF uttryckligen omnämner endast redan i skepp och varutransporter, särskilt anmärkas att all transportverksamhet som är att anse som utövad här i riket faller inom lagens tillämpningsområde.

Av vad som anförts framgår att den immateriella produktionen såsom sådan icke vidare skall ha någon särställning i näringsrättsligt avseende. Det är endast i fråga om konstnärlig och vetenskaplig verksamhet som under vissa förutsättningar lagen kommer att sakna tillämpning.

Beträffande handelsområdet är icke endast varuhandel — som NFF främst torde ha åsyftat med sitt uttryck handel — utan även annan yrkesmässig handel, avseende fastigheter, värdepapper, immateriella rättigheter m. m. att anse såsom näringsidkande. En annan sak är att, enligt vad tidigare anförts, viss med den internationella handeln sammanhängande verksamhet icke är att anse såsom här i riket utövad näring.

En del verksamhetsgrenar kan icke renodlat hänföras till något visst av de nu berörda områdena, avseende produktion, utförande av tjänster och handel. Detta medför dock icke att den nya lagstiftningen ej skulle avse sådan verksamhet. Exempelvis bör — i motsats till vad som gäller enligt NFF — yrkesmässig verksamhet, avseende in- och utlåning av pengar samt upplåtande av nyttjanderätt och av immateriella rättigheter, betraktas såsom näringsidkande.

Den nu gjorda bestämningen av innebörden av uttrycket idkande av näring anknyter i många avseenden till vissa andra lagar som också har tillämpning på omfattande områden av näringslivet, nämligen varumärkeslagen den 2 december 1960, som i 1 § använder uttrycket näringsidkare, och lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, vilken lag i 26 § innehåller en bestämning av uttrycket företagare. Vissa skiljaktigheter förefinnes dock, sammanhängande främst med att lagarna fyller olika uppgifter.¹

Vad i det föregående anförts om innebörden av uttrycket idkande av näring medför bland annat, att under lagstiftningen i och för sig inbegripes både näringar, beträffande vilka det nu saknas föreskrifter angående de utländska rättssubjektens rätt att utöva desamma, och näringar, som visserligen faller utanför NFF:s tillämpningsområde men som i andra författningar blivit föremål för särskild reglering just med avseende på utländska rättssubjekt. Spörsmålet huruvida vissa näringar bör genom ad-

¹ Som exempel må nämnas att till de näringsidkare som enligt varumärkeslagen kan förvärva ensamrätt till varumärke hänföres även den som idkar konstnärlig eller vetenskaplig verksamhet, och även den som endast tillfälligt idkar verksamhet inbegripes (SOU 1958: 10 sid. 212 ff). Vidare kan nämnas att under konkurrensbegränsningslagens bestämmelser icke inbegripes yrkesmässig verksamhet, avseende överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom, och ej heller sådan urproduktion som faller utanför begreppet tillverkning av förnödenhet; däremot omfattas all yrkesmässig verksamhet för inköp av förnödenheter (SOU 1951: 27 sid. 567).

ministrativ undantagsbestämmelse undantagas från kontrollen skall behandlas särskilt i det följande.

3. Särskilda spörsmål rörande utlännings rätt till näringsutövning

Tillståndsprövningen

Skälen till att tillståndstvång förordas såsom huvudregel i den nya lagstiftningen är såsom förut angivits att hänföra till två grupper, den ena sammanhängande med allmänna överväganden av huvudsakligen näringspolitisk och samhällsekonomisk art och den andra avseende den enskilde näringsidkaren och de krav som bör ställas på denne. På motsvarande sätt bör vid tillståndsprövningen beaktas, om förutsättningar ur allmän synpunkt och med hänsyn till vederbörande utlännings personliga förhållanden föreligger för att medgiva utlännings rätt till näringsutövning.

De allmänna intressen som i detta sammanhang kan få betydelse, alltså företrädesvis samhällsekonomiska och näringspolitiska synpunkter, kan i och för sig beaktas även enligt gällande rätt. Sålunda iaktogs under de krisförhållanden som föranleddes av andra världskriget en större restriktivitet än för närvarande. På samma sätt förutsattes vid filiallagens tillkomst att vid tillståndsprövningen beträffande de därvid aktuella rättssubjekten hänsyn skulle tagas till, förutom mera formella synpunkter, även vårt lands näringspolitiska intresse, varvid borde beaktas både ekonomiska och sociala faktorer.¹ Sådana förhållanden bör även i de här ifrågasvarande tillståndsärendena tillmätas betydelse. Vilket inflytande sådana faktorer kommer att utöva blir emellertid beroende på, utom konjunkturläget, bland annat arten och antalet av de ansökningar som kommer att göras. Hittills har det huvudsakligen varit småföretagare som etablerat sig här, och etablering har förekommit i ganska begränsad omfattning. Det ligger i sakens natur att, om så blir förhållandet även i framtiden, de här berörda synpunkterna i praktiken blir av mera underordnad betydelse, och tillståndsgivningen torde, utan att synpunkterna åsidosättes, kunna följa de ganska liberala linjer som för närvarande tillämpas.

Om läget till följd av ökat internationellt samarbete eller av annan anledning skulle förändras, får de nyss angivna synpunkterna tillmätas större betydelse. Detta kan exempelvis bli fallet, om antalet ansökningar — allmänt sett eller beträffande viss näringsgren — ökar i väsentlig grad. Avgörandet vilka allmänna normer som från angivna synpunkter bör gälla vid tillståndsprövningen torde få ankomma på Kungl. Maj:t. I den mån beslutanderätten i tillståndsärendena förlägges till underordnad myndighet, torde erforderliga direktiv till denna kunna meddelas av Kungl. Maj:t i administrativ ordning, medan det får ankomma på tillståndsmyndigheten

¹ Prop. 1955 nr 87 sid. 52 och andra lagutskottets utlåtande 1955 nr 29 sid. 46.

att i de enskilda ärendena taga ställning till om allmänt intresse av förevarande art utgör hinder för bifall till ansökningen. Därvid bör tillståndsmyndigheten tillse att bästa möjliga underlag för bedömandet föreligger, bland annat yttranden från annan myndighet och näringslivets organisationer.

I samband med de allmänna näringspolitiska synpunkterna är också att beakta rikets åtaganden genom konventioner. Sådana konventioner kan innebära, att en särskilt gynnsam ställning skall medgivas medborgare i konventionsstat, och i sådana fall kan det följaktligen bli aktuellt att vid tillståndsprövningen beträffande medborgare i konventionsstater följa liberalare linjer i enlighet med konventionernas föreskrifter. Även sådana förhållanden bör därför, om beslutanderätten i tillståndsärendena tillägges annan myndighet än Kungl. Maj:t, givas tillkänna för myndigheten genom erforderliga direktiv. Redan i nuvarande läge bör den berörda frågan uppmärksammas med hänsyn till det nordiska samarbetet samt till innehållet i EFTA-konventionen och i den europeiska bosättningskonventionen. Huruvida åtagandena enligt dessa konventioner kan uppfyllas inom tillståndsprövningens ram eller föranleder att särskilda undantagsregler införes för berörda medborgare behandlas närmare i det följande.

Både med hänsyn till bestämmelser i konventioner och av andra skäl bör finnas möjlighet att i tillståndsärenden beakta reciprocitetssynpunkter, d. v. s. om i sökandens hemland en svensk medborgare kan förvärva motsvarande rätt till näringsutövning. Något uttryckligt krav på reciprocitet torde dock ej böra uppställas. Så skedde ej heller i filiallagen.¹ — Även från andra synpunkter kan det i vissa fall vara motiverat att uppmärksamma näringsrättsliga regler i utlandet. I den mån det i utlandet för viss näring gäller kompetensvillkor, som ej har någon motsvarighet i svensk rätt, kan detta nämligen medföra att utlänningar som ej uppfyller dessa villkor i hemlandet i stället söker sig till Sverige. Från svensk synpunkt kan det icke anses vara önskvärt att i någon större utsträckning mottaga sådana — som det får antagas — mindre kvalificerade yrkesutövare, och detta torde böra beaktas vid tillståndsprövningen.

Det sist sagda leder över till frågan om det bör gälla såsom allmän regel att en utlänning i tillståndsärendet skall styrka, att han har yrkeskunnighet i det yrke som avses med ansökningen. Något krav på yrkeskunnighet — utöver vad som föreskrivits för svenska medborgare i motsvarande fall — har emellertid icke uppställts vid tillämpningen av gällande rätt, och motsvarande torde böra gälla också för framtiden.

En annan fråga är i vad mån det i det enskilda tillståndsärendet bör prövas, om den verksamhet som avses med en ansökan är från svensk synpunkt önskvärd eller icke. Beträffande vissa verksamhetsformer intager

¹ Beträffande de synpunkter som vid filiallagens tillkomst anfördes i denna fråga, se prop. 1955 nr 87 sid. 24 f, 31, 41 f och 53.

NFF en mer restriktiv inställning än i fråga om övriga, nämligen när det gäller realisation, gårdfarihandel samt ambulatorisk hantverksrörelse och annan sådan hantering. Dessa näringar behandlas särskilt i det närmast följande kapitlet.

Beträffande näringsverksamhet i övrigt torde vid tillämpningen av NFF icke ha skett någon närmare prövning huruvida verksamhet, som avses med en ansökan, är önskvärd eller behövlig från allmänhetens synpunkt eller medför olägenhet för de i vederbörande ort redan etablerade näringsidkarna. Jämväl för framtiden synes böra gälla att någon dylik prövning med hänsyn till lokala förhållanden ej skall ske. Till stöd härför kan åberopas — förutom den omständigheten att det icke finns några lokala organ, lämpade för undersökning av hithörande förhållanden — att med den allmänna inställning svensk lagstiftning intager till konkurrensfrågor och övriga spörsmål av förevarande slag en etableringskontroll från nu berörda synpunkter skulle vara främmande. Konkurrensförhållanden bör sålunda icke beaktas så länge fråga är om rent lokala förhållanden. En annan sak är att den konkurrens, som utlänningars etablering kan medföra, kan bli av den art och omfattning att frågan blir av allmän näringspolitisk betydelse. I sådant fall får spörsmålet bedömas från de allmänna synpunkter som berörts i det föregående.

Vad som sålunda bör gälla i fråga om tillståndsprövningen är av den natur att det knappast låter sig göra att närmare ange dem i lagtexten. I denna bör därför i detta avseende upptagas allenast att näringstillstånd må beviljas, om skäl däremot icke föreligger med hänsyn till allmänt intresse.

Vad härefter angår de förutsättningar för tillstånd som sammanhänger med utlänningens personliga förhållanden har redan berörts att rätt till näringsutövning skall kunna tillkomma endast utlänning som ej är omyndig och ej är i konkurstillstånd. Det har också nämnts att i tillståndsärende bör beaktas även andra individuella faktorer. Näringsrättsutredningen föreslog i 1953 års promemoria att utlänningen skulle styrka att han gjort sig känd för redbarhet och ordentlighet. Detta förslag går emellertid längre än vad som gäller enligt nuvarande praxis. Den utredning som nu sker går allenast ut på att få fastslaget om några allvarligare anmärkningar är att rikta mot sökandens person och skötsamhet. För att i allt väsentligt anknyta härtill synes i lagen lämpligen böra stadgas, att näringstillstånd ej må beviljas om skäl mot tillstånd föreligger med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden. Vilka krav som bör ställas i detta avseende och vilken utredning som bör fordras blir i icke ringa grad beroende på vilken tid utlänningen varit bosatt här i riket. Ju längre han varit bosatt här, desto större blir hans anknytning till Sverige och hans kännedom om svenska förhållanden. I samma mån blir det också allt mindre skäl att behandla utlänningen på annat sätt än de svenska medborgarna. I enlighet med denna synpunkt bör det, såsom närmare behandlas i det följande, vara

möjligt att beträffande rätten till näringsutövning likställa utlänningar, som innehar bosättningstillstånd, med svenska medborgare. Även när det gäller andra utlänningar som vistats här längre tid är det naturligt att i näringshänseende behandla dem på sätt som icke alltför mycket skiljer sig från det som gäller för svenska medborgare. Enligt gällande praxis får också sådana utlänningar nära nog undantagslöst begärda näringstillstånd. Med detta betraktelsesätt synes också kunna vinnas fördelar ur administrativ synpunkt. Förfarandet skulle, i varje fall i nuvarande konjunkurläge, kunna få en tämligen summarisk karaktär och närmast omfatta endast kontroll att utlänningen uppfyller villkoren angående myndighet, konkursfrihet och bosättning i riket samt begränsad undersökning hos polismyndighet och lokal skattemyndighet om anmärkning mot sökandens sköt-samhet är känd. Fråga är då, hur lång tids vistelse här som bör fordras för att en sådan mer summarisk prövning skall kunna anses tillräcklig. Klart är att uppställande av en absolut tidsgräns framstår som konstlat, när det gäller antaganden i vilken mån en utlänning vinner närmare känne-dom om svenska förhållanden, ådagalägger avsikt att stanna i landet o. dyl. Nära till hands ligger dock att i anslutning till praxis räkna med två års bosättning här såsom ett riktvärde.

När det gäller utlänningar som varit bosatta här kortare tid, torde där-
emot som regel böra krävas en mera ingående utredning angående sökan-
dens person. I sådana fall har man mindre stark anledning att räkna med
att utlänningen känner till svenska affärsbruk, förhållanden på arbets-
marknaden m. m., och det är också större skäl att befara att utlänningens
vistelse här endast är tillfällig och att han genom att lämna landet kan
komma att undandraga sig sina förpliktelser gentemot svenska medkontra-
henter och det allmänna. Beträffande sådana utlänningar är det därför skäl
att förutsätta att tillstånd meddelas allenast, då utredningen tyder på att
några olägenheter i sistnämnda hänseenden icke är att befara.

Vad härefter angår de i riket icke bosatta utlänningarna torde liksom
hittills i allmänhet restriktivitet böra iakttagas i fråga om medgivande
av näringstillstånd. Det ligger nämligen i sakens natur att det är större
risk, att den utomlands bosatte utlänningen — genom att nedlägga rörelsen
här eller på annat sätt — försvårar för sina svenska medkontra-
henter att göra gällande sin rätt mot honom, än att utlänning som bor här förfar på
motsvarande sätt. Försiktighet vid tillståndsgivning beträffande utomlands
bosatta utlänningar motiveras också därav att svenska myndigheter knap-
past har någon möjlighet att införskaffa utredning rörande deras person-
liga förhållanden utan i sådant hänseende är hänvisade till det utrednings-
material vederbörande utlänningar själva vill åberopa. Näringstillstånd i
nu avsedda fall torde med hänsyn till det anförda böra meddelas endast
om särskilda skäl föranleder till detta, exempelvis när konventioner giver
anledning därtill.

Säkerhet för skatter och vissa avgifter

Näringsrättsutredningen föreslog att det enligt NFF gällande ovillkorliga kravet på ställande av säkerhet för utskylder skulle helt slopas med hänsyn till den omläggning av skatteuppbörden som källskattereformen inneburit.

Beträffande nu gällande ordning har från länsstyrelserna inhämtats vissa uppgifter. Av dessa framgår att antalet ineliggande säkerheter under perioden den 1 januari 1955—den 30 september 1958 varierat mellan 362 och 484. Under perioden har säkerhet behövt tagas i anspråk genomsnittligen endast i cirka två fall per år. Även om det icke kan uteslutas att det bland utländska näringsidkare skulle ha förekommit fler fall av obetalda skatter om säkerhet icke krävts — bland annat har med nuvarande ordning vissa utlänningar med svagare ekonomi icke kunnat förvärva tillstånd — tyder de nyss berörda siffrorna på att kravet på säkerhet icke haft större praktisk betydelse. Uppmärksammas bör också att det beträffande åtskilliga näringar, som faller utanför NFF, icke gäller något krav på ställande av säkerhet och att något önskemål om införande härav ej yppats.

Vidare måste hänsyn tagas till att källskattesystemet med successiva inbetalningar av preliminär skatt reducerat möjligheterna för en utlänning att undandraga sig skattebetalning genom att lämna landet. Visserligen är riskerna icke helt eliminerade, eftersom en preliminär taxering kan bli för låg, särskilt när en rörelse är nystartad. Om emellertid en utlänning bosatt sig i riket och vill starta en rörelse här, finns anledning att räkna med att han har för avsikt att kvarstanna. Normalt synes därför beträffande de här bosatta utlänningarna icke behöva krävas att de ställer säkerhet. Det torde vara tillfyllest, att det lägges i tillståndsmyndighetens hand, att om särskilda skäl därtill föranleder, ålägga sådan utlänning skyldighet att ställa säkerhet. Detta kan vara motiverat, exempelvis därest utlänningen helt nyligen bosatt sig i riket eller tidigare misskött sina skattebetalningar. Sådant åläggande bör också kunna ifrågakomma om utlänning, som erhållit tillstånd utan skyldighet att ställa säkerhet, sedermera eftersätter sina skyldigheter i skattehänseende.

Beträffande utlänningar som icke är bosatta här i riket möter det däremot betänkligheter att slopa hittills gällande ordning. Risker att de efter en tid avbryter sin verksamhet här i riket utan att ha fullgjort sin skattskyldighet får anses vara så beaktansvärd att kravet på säkerhet i princip bör bibehållas, helst som det i regel saknas möjlighet att utomlands indriva svensk skatt. Kravet på säkerhet bör dock icke vara ovillkorligt. Undantag kan vara motiverade under särskilda förhållanden, exempelvis med hänsyn till internationella överenskommelser.

Tillståndsmyndighet

Mot bakgrunden av vad nyss anförts om tillståndsprovningens art och omfattning bör bedömas vilken myndighet som lämpligen bör omhänderväsa provningen. Enligt NFF ankommer denna på Kungl. Maj:t. Hittillsvarande erfarenhet kan emellertid knappast sägas vara att ärendena är av den art att provningen behöver förbehållas Kungl. Maj:t, utan den synes utan olägenhet kunna uppdragas åt underordnad myndighet. Man torde emellertid icke böra bortse från möjligheten att läget kan ändras så att det framstår som önskvärt att beslutanderätten tillkommer Kungl. Maj:t. Det föreslås därför att i lagen upptages stadgande av innehåll att ärenden rörande näringsstillstånd skall prövas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

De allmänna synpunkter av huvudsakligen näringspolitisk och samhälls-ekonomisk art, som enligt det förut sagda kan vara att anlägga vid tillståndsprovning, torde i och för sig tala för att Kungl. Maj:t delegerar provningen till kommerskollegium. Ett annat skäl härför är att denna myndighet regelmässigt avgiver yttranden i ärendena om tillstånd enligt filiallagen, liksom också att åt denna uppdragits beslutanderätten i ärenden om tillstånd för utlänningslagens ledamot i aktiebolagsstyrelse och likartade frågor. Emellertid torde kunna förutsättas att i nuvarande läge tyngdpunkten vid provningen av förevarande ärenden icke kommer att ligga på de allmänt ekonomiska synpunkterna utan att det därvid blir de sökandes personliga förhållanden som kommer i förgrunden. Ärendena torde därför bli tämligen likartade med de ärenden som avses i utlänningslagen och utlänningskungörelsen. Flertalet av dessa handlägges av statens utlänningskommission. Det ligger därför nära till hands att åt denna myndighet uppdrages även provningen av ärenden angående näringsstillstånd. Härför talar också det förhållandet, att hos utlänningskommissionen finns arkiverat utredningsmaterial, införskaffat i samband med ärenden angående uppehållstillstånd m. m., vilket kan vara av värde vid provning av ansökan om näringsstillstånd. I detta sammanhang må också uppmärksammas att en fråga av betydelse för rätten att idka näring här i flertalet fall torde komma att vara att vederbörande utlänningslagens ledamot har rätt att vistas i riket. Om sådan rätt upphör — till följd av att uppehållstillstånd utlöpt eller eljest — är det följaktligen skäl att upptaga frågan huruvida näringsstillstånd, som meddelats utlänningslagens ledamot, skall återkallas. Även detta samband mellan rätten till vistelse och rätt till näringsutövning här i riket talar för att ärendena rörande näringsstillstånd handhaves av utlänningskommissionen. Övervägande skäl synes därför föreligga att, åtminstone i nuvarande läge, uppdraga provningen av dessa ärenden åt utlänningskommissionen. Vad som åberopats till stöd härför gäller visserligen främst utlänningslagens ledamot

bosatta här i riket, men då det icke bör ifrågakomma att ärenden rörande övriga utläningar handläggas i annan ordning, bör prövningen av även dessa ärenden ankomma på utlänningskommissionen.

I enskilda ärenden eller grupper av ärenden kan uppkomma frågor som kräver bedömanden från näringspolitiska eller andra likartade synpunkter. Utlänningskommissionen bör i sådana fall samråda med kommerskollegium eller myndighet som eljest kan vara berörd. I den mån så finnes lämpligt bör vidare, i anslutning till gällande praxis, under ärendets utredning organisationer inom näringslivet beredas tillfälle att yttra sig.

Det har redan anmärkts, att visst material beträffande utläningarnas personliga förhållanden kan finnas tillgängligt för utlänningskommissionen från tidigare ärenden. För att uppgifterna skall bli aktuella torde normalt erfordras viss utredning, som lämpligen bör verkställas av lokal myndighet. Den ordningen synes därför böra tillämpas att, i likhet med vad som gäller enligt NFF, ansökningarna skall ingivas till länsstyrelse. Det får sedan ankomma på länsstyrelsen att med hjälp av polismyndighet och andra lokala myndigheter införskaffa utredningen. Såsom förut anmärkts kan någon mera ingående undersökning icke anses erforderlig när det gäller utläningar som varit bosatta i riket längre tid. Beträffande sådan sökande som icke är bosatt här har svenska myndigheter knappast några möjligheter att själva införskaffa uppgifter angående sökandens personliga förhållanden. I dessa fall måste därför utläningen själv tillhandahålla erforderlig utredning.

Beträffande vissa grupper av ärenden skulle måhända kunna ifrågasättas, om icke annan myndighet än utlänningskommissionen borde vara tillståndsmyndighet. Det gäller ansökningar att utöva sådan näring som enligt särskilda författningar ej må bedrivas utan tillstånd, såsom luftfart, yrkesmässig automobiltrafik, hotell- och pensionatsrörelse och åtskilliga andra. Tänkbart vore i och för sig att i de fall varom nu är fråga de myndigheter, som omhänderhar tillståndsprövningen för den i vederbörande författning reglerade näringen, också finge rätt att meddela näringstillstånd enligt den lagstiftning, varom nu är fråga. Härigenom skulle undvikas att utläningen behöver söka tillstånd hos två olika myndigheter. Emellertid skulle en sådan ordning medföra att näringspolitiska och andra allmänna bedömanden, avseende utläningarnas etableringsrätt, skulle spridas på ett flertal olika myndigheter. Härav skulle följa risk för oenhetlig rättstillämpning, varjämte det skulle bli svårare att erhålla en allmän överblick över i vilken omfattning etablering förekommer. Dessa synpunkter saknar dock betydelse i de fall då Kungl. Maj:t har att pröva frågan om tillstånd att utöva den särskilt reglerade näringen, och i sådana fall kan med fördel även frågan om näringstillstånd prövas av Kungl. Maj:t. En lämplig lösning synes vara att vid delegationen till utlänningskommissionen undantaga tillståndsärenden avseende verksamhet som enligt vad särskilt är stadgat

må utövas allenast efter koncession eller annat dylikt medgivande av Kungl. Maj:t. Härav följer att Kungl. Maj:t samtidigt prövar både frågan om näringstillstånd och frågan om annat tillstånd som det tillkommer Kungl. Maj:t att meddela exempelvis enligt luftfartslagen, lagen angående stenkolsfyndigheter m. m., atomenergilagen och förordningen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. På samma sätt torde det vara lämpligt, att Kungl. Maj:t prövar ansökan om näringstillstånd, som göres i samband med ansökan om tillstånd att här sluta handelsbolag eller ingå i handelsbolag.

Det arbete som vid ett genomförande av vad nu förordats kommer att åvila utlänningskommissionen — vilken redan nu regelmässigt avger yttrande i flertalet av ifrågavarande ärenden — kan icke antagas bli av den art och omfattning att förstärkning av kommissionens arbetskrafter därav påkallas.

Frågan om lagstiftningen bör innehålla särskilda regler beträffande vissa näringar

Spörsmålet om särskilda regler bör stadgas beträffande vissa näringar för- anledes av att för närvarande NFF innehåller speciella föreskrifter för några slag av verksamhet och att en del andra näringar blivit föremål för särskild reglering i andra författningar just med avseende på utläningar. I detta sammanhang bör också uppmärksammas den tidigare antydda frågan, huruvida näringar, som omfattas varken av NFF eller av annan näringsrättslig författning och därför ansetts fria för utläningar, bör vara fria från tillståndskravet även i fortsättningen, åtminstone tills vidare.

De näringar, beträffande vilka i NFF meddelats särskilda föreskrifter är — förutom gårdfarihandel, realisation och ambulatorisk hantverksrörelse, vilka behandlas i ett kommande kapitel — verksamhet för varutransport, redande i skepp samt drivande av masugn och viss annan till bergshanteringen hörande verksamhet.

Enligt § 29 NFF är utläanning, som fått tillstånd att i riket driva handel eller idka annat yrke, även berättigad att utföra varutransporter såväl emellan inrikes orter som till eller från utrikes ort. Numera torde det ej vara erforderligt med särskilt stadgande av denna art, utan det bör ändå stå klart att tillstånd att idka handel eller annan näring också medför rätt att företaga sådana transporter och även andra åtgärder som står i naturligt samband med den i tillståndet angivna näringsverksamheten.¹ Därest transportverksamhet här bedrivs såsom särskild rörelse och således utan närmare samband med annan näringsverksamhet, har rörelsen i praxis ansetts

¹ I den mån § 29 NFF kan anses åsyfta, att utläanning, som erhållit tillstånd att bedriva exempelvis handelsrörelse, också har rätt att i samband därmed bedriva kustfart och insjöfart utan hinder av eljest gällande förbud (jämför näringsrättsutredningens betänkande sid. 82), må anmärkas, att en sådan kombination av handelsrörelse och inrikes sjöfart numera icke torde vara av sådan praktisk betydelse att det kan anses motiverat med särskilt stadgande härom.

utgöra näring, underkastad NFF:s bestämmelser, och såsom förut anmärkts är den också enligt det här framlagda förslaget att anse såsom näring.

I § 25 NFF finns ytterligare ett stadgande som sammanhänger med transportverksamhet. Enligt denna bestämmelse är det utlänning medgivet att reda i skepp för inrikes och utrikes fart, dock att utlännings andel ej får sträckas utöver en tredjedel av fartygets dräktighet och att utlänning ej får vara huvudredare. Av förarbetena till detta stadgande framgår att syftet var att bereda de här bosatta utlänningsarna möjlighet att vara delägare i svenskt fartyg. I stadgandet angives visserligen icke uttryckligen att det avser redande endast i svenskt fartyg, men det får anses uppenbart att det icke är avsett att gälla rederiverksamhet med utländskt fartyg. Då numera även av 1 och 5 §§ sjölagen följer att utlänning icke kan förvärva mer än en tredjedel av svenskt fartyg och att utlänning ej kan vara huvudredare, torde det icke vara erforderligt att i den lag varom nu är fråga upptaga något stadgande härom. Emellertid innebär § 25 NFF också att utlänning, om han icke äger större andel i fartyget än där angives och ej är huvudredare, äger rätt att utan särskilt tillstånd idka rederinäring med fartyget. Då — såsom antytts i det föregående och närmare skall behandlas i det följande — vissa andra näringar för närvarande synes kunna undantagas från tillståndstvång, torde det vara lämpligt att i samband därmed undantaga även rederirörelse med svenskt fartyg, i vilket utlänning äger del.

I § 27 NFF finns ett stadgande angående utlänning som här vill bedriva viss till bergshantering hörande verksamhet, nämligen drivande av maskin eller hytta, stångjärnsbruk, manufakturverk eller annan inrättning, som avser tillgodogörande eller förädling av mineralrikets alster och ej är att anse såsom hantverk. Sådan utlänning har att till bergsöverstyrelsen — d. v. s. kommerskollegium — ingiva ansökan, ställd till Kungl. Maj:t och åtföljd av myndighetsbetyg. Kommerskollegium har sedan att förfara på samma sätt som gäller för länsstyrelse i vanliga ärenden angående näringstillstånd. Något skäl att numera stadga en särskild ordning för nu ifrågakommande tillståndsärenden torde ej föreligga, utan de föreslagna allmänna reglerna synes utan olägenhet kunna gälla även för dessa ärenden. Det bör i detta sammanhang erinras om vad tidigare anförts därom att under handläggningen av ärendena tillståndsmyndigheten vid behov bör samråda med kommerskollegium.

Vad härefter angår näringar, som i andra författningar¹ än NFF blivit föremål för särskild reglering med avseende just på utlännings rätt att utöva desamma, är till en början att märka att det enligt vissa författningar gäller ovillkorligt förbud för utlänning att utöva näring av vissa slag. Själv-

¹ Författningarna har berörts i den i det föregående lämnade översikten över föreskrifter angående de utländska rättssubjektens rätt till näringsutövning.

fallet skall den nya lagstiftningen icke medföra någon ändring härutinnan. Den rätt till näringsutövning, som till följd av tillstånd eller eljest kan tillkomma utlänning enligt den nya lagen, kan sålunda icke omfatta verksamhet såsom mäklare enligt mäklareordningen eller såsom ägare eller utgivare av periodisk skrift och ej heller inmutning av mineralfyndighet eller sådan tillverkning av krigsmateriel, som ej sker allenast i ringa omfattning. Utan vidare är också givet att lagen ej heller skall medföra rätt till sådan verksamhet som ej ens står öppen för svenska fysiska personer, såsom exempelvis bankrörelse och försäkringsrörelse.

I andra författningar än NFF förekommer vidare bestämmelser om att utlänning efter särskilt tillstånd kan bli berättigad att bedriva viss verksamhet. Det är en tämligen heterogen grupp verksamhetsgrenar, som blivit föremål för specialreglering, och det har icke vare sig av praktiska eller andra skäl ansetts motiverat, att generellt undantaga dem från den nu ifrågavarande lagstiftningen på den grund att tillståndsprövning skall ske enligt andra författningar. Bland annat kan framhållas, att när det gäller givande av offentliga föreställningar den tillståndsprövning som förekommer i vissa fall närmast är av ordningsrättslig karaktär och därför icke kan ersätta en tillståndsprövning från näringsrättsliga synpunkter; för övrigt må i detta sammanhang anmärkas, att det ej sällan torde vara så att nu berörd verksamhet bedrivs på sådant sätt och i sådan omfattning att den icke blir att anse såsom här bedriven näring. — I fråga om kustfart och insjöfart med fartyg, hemmahörande i stat med vilken icke träffats överenskommelse om rätt till sådan fart, gäller för närvarande att tillstånd härtill skall sökas hos sjöfartsstyrelsen. Sådana tillstånd plägar avse allenast vissa bestämda turer i varje särskilt fall. I regel torde verksamheten därför icke vara att anse såsom här bedriven näring. Skulle emellertid fast driftställe upprättas eller verksamheten eljest få sådan omfattning att den måste betraktas såsom en här bedriven rörelse, torde de allmänna näringsrättsliga reglerna böra gälla. — Vad sist sagts beträffande kustfart och insjöfart torde i motsvarande mån böra gälla i fråga om inrikes luftfart, vilken Kungl. Maj:t kan medgiva utlänning rätt att utöva i sådana undantagsfall, som avses i 7 kap. 3 § tredje stycket luftfartslagen. Anmärkas må att enligt vad i det föregående föreslagits frågan om näringstillstånd skall prövas av Kungl. Maj:t, när ansökningen avser verksamhet som enligt särskild författning förutsätter medgivande av Kungl. Maj:t. I fall av nu berörd art blir det följaktligen icke fråga om två skilda ansökningsförfaranden. — Även beträffande gruvdrift och bearbetande av mineralfyndighet gäller att utlänning måste söka tillstånd hos Kungl. Maj:t; härom stadgas i inskränkingslagen. I och för sig torde den tillståndsprövning, som sålunda gäller beträffande utlänningars utövning av sådan verksamhet, kunna anses tillfyllest från näringsrättslig synpunkt. Det kan likväl icke anses praktiskt motiverat

att föreslå, att sådan verksamhet undantages från den nu föreslagna lagstiftningen, då — liksom nyss anförts beträffande den inrikes luftfarten — Kungl. Maj:t kan meddela tillstånd enligt båda lagarna på samma gång.

Ett uttryckligt undantag från NFF:s bestämmelser angående utlänningar har stadgats i Kungl. brev den 23 december 1885 (SFS nr 73), enligt vilket det tills vidare är utlänning medgivet att under pågående sillfiske vid Bohusläns kuster idka uppköp av fisk för utförsel till utlandet, dock utan annan rätt till förädling av varan än som erfordras för dess bevarande under transporten såsom färsk; det åligger dock utlänningen att göra anmälan om verksamheten hos viss myndighet. Även om uppköpsverksamheten är förenad med viss förädling av varan, kan det vara tveksamt om man i sådant fall kan tala om att näringsverksamhet bedrivs här i riket. För tydlighets skull torde det dock vara lämpligt att undantaga nu ifrågasvarande verksamhet från reglerna om tillståndstvång. Undantaget bör avse även sådana med uppköpen sammanhängande transporter av tomlådor m. m., som avses i Kungl. beslut den 18 december 1908, utfärdat till komplettering av nyssnämnda Kungl. brev.

Vidare har med anledning av konventioner meddelats vissa föreskrifter, som avser eller åtminstone har samband med rätten till näringsutövning. Den rätt för medborgare i vissa stater att bedriva viss verksamhet, som sålunda redan stadgats, bör uppenbarligen icke inskränkas genom den nu föreslagna lagen, utan genom övergångsbestämmelser bör klargöras att sådan rätt bibehålles för vederbörande utlänningar. Föreskrifter av nu berörd art förekommer i författningar angående danska fiskares rätt att här avyttra fisk (KF den 25 maj 1917, i lageditionen införd under 26 § NFF), angående fiske i vissa gränsområden (författningar, i lageditionen anmärkta under 2 § fiskeristadgan), angående kustfart och insjöfart (kommerskollegii kungörelse den 14 juni 1938 angående de förmåner som i Sveriges hamnar äro beviljade främmande länders fartyg) och angående norska flyttlappars rätt till renbetning m. m. (lag den 20 juni 1919). Ifrågasvarande föreskrifter har närmast avseende på utländska näringsidkare som huvudsakligen utövar sin näring i hemlandet och här vidtager endast vissa med denna näringsverksamhet sammanhängande åtgärder. Även om det därför i åtskilliga fall icke blir fråga om här i riket bedriven näring i den nu föreslagna lagstiftningens mening, torde det vara av värde att det klart fastslås, att den lag varom nu är fråga icke lägger hinder i vägen för ifrågasvarande verksamhet.

Såsom anmärkts i det föregående kan vidare ifrågasättas, om icke vissa näringar, som enligt gällande rätt är fria för utlänningar, även i fortsättningen kan undantagas från tillståndstvång. Tidigare har visserligen uttalats att de skäl, som motiverar kontroll över utlänningars näringsutövning här i riket, i princip äger giltighet även när fråga är om sådana näringar, som fallit utanför NFF:s tillämpningsområde. Men även om den nya

lagstiftningen därför i och för sig bör avse även sådana näringar, kan det vara befogat att i viss utsträckning taga fasta på att det hittills icke yppats några större olägenheter av att tillstånd enligt NFF ej krävts för utövande av vissa näringar. I dagens läge torde undantag från tillståndstvång främst kunna ifrågakomma beträffande vissa verksamhetsgrenar inom den s. k. urproduktionens och den immateriella produktionens områden. I förstnämnt avseende torde sålunda undantag böra gälla beträffande jordbruk jämte binäringar samt skogsbruk och fiske. Anmärkas bör i detta sammanhang att det i vissa fall likväl föreligger en begränsning av utlänningars möjligheter att etablera sig som näringsidkare på dessa områden till följd av de bestämmelser som gäller utlännings rätt att förvärva fast egendom och hans rätt att fiska på svenskt vatten. Vidare synes undantag böra göras beträffande undervisningsverksamhet och verksamhet såsom läkare, tandläkare och veterinär. För rätten att utöva de tre sistnämnda yrkena gäller särskilda behörighetsregler.

Om den nu angivna kretsen av näringar som undantages från tillståndstvång framdeles skall utvidgas eller inskränkas, bör bero av den framtida utvecklingen. Framhållas bör dock att frågan om behovet eller önskvärdheten av undantag, avseende vissa näringsgrenar, minskar i betydelse i den mån möjligheter öppnas att stadga undantag beträffande vissa kategorier utlänningar. Till jämförelse må anföras, att man när det gällt arbetstillstånd enligt utlänningslagen ansett det lämpligt att låta lättnaderna i främsta rummet avse olika grupper av utlänningar.

Beträffande den närmare utformningen av reglerna rörande de nu behandlade undantagen må anföras följande.

Såvitt angår sådan rätt till näringsverksamhet, som med anledning av överenskommelse med främmande stat redan stadgats för medborgare i sådan stat, har i det föregående uttalats, att i lagens övergångsbestämmelser bör föreskrivas, att lagen ej skall medföra inskränkning i denna rätt.

I den mån det eljest — i enlighet med det förut sagda eller på grund av framtida överväganden — befinnes motiverat att beträffande viss näring stadga undantag från tillståndstvång eller från lagens föreskrifter i övrigt, bör det, såsom förut framhållits, ankomma på Kungl. Maj:t att förordna härom. Lagen bör därför innehålla bemyndigande för Kungl. Maj:t att utfärda bestämmelser i nu berörda hänseende och även att bestämma de villkor som må finnas erforderliga för den verksamhet som avses med förordnandet.

Beträffande innehållet i de bestämmelser som Kungl. Maj:t äger utfärda, torde några närmare föreskrifter — frånsatt själva förordnandet om undantag från lagen — icke vara erforderliga, när det gäller verksamhet som blivit föremål för reglering i annan författning; så är förhållandet beträffande sådant uppköp av fisk och därmed sammanhängande verksam-

het, som avses i ovannämnda Kungl. brev den 23 december 1885 och Kungl. beslut den 18 december 1908. I den mån regler av denna art icke gäller enligt annan författning, torde däremot förordnande om undantag böra förbindas med vissa föreskrifter. För det första följer av det förut förordade kravet på att utlänningen skall vara myndig och ej i konkurstillstånd att förordnandet inskränkes till utlänningar, som icke är omyndiga eller i konkurstillstånd. Det torde vidare i regel vara befogat att begränsa förordnandet till att avse i Sverige bosatta utlänningar. Enligt vad tidigare anförts är nämligen motiven för en kontroll starkare ju mindre anknytning utlänningen har till Sverige. I en framtid kan det måhända komma i fråga att icke begränsa förordnande om undantag till här bosatta utlänningar — exempelvis om så föranledes av framtida konventioner — men beträffande jordbruk och övriga nu aktuella näringar torde för närvarande den ifrågasvarande begränsningen böra gälla. — Utöver de nu berörda villkoren skall utlänningar, som enligt Kungl. Maj:ts förordnande äger att utan tillstånd idka vissa näringar, vid näringsutövningen iakttaga alla de villkor och föreskrifter som gäller för svenska utöfvare av samma näring. Med hänsyn härtill kan lämpligen förordnande om undantag ges i den formen att utlänningar, som uppfyller de nyss berörda villkoren, skall vara likställda med svenska medborgare beträffande rätten att idka ifrågasvarande näringar.¹

Frågan om undantagsbestämmelser avseende vissa utlänningar

I närmast föregående avsnitt har frågan om undantag från tillståndstvång behandlats med utgångspunkt från vissa särskilda näringar, beträffande vilka speciella förhållanden kan motivera en sådan ordning, och de undantagsbestämmelser som därvid föreslagits avser i flertalet fall en tämligen vidsträckt grupp utlänningar. Emellertid bör också undersökas, i vad mån undantag bör kunna ifrågakomma på det sättet att utlänningar av viss nationalitet eller eljest tillhörande en särskild kategori bör medgivas rätt till näringsverksamhet i allmänhet eller i varje fall rätt till verksamhet på ett mera vidsträckt näringsområde. Från denna synpunkt torde i nuvarande läge följande spörsmål i första hand böra komma under övervägande.

Beträffande utlänningar, som varit bosatta i Sverige längre tid och därmed vunnit en närmare anknytning till landet, är kontrollbehovet mindre utpräglat. Förut har anmärkts, att tillståndsprövningen bör kunna vara

¹ Det må anmärkas, att stadgande därom att viss grupp utlänningar skall likställas med svenska medborgare i fråga om rätt till näringsutövning icke är någon nyhet för svensk rätt. Sålunda gällde enligt KF den 4 juni 1868 om utsträckt frihet för norska undersåtar att här i riket driva näring m. m. — vilken förordning upphävdes 1906 efter unionsupplösningen — att norska medborgare, när de var i riket bosatta och mantalsskrivna, skulle äga under enahanda villkor som för svenska undersåtar var stadgade idka handel eller annat näringsyrke.

av tämligen summarisk karaktär, när det gäller utlänningar som varit bosatta här under minst två år. I fråga om de utlänningar, som erhållit *bosättningsstillstånd*, torde det vara skäl att gå ett steg längre. Sådant tillstånd meddelas i regel endast åt utlänning, som vistats fem år i landet. Med hänsyn härtill och till de krav i övrigt som enligt utlänningslagen och utlänningskungörelsen gäller för att erhålla bosättningsstillstånd bör det icke väcka betänkligheter att befria utlänningar med sådant tillstånd från skyldighet att söka näringstillstånd, liksom de redan befriats från skyldighet att här inneha arbetstillstånd. En sådan ordning beträffande dessa utlänningars rätt till näringsutövning föreslogs också av näringsrättsutredningen. Med hänsyn till det anförda föreslås alltså, att näringstillstånd icke skall erfordras, när fråga är om utlänningar som erhållit bosättningsstillstånd.

Inom Nordiska rådet har frågan om en utvidgad rätt för nordiska medborgare att etablera sig i nordiskt grannland varit föremål för behandling vid flera tillfällen. Redan vid rådets första session år 1953 behandlades detta spörsmål, och i en år 1954 antagen rekommendation (nr 26) hemställdes till de berörda regeringarna, att vid tillämpningen av bestämmelser om bl. a. tillstånd för utlänningar att driva näring skulle följas en sådan praxis att kravet på längre tids uppehåll i landet uppmjukades såvitt angår medborgarna i nordiskt grannland. I enlighet härmed har under senare år i svensk praxis icke gentemot nordiska medborgare upprätthållits krav på bosättning i Sverige under viss tid, och i vissa fall har tillstånd meddelats utan att bosättning här över huvud — för förfluten tid eller framtiden — uppställts som villkor. Vid Nordiska rådets session 1961 framställdes från finsk sida ett förslag att rådet skulle rekommendera regeringarna att för enskilda företagare från nordiskt grannland genomföra etableringsfrihet såvitt angick hantverk och småhandel.¹ I utlåtande, som med anledning därav avgavs av rådets juridiska niomannakommitté, föreslogs att regeringarna skulle rekommenderas att genomföra rättslig likställighet beträffande nordiska medborgare såvitt angick rätten att driva handel, hantverk och industri. Rådet beslöt att uppskjuta den vidare behandlingen av denna fråga till nästa ordinarie session. Vid senare utredning inom rådets juridiska niomannakommitté upprättades de lagutkast som berörts redan i det föregående.

Även om det sålunda för närvarande icke föreligger sådana överenskommelser med de nordiska grannländerna angående etableringsrätten att undantagsbestämmelser från den i det föregående förordade lagstiftningen erfordras, kan det — beroende på resultatet av förhandlingar mellan de nordiska länderna i den berörda frågan — i framtiden bli aktuellt att helt eller beträffande vissa näringsgrenar befria *danska, finska, isländska och norska medborgare* från skyldighet att söka näringstillstånd; därvid blir

¹ Nordiska rådets handlingar 1961 sid. 855.

det en särskild fråga huruvida dylik befrielse bör ifrågakomma för andra än de här bosatta.

Den s. k. *européiska bosättningskonventionen* — som endast avser fysiska personer — utgår beträffande rätten för medborgare i en konventionsstat att utöva inkomstbringande verksamhet i annan konventionsstat från huvudprincipen att konventionsstat skall »auktorisera» övriga parter medborgare att utöva sådan verksamhet på samma villkor som dess egna medborgare, såvida icke allvarliga skäl av ekonomisk eller social natur reser hinder häremot (art. 10). Konventionen synes icke lägga hinder i vägen för att bibehålla en tillståndsprövning, blott tillämpningen sker i konventionens anda. Därest en utlänning, som vill idka näring här i riket, icke uppfyller de villkor, som enligt de förut angivna riktlinjerna för meddelande av näringstillstånd bör gälla, torde med fog kunna sägas att allvarliga skäl av ekonomisk eller social natur reser hinder mot bifall; för övrigt må här anmärkas att enligt ett till konventionen fogat protokoll vederbörande stat själv äger avgöra om skäl av angiven art föreligger. Den nu föreslagna lagstiftningen kan följaktligen anses uppfylla de krav konventionen ställer i nu angivna avseenden.

I vissa fall går emellertid konventionen längre än vad nu angivits. Av dess art. 12 framgår nämligen, att icke ens allvarliga skäl av ekonomisk eller social natur får utgöra grund att vägra »auktorisering» till inkomstbringande verksamhet i de fall då en person, som tillhör en konventionsstat och som lovligen uppehåller sig å annan parts område, antingen utövat inkomstbringande verksamhet där oavbrutet under fem år eller lovligen uppehållit sig där under en oavbruten tidrymd av tio år eller erhållit bosättningstillstånd. Emellertid är konventionsstat berättigad att icke godtaga ett eller två av de tre nämnda villkoren. För svenskt vidkommande skulle det sålunda i detta hänseende i och för sig vara tillfyllest, om den i det föregående föreslagna särställningen för utlänningar med bosättningsstillstånd genomföres.

Vidare må uppmärksammas att konventionen i art. 21 har en bestämmelse, innebärande att medborgare i konventionsstat icke å de övrigas område skall vara underkastad andra eller högre pålagor, avgifter, skatter eller utskylder än som uttages av landets egna medborgare i liknande läge. Därest denna artikel skulle anses ha sådan innebörd att föreskrift om skyldighet för utländsk näringsidkare att ställa säkerhet för skatt icke är förenlig med artikeln, är att märka att konventionen enligt art. 26 ger möjlighet för konventionsstat att senast vid deponerandet av ratifikationsinstrumentet göra förbehåll mot bl. a. art. 21 i den utsträckning statens lagstiftning icke står i överensstämmelse med artikelns innehåll. Emellertid är enligt det föreslagna stadgandet skyldigheten att ställa säkerhet för skatt icke ovillkorlig och stadgandet kan tillämpas på det sättet att man — just på grund av en konventionsbestämmelse — låter utlänning, till-

hörande konventionsstat, vara fri från skyldighet att ställa säkerhet även om det från andra synpunkter vore motiverat att kräva sådan. Det föreslagna stadgandet om ställande av säkerhet kan med hänsyn till det anförda icke anses oförenligt med art. 21 i konventionen.

Utöver det tidigare föreslagna undantaget beträffande utläningar med bosättningsstillstånd, synes sålunda bosättningskonventionen icke nödvändiggöra några undantagsbestämmelser. Emellertid åsyftar konventionen en fortgående liberalisering av etableringsrätten. Med den utformning den föreslagna lagen har föreligger ej hinder mot en sådan utveckling. — Anmärkas må att konventionen enligt art. 34 skall träda i kraft först när det femte ratifikationsinstrumentet deponeras hos Europarådets generalsekreterare. I januari 1962 hade konventionen — som upprättades år 1955 — ratificerats endast av Danmark, Norge och Belgien.

Även *EFTA-konventionen* (artikel 16) har vissa föreskrifter avseende etablering och drift av ekonomiska företag, nämligen sådana som avser produktion av eller handel med varor som har områdesursprung enligt konventionen. Beträffande sådan verksamhet stadgas, att en stat gentemot andra medlemsstaters rättssubjekt icke bör tillämpa restriktioner på sådant sätt att staten — genom en mindre gynnsam behandling av dessa rättssubjekt än av statens egna — motverkar de fördelar som förväntas i anledning av undanröjandet eller frånvaron av tullar och kvantitativa restriktioner i handeln mellan medlemsstaterna; icke heller skall nya restriktioner tillämpas på sådant sätt. Rörande dessa föreskrifters förhållande till de enligt NFF gällande villkoren för näringsutövning uttalade departementschefen i propositionen 1960 nr 25 angående Sveriges anslutning till konventionen (sid. 53) att prövningen av ansökningar om näringstillstånd, såvitt anginge rättssubjekt tillhörande konventionsstat, finge ske med beaktande av konventionen, och tillståndsgivningen finge sålunda i dessa fall taga sikte huvudsakligen på formella synpunkter. Konventionen ansågs däremot icke påkalla någon jämkning av den gällande lagstiftningen i nu ifrågakarande hänseende.

Tidigare har förutsatts att prövningen enligt den nya lagen i allt väsentligt skall ske enligt samma linjer som hittills gällt, och konventionens föreskrifter kan sålunda tillgodoses vid tillämpningen av lagens tillståndsregler lika väl som vid tillämpningen av NFF. Några egentliga undantagsregler erfordras sålunda icke med anledning av den berörda konventionen. I detta sammanhang må nämnas att — i likhet med vad nyss sagts beträffande bosättningskonventionen — det finns möjlighet att gentemot medborgare i EFTA-länder tillämpa den föreslagna bestämmelsen angående säkerhet för skatt på det sättet att på grund av konventionens innehåll säkerhet ej kräves även om det från andra synpunkter vore motiverat att kräva sådan. Anmärkas bör att det råd, som är organ för frihandelssammanslutningen, enligt konventionen har att överväga huruvida ytterligare

bestämmelser erfordras för att förverkliga konventionens principer beträffande etableringsrätten. Det fortsatta arbetet inom sammanslutningen kan sålunda komma att föranleda att medborgare i konventionsstaterna skall erhålla en särskilt gynnsam behandling. Detta kan tillgodoses inom ramen för den föreslagna lagstiftningen.

Vidare bör beaktas det läge som kan uppkomma vid en svensk associering till den *europiska ekonomiska gemenskapen* (EEC). I Romfördragets artikel 7 fastslås som en allmän princip att — med beaktande av de särskilda bestämmelser som förutses i fördraget — varje diskriminering grundad på nationalitetsskäl skall vara förbjuden. De närmare reglerna om hur denna princip gradvis skall förverkligas i fråga om etableringsrätten återfinnes i artiklarna 52—58. Därav framgår bland annat att medlemsländernas inskränkningar i fråga om etableringsfriheten för rättssubjekt från annan medlemsstat skall stegvis avvecklas, så att sådana rättssubjekt skall få rätt att starta och driva självständig förvärvsverksamhet samt att starta och driva företag på samma villkor som fastställts i etableringslandet för dess egna rättssubjekt (artikel 52). Fördragets etableringsbestämmelser skall dock icke utgöra hinder för tillämpningen av sådana rättsregler och förvaltningsföreskrifter, som innebär särskilda regler för utländska rättssubjekt och som kan motiveras av hänsyn till allmän ordning (*ordre public*), allmän säkerhet och folkhälsa; avsikten är att det så småningom skall ske viss samordning av de särskilda regler i nämnda avseende som gäller inom medlemsländerna (artikel 56). Utan hinder av de allmänna etableringsbestämmelserna kan en medlemsstat vidare uppställa särskilda regler beträffande vissa bestämda verksamhetsområden, t. ex. beträffande krigsmaterieltillverkning. I enlighet med vissa bestämmelser i fördraget har organ inom gemenskapen den 25 oktober 1961 fastställt ett allmänt program för avveckling av begränsningar i etableringsrätten. Programmet syftar till ett undanröjande av diskriminerande bestämmelser etappvis enligt en uppgjord tidsplan, omfattande tiden till och med år 1969. För att förverkliga det allmänna programmet kommer att utarbetas särskilda direktiv för medlemsstaterna. — Fördraget innehåller vidare i artiklarna 59—66 vissa bestämmelser om rätten för rättssubjekt inom gemenskapens område att utföra tjänster i annan medlemsstat än den där han har sitt hemvist; till tjänster hänföres främst verksamhet inom industri, handel, hantverk och de fria yrkena.¹ Målsättningen är även när det gäller utförande av tjänster i annan medlemsstat att gällande restriktioner successivt skall avvecklas, så att den som skall utföra tjänsten i annat land skall äga tillfälligt utöva sin verksamhet där på samma villkor som detta land uppställer för sina egna medborgare. I detta avseende gäller dock samma förbehåll som nyss nämnts beträffande sådana särskilda regler för utländska medborgare, som är berättigade med hänsyn till allmän ordning (*ordre public*), allmän säker-

¹ Vissa särskilda bestämmelser gäller beträffande tjänster på transportområdet samt beträffande bank- och försäkringstjänster.

het och allmänna hälsoförhållanden. Avvecklingen av restriktioner beträffande det fria utbytet av tjänster skall ske etappvis enligt ett allmänt program, upprättat av organ inom gemenskapen.

Det är icke på sin plats att här söka närmare precisera vad de nämnda fördragsbestämmelserna innebär¹ och följaktligen icke heller att göra någon mera ingående jämförelse mellan dem och den i det föregående förordade lagstiftningen. Dock kan förutsättas, att därest en svensk associering till EEC kommer till stånd och därvid även fördragets bestämmelser om etableringsrätt och rätt att utföra tjänster kommer att bli tillämpliga beträffande vårt land, det kan bli erforderligt att i fråga om medborgare i EEC-stater stadga vissa undantag från det föreslagna tillståndstvånget; sådant undantag torde i så fall få avse även här icke bosatta medborgare i EEC-stater såvitt gäller tillfälligt utförande av tjänster här.

Av vad nu anförts om behovet av undantagsbestämmelser för vissa kategorier utlänningar framgår, att dylika undantag för närvarande icke är påkallade annat än beträffande utlänningar, som innehar bosättningsstillstånd, men att ytterligare undantag kan tänkas ifrågakomma i en framtid. När det gäller den närmare utformningen av reglerna för nu avsedda fall bör sålunda i nuvarande läge i första hand behandlas den reglering som skall gälla utlänningar med bosättningsstillstånd. Liksom i utlänningslagens 15 § andra stycket fastslagits, att sådana utlänningar är fria från skyldighet att inneha arbetstillstånd, torde det vara lämpligt att även i den lag rörande näringsutövning som nu är i fråga intaga föreskrift av innebörd att de ej skall vara skyldiga att söka näringsstillstånd. Föreskriften synes lämpligen kunna givas den utformningen att de skall vara likställda med svenska medborgare beträffande rätten till näringsutövning. Dock bör de vara underkastade de allmänna föreskrifter i den nya lagstiftningen som enligt vad förut sagts bör gälla oberoende av frågan om tillståndstvång, d. v. s. beträffande verkan av omyndighet och konkurs, åläggandet att ha föreståndare i vissa fall samt skyldigheten att lyda under svensk lag och vara underkastade svensk domsrätt. En inskränkning i likställigheten följer därav, att utlänning med bosättningsstillstånd skall vara underkastad de förbud och andra särskilda föreskrifter som i vissa författningar stadgas med avseende på utlänningsars utövning av vissa näringsgrenar.

Med tanke på att det vidare, såsom anförts ovan, inom ramen för det internationella ekonomiska samarbetet kan komma att ingås konventioner, som föranleder undantag från lagens tillståndstvång, bör det tidigare föreslagna bemyndigandet för Kungl. Maj:t innefatta även befogenhet att förordna att viss grupp utlänningar skall berättigas att utöva näringsverksamhet av visst slag eller näringsverksamhet i allmänhet. Vilken närmare innebörd ett sådant förordnande skall erhålla och vilka villkor som bör fästas därvid — t. ex. i fråga om krav på bosättning här i riket — måste

¹ Jämför betänkandet Europeisk ekonomisk gemenskap (SOU 1962), innehållande en inom kommerskollegium utarbetad redogörelse för Romfördraget och dess tillämpning.

bli beroende på innehållet i vederbörande konvention. I huvudsak torde de synpunkter som nyss anförts i fråga om utläningar med bosättningsstillstånd äga giltighet även när det gäller att på grund av eventuella konventioner, som föreskriver nationell behandling i fråga om rätt till näringsutövning, förordna att vissa utläningar skall vara likställda med svenska medborgare i fråga om dylik rätt. Klart är exempelvis att ett förordnande som meddelas med stöd av nu ifrågavarande lagstiftning icke kan innefatta undantag från annan lagstiftning, som innehåller särskilda bestämmelser för utläningars vidkommande. En annan sak är att ändring av dylika bestämmelser kan vara påkallad med hänsyn till konventioner. Såsom tidigare anförts synes det lämpligt att förordnanden som nu berörts upptages i en av Kungl. Maj:t med stöd av lagen utfärdad kungörelse; behov av ändringar torde kunna uppkomma beroende på att nya konventioner ingås eller att ytterligare stater ansluter sig till en förefintlig, för Sverige gällande konvention.

Om det ifrågakommer att meddela förordnande av här ifrågavarande slag till förmån för medborgare i viss eller vissa stater kan det vara behövt att beakta att enligt gällande konventioner med andra stater kan gälla klausuler om *mest-gynnad-nationsbehandling*. Det torde icke vara anledning att i nu förevarande sammanhang närmare beröra de synpunkter som därvid i en framtid kan vara att anlägga. Det må vara tillfyllest att erinra om att spörsmål av sådan art haft aktualitet i tidigare sammanhang.¹

4. Särskilda spörsmål rörande utländska juridiska personers rätt till näringsutövning

Den år 1955 tillkomna lagstiftningen angående utländska bolag och ekonomiska föreningar bygger på överväganden, som i allt väsentligt överensstämmer med de förut redovisade allmänna synpunkterna. Det föreligger därför icke anledning att nu företaga någon allmän omprövning av denna nyligen tillkomna reglering och sådan omprövning är ej heller förutsatt i direktiven för utredningen. Emellertid bör till behandling upptagas frågan huruvida de år 1955 tillkomna reglerna icke bör kompletteras så att allmänna näringsrättsliga stadganden rörande utländska juridiska personer mera fullständigt upptages i lagstiftningen. Därvid bör i första hand prövas, om den bör utsträckas att avse dels sådana juridiska personer som nu ej omfattas av filiallagen och dels sådan näringsutövning som ej faller under denna lag. Vidare bör behandlas den förut i korthet berörda frågan om för Kungl. Maj:t bör stadgas befogenhet att, då så föranledes av konventioner eller eljest, medgiva vissa undantag från lagstiftningen.

¹ Jämför t. ex. prop. 1960 nr 25 sid. 44 f och utrikesutskottets utlåtande 1960 nr 2 sid. 29 f. Även inom Nordiska rådet har frågan varit föremål för uppmärksamhet.

Frågan vilka utländska juridiska personer som bör omfattas av lagstiftningen

Filiallagen gäller endast utländska bolag och ekonomiska föreningar. Beträffande andra juridiska personer innehåller fialiallagen ingen föreskrift. Dessa nämnes ej heller i NFF. Väl får av NFF — efter införandet i samband med fialiallagen av stadgandet i § 32 att utländska bolag och ekonomiska föreningar må genom filial idka näringsverksamhet enligt förordningen — anses följa, att andra utländska juridiska personer än bolag och ekonomiska föreningar icke äger och ej heller kan tilläggas rätt till i förordningen avsedd näringsutövning. Om sådan juridisk person ändå skulle bedriva näring här, torde dock icke kunna utkrävas straff av de för rörelsen ansvariga.¹ Det förbud som sålunda får anses gälla beträffande näringsutövning av dylika juridiska personer är alltså icke straffsanktionerat. Därest NFF upphäves kommer icke ens ett dylikt förbud att gälla. Då det är önskvärt att det finnes klara bestämmelser rörande den näringsrättsliga ställning som tillkommer de nu ifrågavarande juridiska personerna, synes dylika bestämmelser böra införas i samband med en ny näringsrättslig lagstiftning. Även om det — i viss anslutning till vad som anfördes under fialiallagens förarbeten² — kan sägas, att det icke läser bli något vanligare fall att utländska juridiska personer av annan art än bolag och ekonomiska föreningar kan antagas vilja driva näring här, torde denna möjlighet icke böra lämnas helt ur räkningen, då det icke torde vara alldeles ovanligt att sådana juridiska personer driver näring i sina hemland. Nämnas må också att i vissa konventioner — som närmare skall beröras i det följande — etableringsbestämmelserna har avseende även på andra juridiska personer än bolag och ekonomiska föreningar. Ytterligare må framhållas, att det i vissa fall kan tänkas vara svårt att bedöma om ett utländskt rättssubjekt är sådant att de för utländska bolag och ekonomiska föreningar nu gällande reglerna är tillämpliga, och det vore fördelaktigt om bedömningen i detta avseende ej behöver vara avgörande för frågan om rättssubjektet kan er- hålla rätt till näringsutövning här eller icke.

På grund av det anförda bör alla utländska juridiska personer omfattas av den här ifrågavarande lagstiftningen. Att i viss mån olika regler bör gälla beträffande bolag och ekonomiska föreningar, å ena, samt övriga juridiska personer, å andra sidan, skall behandlas i det följande.

Lagstiftningens omfattning i fråga om verksamhetens art

Före tillkomsten av fialiallagen och nuvarande § 32 NFF var det en oklar fråga om utländsk juridisk person hade möjlighet att här driva sådan näring som avses i NFF.³ Beträffande näringsverksamhet av den art som

¹ Jämför inledningen av lagrådets uttalande under rubriken »Straffbestämmelser» i prop. 1955 nr 87 sid. 117.

² Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 52 och 117.

³ Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 22 f, 50 och 73 f.

faller utanför NFF:s tillämpningsområde och som ej heller i annan författning särskilt reglerats gällde dock icke och gäller ej heller nu några författningsbestämmelser. Bortses från de särskilt reglerade näringarna finns alltså i varje fall icke något straffsanktionerat förbud rörande utländsk juridisk persons idkande här i riket av näring som ej omfattas av NFF; detta gäller utländska bolag och ekonomiska föreningar samt även andra utländska juridiska personer. Enligt erhållna upplysningar finns exempel på att utländska juridiska personer här bedrivit sådan utanför NFF fallande verksamhet som jordbruk, skogsbruk, gruvsdrift och konsultativ verksamhet. Vid filiallagens tillkomst uttalades, att lagen icke var avsedd att ändra då gällande rätt i fråga om de möjligheter för utländska juridiska personer att utöva verksamhet här i riket, som redan då fanns.¹

I enlighet med vad som anförts i det föregående — under avsnitt 2 i detta kapitel — synes lagstiftningen i princip böra omfatta all slags näringsverksamhet. Härvid bör dock göras ett undantag. En ny lagstiftning torde nämligen icke böra äga tillämpning i fråga om rätt för utländsk försäkringsanstalt att driva försäkringsrörelse här i riket, eftersom särskild lag härom redan gäller.

Innehållet i bestämmelserna beträffande de utländska juridiska personerna

Enligt filiallagen kan utländskt företag, vilket enligt sitt hemlands lag är behörigen bildat och registrerat såsom bolag eller ekonomisk förening samt i hemlandet driver näringsverksamhet, erhålla Kungl. Maj:ts tillstånd att idka näring här i riket. Lagen innehåller vidare vissa föreskrifter om formerna för verksamheten och om firma, registrering, redovisning m. m. De sistnämnda föreskrifterna har, såsom redan nämnts, tillkommit för att för de utländska företagen skall finnas åtminstone en viss motsvarighet till sådana för svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar gällande bestämmelser, som tillkommit i kontrollsyfte och i tredje mans intresse. Då filiallagens regler i sådant hänseende icke är lika stränga som motsvarande regler för exempelvis ett svenskt aktiebolag, kan icke sägas att lagen i denna del ställer de utländska företagen i sämre ställning än de svenska utan de får tvärtom i flera avseenden en gynnsammare ställning.² Filiallagens krav på tillstånd kan i viss mån ses som en motvikt häremot; inom tillståndsprövningens ram kan beaktas bland annat om det utländska företaget har den ekonomiska stabilitet att det ej behöver befaras sådana olägenheter för tredje man som vår associationsrättsliga lagstiftning avser att förebygga när det gäller svenska företag.³ Den kontroll som i sådant hän-

¹ Prop. 1955 nr 87 sid. 67.

² Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 44 ff samt Nial i Festskrift tillägnad Nils Herlitz sid. 244 f.

³ Jämför prop. 1955 nr 87 sid. 59 och 53. Vid tillståndsprövningen skall hänsyn också tagas till de särskilda svårigheter som i fråga om utländska företag kan föreligga när det gäller att i skattemässigt avseende upprätthålla erforderlig kontroll, se nämnda prop. sid. 64 f.

seende utövas vid tillståndsprövningen är visserligen av annan art än den kontroll som förekommer beträffande svenska aktiebolag men behöver icke betraktas som strängare. Emellertid kan också i tillståndsprövningen tillkomma andra moment, som innebär att utländska företag kommer i sämre ställning än svenska företag; prövningen kan vara rent diskretionär och följaktligen kan tillstånd i och för sig vägras ett utländskt företag även om det från nyss berörda synpunkter ej föreligger något skäl att avslå en tillståndsansökan.

Därest med främmande stat ingås konvention, innebärande att utländska företag skall erhålla möjlighet att här idka näring på i huvudsak samma villkor som svenska företag, behöver detta icke nödvändigtvis föranleda undantag från lagens bestämmelser om tillståndstvång och ännu mindre från föreskrifterna om formerna för verksamheten. Ofta torde ett åtagande av angiven innebörd kunna uppfyllas inom ramen för en tillståndsprövning, varvid det är möjligt att med anledning av konventionen såtillvida tillämpa en liberal praxis gentemot företag, tillhörande konventionsstat, att vid prövningen huvudsakligen formella synpunkter beaktas. Av samma skäl, som tidigare anförts i samband med de utländska fysiska personernas näringsutövning, bör det i sådant sammanhang kunna ifrågakomma att medgiva undantag från kravet på säkerhet för skatt.

Vad som nu från allmänna synpunkter anförts äger i dagens läge tillämpning främst när det gäller bolag och ekonomiska föreningar i stater som är anslutna till *EFTA-konventionen*. Att denna konvention i och för sig icke lägger hinder i vägen för ett bibehållande av tillståndsprövning har redan tidigare berörts. Konventionen föranleder emellertid, att prövningen måste ske på sådant sätt att den icke motverkar de fördelar som förväntas i anledning av undanröjandet eller frånvaron av tullar och kvantitativa restriktioner i handeln mellan medlemsstaterna. Vid tillståndsprövningen i dessa fall blir det därför huvudsakligen formella synpunkter som är att beakta.¹ I nu avsedda fall bör det också kunna ifrågakomma att eftergiva kravet på säkerhet för skatt. I detta sammanhang bör erinras om att *EFTA-konventionen* icke avser all slags näringsverksamhet utan blott gäller produktion av eller handel med varor som enligt vad i konventionen stadgas har områdesursprung i konventionsstat. De bolag och ekonomiska föreningar som beröres av konventionen är vidare endast de, som bildats inom en medlemsstats område i enlighet med dess lagstiftning och som där anses ha dess nationalitet.

Vidare är att beakta att inom *Europarådet* pågår arbete med att utforma en konvention beträffande juridiska personers etableringsrätt, sålunda en motsvarighet till den av *Europarådet* för fysiska personer utarbetade konventionen. Resultatet av det berörda arbetet kan icke nu överblickas, men tänkbart är att en ratificering av en dylik konvention kan medföra att

¹ Jämför prop. 1960 nr 25 sid. 53.

bolag och ekonomiska föreningar från vissa stater skall medgivas etableringsrätt på förmånligare villkor än som följer av filiallagen.

Ytterligare bör för det fall att en svensk associering sker till *EEC-fördraget* uppmärksammas detta fördrags etableringsbestämmelser. Huvudragen av dessa bestämmelser har berörts i det föregående såvitt gäller fysiska personer. Enligt artikel 58 i fördraget skall med de fysiska personerna likställas de företag, som bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat och som enligt bolagsordning eller motsvarande handling har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudanläggning inom gemenskapen. Med företag avses bolag enligt civil- eller handelslagstiftning, däri inräknat kooperativa föreningar, samt övriga juridiska personer enligt offentlig eller privat rätt, med undantag för sådana som arbetar utan vinstsyfte. Enligt det förut berörda allmänna programmet för avveckling av begränsningarna i etableringsrätten avses bland annat att etableringsrestriktionerna när det gäller upprättande av agenturer, filialer eller dotterbolag inom ett medlemsland skall undanröjas för företag från annat medlemsland, varvid dock gäller att sådana företag, som endast enligt bolagsordning eller motsvarande handling har sitt säte inom gemenskapen eller i ett anslutet översjöiskt land eller område, dessutom skall kunna visa upprella och bestående band («un lien effectif et continu») med ekonomien i ett medlemsland eller i ett anslutet översjöiskt land eller område. Av vad nu anförts framgår att en svensk associering till EEC kan tänkas föranleda att vissa undantag från nu gällande bestämmelser rörande utländska bolag och ekonomiska föreningar blir erforderliga.

Förutom konventioner bör också en annan omständighet kunna utgöra anledning att medgiva undantag från de nuvarande bestämmelserna om formen för utländska bolags eller ekonomiska föreningars verksamhet här. När det gäller verksamhet, som nu icke omfattas av NFF och filiallagen men som genom vad ovan föreslagits föres in under lagstiftningens tillämpningsområde, kan det i vissa fall framstå som överflödigt att upprätthålla alla de nuvarande reglerna beträffande filial, verkställande direktör, registrering och dylikt. Så kan vara händelsen när fråga är exempelvis om jordbruk eller skogsbruk som ej är av större omfattning. I anslutning härtill må anmärkas, att det i trakter nära gränsen mot Norge förekommer att norska företag bedriver jordbruk och skogsbruk på svensk mark.

På grund av vad nu anförts föreslås, att Kungl. Maj:t berättigas att beträffande utländska bolag och ekonomiska föreningar medgiva sådant undantag från lagstiftningens bestämmelser, som kan finnas påkallat med hänsyn till överenskommelse med främmande stat eller som i visst fall kan föranledas av särskilda omständigheter.

De anförda synpunkterna har gällt sådana företag som enligt nuvarande ordning kan erhålla tillstånd enligt filiallagen, d. v. s. de som enligt sitt hemlands lag är registrerade såsom bolag eller ekonomiska föreningar

samt i hemlandet driver näringsverksamhet. Emellertid har i det föregående förordats att även andra utländska juridiska personer i princip skall omfattas av lagstiftningen. Även om det endast torde vara i undantagsfall sådana juridiska personer kan tänkas ha intresse av att idka näring här, bör av lagstiftningen framgå om de kan förvärva rätt härtill eller icke. I och för sig skulle kunna tänkas att i lagstiftningen intoges ett absolut förbud mot näringsidkande av dylika juridiska personer. Emellertid föreligger skäl som talar för att viss möjlighet bör finnas att medgiva dem rätt till näringsutövning. EFTA-konventionens etableringsregler rörande juridiska personer är i och för sig icke begränsade till företag av den art som avses i filiallagen. Man får räkna med att den förut nämnda konventionen som är under utarbetande inom Europarådet kan komma att gälla juridiska personer i allmänhet. EEC-fördragets etableringsbestämmelser gäller också en vidare krets av juridiska personer än bolag och ekonomiska föreningar. En annan omständighet som talar för att det för de nu ifrågavarande juridiska personerna icke bör gälla ett ovillkorligt förbud mot näringsverksamhet är att den nya lagstiftningen föreslås skola omfatta även vissa slag av näringsverksamhet, beträffande vilka det hittills icke gällt något förbud.

Därest med hänsyn till det anförda möjlighet öppnas att giva ifrågavarande juridiska personer tillstånd till näringsutövning, torde det ligga i sakens natur att endast ett fåtal ansökningar om tillstånd kan vara att vänta. Därtill kommer att tillstånd bör kunna komma i fråga blott under särskilda förutsättningar. I enlighet med de överväganden som kom till uttryck under filiallagens förarbeten¹ bör nämligen medgivande av etableringsrätt icke lämnas med mindre den juridiska personen har sådan ekonomisk stadga, att den kan antagas ha förutsättningar att fullgöra här ingångna avtal. Det var främst denna synpunkt som föranledde att filiallagens tillämpningsområde vid dess tillkomst icke sträcktes längre än till att avse bolag och ekonomiska föreningar. Därest jämväl andra juridiska personer kan medgivas etableringsrätt enligt lagen, bör detta icke medföra att man gör avkall på kravet att tillräcklig ekonomisk stadga skall utgöra en förutsättning för rätt till näringsutövning. Det är tydligt att spörsmålet, vilket krav som skall ställas i fråga om ekonomisk stadga, får bedömas mot bakgrunden av den näringsverksamhet som det utländska företaget åsyftar att utöva.

Det föreslås därför att andra företag än sådana som nu avses i filiallagen skall kunna erhålla tillstånd att idka näring, såframt synnerliga skäl är därtill.

De i filiallagen upptagna föreskrifterna rörande formerna för verksamheten, om bokföring, revision och annat är utformade med tanke på bolag och ekonomiska föreningar. Därest det ifrågakommer att medgiva företag av annat slag rätt till näringsutövning, bör i princip gälla samma föreskrif-

¹ Prop. 1955 nr 87 sid. 27—28 och 51—52.

ter, men för den händelse dessa föreskrifter i visst fall skulle passa mindre väl med hänsyn till företagens art, bör det vara möjligt att i stället meddela andra föreskrifter, anpassade till det aktuella fallet.

Om tillståndsprövningen och tillståndsmyndighet

Vad som vid filiallagens tillkomst uttalades om tillståndsprövningens karaktär och om de förhållanden som borde beaktas vid prövningen bör anses äga giltighet även efter ett genomförande av de ändringar som förordats i det föregående. Bland annat bör sålunda frågan om tillstånd för utländska företag att idka näring här bedömas mot bakgrunden av att dessa företag har goda möjligheter att driva näring här genom svenskt dotterbolag. Denna form är, såsom uttalades under filiallagens förarbeten, från svensk synpunkt att anse såsom överlägsen filialformen, och det är därför ej önskvärt att utvecklingen på hithörande område i stort ledes in på nya banor. Det måste därför alltså anses angeläget att utvecklingen på förevarande område hålles under kontroll av Kungl. Maj:t; tillståndsgivningen torde sålunda ej böra delegeras till underordnad myndighet. Av vad förut anförts framgår dock att svenskt deltagande i det internationella samarbetet på det ekonomiska området kan leda till att det kan bli aktuellt att i större eller mindre utsträckning uppgiva den här ifrågavarande kontrollen gentemot företag i vissa länder.

5. Förslag till ny lagstiftning

Stadganden om utlännings rätt att idka näring kan, om de ej upptages i en särskild lag, införas i utlänningslagen eller ock sammanföras med bestämmelserna rörande utländska juridiska personer till en gemensam lag. Därest stadganden om utlännings rätt till näringsutövning införas i utlänningslagen, skulle denna lag — eftersom den redan nu behandlar frågan om utlännings rätt att inneha anställning här — komma att redovisa alla grundläggande regler om utlännings rätt att här vinna sin försörjning. Emellertid finns skäl som talar emot en sådan lösning. Utlänningslagen vilar på det fria folkutbytet princip och ordningen med tillstånd m. fl. restriktioner utgör en på Kungl. Maj:ts förordnande beroende undantagsreglering, vilken — enligt uttalande vid utlänningslagens tillkomst — är avsedd att förenklas och nedskäras så snart mera normala förbindelser mellan folken upprättas. De här föreslagna reglerna angående utlännings rätt till näringsutövning utgår däremot från motsatt princip, nämligen att enligt huvudregeln tillståndstvång skall gälla medan lättnaderna är att anse såsom undantag. Ett annat skäl mot att i utlänningslagen införa reglerna angående utlännings rätt till näringsutövning är att reglerna kommer att avse även utlänningar, som icke är bosatta i riket och allenast

genom anställda driver verksamhet här. Då utlänningslagen tager sikte på utlänningsars vistelse här i riket, kan det ifrågasättas om regler av sistnämnda art lämpligen bör upptagas i utlänningslagen.

En annan möjlighet är som nämnts att sammanföra de för utlänningsarna förordade stadgandena med bestämmelserna beträffande utländska juridiska personer. I båda fallen avses näringsutövning och det synes därför naturligt att reglerna härom upptages i en gemensam författning, oavsett om det är rättssubjekt av ena eller andra slaget som skall utöva verksamheten. Vissa av de förordade stadgandena är vidare av den art att de bör i lika mån gälla både fysiska och juridiska personer. I en del andra hänseenden är de erforderliga bestämmelserna visserligen ej helt överensstämmande men dock så likartade att de väl låter sig samordnas. En påtaglig skillnad föreligger likväl såtillvida, att beträffande juridiska personer bör gälla vissa regler angående formen för verksamheten, särskild registrering, firma och vissa andra förhållanden men att när det gäller fysiska personer regler med motsvarande innehåll icke är erforderliga. Denna omständighet kan dock icke anses tala emot att reglerna om de utländska fysiska och juridiska personerna upptages i en gemensam lag.

Med hänsyn till vad nu anförts förordas, att bestämmelserna om utlänningsars och utländska juridiska personers rätt att idka näring upptages i en gemensam lag. I enlighet härmed har utarbetats förslag till ny lag i ämnet samt därjämte till en kungörelse med vissa kompletterande bestämmelser.

Specialmotivering till lagen om rätt för utlänningsars och utländska företag att idka näring här i riket

1 §.

I paragrafen har angivits, att utlänningsars och utländskt företag må här i riket idka näring i den utsträckning och under de villkor som följer av lagen. Uttrycket utlänningsars avser envar som ej är svensk medborgare, således även statslös. Med utländskt företag förstås enligt en i paragrafens tredje stycke intagen definition juridisk person, bildad enligt främmande stats lag. Under lagen faller sålunda alla utländska sammanslutningar och inrättningar som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

Beträffande den närmare innebörden av uttrycket att idka näring här i riket må hänvisas till vad som anförts därom i den allmänna motiveringen. Att såsom näringsidkande skall anses jämväl deltagande såsom bolagsman i näringsverksamhet, som bedrivs av svenskt handelsbolag, följer av 27 §.

Enligt förevarande paragrafs andra stycke skall utlänningsars och utländskt företag, utöver bestämmelserna i lagen, vara underkastade de föreskrifter som enligt andra författningar gäller beträffande näringsverksamhet. Härav följer till en början att de vid näringsverksamheten skall iakttaga samma föreskrifter som svenska näringsidkare har att följa vid dylik näringsverksamhet. Härvid åsyftas såväl näringsrättsliga författningar som social-

och politirättslig och annan lagstiftning av betydelse för en näringsidkares verksamhet; en utländsk näringsidkare har följaktligen att iakttaga sådana bestämmelser om tillstånd eller andra villkor som må gälla beträffande viss näringsverksamhet, liksom också t. ex. hälsovårds-, ordnings-, byggnads-, arbetskydds- och beskattningsföreskrifter. Därjämte skall utlänningarna och de utländska företagen ställa sig till efterrättelse de föreskrifter som i andra författningar må vara stadgade beträffande utländska rättssubjekts rätt till viss näringsutövning; exempel på sådana författningar har lämnats i det föregående. Det har vidare i detta sammanhang ansetts lämpligt att i lagtexten intaga en erinran om att det finns förbud för utlänning och utländskt företag att idka vissa slag av näringar.

I anslutning till vad nu sagts rörande paragrafens andra stycke må beröras ett par särskilda frågor.

Bestämmelsen om skyldighet att iakttaga de föreskrifter som enligt andra författningar gäller beträffande näringsverksamhet innebär bland annat, att en utlänning har att beträffande sin här bedrivna verksamhet iakttaga samma regler i fråga om bokföringsplikt som svenskar. De utlänningar som driver bokföringspliktig näring här är sålunda att anse såsom köpmän i den bemärkelse som avses i t. ex. 4 § köplagen.¹ Är utlänning bokföringspliktig följer vidare därav att han är skyldig att anmäla firma enligt firmalagen och blir underkastad vad den innehåller bl. a. i firmarättsligt hänseende. Det må i detta sammanhang erinras om att i det föregående föreslagits, att utlänning skall vara skyldig att vid firmaanmälan foga bevis att han äger rätt att idka näring här i riket.

I fråga om de utländska företagens skyldighet att såvitt angår här inrättad filial ha särskild bokföring samt iakttaga firmarättsliga regler har erforderliga bestämmelser intagits i filiallagen, och som kommer att framgå av det följande föreslås att dessa bestämmelser utan saklig ändring intages i nu förevarande lag.

Enligt 1 § valutförordningen anses utlänning såsom bosatt här i riket i förordningens mening endast om han haft fast bostad i Sverige sedan viss i förordningen angiven tidpunkt. Anledning saknas att här ingå på frågan vilken ställning i valutarättsligt avseende som bör tillkomma en här näringsidkande utlänning som blivit bosatt i Sverige först efter den i valutförordningen angivna tidpunkten, särskilt som valutaregleringen nu är föremål för utredning. En särskild fråga är hur den utländske näringsidkaren skall bedömas från valutarättslig synpunkt när han är bosatt utom riket och för rörelsen här finns en föreståndare.

2 §.

Såsom anförts i den allmänna motiveringen bör för alla utländska rättssubjekt gälla en motsvarighet till 4 § andra punkten filiallagen rörande

¹ Jämför Almén-Eklund: Om köp och byte av lös egendom sid. 69 f.

tillämpligheten av svensk civilrättslig lagstiftning och om svensk domsrätt i civilrättsligt hänseende. En sådan bestämmelse har upptagits i förevarande paragraf. I bestämmelsen har ej — till skillnad från det nämnda stadgandet i filiallagen — angivits att tillämpligheten av svensk civillag gäller blott genom filial bedriven näringsverksamhet, eftersom stadgandet gäller även för det fall att näringsverksamhet bedrivs utan inrättande av filial, t. ex. när näringsidkaren är en här bosatt utlänning. Beträffande juridisk person, som idkar näring här genom filial, avses icke att genom den ändrade formuleringen göra någon saklig ändring i förhållande till vad filiallagens berörda stadgande innehåller.

När det i förevarande paragraf talas om de av näringsverksamheten här i riket härflytande rättsförhållandena, åsyftas därmed de rättsförhållanden av civilrättslig natur, som direkt faller inom området för den näringsverksamhet avseende Sverige som det utländska rättssubjektet här bedriver, eller sålunda huvudsakligen de rättshandlingar som här ingås med i riket domicilierade svenska eller utländska medkontrahenter; om det utländska rättssubjektet i anslutning till den svenska verksamheten också bedriver handel eller annan näring på utlandet, torde det däremot icke föreligga anledning att beträffande dithörande rättsförhållanden föreskriva att svensk lag ovillkorligen skall tillämpas.¹ Beträffande rättsförhållanden som har internationell anknytning på sist angivet sätt bör svensk rätt gälla endast om så följer av allmänna internationellt privaträttsliga regler.

I enlighet med vad som uttalades vid filiallagens tillkomst skall den nu berörda bestämmelsen icke förhindra tillämpning av skiljeavtal, och stadgandet skall vidare icke påverka vad som enligt växellagen och checklagen gäller i fråga om behörigheten att ingå växel- eller checkförbindelse.

Det må slutligen anmärkas, att 4 § första punkten filiallagen — som åsyftar skyldigheten att iakttaga svensk social och politirättslig lagstiftning — täckes av 1 § andra stycket i förslaget.

3 §.

Frågan om en utlänning är myndig skall enligt allmänna regler bedömas enligt utlänningens personalstatut, och denna grundsats bör upprätthållas också i detta sammanhang.² Sådan med omyndighetsförklaring jämförlig åtgärd, som avses i 5 kap. 7 § lagen den 8 juli 1904 om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, förmynderskap och adoption, får anses innebära, att utlänningen icke är myndig, och sådan åtgärd utgör sålunda hinder för näringsutövning här i riket.

Obehörighet att idka näring här på grund av konkurstillstånd föreligger, även om konkursen inträffat i annat land.

¹ Jämför lagrådets uttalande i prop. 1955 nr 87 sid. 115.

² Jämför Walin, Föräldrabalken sid. 543. Näringsrättsutredningen föreslog däremot i 1953 års promemoria att myndighetsfrågan skulle bedömas efter svensk lag. Se även SOU 1951: 42 sid. 261.

Av praktiska skäl torde det i tillståndsärende beträffande utlänning kunna anses tillfyllest om utlänningen styrker — förutom sin ålder — att han icke i det land där han är bosatt blivit omyndigförklarad eller försatt i konkurs. Motsvarande ordning gäller enligt nuvarande praxis. Endast då särskild anledning därtill förekommer, bör fordras utredning, huruvida utlänningen är omyndigförklarad eller i konkurs i annat land än det, där han är bosatt.

4 §.

Av skäl som angivits i den allmänna motiveringen bör för den här utövade verksamheten finnas en ansvarig föreståndare icke endast när verksamheten bedrivs av utländskt företag utan även när näringsidkaren är en utlänning som icke är bosatt här i riket. I likhet med vad som gäller enligt 3 § filiallagen har stadgats att den som förestår verksamheten skall vara myndig och bosatt här i riket. Föreståndarens straffrättsliga ansvar har uttryckligen fastslagits i lagens straffbestämmelser.

Beträffande spörsmålet när bosättning här i riket skall anses föreligga hänvisas till vad som anföres under 9 §.

I paragrafens andra stycke har upptagits stadgande om den fullmakt som skall utfärdas för föreståndaren. Stadgandet överensstämmer i huvudsak med den i 5 § filiallagen intagna föreskriften. Dock föreligger den skillnaden att fullmakten icke såsom enligt filiallagen skall gälla blott av verksamheten »här i riket härflytande rättsförhållanden» — vilket uttryck enligt vad som uttalats ovan under 2 § åsyftar endast rättsförhållanden av civilrättslig natur — utan alla med näringsverksamheten här i riket sammanhängande angelägenheter.¹ Fullmakten skall sålunda avse rätt att handla å huvudmannens vägnar både när det gäller civilrättsliga mellanhanden och i fråga om alla andra angelägenheter som kan uppkomma i sammanhang med näringsverksamheten, exempelvis spörsmål rörande socialförsäkring eller skattefrågor.

5 och 6 §§.

Angående motiven till och innebörden av dessa paragrafer hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen. Beträffande 6 § må därjämte framhållas, att enligt sakens natur ändringar av de med stöd av paragrafen meddelade förordnandena kan bli erforderliga från tid till annan och att därvid kan ske inskränkningar i sådan rätt till näringsverksamhet, som medgivits enligt tidigare förordnanden. Den rätt till näringsverksamhet som avses i 6 § gäller sålunda endast tills vidare. Det förutsattes, att om inskränkningar göres i ett tidigare med stöd av 6 § utfärdat förordnande, i samband därmed erforderliga övergångsbestämmelser meddelas beträffande de rörelser som då bedrivs i enlighet med det tidigare förordnandet.

¹ Jämför 1916 års inskränkningsslag 17 §.

7 §.

I denna paragraf återfinnes de i den allmänna motiveringen närmare berörda reglerna om att näringstillstånd erfordras i alla fall, för vilka likställighet med svensk medborgare icke gäller enligt 5 § och vilka ej heller omfattas av förordnande meddelat enligt 6 §.

8 §.

Den i den allmänna motiveringen förordade ordningen att ärenden rörande näringstillstånd prövas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer har kommit till uttryck i denna paragraf.

I lagen har icke upptagits regler om ansökningens innehåll eller eljest rörande förfarandet. Erforderliga bestämmelser härom får anses vara av den art att de lämpligen kan meddelas i administrativ ordning. Sådana stadganden har upptagits i det förut berörda förslaget till kungörelse. I kungörelsens 2 § återfinnes bestämmelse om den delegation av prövningsrätten till statens utlänningskommission som förordats i det föregående.

9 §.

Då frågan om de förutsättningar som bör föreligga för att näringstillstånd skall meddelas redan berörts i den allmänna motiveringen, skall här endast behandlas vissa särskilda frågor.

Enligt vad tidigare anförts bör vid tillståndsprövningen tillmätas betydelse, huruvida utläningen är bosatt i riket och, om så är fallet, hur länge han bott här. Det är följaktligen av vikt att denna fråga klarlägges i tillståndsärendena. Vid tillämpningen av lagen är det den faktiska bosättningen som bör vara avgörande, liksom fallet är vid prövning av ärenden om bosättningstillstånd.¹ Även om sålunda bedömningen av bosättningsfrågan icke formellt anknytes till kyrkobokföringen, torde det i ärenden angående näringstillstånd normalt kunna anses tillräckligt att det föreligger utredning om kyrkobokföring å viss fastighet och om den tid sådan föreläggat; i detta sammanhang må särskilt erinras om att enligt 23 § folkbokföringsförordningen den som från utrikes ort inkommit i riket och blivit här bosatt skall inom fjorton dagar efter bosättningen göra anmälan härom för kyrkobokföring. Därest utläning kyrkobokförts under rubriken »å församlingen skrivna» på den grund att han saknar känt hemvist, kan utdrag ur kyrkobokföringen uppenbarligen icke anses godtagbart som bevis om bosättning. Om tillfredsställande utredning om sökandens kyrkobokföring föreligger, torde närmare utredning — genom polismyndighets försorg eller på annat sätt — rörande sökandens bosättning i allmänhet icke vara behövlig.

Beträffande de personliga förutsättningarna för erhållande av näringsstillstånd bör, utöver vad tidigare anförts, något beröras i vad mån anmärk-

¹ Jämför prop. 1953 nr 41 sid. 86.

ningar mot utlänningsens vandel bör föranleda avslag på tillståndsansökan. Den omständigheten att sökanden begått brott kan vara ett skäl till avslag. Särskilt gäller detta, när fråga är om brott av allvarigare beskaffenhet eller brott som har samband med sådan yrkesutövning som avses med ansökningen och brottsligheten i fråga ligger nära i tiden. Vidare kan upprepade småförseelser anses tyda på obenägenhet hos utläningen att rätta sig efter lag och förordning och därför böra föranleda avslag. Likaså kan avslag vara motiverat, därest det framkommer att utläningen gjort sig känd för ovilja att göra rätt för sig, mindre sunda affärsmetoder o. dyl. eller ett allmänt asocialt levnadssätt. Det ligger i sakens natur att framkomna anmärkningar av förevarande beskaffenhet måste bedömas i betraktande av andra omständigheter såsom utlänningsens möjligheter till försörjning på annat sätt, den tid han vistats i riket och arten av den tillämnade verksamheten.

10 §.

I denna paragraf stadgas att näringstillstånd skall avse verksamhet av visst slag. Således skall i tillståndet angivas den allmänna beskaffenheten av det eller de näringsfång som utläningen är berättigad att utöva. Anledning att kräva att beskrivningen är mer ingående torde som regel icke föreligga. Därest utlänningsens ansökan icke innehåller tillräckliga uppgifter om den tilltänkta verksamhetens art, bör han föreläggas att komplettera ansökningen.

Beträffande giltighetstiden för näringstillstånd kan det i vissa fall vara lämpligt att ange en bestämd period, nämligen då det i tillståndsärende framkommer, att fråga endast är om en tidsbegränsad verksamhet såsom restaurangrörelse under en utställning, visst byggnadsarbete el. dyl. I regel torde det dock vara lämpligast att tillståndet utfärdas att gälla tills vidare. Ofta kan det vara motiverat att dessutom anknyta tillståndets giltighet till viss förutsättning. Såsom tidigare framgått bör näringstillstånd i första hand kunna ifrågakomma beträffande de här bosatta utläningarna. I sådana fall torde det vara lämpligt att i tillståndshandlingen anges att tillståndet gäller tills vidare så länge utläningen är bosatt här i riket. För närvarande brukar i motsvarande fall föreskrivas att tillståndet gäller tills vidare, så länge utläningen är bosatt i viss angiven ort inom riket. Med tanke bland annat på vad nu anförts har i paragrafen stadgats, att tillstånd må förbindas med särskilda villkor och föreskrifter.

En annan fråga är huruvida rätten till näringsutövning bör lokalt begränsas. Enligt § 26 mom. 1 NFF skall tillståndsansökan innefatta uppgift på den stad eller ort å landet, där rörelsen eller hanteringen skall idkas. I tillståndsbesluten intages enligt nuvarande praxis en lokal bestämning svarende mot vad i ansökan uppgivits i detta avseende. Ibland föreligger dock vissa svårigheter att fastställa vilken rättslig innebörd den lokala begränsningen har, främst när vissa med näringsutövningen sammanhängande åtgärder såsom ingående av försäljningsavtal eller leverans företages utanför

det område där vederbörande tillåtits att idka näring.¹ För att få möjlighet till önskvärd kontroll är det i regel icke lämpligt att ett näringstillstånd ger utlänningen fria händer att inom angiven näringsgren etablera sig var som helst i riket. Den medgivna rätten till näringsutövning bör därför på något sätt anknytas till viss ort eller visst område. I flertalet fall torde detta lämpligen kunna ske genom att i tillståndet anges var näringsutövaren skall ha fabrik, butik, kontor eller annat driftställe av stadigvarande beskaffenhet. I de fall då fråga är om verksamhet, bedriven utan sådant driftställe, eller då driftställets belägenhet knappast säger något om var den egentliga verksamheten kommer att bedrivas, kan det vara lämpligt att, liksom nu sker, bestämma ett område inom vilket verksamheten får utövas, dock att härvid begränsningen icke nödvändigtvis behöver avse viss stad eller ort. Då nu berörda förhållanden gestaltar sig olika vid skilda slag av näringsutövning, har i lagtexten icke intagits någon närmare bestämmelse i detta avseende, men lokaliseringsfrågan hör till de frågor som åsyftas med stadgandet att näringstillstånd må förbindas med särskilda villkor och föreskrifter. Att ansökningshandlingarna skall innehålla uppgifter i nu ifrågavarande hänseende framgår av 4 § i kungörelsen.

Särskilda villkor och föreskrifter kan finnas erforderliga även i andra avseenden. Som exempel kan nämnas att enligt tidigare praxis i vissa fall givits föreskrifter om begränsning av antalet anställda. Också kan förekomma fall då upplysningarna om utlänningens personliga förhållanden kan ge anledning att uppställa vissa betingelser för utövande av verksamheten.

Bestämmande av särskilda villkor och föreskrifter kan ske i samband med tillståndets meddelande, men tillståndsmyndigheten bör också senare kunna upptaga fråga härom, när anledning därtill förekommer. Utlänningen kan själv hos tillståndsmyndighet ansöka om ändring av meddelade villkor och föreskrifter, exempelvis när han vill flytta rörelsen eller förlägga filial till annan ort (10 § kungörelsen).

Av 1 § andra stycket följer, att näringstillståndet ej befriar utlänningen från skyldighet att inneha det särskilda tillstånd som enligt annan lag eller författning kan vara erforderligt för viss näringsverksamhet och att utlänningen jämväl i övrigt skall vara underkastad de föreskrifter som enligt andra författningar gäller beträffande näringsverksamhet. Det torde vara lämpligt att i tillståndshandlingen intaga en erinran härom, så att det undviks att — såsom förekommit — utlänningen tror, att näringstillståndet gör tillstånd enligt annan författning överflödigt.

11 §.

Utöver vad tidigare anförts rörande reglerna om ställande av säkerhet, bör något beröras vilka skatter och andra förpliktelser som därigenom skall säkerställas. Enligt § 26 mom. 1 och § 28 NFF skall säkerheten ställas för

¹ Jämför Matz, Bidrag sid. 30—38.

utskylder till stat och kommun, och detsamma gäller enligt 6 § andra stycket 7) och 12 § filiallagen. Vid tillkomsten av det sistnämnda stadgandet uttalade andra lagutskottet, att stadgandets innebörd kunde bli föremål för viss tvekan, särskilt med hänsyn till det numera tillämpade källskattesystemet. Det ifrågasattes vidare om icke säkerheten borde avse också vissa allmänna avgifter som icke kunde hänföras till utskylder, varvid hänvisades bl. a. till 1 § uppbördsförordningen. Utskottet framhöll, att de berörda problemen borde tagas upp under det fortsatta lagstiftningsarbetet och att man därvid borde åstadkomma en för fysiska och juridiska personer gemensam lösning.

Det torde vara tveksamt i vad mån enligt nu gällande ordning säkerheten — utom statlig och kommunal inkomstskatt samt statlig förmögenhetsskatt — avser även andra skatter och avgifter till det allmänna.¹ I tillståndsärenden synes denna fråga ej ha haft större praktisk betydelse. Erbjudna säkerheter har nämligen ofta formen av borgensförbindelse, vari icke anges något maximibelopp, och någon närmare beräkning av de kommande utskyldernas storlek blir i sådana fall icke erforderlig. Icke heller i övriga fall kan det bli fråga om någon mera exakt beräkning i förväg, eftersom uppgifterna angående utlänningarnas framtida inkomster av naturliga skäl endast brukar angiva ungefärliga belopp.

Från samhällelig synpunkt finns det knappast anledning att anse att det är mera angeläget att säkerställa de angivna inkomst- och förmögenhetsskatterna än övriga skatter — t. ex. allmän varuskatt — och vissa avgifter till det allmänna. Härvid behöver endast erinras om avgifterna enligt lagarna om folkpensionering och om försäkring för allmän tilläggspension; ytterligare förpliktelser av hithörande slag omförmäles i 1 § uppbördsförordningen. I sammanhanget bör också uppmärksammas att utlänningen såsom arbetsgivare kan bli betalningsskyldig för arbetstagares skatt enligt 75 och 77 §§ uppbördsförordningen, nämligen om utlänningen icke verkställt vederbörliga skatteavdrag eller icke inbetalat genom skatteavdrag innehållna belopp.

I och för sig torde det därför från samhällelig synpunkt vara motiverat att, då ställande av säkerhet förekommer, denna skall kunna tagas i anspråk, oavsett vilket slag av skatt eller avgift som utlänningen lämnat ogulden. Härvid är också att beakta att med nuvarande uppbördssystem det ofta icke kan angivas vad det belopp, för vilket utlänningen häftar, avser. Det är angeläget att av förevarande stadgande klart framgår för vilka skatter och avgifter säkerheten skall kunna tagas i anspråk. Något allmänt sammanfattande uttryck för de skatter och avgifter som det kan ifrågakomma att säkerställa torde icke finnas. Annat synes därför icke vara möjligt än att uttryckligen ange de särskilda skatter och avgifter som sä-

¹ Rörande innebörden av uttrycken »utskylder till kronan» samt »kommunal- och stadsutskylder», vilka uttryck tidigare förekom i 17 kap. 12 § handelsbalken, se NJA II 1946 sid. 532 f.

kerheten skall avse. Med hänsyn härtill och med beaktande tillika av hur uppbördssystemet är utformat har i paragrafen angivits, att utlänningen skall ställa säkerhet för de skatter för vilka han här kan bliva betalningsskyldig samt att i lagen med skatter förstås de skatter och avgifter som avses i 1 § uppbördsförordningen samt allmän varuskatt och i 18 § förordningen angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggs pension, m. m. avsedda arbetsgivaravgifter. Härmed torde de i allmänhet praktiskt betydelsefullaste förpliktelserna vara omfattade.

En särskild fråga är huruvida säkerheten till sin storlek skall behöva motsvara utlänningens samlade förpliktelser i nyss berörda avseenden. Säkerheten skulle nämligen i så fall lyda på så stort belopp att utlänningen i många fall skulle ha svårt att åstadkomma den. Härtill kommer att det knappast är tänkbart att en utlänning annat än delvis kan komma att efterätta sin betalningsskyldighet i nämnda avseenden, eftersom uppbördssystemet erbjuder en i stort sett fortlöpande kontroll av att preliminära inbetalningar vederbörligen sker. Från en annan synpunkt är vidare att beakta, att förslaget, såvitt angår säkerhet för skatt, går i mildrande riktning i det avseendet att krav på sådan säkerhet föreslås skola kvarstå endast för ett begränsat antal fall. Mot den bakgrunden framstår det i viss mån som en inkonsekvens om man i ett annat avseende, nämligen i fråga om säkerhetens storlek, inför en strängare ordning än den nu gällande. Med hänsyn till nu anförda synpunkter torde det vara befogat att beträffande säkerhetens storlek i huvudsak anknyta till nu gällande regel. Det föreslås därför att säkerhet icke skall krävas för större belopp än det som motsvarar vad utlänningen kan beräknas ha att i anledning av näringsverksamheten erlagga i statlig och kommunal inkomstskatt, landstingsmedel och statlig förmögenhetsskatt för de närmaste tre åren. Det ligger i sakens natur att vid den tidpunkt då säkerheten skall ställas endast en ungefärlig beräkning kan ske av berörda skatters storlek. Därest utlänningen har skattepliktiga inkomster, som ej hänför sig till näringsverksamheten, bör detta icke medföra en ökning av säkerhetens storlek i vidare mån än som föranledes av skatternas progressivitet.

12 §.

Återkallelse av näringsstillstånd kan föranledas av att utlänningen icke längre uppfyller stadgade behörighetsvillkor. Omyndigförklaring eller konkurs medför visserligen i och för sig att utlänningen icke under tiden för omyndigheten eller konkursen äger utöva näringen. Ofta torde det i sådana fall vara lämpligt att taga under övervägande om tillståndet icke bör återkallas så att fortsatt näringsutövning i framtiden icke kan ifrågakomma utan ny prövning.

Under 10 § har anförts, att vid tillstånden för de här bosatta utlänningarna bör fogas det villkoret att tillståndet gäller endast så länge utlänningen

är bosatt i riket. Vill en utlänning fortsätta näringsverksamheten trots avflyttning från riket, har han att begära ändring av tillståndets bestämmelser i nämnda hänseende och vidare skall han iakttaga föreskriften i 4 § om föreståndare, varjämte tillståndsmyndigheten kan behöva ompröva frågan om han skall ställa säkerhet för skatt. Det bedömande en avflyttning sålunda medför hos tillståndsmyndigheten kan leda till att tillståndet bör återkallas.

Återkallelse kan vidare vara motiverad, därest utlänningen missköter sig i ett eller annat avseende. Så bör ske om han dömes för allvarligare brott i samband med näringsutövningen eller för upprepade mindre förseelser som står i samband med den. Återkallelse bör kunna ifrågakomma även när utlänningen på annat sätt än genom straffbart förfarande visar sig olämplig som näringsidkare, exempelvis genom att undandraga sig förpliktelser mot medkontrahenter eller mot det allmänna.

13 §.

I förevarande paragraf har upptagits det i den allmänna motiveringen berörda stadgandet om att näringsverksamhet, som utlänning idkat med stöd av lagen, må efter utlänningens frånfälle fortsättas för dödsboets räkning under viss begränsad tid. Stadgandet gäller endast för det fall att utländsk dödsbodelägare finnes. I regel skall tiden för fortsatt näringsverksamhet då vara högst ett år. Emellertid har i stadgandet intagits en erinran om att vid den fortsatta näringsverksamheten skall iakttagas vad särskilt finnes stadgat för det fall att avlidens rörelse fortsattes för dödsboets räkning. Därav följer att i vissa fall näringsverksamheten må fortsättas endast under kortare tid än ett år, och en del stadganden finns också om särskilda villkor för rätten att i form av dödsbo fortsätta avlidens näringsverksamhet.¹

14 §.

Den grundläggande regeln att utländskt företag må idka näring här i riket allenast efter tillstånd av Kungl. Maj:t har upptagits i denna paragraf. I överensstämmelse med vad som gäller enligt filiallagen kan sådant tillstånd meddelas företag, vilket enligt sitt hemlands lag är registrerat såsom bolag eller ekonomisk förening samt i hemlandet driver näringsverksamhet. Att bolaget eller föreningen måste ha behörigen bildats följer av det i 1 § tredje stycket upptagna stadgandet. I fråga om tillståndsprovningens karaktär avses beträffande bolagen och de ekonomiska föreningarna icke någon förändring jämfört med vad som gäller enligt filiallagen. Att vid provningen i vissa fall hänsyn kan behöva tagas till åtaganden enligt konventioner har tidigare framhållits.

Beträffande andra företag än de nu berörda har i den allmänna motiveringen anförts, att möjlighet bör finnas att medgiva även sådana företag

¹ Författningar innehållande dylika stadganden har anmärkts i kapitel II under punkt 6.

rätt till näringsutövning här i riket. Bestämmelse härom har upptagits i paragrafens tredje punkt, varvid angivits att tillstånd för dylikt företag må meddelas såframt synnerliga skäl därtill föreligger. Dylika skäl kan tänkas vara för handen exempelvis när fråga är om ett sådant företag utanför bolagens och de ekonomiska föreningarnas krets som driver näringsverksamhet i sitt hemland och har sådan ekonomisk stabilitet att det från tredjemanssynpunkt kan anses likvärdigt med t. ex. ett aktiebolag. Så kan bl. a. vara fallet när — såsom förutsatts i Romfördraget — ett företag bildats i enlighet med en stats offentlighetsrättsliga lagstiftning. Vidare torde man böra räkna med möjligheten att, såsom en följd av den ökade ekonomiska rörligheten över gränserna, ett bolag eller annat företag som bildats i en stat kan komma att förlägga sin näringsverksamhet till en annan stat, tillhörande samma ekonomiska gemenskap. I sådant fall skulle företaget icke uppfylla lagens förut berörda villkor beträffande näringsutövning i hemlandet, men därav behöver icke följa att det är så olämpligt att företaget inrättar filial här i riket att det ej skall kunna ske om synnerliga skäl föreligger därför.

15 §.

Enligt paragrafens första stycke skall i fråga om tillstånd för utländska företag i tillämpliga delar gälla vad i 10 och 12 §§ är stadgat rörande näringstillstånd. Sålunda skall tillstånd för utländskt företag avse verksamhet av visst slag, tillståndet skall gälla tills vidare där det icke inskränkts till viss tid och det må förbindas med särskilda villkor och föreskrifter. Vidare må tillståndet återkallas när skäl är därtill.

I paragrafens andra stycke stadgas, att utländskt företag skall, om ej särskilda skäl till annat föranleder, ställa säkerhet för skatter. I detta avseende skall i allo gälla detsamma som enligt vad tidigare sagts åligger utlänning vilken icke är bosatt här i riket. Jämfört med filiallagen innebär detta bland annat den ändringen att det för framtiden icke undantagslöst erfordras säkerhet för skatter. En anledning att medgiva befrielse från skyldigheten att ställa säkerhet kan vara innehålllet i konvention.

16 §.

I filiallagen upptages i 6 och 7 §§ vissa regler om vad ansökan om tillstånd skall innehålla, om de bevis som skall fogas vid densamma samt eljest om förfarandet. Regler av motsvarande karaktär avseende näringstillstånd har, enligt vad som uttalats vid 8 §, ansetts lämpligen kunna meddelas i administrativ ordning. Detta får anses äga giltighet också beträffande reglerna rörande förfarandet i förevarande ärenden. Motsvarighet till reglerna i 6 och 7 §§ filiallagen har därför upptagits i kungörelsen.

De i lagförslaget efter 16 § följande bestämmelserna i 17—26 §§ avser enligt ordalydelsen utländska bolag. De skall emellertid, i likhet med vad

som är fallet med motsvarande stadganden i filiallagen, gälla även i fråga om utländska ekonomiska föreningar, och de torde i princip böra vara tillämpliga även beträffande andra utländska företag. I vissa fall då fråga är om företag av sistnämnda art kan dock bestämmelserna åtminstone i somliga hänseenden passa mindre väl. Är detta förhållandet bör Kungl. Maj:t kunna fastställa särskilda föreskrifter avpassade till det aktuella fallet. Förevarande paragraf har utformats i enlighet med de nu angivna synpunkterna.

17 §.

Denna paragraf ersätter av filiallagens bestämmelser dels stadgandet i 1 § att näringsverksamheten skall bedrivas genom filial, dels reglerna i 2 § om filialens ledning. I sak innebär paragrafen icke något nytt. Reglerna om behörighetsvillkor för verkställande direktör och vice verkställande direktör samt om den fullmakt som skall utfärdas återfinnes i förslagets 4 §.

18—26 §§.

I dessa paragrafer återfinnes de i filiallagen under rubriken »Om firma och registrering, så ock om redovisning m. m.» intagna bestämmelserna i huvudsak oförändrade. Dock har 12 § filiallagen ej behövt medtagas, då den däri upptagna bestämmelsen om förnyande av säkerhet för skatter motsvaras av det förut berörda stadgandet i förslagets 15 § andra stycket. Vidare kommer de i 10 § andra stycket andra punkten och 14 § andra stycket filiallagen åsyftade fullföljdsfrågorna att enligt förslaget regleras av 30 §, som avser alla spörsmål rörande talan mot beslut enligt den nya lagen. I övrigt har vid överförandet av filiallagens nu ifrågavarande bestämmelser till den nya lagen skett endast vissa redaktionella jämkningar; bl. a. har ordet »företag» utbytt mot »bolag» i dessa paragrafer, vilket sammanhänger med vad som anförts ovan under 16 §.

27 §.

I förevarande paragraf har av skäl som anförts i den allmänna motiveringen upptagits stadgande att såsom näringsidkande enligt lagen skall anses jämväl deltagande såsom bolagsman i näringsverksamhet, som bedrivs av svenskt handelsbolag. Härav följer att en utlänning som vill idka näring genom svenskt handelsbolag — liksom enligt NFF — har att söka näringstillstånd; dock erfordras enligt den nya lagen ej sådant tillstånd om utlänningen äger rätt till ifrågavarande slag av näringsutövning enligt 5 § eller på grund av förordnande enligt 6 §. Vill utländskt företag ingå i svenskt handelsbolag bör likaledes fordras rätt till näringsutövningen enligt denna lag. För själva verksamheten blir de för svenska handelsbolag gällande reglerna tillämpliga och det kan därför ifrågasättas, huruvida iakttagan-

de av samtliga de i 17—26 §§ stadgade föreskrifterna om formerna för utländskt företags näringsverksamhet m. m. kan anses erforderligt. Någon egentlig näringsverksamhet för det utländska företaget medför nämligen icke dettas deltagande i handelsbolaget. Av 29 § följer att de avsteg från lagens föreskrifter som med hänsyn härtill må vara påkallade kan göras.

Då med hänsyn till 1 § andra stycket ett tillstånd jämlikt nu förevarande lag icke medför befrielse från skyldighet att söka det ytterligare tillstånd som må vara stadgat i annan författning, kvarstår skyldigheten att jämlikt lagen den 30 maj 1916, innefattande tillägg till lagen den 28 juni 1895 om handelsbolag och enkla bolag, söka Kungl. Maj:ts tillstånd att sluta handelsbolag eller ingå i handelsbolag. För att utlänning i sådant fall ej skall behöva söka näringstillstånd samt tillstånd enligt 1916 års lag hos olika myndigheter, har i 2 § i det nedan behandlade förslaget till kungörelse stadgats, att ansökan om näringstillstånd, som göres i samband med ansökan enligt 1916 års lag, skall prövas av Kungl. Maj:t.

28 §.

Såsom tidigare anförts bör lagen icke vara tillämplig beträffande utländsk försäkringsanstalts rätt att driva försäkringsrörelse här i riket, eftersom denna fråga blivit föremål för reglering genom särskild lag i ämnet den 9 juni 1950. Stadgande härom har upptagits i förevarande paragraf.

29 §.

I förevarande paragraf har stadgats, att Kungl. Maj:t äger medgiva sådant undantag från bestämmelse i lagen som kan finnas påkallat med hänsyn till överenskommelse med främmande stat eller som i visst fall kan föranledas av särskilda omständigheter.

Såvitt angår utlänningar kan det både på grund av konventioner och av andra skäl¹ ifrågakomma, att Kungl. Maj:t med stöd av 6 § meddelar till och med ganska vidsträckta förordnanden därom att vissa grupper utlänningar skall äga rätt till näringsutövning utan att vara underkastade tillståndstvång. Nu förevarande paragraf kommer därför att beträffande utlänningar ha en begränsad räckvidd. Som exempel på fall då den kan komma till tillämpning må anföras, att det i visst fall kan framstå som angeläget att ett dödsbo efter utländsk näringsidkare, i vilket finnes utländsk delägare, medgives rätt att fortsätta näringsverksamheten längre tid än den i 13 § stadgade tiden av ett år.

När det gäller utländska företag har i den allmänna motiveringen framhållits, att tillståndsprövningen fyller delvis den funktionen att den utgör en viss ersättning för åtskilliga kontrollbestämmelser, som svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar är underkastade men vilka icke gäller för

¹ Jämför vad som tidigare anförts om sådana näringar som upptagits i 1 § förslaget till kungörelse.

här verksamma utländska företag. Med hänsyn härtill har någon motsvarighet till regeln i 6 § icke upptagits för de utländska företagens del. Även om förevarande stadgande i och för sig ger formell möjlighet att beträffande utländska företag meddela förordnanden av samma art som avses i 6 § för utlänningarnas vidkommande, förutsättes att stadgandet får tillämpning endast i mera begränsad omfattning. Skulle exempelvis visa sig erforderligt att i anledning av de internationella integrationssträvandena uppgiva den med lagstiftningen avsedda kontrollen i visst avseende och beträffande vissa företag, ger förevarande stadgande möjlighet härtill. Vidare har i det föregående angivits exempel på situationer då med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet tillämpning av ifrågakvarande bestämmelse kan vara motiverad. Som ytterligare exempel må angivas de fallen att ett företag icke skall bedriva annan verksamhet än skogsavverkning för eget behov eller jordbruk på en fastighet, som förvärvats huvudsakligen för bedrivande av dylikt skogsbruk, eller att ett företag skall här utföra ett byggnadsarbete som, trots att det är en engångsuppgift, på grund av sin storlek och långvarighet är att betrakta såsom här utövad näringsverksamhet.

30 §.

När Kungl. Maj:t med stöd av 8 § delegerat beslutanderätt i tillståndsärenden till underordnad myndighet, bör talan kunna föras mot tillståndsmyndighetens beslut i den ordning som är bestämd för överklagande av förvaltande myndigheters och ämbetsverks beslut. Detsamma bör gälla beträffande sådana beslut av registreringsmyndighet som avses i 20 och 23 §§, dock att den nu enligt 10 och 14 §§ filiallagen gällande särskilda fullföljdstiden torde böra bibehållas oförändrad.

Som regel bör vidare gälla, att myndighets beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär. Möjlighet bör dock föreligga för myndigheten att förordna, att beslutet ej skall gå i verkställighet förrän det vunnit laga kraft, liksom ock för den högre myndigheten att förordna om inhibition. Meddelande av sådant förordnande torde främst kunna ifrågakomma, när beslutet innefattar återkallande av eller inskränkning i tidigare givet tillstånd.

31 §.

Bestämmelser, som av Kungl. Maj:t utfärdas angående tillämpningen av lagen, torde i regel komma att upptagas i den med stöd av lagen utfärdade kungörelsen. Emellertid torde kungörelsen den 21 oktober 1955 om anmälningar till filialregistret och om filialregistrets förande m. m. kunna bibehållas såsom fristående författning. Föreskrifter rörande tillämpningen av lagen bör vidare kunna meddelas i den formen att Kungl. Maj:t — liksom skett beträffande tillämpningen av utlänningslagen — i annan ordning gi-

ver anvisningar till tillståndsmyndighet, t. ex. angående de grunder som bör tillämpas vid tillståndsprövningen.

32 §.

Första punkten av paragrafen innehåller straffbestämmelse beträffande utlänning, som här i riket idkar näring utan att äga rätt därtill eller som bryter mot villkor eller föreskrift som förbundits med honom meddelat tillstånd att idka näring. Paragrafens andra punkt täcker bland annat det i 18 § filiallagen avsedda fallet att utländskt företag idkar näring utan att äga rätt därtill, varjämte tillagts att straff följer även när villkor eller föreskrift av nyssnämnd art överträdes. Straffet drabbar i nu berörda fall den som driver eller förestår verksamheten för företagets räkning. Andra punkten omfattar även det fallet att förseelsen begås av den som för utlänningsräkning driver eller förestår näringsverksamhet. När i stadgandet talas om att någon för utlännings eller utländskt företags räkning driver eller förestår näringsverksamhet, avses därmed icke endast den som har ställning såsom föreståndare eller verkställande direktör enligt lagens bestämmelser. Även om någon utan att formellt inneha sådan ställning faktiskt bedriver verksamheten för utlännings eller utländskt företags räkning, är straffbestämmelsen tillämplig; härvid avses även det fallet att någon som i själva verket är bulvan för utlänning eller utländskt företag uppträder såsom egen företagare. I bulvanfallen skall sålunda bulvanen dömas enligt andra punkten, medan den verkliga näringsidkaren, om han är fysisk person, dömes enligt första punkten. Det må nämnas, att straffbestämmelsen i § 31 NFF vunnit tillämpning på utlänning som drivit näring genom bulvan, men bestämmelsen torde ej kunna tillämpas i fråga om bulvanen. Det torde dock vara av värde om även bulvanen är underkastad straffansvar.

Påföljden för förseelser av nu berörd art bör, i likhet med vad som för motsvarande fall gäller enligt NFF och filiallagen, vara dagsböter.

33 §.

Detta stadgande överensstämmer med vad som gäller enligt 19 § filiallagen.

34 §.

Förevarande paragraf motsvaras i filiallagen av dennas 20 §. Beträffande sådant brott som består i att någon uppsåtligen eller av grov vårdslöshet meddelar oriktig eller vilseledande uppgift i vissa handlingar har dock vidtagits vissa jämkningar av formuleringen med hänsyn till att bestämmelsen skall avse även ärenden rörande utlänning och till att stadganden rörande tillståndsärenden i viss utsträckning upptagits i förslag till den med stöd av lagen utfärdade kungörelsen och icke i själva lagen. Även i övrigt har i ett par hänseenden vidtagits smärre jämkningar av formell natur.

Övergångsbestämmelserna

I övergångsbestämmelserna har till en början upptagits stadgande om upphävande av filiallagen. Vidare innehåller övergångsbestämmelserna ett stadgande av innebörd att tillstånd, som meddelats enligt NFF eller enligt filiallagen, skall behålla sin giltighet och att de skall gälla som om de meddelats enligt den nya lagen. Med stöd av nya lagen kan sålunda ett tillstånd återkallas eller förbindas med nya villkor och föreskrifter. I ett par avseenden synes det dock lämpligt, att den nya lagen icke genast blir tillämplig. Såsom förut nämnts har i tillstånd, som enligt NFF meddelats för här icke bosatta utlänningar, intagits föreskrift att utlänningen skall ha ett ombud med behörighet att i angelägenheter, som angår rörelsen, å utlänningens vägnar mottaga stämningar och andra delgivningar samt svara vid domstolar och andra ämbetsmyndigheter. För de ganska få fall, där en sådan ordning gäller, torde det icke vara erforderligt att göra någon ändring så länge det vid lagens ikraftträdande fungerande ombudet kvarstår. Då ombudets uppdrag upphör, bör dock stadgandet i 4 § om skyldighet att ha föreståndare träda i tillämpning.

De utländska rättssubjekt som innehar tillstånd enligt NFF eller filiallagen har haft att ställa säkerhet för utskylder till stat och kommun under tre år. Det föreslås att de säkerheter som ställts före den nya lagens ikraftträdande fortfarande skall avse de utskylder som belöper på treårsperioden efter säkerhetens ställande och att 11 § och 15 § andra stycket icke skall äga tillämpning förrän vid utgången av den tid, varå de med säkerheten avsedda utskylderna belöper. Dessa säkerheter skall självfallet icke kunna tagas i anspråk för annat slag av utskylder än dem varom stadgas i de äldre bestämmelserna. De möjligheter till frihet från skyldighet att ställa säkerhet, som följer av 11 och 15 §§ i nya lagen, kommer icke att gälla för nu ifrågavarande rättssubjekt under den första delen av den nya lagens giltighetstid. Från administrativ synpunkt torde det vara en fördel att de gamla säkerheterna sålunda avvecklas efter hand. Detta torde för vederbörande rättssubjekt icke vara någon större belastning, eftersom säkerheterna redan ställts. Skyldighet får anses föreligga att även för tiden efter utgången av den nu berörda övergångsperioden ställa säkerhet, såframt icke efter prövning enligt 11 eller 15 § i nya lagen beslut om befrielse från skyldigheten meddelas.

I övergångsbestämmelserna har vidare fastslagits, att utlänning eller utländskt företag, som vid lagens ikraftträdande idkar näring, för vilken enligt äldre bestämmelser, d. v. s. NFF eller filiallagen, tillstånd icke erforderats, äger fortsätta samma näringsverksamhet utan hinder av vad i den nya lagen stadgas. Som tidigare nämnts faller åtskilliga näringsfång utanför NFF:s tillämpningsområde. Rätten att i fortsättningen fritt idka sådan

verksamhet tillkommer dock endast dem som vid tiden för lagens ikraftträdande redan bedriver rörelsen.

Slutligen har i övergångsbestämmelserna upptagits den i den allmänna motiveringen berörda regeln, avseende rätt till näringsverksamhet som med anledning av överenskommelse med främmande stat medgivits rättssubjekt i sådan stat genom bestämmelser, utfärdade före lagens ikraftträdande.

Specialmotivering till kungörelsen med vissa bestämmelser angående utlänningars och utländska företags rätt att idka näring här i riket

I 1 § har upptagits sådana förordnanden om likställighet vilka, enligt vad tidigare sagts, i nuvarande läge synes böra meddelas beträffande vissa näringar, som hittills kunnat utövas utan tillstånd enligt NFF. Förordnandena gäller för sådana utlänningar, som är bosatta här i riket, varjämte lagens krav på att utlänningarna skall vara myndiga och ej får vara i konkurstillstånd kommit till uttryck även i förordnandet.

I fråga om jordbruket och dess binärningar har i kungörelseförslaget använts samma uttryck som återfinnes i 1 § lantarbetstidslagen. Innehörden härav torde i allt väsentligt överensstämma med vad som enligt praxis gäller vid tillämpningen av NFF.¹ Det synes vidare ligga i linje med denna praxis att till det tillståndsfria området hänföra endast sådant skogsbruk som icke omfattar förädling av trävaror.

Den tidigare förordade bestämmelsen om delegation till statens utlänningskommission av beslutanderätt i ärenden angående näringstillstånd har upptagits i 2 §. Av förut anförda skäl har från delegationen undantagits de fall då utlänning enligt andra författningar än nu ifrågavarande lagstiftning har att ansöka om koncession eller annat dylikt medgivande av Kungl. Maj:t. Följaktligen prövar Kungl. Maj:t frågan om näringstillstånd i samband med sådan Kungl. Maj:t förbehållen tillståndsprövning som avses exempelvis i luftfartslagen, lagen den 28 maj 1886 angående stenkolsfyndigheter m. m., atomenergilagen den 1 juni 1956, KF den 20 juni 1935 om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. och KF den 19 maj 1939 angående tillverkning, införsel och försäljning av gasskyddsmateriel.

I förslagets 3 § har intagits en regel som återspeglar de i den allmänna motiveringen uttalade synpunkterna att utlänning, som ej är bosatt här i riket, må beviljas näringstillstånd allenast då så föranledes av särskilda skäl. Därvid är att beakta särskilt huruvida överenskommelse med främmande stat ger anledning till förmånlig behandling i sådant fall. Dylik överenskommelse skall också tagas i betraktande, när i tillståndsärende bestämmes huruvida utländskt rättssubjekt skall ha skyldighet att ställa säkerhet för skatter.

Stadgandet i 4 § behandlar vad utlänning har att iakttaga vid ansöknings-

¹ Matz, Bidrag, sid. 10.

förfarandet. I vissa avseenden har därvid givits särskilda föreskrifter i fråga om utlänning som icke är bosatt här i riket.

I och med att en utlänning påbörjar näringsverksamhet med stöd av den nu ifrågavarande lagstiftningen blir han skyldig att i fråga om näringsverksamheten ställa sig till efterrättelse svensk lag och författning. Då uttryckligt stadgande härom intagits i lagen, synes det icke erforderligt att dessutom ålägga utlänning att — på sätt gäller enligt 6 § andra stycket 5) filiallagen — till ansökningshandlingarna foga särskild förbindelse att han ikläder sig skyldighet i nämnda avseende. Om dylik förbindelse skulle lämnas, borde för övrigt sådan avkrävas även utläningar som på grund av förordnande om likställighet idkade näring här, vilket skulle medföra onödig administrativ omgång. Det har därför icke ansetts erforderligt att beträffande utläningarna uppställa något krav att förbindelse av nu berörd art skall avgivas i samband med ansökningshandlingarna eller eljest.

I 5—9 §§ har intagits föreskrifter rörande handläggningen av ifrågavarande ärenden och i 10—12 §§ finns bestämmelser om vad utlänning har att iakttaga i vissa fall. Dessa stadganden torde icke kräva några närmare kommentarer.

I 13 § återfinnes det förut berörda stadgandet, motsvarande det som nu är intaget i 6 § filiallagen. Endast vissa redaktionella jämkningar har vidtagits, bl. a. med hänsyn till att andra företag än bolag och ekonomiska föreningar kan förekomma som sökande. Även om såsom nyss framhållits en förbindelse att ställa sig svensk lag och författning till efterrättelse icke i och för sig kan anses erforderlig med hänsyn till lagens innehåll i denna del, har det icke ansetts påkallat att göra någon ändring i punkt 5) av paragrafens andra stycke.

Slutligen har i 14 § angivits att vissa av de beträffande utläningar stadgade föreskrifterna skall äga motsvarande tillämpning i tillståndsärende rörande utländska företag.

Följändringar

KK den 21 oktober 1955 om anmälningar till filialregistret och om filialregistrets förande m. m. torde, såsom tidigare angivits, kunna bibehållas såsom en fristående författning. De nu förekommande hänvisningarna till stadganden i filiallagen bör dock i samband med en ny lagstiftning ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagstiftningen. Samtidigt torde i 3 § i kungörelsen böra ske sådan ändring att därav framgår att säkerhet för skatter och allmänna avgifter icke vidare skall — såsom nu gäller enligt kungörelsens ordalydelse — tillställas och förvaras hos registreringsmyndigheten. Dylik säkerhet bör i stället överlämnas till och förvaras hos länsstyrelsen; i praxis har i de enskilda tillståndsärendena meddelats särskild föreskrift av sådan innebörd. Det förut berörda kun-

görelseförslaget — 14 § jämfört med 9 § tredje stycket sista punkten — har utformats i enlighet härmed.

I *firmalagen* finns vissa stadganden som bör uppmärksammas i samband med det tidigare berörda filialregistret. Sålunda gäller enligt 6 § att om en i handelsregistret införd firma företer likhet med en i handelsregister, föreningsregister, aktiebolagsregistret, försäkringsregistret, bankregistret eller sparbanksregistret tidigare införd firma, och innehavaren av sistnämnda firma därigenom lider förfång, domstol äger på talan av denne förbjuda innehavaren av förstnämnda firma att efter viss tid använda firman ävensom ålägga honom det skadestånd som prövas skäligt. I paragrafens andra stycke stadgas att om någon eljest menar, att en i handelsregistret verkställd inskrivning länder honom till förfång, talan om registreringens upphävande samt om skadestånd må föras vid domstol.

Det kan ifrågasättas, huruvida icke i 6 § första stycket borde upptagas — jämte de däri angivna registren — också filialregistret. Det må nämnas, att i de med den nämnda paragrafen likartade stadgandena i 200 § aktiebolagslagen och 102 § lagen om ekonomiska föreningar filialregistret särskilt anmärkts.

Ytterligare må nämnas, att när det gäller undantag från skyldighet att anmäla firma enligt den allmänna firmalagstiftningen — varom stadgande nu återfinnes i 8 § tredje stycket firmalagen — i och för sig synes lämpligt att i nämnda lagrum uttryckligen angiva, att utländskt företag, som anmält firma till filialregistret, icke är skyldigt att anmäla firma till handelsregister.

Med hänsyn till att de ifrågasatta jämkningarna är av begränsad betydelse och att firmalagstiftningen nu är föremål för utredning, har det icke ansetts påkallat att förslag till författningsändringar i dessa hänseenden framläggas.

I *lagen den 30 maj 1916 innefattande tillägg till lagen den 28 juni 1895 om handelsbolag och enkla bolag* stadgas som förut nämnts tillståndsvång för utlänning som avser att här sluta handelsbolag eller ingå i handelsbolag. Skyldigheten för utlänning att söka tillstånd föreligger enligt lagens ordalydelse »ändå att han erhållit Konungens medgivande att i riket idka näring». Förslagen i det föregående innebär att utlännings rätt till näringsidkande icke alltid beror av tillstånd av Kungl. Maj:t. Jämkning av lydelsen av ifrågavarande lag kunde därför väl ifrågasättas men har dock icke ansetts oundgängligen nödvändig.

Enligt 4 § *KF den 29 december 1949 angående handel med skrot, lump och begagnat gods* gäller, att ansökan om tillstånd till handel som avses i förordningen skall göras hos polismyndigheten när sökanden är bolag, ekonomisk förening eller enskild person, som är svensk medborgare. I det fall att sökanden är utlänning skall enligt paragrafen gälla vad för sådant fall särskilt är stadgat, d. v. s. att tillståndsfrågan skall prövas enligt den i NFF stadgade ordningen. Bakgrunden till den särskilda bestämmelsen beträffan-

de utlänningar är att söka i förarbetena till 1918 års skrothandelsförordning och synes vara den att den i NFF stadgade tillståndsprövningen ansetts innebära tillräcklig garanti att icke mindre önskvärda utlänningar ägnade sig åt ifrågavarande slag av handel och att därför en ytterligare tillståndsprövning enligt skrothandelsförordningens bestämmelser vore obehörlig. Enligt praxis har, när fråga varit om tillstånd för utlänning att bedriva dylik verksamhet, Kungl. Maj:t meddelat tillstånd enligt NFF och därvid uppdragit åt polismyndighet i vederbörande ort att fastställa de närmare bestämmelser som skall gälla i fråga om verksamhetens utövande.

Enligt den allmänna näringsrättsliga lagstiftning som förordats i det föregående kan det förekomma, att utlänningar får rätt att idka näring här utan att behöva söka tillstånd, t. ex. när det gäller utlänningar med bosättningsstillstånd. Då det i dylikt fall icke finns någon allmän tillståndsprövning för utlänningen som kan ersätta den särskilda prövningen enligt skrothandelsförordningen, synes det i 4 § skrothandelsförordningen intagna särskilda stadgandet beträffande utlänningar icke böra bibehållas oförändrat. Lämpligast synes vara att — i likhet med vad som gäller i fråga om åtskilliga andra näringar vilka är underkastade tillståndstvång enligt särskilda författningar — utlänningar skall ha att i ansökningsärenden enligt skrothandelsförordningen iakttaga samma bestämmelser som svenska medborgare. Det föreslås därför att i förordningens 4 § för samtliga sökande stadgas, att ansökan skall göras hos polismyndigheten. Att utlänning för att kunna erhålla tillstånd enligt förordningen måste enligt allmänna regler vara berättigad att här idka näring följer av förordningens 1 § 3 mom., vari stadgas att utöver bestämmelserna i förordningen skall gälla de föreskrifter, som i andra författningar är meddelade angående idkande av handel.

IV. Tillfällighetsförsäljningar

1. Kringföringsförsäljningar (gårdfarihandel) som bedrivs av svenska rättssubjekt

Såsom kringföringsförsäljning eller kringföringshandel torde främst böra betecknas sådan försäljningsverksamhet vid vilken försäljaren bär varorna med sig eller transporterar dem på ett fordon. Försäljning, som tillgår så att försäljaren har sitt upplag av varor på marken, på bord, i försäljningsstånd eller liknande anordning, kan betecknas såsom utomhushandel eller, kanske ännu tydligare, stationär utomhushandel. Det kan emellertid icke alltid tagas för givet att vad som nu benämnts stationär utomhushandel skulle falla utanför kringföringshandelns område. Med NFF:s uttryck gårdfarihandel åsyftas att någon — utom sin hemort och annorledes än å marknad — »kringför varor till salu» och härunder har i rättspraxis i åtskilliga fall inbegripits stationär utomhushandel av ett eller annat slag. När man i anslutning till allmänna ordningsstadgan talar om kringföringshandel, torde däremot i regel åsyftas endast ambulerande handel av inledningsvis angiven art; vad som här benämnts stationär utomhushandel synes i dessa sammanhang — särskilt vid behandlingen av stadgans 2 § — sättas i viss motsats till kringföringshandel och behandlas som en från kringföringshandeln skild försäljningsform.¹ I det följande föreligger det i vissa fall anledning att särskilt uppmärksamma den närmare gränsdragningen mellan kringföringshandel och närliggande försäljningsformer, men eljest är det i regel icke erforderligt att i de skilda sammanhangen precisera huruvida det som i texten säges om kringföringshandel eller gårdfarihandel gäller även stationär utomhushandel av ena eller andra slaget.²

¹ Jämför t. ex. proposition 1956 nr 143 sid. 82, C. G. Perssons kommentar till stadgan sid. 32 och 38 samt SOU 1944:48 sid. 10 under 6 §. Se även NJA 1958:154, JO:s ämbetsberättelse 1957 sid. 341 f. och rubriceringen av livsmedelsstadgans 5 kap.

² Ytterligare må i anslutning till vad nu sagts om vissa terminologiska frågor anmärkas, att åtminstone i äldre propositioner rörande NFF såsom en motsats till fast handel användes uttrycket ambulatorisk handel, varunder inbegreps både gårdfarihandel och realisation i NFF:s bemärkelse; se t. ex. NJA II 1893 nr 7 sid. 42 och 1914 sid. 564. Nämnas må också att kringföringshandel ibland ansetts ha ännu mer inskränkt betydelse än som angivits inledningsvis i texten ovan, nämligen att därmed skulle åsyftas endast försäljning under »systematiskt förande från ort till ort, ur hus i hus» (v. Seth sid. 41, 63—64).

NFF:s bestämmelser om kringföringsförsäljning

Enligt NFF i dess ursprungliga lydelse erfordrades för rätt att utom bosättningsorten kringföra varor till salu endast anmälan till magistrat eller stadsstyrelse, kronofogde eller länsstyrelse i mantalsskrivningsorten, därvid den anmälande hade att förete intyg, att han ägde god frejd och icke vore omyn- dig eller i konkurs. Önskade handlanden använda biträde vid försäljningen, skulle även beträffande biträdet företes betyg, att vederbörande vore väl- frejdad och myndig. Den rätt att idka kringföringshandel, som genom an- mälan förvärvades, gällde över hela riket och för obegränsad tid. Sådan kringföringsförsäljning som skedde inom handlandens bosättningsort var helt fri och detsamma gällde försäljning på marknad. Den som tillverkade fabriks- och hantverksarbeten och som i sin rörelse ej hade andra biträden än hustru och hemmavarande barn kunde fritt avyttra sina produkter. Likaså ägde lantmän att utan anmälan, med biträde av hustru, hemma- varande barn och lagstadda tjänstehjon, till avsalu förfärdiga de fabriks- och hantverksalster, vilka såsom föremål för husflit kunde av dem åstad- kommas. För statens eller kommunens räkning stiftade inrättningar för fattig- och fängelsevård samt alla slags undervisnings- och vårdanstalter ägde likaledes full frihet att till avsalu tillverka fabriks- och hantverksalster.

Sedermera har föreskrifterna om rätten att bedriva kringföringshandel gjorts mera restriktiva, men vissa lättnader har även meddelats.

Den första åtgärden i skärpande riktning vidtogs genom KF den 20 juni 1879, då tiden för anmälan's giltighet begränsades till ett år.

En väsentlig skärpning genomfördes genom KF den 23 september 1887. Redan vid 1875 och 1876 års riksdagar hade motioner väckts om förbud mot all kringföringshandel, men motionerna hade icke vunnit riksdagens bifall. Med anledning av en inom första kammaren väckt motion hemställde 1886 års riksdag i skrivelse den 1 maj 1886, nr 35, om ändring av gällande lag- stiftning för att avhjälpa vissa olägenheter vid varors kringförande till för- säljning. Riksdagen framhöll, att de varor som kringfördes i allmänhet var av en ytterst underhållig beskaffenhet och att de personer, som utbjöd dem, icke tvekade att, för att bereda avsättning av sina varor, lämna bedrägliga uppgifter om dessas värde. Vidare ansåg riksdagen, att då nya handelsplat- ser hastigt uppväxte och bofasta handlande fanns spridda överallt på lands- bygden samt kommunikationerna lättades och förbättrades kringförings- handeln icke i någon mån utgjorde ett verkligt behov för allmänheten och att därför en skärpning av villkoren för sådan handelsrörelse eller åtmin- stone ett strängare handhavande av gällande bestämmelser icke kunde med- föra någon skada för den allmänna rörelsen. Genom förordningen den 23 september 1887 blev kringföringshandeln underkastad tillståndstvång. Till- ståndsprövningen förlades — vare sig handlanden var mantalsskriven i stad eller på landet — till länsstyrelsen i det län, där försäljningen skulle för-

siggå, och giltighetstiden för tillståndet fick ej utsträckas över ett kalenderår. Vid ansökan om tillstånd skulle sökanden förete bl. a. betyg att han gjort sig känd för redbarhet och ordentlighet och att han rådde över sig och sin egendom. Önskade sökanden begagna biträden, skulle angående dem enahanda betyg avlämnas. Vid försäljningens utövande skulle bevis om det meddelade tillståndet ständigt av tillståndsinnehavaren och hans biträden medföras för att på anfordran uppvisas. Tillståndet kunde återkallas, när helst skälig anledning därtill förekom. De tidigare stadgandena om vissa hantverkare och fabriksidkare ävensom lantmäns samt vissa inrättnings- och anstalters rätt att utan anmälan eller tillstånd till avsalu tillverka fabriks- och hantverksalster bibehölls. Därjämte infördes den lättnaden, att envar berättigades att utan tillstånd eller anmälan till salu kringföra livs- förnödenheter, jordbruks- och ladugårdsprodukter samt alster av inhemsk husslöjd.

På framställning av 1889 års riksdag utvidgades genom KF den 30 juni 1893 den fria försäljningsrätten såtillvida, att även den, som anmält sig till idkande av fabrik eller hantverk, berättigades att utan särskild anmälan eller tillstånd själv eller genom hustru och hemmavarande barn till salu kringföra sina egna tillverkningar under villkor, att den, som utbjöd varorna, därvid medförde prästbetyg ävensom av magistrat eller stadsstyrelse, stadsfiskal, kronofogde eller länsman utfärdat intyg angående beskaffenheten av det näringsyrke, som idkades av den, för vars räkning varorna utbjöds.

Genom KF den 4 december 1908 blev sedermera en ytterligare lättnad genomförd, i det att den, som anmält sig till handels idkande, ägde utan tillstånd driva kringföringshandel å ort, där på grund av dylik anmälan kontor av stadigvarande beskaffenhet inrättats.

En inskränkning i rätten att fritt till salu kringföra jordbruksalster vidtogs genom KF den 17 juni 1938, därvid frö, träd och buskar undantogs från de produkter, som fick av envar fritt kringföras. Härigenom blev kringföringshandeln utom hemorten med frö, träd och buskar underkastad tillståndstvång. Stadgandet tillkom såsom ett led i strävandena att höja kvaliteten på dessa varor.

Slutligen har genom KF den 14 maj 1948 stadgats, att giltighetstiden för tillstånd till kringföringshandel må kunna utsträckas till tre kalenderår.

För närvarande gäller således såsom huvudregel att för rätt att idka kringföringshandel erfordras tillstånd av länsstyrelse eller överståthållarämbetet men från huvudregeln gäller ett flertal undantag. Sammanfattningsvis må här återgivas en i Matz, Bidrag, intagen översikt¹ över de olika undantagen från tillståndstvånget.

¹ Beträffande vissa detaljfrågor, se noterna å sid. 45—46 i den nämnda skriften. Det må märkas, att efter tryckningen av skriften förekommit två rättsfall, sammanhängande med vissa av de i översikten berörda punkterna, nämligen SvJT 1953:34 och 1959:23 (jämför punkterna 2 d och 3 b i översikten).

1) *Undantag av lokal art.*

Rätt till fri gårdfarihandel gäller:

- a) på ort, där säljaren är bosatt (mantalsskrivningsorten); 9 § 4 mom.;
- b) på ort, där handlande inrättat kontor av stadigvarande beskaffenhet och härom gjort anmälan; 9 § 4 mom.

2) *Undantag av personlig art.*

Rätt till gårdfarihandel tillkommer:

a) idkare av fabriks- eller hantverksrörelse, som är vederbörligen anmäld, dock endast i fråga om egna produkter; gårdfarihandeln får bedrivas endast av fabriks- eller hantverksidkaren själv, hans hustru och hemmavarande barn (vissa formella villkor se 11 § andra st.);

b) lantmän i fråga om fabriks- och hantverksarbeten, vilka såsom föremål för husflit tillverkats av dem själva med biträde av hustru, hemmavarande barn och tjänstehjon; (ehuru ej uttryckligen uttalad följer denna regel av stadgandet i 11 § första st.);

c) lantmän i fråga om lantmannaprodukter från deras eget jordbruk eller från binäring därtill; ej heller detta undantag finnes uttryckligen angivet i lagen men har ansetts följa av vad som gällt redan före NFF:s ikraftträdande, se NJA 1942: 288, där åtal mot jordbrukare, som å allmän plats sålt frövaror från eget jordbruk, ogillades;

d) s. k. självförsörjare, d. v. s. de som tillverka fabriks- eller hantverksarbeten med biträde endast av hustru och hemmavarande barn och således utan anlitande av annan arbetskraft (se 2 §); dessa har rätt att genom gårdfarihandel fritt avsätta de sålunda tillverkade produkterna (se SvJT 1924: 87, där en person, som sålt hemlagade karameller från ett stånd, frikändes av hovrätten på den grund att näringsyrket icke visats ha blivit utövat i det omfång, att anmälan enligt NFF varit erforderlig, samt att det kringförande av varor till salu, som i förevarande fall ägt rum, icke varit att hänföra till sådant kringförande, som i 9 § 4 mom. avsågs; annan utgång SvJT 1927: 45);

3) *Undantag för vissa varuslag (se 11 § tredje st.):*

Rätt till fri gårdfarihandel gäller för den som kringför

a) livsförnödenheter; i uttrycket »livsförnödenheter» torde ej böra inläggas någon restriktion att därmed skulle avses blott nödvändighetsvaror i motsats till varor, som äro föremål för lyxkonsumtion; uttrycket torde böra tolkas såsom i stort sett liktydigt med livsmedel;

b) jordbruksalster (dock ej frö, träd och buskar) och ladugårdsprodukter;

c) alster av inhemsk husslöjd; vad härunder skall inbegripas framgår ej av förordningen, men en omfattande ehuru ej fullt enhetlig samling av prejudikat föreligger.

I anslutning till de nu angivna undantagen må anmärkas, att NFF:s regler icke gäller kringföringsförsäljning av tryckta skrifter; sådan försäljning får på grund av 6 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ske fritt.

Vidare må framhållas, att kringföringsförsäljning som sker till återförsäljare icke är att anse såsom gårdfarihandel i NFF:s mening (NJA 1939: 174).

Medan i § 9 mom. 3 NFF uttryckligen angives att till gårdfarihandel icke skall hänföras försäljning på marknad, är det tveksamt huruvida bestäm-

melserna om gårdfarihandel varit avsedda att äga tillämpning på stationär utomhusförsäljning av det slag som förekommer vid torghandel. Denna fråga har varit föremål för olika meningar.¹ I rättspraxis finns exempel på att vissa försäljningar, som synes kunna betecknas såsom torghandel, blivit bedömda såsom olaga gårdfarihandel.

I fråga om den närmare gränsdragningen mellan gårdfarihandel och realisation i NFF:s bemärkelse erbjuder rättspraxis en mycket svåröverskådlig bild.²

Föreskrifter angående kringföringshandel i andra författningar än NFF

Allmänna ordningsstadgan innehåller vissa föreskrifter av betydelse för kringföringshandeln och närstående försäljningsformer. Beträffande vad som enligt det föregående kan betecknas som stationär utomhushandel gäller sålunda enligt 2 §, att allmän plats inom stadsplanlagt område i stad, köping eller annat samhälle, där byggnadslagets bestämmelser för stad äger tillämpning, icke må tagas i anspråk för upplag eller för försäljningsstånd och dylikt, såframt ej tillstånd därtill lämnats av polismyndighet eller, såvitt angår upplåtelse för försäljningsändamål, i Stockholm av överståthållarämbetet. Vad sålunda stadgas om ianspråktagande av allmän plats för försäljningsändamål skall dock icke gälla i fråga om salutorg eller liknande plats som i vederbörlig ordning upplåtits till allmän försäljningsplats. I 7 § behandlas lokala ordningsstadgor, i vilka meddelas de föreskrifter som utöver vad som gäller enligt allmänna ordningsstadgan är erforderliga i avseende å den allmänna ordningen. Sådana lokala bestämmelser uppdelas ofta i en lokal ordningsstadga och i en torghandelsstadga. Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund utarbetade i anslutning till allmänna ordningsstadgan normalförslag till sådana lokala stadgor; det är förutsatt att de lokala stadgorna skall kunna — när så är behövt från ordningssynpunkt — innehålla förbud eller annan reglering beträffande kringföringshandel på vissa platser.³ Enligt 8 § allmänna ordningsstadgan äger poliskammaren, där sådan finnes, och eljest polischefen i orten för särskilda fall meddela de ordningsföreskrifter som finnes erforderliga med avseende å bl. a. handel, som bedrives utomhus å allmän plats eller angränsande område; härvid avses både stationär utomhushandel och kringföringshandel. Nämnade myndighet äger enligt paragrafen också, när så finnes påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen, förbjuda handel

¹ Jämför bl. a. uttalanden av justitiekanslersämbetet och av justitierådet Alexanderson i rättsfallet NJA 1942:288 samt Matz, Bidrag sid. 41 ff och E. Sjöholm i Förvaltningsrättslig tidskrift 1958 sid. 358 ff.

² Jämför Matz, Bidrag sid. 54 ff. och Festskrift för Ekeberg sid. 378 f. Gränsdragningsfrågan kompliceras ytterligare, om man beaktar att försäljningar, som skett vid eller i samband med torghandel, i vissa fall bedömts såsom olaga gårdfarihandel men i andra fall såsom olaga realisation.

³ Se C. G. Perssons förut nämnda kommentar sid. 38 och sid. 240 ff, särskilt sid. 242 (9 §), 247 och 252 (6 §). Jämför även JO:s ämbetsberättelse 1957 sid. 317 ff.

av angiven art samt påbjuda borttagande av försäljningsstånd och dylikt som utan tillstånd anbringas på eller invid allmän plats.

Särskilda bestämmelser är vidare meddelade i vissa specialförfattningar. Bland annat har i 1949 års skrothandelsförordning stadgats tillståndstvång i fråga om yrkesmässig handel med skrot, lump och begagnat gods av ett flertal slag (kläder, cyklar, kameror, smycken, föremål av ädelmetall m. m.). Det är i förordningen icke föreskrivet att sådan handel nödvändigtvis måste bedrivas på fast driftställe. I och för sig kan handeln sålunda bedrivas under kringföring. Emellertid framgår av förordningens förarbeten att de som utan fast driftställe ägnar sig åt sådan handel plägar bedriva sin ambulerande verksamhet på det sättet att de på olika håll uppköper gods, som de därefter återförsäljer till fasta handlande. I författningstexten benämnes de i enlighet härmed uppköpare. Det torde icke vara avsett att dessa uppköpare skulle bedriva någon kringföringsförsäljning direkt till allmänheten. När det gäller ädelmetallvaror — begagnade eller andra — får försäljning icke äga rum under utövande av gårdfarihandel; härom stadgas i 39 § KF den 18 maj 1956 om kontroll å ädelmetallarbeten. Ett förbud mot kringföringsförsäljning finnes i 3 § KF den 5 juni 1959 om handel med preventivmedel. I 4 § lagen den 30 juni 1960 om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område stadgas förbud mot s. k. ambulerande kvacksalveri; av förbudet följer bland annat att under kringresande ej får ske utprovning och försäljning av glasögon o. dyl. I ölförsäljningsförordningen den 26 maj 1954 är i 18—23 §§ meddelade särskilda föreskrifter om kringföringsförsäljning av öl. I 5 kap. livsmedelsstadgan den 21 december 1951 finns särskilda bestämmelser om utomhushandel och kringföringshandel med livsmedel. Butikstängningslagen den 21 juli 1948 innehåller i 1 § 3 mom. ett stadgande, att yrkesmässig försäljning till allmänheten av viss vara annorstädes än i butik må ske endast å affärstid för handel med dylik vara. Slutligen må nämnas, att av 1 § 1) och 2 § 1) bokföringslagen den 31 maj 1929 följer att bokföringsplikt i vissa fall föreligger för den som idkar handel med varor genom kringföring.

Vissa sakuppgifter angående kringföringshandeln; uppgifter angående utländsk rätt

Visst material rörande kringföringshandeln har framlagts i samband med den utredning, som föregick den i det föregående berörda propositionen 1932 nr 41, och av näringsrättsutredningen. Materialet har i vissa hänseenden kompletterats under förevarande utredning.

Vad som traditionellt betecknats såsom gårdfarihandel bedrevs förr i allmänhet av enskilda personer, som icke hade större resurser och som för sin försörjning var beroende av denna försäljningsform. Med bilismens utveckling har emellertid därjämte vuxit fram en modernare form av kringföringshandel, innebärande att fast etablerade näringsidkare vid sidan av sin fasta

handel idkar försäljning genom utsända varubussar och varubilar. Redan 1928 uttalade kommerskollegium, att denna försäljningsform hade en betydande omfattning. I väsentlig mån torde denna modernare form av kringföringshandel ha utvecklats inom det enligt NFF tillståndsfria området.¹ Från början av 1920-talet gällde nämligen enligt praxis i tillståndsärenden enligt NFF att tillstånd beviljades endast när så ansågs påkallat av sociala skäl, framför allt med hänsyn tagen till försäljarens försörjningsmöjligheter. Emellertid har under senare år tillstånd i viss utsträckning beviljats även när sociala skäl av denna art ej förelegat. Ett för denna utveckling betydelsefullt avgörande var Kungl. Maj:ts beslut den 22 september 1955, varigenom en större skofabrik beviljades tillstånd att inom flera län kringföra skovaror, strumpor och skoutensilier till avsalu från specialinredd buss.²

Med ledning av uppgifter, som insamlats under tidigare utredningar och under den nu verkställda utredningen, har beträffande antalet tillståndsärenden rörande kringföringsförsäljning gjorts följande sammanställning; för åren fr. o. m. 1955 anmärkes inom parentes det antal av ärendena som gällt försäljning från varubuss eller varubil.

År	Antal ansökningar	Antal tillstånd
1922		1 794
1923		1 638
1924		1 545
1925		1 464
1928		1 231
1929		1 185
1930		1 148
1945		473
1946		471
1947		429
1950		363
1955	285 (45)	184 (24)
1956	208 (40)	125 (17)
1957	244 (30)	177 (10)
1/1—30/9 1958	165 (11)	122 (5)

Det måste betonas, att de nu angivna siffrorna ingalunda ger en fullständig bild av kringföringshandelns omfattning. Inom det tillståndsfria området förekommer nämligen kringföringshandel i stor utsträckning. Särskilt bör härvid nämnas sådan försäljning av livsfrnödenheter som bedrivs från motorfordon. Statens pris- och kartellnämnd har nyligen publicerat en preliminär redogörelse för omfattningen av sådan ambulerande handel som

¹ Att tillstånd till fordonsförsäljning i vissa fall erfordrats enligt 2 § allmänna ordningsstadgan framgår av NJA 1958:154; jämför även vad som i detta mål upplystes angående praxis i vissa tillståndsärenden av denna art (sid. 161).

² Jämför Förvaltningsrättslig tidskrift 1957 sid. 267.

bedrivits med motorfordon under 1960.¹ Av redogörelsen framgår att nämnden låtit särskilt registrera de butiksfordon — fränsett bryggeribilar — som användes för regelbundna försäljningsturer; antalet utgjorde 1960 2 367 och 1961 tillkom ytterligare ett 80-tal. Från nästan alla fordonen salufördes livsmedel, enbart eller som en väsentlig del av varusortimentet. Det beräknades i redogörelsen att årsomsättningen vid dylik försäljning 1960 uppgick till omkring 260 miljoner kronor, vilket ansågs innebära att omsättningen då var 4 å 5 gånger så stor som den var 1950. Antalet försäljare som mera oregelbundet bedrev försäljning från butiksfordon uppskattades till 200 å 300; någon registrering av dessa hade icke skett.

Näringsrättsutredningen införskaffade vidare angående *utländsk rätt* upplysningar av följande innehåll.

I 1931 års *danska* Näringslov är rätten att driva kringföringshandel s. k. »omførsel» i princip begränsad till dem, som av Politimesteren (i Köpenhamn Magistraten) förvärvat s. k. Vandrebrev. Den som fått dylikt brev har rätt att under kringföring sälja vissa varor (näringsmedel härrörande från danskt jordbruk m. m. samt hemslöjdsalster m. m.). Emellertid är fri kringföringshandel d. v. s. utan Vandrebrev medgiven i fråga om bl. a. försäljning av »Naturalprodukter af dansk Jordbruk, Husdyrhold og Fiskeri». I övrigt är kringföringshandeln förbjuden. Emellertid har genom en tolkning av lagen — enligt vad näringsrättsutredningen inhämtat — möjlighet beretts till en ganska omfattande kringföringshandel bl. a. med butiksbussar, i Danmark benämnda »kørende butikker». Begränsningarna i rätten att driva kringföringshandel äro nämligen enligt en föreskrift i Näringsloven icke gällande i fall »omførseln» äger rum efter anmodan från kunden. Detta undantagsstadgande tolkas i judiciell och administrativ praxis så att anmodan från kunden icke behöver direkt angiva bestämda varukvantiteter. Det är enligt praxis tillräckligt att de kunder handlanden besöker ha framställt en anmodan att med vissa mellanrum mottaga besök av bilen för inköp av vissa bestämda varuslag. Om köp kommer till stånd kan bilföraren på platsen överlämna de inköpta varorna. Det anses icke nödvändigt att kunden gör en ny anmodan före varje besök utan så länge affärsförbindelsen hålles i gång kan kunden i fortsättningen besökas med stöd av den en gång lämnade anmodan. Denna tolkning av Näringsloven begagnas ofta på det sätt att handlanden utsänder ett reklamkort till hugade spekulanter, varvid till kortet är fästad en kupong med tryckt text, som kunden anmodas att underteckna och insända till firman; i dylikt kort begär han att varubilen måtte besöka honom. Det är icke medgivet att personligen överlämna en sådan anmodan men det är intet hinder att sända den per post.

Den *norska* lagen om handelsnäring den 8 mars 1935 medger endast i mycket begränsad omfattning att varor får kringföras för försäljning (s. k. omførselhandel). Lagen gör åtskillnad mellan å ena sidan s. k. kjøpmannsvarer, för vilkas försäljning krävs handelsbrev och som få försäljas endast från fast försäljningsställe, samt å andra sidan s. k. frihandelsvarer, till vilka räknas lantbruksprodukter och alster av husflit. Den förra gruppen av frihandelsvaror får försäljas förutom från fast försäljningsställe även genom kringföringshandel utan särskilt tillstånd. Även alstren av husflit kunna göras till föremål för kringföringshandel

¹ Jämför 1957 års betänkande sid. 90—95 samt varudistributionsutredningens betänkande SUO 1955:16 sid. 121—123.

men härför krävs tillstånd av polismyndighet eller särskilt näringsbrev för kringföringshandel. En tillverkare (t. ex. en fabrik) kan utan handelsbrev sälja sina tillverkningar men i detalj får dylik försäljning ske endast från fast försäljningsställe. En försäljning med s. k. butiksbussar direkt från fabrik är därför i Norge icke möjlig.

I Schweiz är kringföringshandeln (Hausierhandel) kantonalt reglerad inom ramen för de i förbunds författningens s. k. Wirtschaftsartikel givna allmänna näringsfrihetsbestämmelserna. Sådan handel är dock vad avser livsmedel, spritdrycker, levande djur, ädla metaller och ur samt lottsedlar förbjuden eller till sin omfattning inskränkt genom federal lagstiftning. De kantonala lagbestämmelserna på området är av starkt divergerande karaktär. Vissa kantoner, t. ex. Valais, ha intagit bestämmelser för reglering av den ambulatoriska handeln såsom delar i större lagkomplex avseende handel och hantverk i allmänhet, andra, t. ex. Genève, låter dem bilda del av den allmänna skattelagen, medan åter andra, t. ex. Zürich, ha utfärdat särskilda lagar om gårdfarihandel och marknadsväsen. Dessa lagar lägga praktiskt taget undantagslöst kringföringshandeln under tillståndsplikt. I vissa kantoner undantages dock härifrån handel med sådana livsmedel, för vars saluhållande genom kringföring förbud ej föreligger enligt federal lagstiftning, vissa lantbruksprodukter och lantbruksredskap samt vissa artiklar för dagligt bruk. Tillståndsbevisen, som oftast utfärdas av de kantonala polisdirektionerna, äro bundna till person, varukategori och kringföringssätt. Expeditionsavgifterna, som delvis ha fiskalisk karaktär, variera med varukategorier och kringföringssätt, varvid kringföring med motorfordon oftast träffas av avsevärt högre avgifter än annan kringföring. I de flesta kantoner krävs kommunal visering av tillståndsbevisen, varvid kommunerna äro berättigade upptaga avgifter härför. Kringföringshandel med specialinredda bilar efter fast turlista upptogs i Schweiz omkring 1925 av de s. k. MIGROS-företagen, som fortfarande i betydande utsträckning driva sådan handel vid sidan av sina självbetjäningsbutiker. Under trycket av reaktionen från den bofasta handels sida skedde under 1920- och 1930-talen revisioner av de kantonala bestämmelserna, främst innebärande en differentiering av avgiftsskalorna i syfte att bereda den bofasta handeln ökat skydd mot den nya distributionstypen. Ett förbjudande eller inskränkande av omfattningen av denna handel lagstiftningsvägen har emellertid av förbundsdomstolen förklarats stå i motsättning till författningens näringsfrihetsbestämmelser.

Näringsrättsutredningen redogjorde vidare för de i Finland vid den tiden gällande bestämmelserna om kringföringshandel, intagna i lagen den 27 september 1919 angående rättighet att idka näring. Dessa bestämmelser har emellertid upphävts och ersatts genom lag den 8 juli 1961 om kringföringshandel.

Enligt den nya lagen avses med kringföringshandel minutförsäljning i förvärvs-syfte av medförda varor. För bedrivande av dylik handel erfordras tillstånd, som i flertalet fall meddelas av länsstyrelse. Tillstånd kan ej beviljas utländskt rätts-subjekt. I förordningen har upptagits detaljerade bestämmelser om tre slag av kringföringshandel. Såsom gårdfarihandel betecknas en försäljningsform, som i huvudsak får bedrivas endast i landskommun och avse vissa särskilda varor, t. ex. hantverks- och hemslöjdsprodukter men däremot icke livsmedel. Tillstånd till dylik handel avses ifrågakomma endast för dem som på grund av kroppslyste, försvagad hälsa eller annan personlig orsak har svårt att på annat sätt förskaffa sig sin utkomst. Ett annat slag av kringföringshandel är ambulerande butikshandel,

d. v. s. varuförsäljning som bedrivs från ett till butik inrättat transportmedel och sker med iakttagande av viss försäljningsrutt; försäljningen får avse vissa bestämda varuslag, bl. a. livsmedel, hushållsförnödenheter och andra bruks- och konsumtionsförfnödenheter. Tillstånd må, därest det med hänsyn till den lokala befolkningen befinnes nödigt, beviljas den som efter stadgad näringsanmälan idkar handel med varor av nyss angivet slag; även annan kan erhålla tillstånd om försäljningen skall avse viss arbetsplats. Vid försäljningarna skall iakttagas en bestämd plan rörande turerna. Verksamheten får ej bedrivas så, att den är till förfång för den allmänna samfärdseln eller ordningen, och i regel ej heller på kortare avstånd än 500 meter från sådan fast butik i samma bransch som funnits då tillståndet meddelades. Ambulerande handel i andra fall än de nu berörda må bedrivas med i Finland tillverkade produkter av hemslojd, hantverk och därmed jämförlig småindustri; i huvudsak är det tillverkare och sammanslutning av sådana som kan erhålla tillstånd till dylik handel.

1932 års förslag

Såsom förut nämnts framlades vid 1932 års riksdag en proposition (nr 41) med förslag till lag om kringföringshandel och tillfällighetsförsäljning.

I fråga om kringföringshandel innebar förslaget vissa skärpningar. Den enligt NFF gällande friheten att driva kringföringshandel i bosättningsorten samt å ort, där kontor av stadigvarande beskaffenhet upprättats, skulle upphöra. Även denna handel skulle enligt förslaget läggas under tillståndstvång. Tillståndsgivningen för dylik kringföringshandel skulle i stad förläggas till poliskammare, magistrat eller stadsstyrelse (i Stockholm till överståthållarämbetet), medan på landet tillståndsfrågan skulle prövas av länsstyrelse. Tillstånd i dylika fall fick icke vägras, såvida sökanden uppfyllde de för idkande av handel i allmänhet gällande villkoren och ej befanns olämplig för handhavande av verksamheten eller varorna ur hälsovårds-, ordnings-, säkerhets- eller liknande synpunkt ansågs icke böra kringföras till salu.

Tillståndsgivningen till kringföringshandel utom den kommun, där sökanden var bosatt eller där han drev fast handel, skulle liksom enligt NFF vara förlagd till länsstyrelsen och denna hade därvid främst att beakta, huruvida kringföringshandeln kunde väntas medföra gagn eller olägenhet för allmänheten. Även de försäljare som anlidades vid kringföringshandel skulle godkännas av vederbörande myndighet. Listan på de varor, som fritt skulle få kringföras, hade något utökats (bl. a. med motor- och smörjoljor samt bränsle), men samtidigt hade den inskränkningen gjorts att — frånsett oljor och bränsle — de kringförda varorna skulle vara av inhemskt ursprung eller av övervägande inhemsk tillverkning. Hemslojds- och hantverksalster skulle få fritt kringföras, dock endast av tillverkaren eller av hans make eller barn under sexton år. Från den fria kringföringshandeln undantogs samtliga konserver.

Såsom förut nämnts vann lagförslaget icke riksdagens godkännande. Förslaget avstyrktes av första lagutskottet (utl. nr 20), som framhöll att

starka betänkligheter mötte mot tanken att införa tillståndstvång jämväl för kringföringshandel inom hemorten och den ort, där sökanden drev fast handel. Som en olägenhet med förslaget framhölls kravet på godkännande av myndighet av de försäljare, som anlätades vid kringföringshandel, och utfärdande av särskilda försäljarebevis. Vidare gjordes vissa erinringar mot den uppräknig av de varor, som skulle få fritt kringföras. Uppräkningen ansågs alltför restriktiv. Anmärkningar riktades därjämte mot de föreslagna inskränkningarna i rätten att kringföra hemslöjds- och hantverksalster. Det framhölls också, att det borde ha kommit till uttryck i lagtexten att försäljning å salutorg icke skulle anses som kringföringshandel.

Förslag under förarbetena till 1956 års allmänna ordningsstadga

Ordningsstadgeutredningen framlade år 1944 ett förslag till allmän ordningsstadga, vari behandlades även kringföringshandel och närstående försäljningsformer.¹ Utredningen — som framhöll att i ett stort antal till utredningen inkomna yttranden betonats behovet av reglerande bestämmelser beträffande kringföringshandel på allmänna platser — föreslog beträffande tätbebyggda områden, att på allmän plats, som ej var upplåten till allmän försäljningsplats, ingen skulle få utan magistratens tillstånd hålla varor till salu vare sig i stånd, å bord eller dylikt eller genom kringföring; det sagda skulle gälla även saluhållande, som ägde rum på enskilt område men riktade sig direkt till trafikanter på allmän plats. Från tillståndstvånget undantogs försäljning av tidningar och andra tryckta skrifter samt av välgörenhets- och demonstrationsmärken. Vidare föreslogs bland annat att försäljningsverksamhet på allmän plats ej skulle få bedrivas på sådant sätt, att trafiken därigenom hindrades eller väsentligen försvårades eller ordningen stördes. Det må anmärkas, att enligt förslaget uttrycket allmän plats gavs en mycket vidsträckt innebörd.

För överarbetande av ordningsstadgeutredningens förslag tillkallades år 1949 särskilda sakkunniga, vilka år 1954 avlämnade ett betänkande med författningsförslag.² I betänkandet uttalades, att man i remissyttrandena över 1944 års förslag i allmänhet förordat den föreslagna regleringen beträffande kringföringshandeln, men det hade i flera yttranden anmärkts att frågan på grund av sitt samband med näringsfriheten ej borde erhålla sin lösning i en ordningsstadga. I 1954 års betänkande anförde de sakkunniga — som erinrade om att näringsfrihetslagstiftningen var föremål för särskild utredning — att det torde ligga utanför det område, som deras utredningsuppdrag avsåg, att pröva frågan om ett tillståndstvång beträffande kringföringshandeln ur andra synpunkter än den allmänna ordningens.

¹ SOU 1944:48, särskilt sid. 10 f., 110 f och 137 ff.

² SOU 1954:37; de med kringföringsförsäljningen sammanhängande frågorna behandlas huvudsakligen på sid. 28—30 och 48—49.

Och med hänsyn till ordningens upprätthållande enbart ansågs ett sådant tillståndstvång knappast betingat av något allmänt behov. Ur ordningens synpunkt ansågs det — beträffande såväl kringföringshandel som annan liknande försäljning och hantering å eller invid allmän plats — i allmänhet vara tillräckligt att bestämmelser meddelades, som möjliggjorde erforderliga ingripanden i fall som ej reglerades i lokala ordningsstadgor. Endast i den mån verksamheten innebar ett mera varaktigt ianspråktagande av utrymme å allmän plats, t. ex. genom försäljningsstånd, syntes påkallat att fordra tillstånd av myndighet för tillgodoseende av trafik- och ordningssynpunkter. I propositionen 1956 nr 143 anslöt sig departementschefen till uppfattningen att kringföringshandel och annan liknande försäljning icke borde regleras i då förevarande sammanhang.

Beträffande innehållet i de av allmänna ordningsstadgans bestämmelser som är av intresse från nu ifrågavarande synpunkter må hänvisas till vad som anförts i det föregående.

Näringsrättsutredningens förslag

Näringsrättsutredningen framlade i nu ifrågavarande hänseende ett förslag i sitt år 1952 avgivna preliminära utkast till näringslagstiftning och ett förslag i 1957 års betänkande. Till grund för båda förslagen låg en allmän motivering av i huvudsak följande innebörd.

Utredningen uttalade till en början, att vid bedömande av frågan, huruvida särskilda restriktiva lagbestämmelser var påkallade, problemställningen i själva verket gällde näringslivets och närmast handelns rörelsefrihet. Som skäl för restriktioner brukade framföras huvudsakligen följande tre synpunkter: i första hand hänsynen till den bofasta handelns intresse, således konkurrenssynpunkten, i samband varmed gjorts gällande att en stark utveckling av kringföringshandeln med bil skulle komma att undergräva lanthandelns existensmöjligheter och därmed öka riskerna för landsbygdens avfolkning; i andra hand riskerna ur den köpande allmänhetens synpunkt, i det man förmenat att ej sällan underhaltiga varor såldes till oskäligen priser; för det tredje det förhållandet, att kringföringshandeln underlättade avsättningen av tjuvgods, således betänkligheter ur kriminalteknisk synpunkt.

Beträffande det första skälet framhöll utredningen, att den moderna formen av kringföringshandel icke innebar någon illojal konkurrens gentemot den bofasta handeln, då den snarare var en ur omkostnadssynpunkt dyrbarare distributionsform. Nackdelarna härutinnan motvägdes å andra sidan av de fördelar ur konsumentensynpunkt, som denna distributionsform medförde. Efter att ha framhållit de många olika fall i vilka tillstånd ej erfordrades gav utredningen uttryck för uppfattningen att den hämsko de gällande restriktionerna lade på kringföringshandeln syntes vara nog så begränsad.

Därjämte betonades, att även inom det område, där restriktionerna var av betydelse, den lokala skyddssynpunkten fått maka åt sig genom den s. k. postorder- och efterkravshandeln samt genom försäljning medelst telefon-ackvisition. Ett avskaffande i viss omfattning av de gällande restriktionerna skulle därför enligt utredningens mening sannolikt bli föga märkbart för stora delar av detaljhandeln. Beträffande det andra åberopade skälet för restriktionernas bibehållande anförde utredningen att det i sista hand finge bli köparens ensak att se upp med vad han köpte och att det ej rimligen kunde begäras, att samhället skulle lägga legala hinder i vägen för en i och för sig önskvärd distributionsform blott av det skälet, att man skulle ha att skydda mindre omdömesgilla konsumenter mot att göra för dem ofördelaktiga inköp. Vidare anförde utredningen beträffande den kriminaltekniska synpunkt, som åberopats för att bibehålla restriktionerna, att de klagomål som nu försports visade hur ineffektivt tillståndstvånget för gårdfarihandeln verkat ur berörda synpunkt.

Mot bakgrunden av de anförda synpunkterna ansåg utredningen, att lättnader i de gällande restriktionerna borde kunna genomföras.

I 1952 års utkast framhölls, att gränsen mellan gårdfarihandel och realisation var synnerligen oklar, och det ifrågasattes, om det fanns någon förnuftig anledning att bibehålla en legal åtskillnad mellan två så närbesläktade försäljningsformer.¹ Med hänsyn härtill föreslogs att de båda formerna skulle sammanslås till ett institut, benämnt tillfällighetsförsäljning; det utmärkande för sådan försäljning skulle vara att den icke bedrevs i bod eller från annat fast försäljningsställe eller i varje fall icke under någon längre tid bedrevs från fast försäljningsställe. I princip skulle för sådan handel erfordras tillstånd av länsstyrelse men i olika paragrafer upptogs ett flertal undantag från tillståndstvånget. Undantagen avsåg

- 1) försäljning inom den kommun där försäljaren var bosatt,
- 2) torghandel och försäljning å marknad eller vid kreatursmöten, mäsor, utställningar och liknande tillfällen,
- 3) försäljning bedriven av den som idkade i näringsregister införd grosshandels- eller butikshandelsrörelse från kontor av stadigvarande beskaffenhet eller fabriks- eller hantverksrörelse av stadigvarande beskaffenhet,
- 4) försäljning av livsmedel, blommor och lantbruksprodukter av andra slag än frö, träd och buskar samt hemslöjdsalster,
- 5) ytterligare undantag följde därav att det förslag till näringslag vari bestämmelserna upptogs icke skulle äga tillämpning på ett flertal näringsidkare, bl. a. idkare av jordbruk med binäringar.

Anledningen till att tanken på ett sammanförande av gårdfarihandel och realisation till ett begrepp sedermera övergavs synes främst ha varit att vid de överläggningar som inom näringsrättsutredningen ägde rum med repre-

¹ Vissa synpunkter på denna fråga har av Matz anförts i Festskrift för Ekeberg sid. 378—382.

sentanter för vissa näringsorganisationer framfördes önskemål om särskilda regler beträffande realisation.¹

I 1957 års *betänkande* framlades nytt förslag beträffande kringföringshandel, vilket uttryck avsågs täcka »handelsrörelse, som någon bedriver genom att under kringresande till förbrukare försälja och genast avlämna medförd vara». Förslaget anknöt ganska nära till vad som i 1952 års utkast förordades i fråga om det vidsträcktare begreppet tillfällighetsförsäljning. Regeln om krav på tillstånd av länsstyrelse bibehölls, men åtskilliga undantag från tillståndstvånget föreslogs även nu. Dessa avsåg *dels* undantag i sådana hänseenden som nyss anmärkts under 1), 2) och 4) enligt 1952 års utkast, *dels* ett mot punkt 3) svarande undantag, som formulerades sålunda: »Den som från kontor av stadigvarande beskaffenhet driver i handels-, aktiebolags- eller föreningsregistret införd handels- eller hantverksrörelse eller industri, äger idka kringföringshandel: a) inom det län, där kontoret är beläget eller handlanden är bosatt; b) inom annat län, därest handlanden gjort anmälan härom hos länsstyrelsen.»

I samband med frågan om undantag från tillståndstvånget uttalade utredningen bland annat att den s. k. dörrknackarhandeln kunde kännas besvärande men att den dock fyllde viss uppgift ur sysselsättningssynpunkt samt att uppfattningen, att man i sin hemortskommun skulle äga fritt driva försäljningsverksamhet med kringförande av varan, finge anses fast rotad i den allmänna meningen. Beträffande förslaget i övrigt må nämnas, att tillstånd till kringföringshandel skulle kunna beviljas för högst tre år i sänder och att förslaget därjämte innehöll stadganden om legitimationsplikt samt om skyldighet för den, som vid kringföringshandel begagnar motorfordon, att hava fordonet försett med skylt eller liknande anordning med uppgift om namnet på rörelseidkaren och om dennes adress. Enligt motivuttalande borde tillstånd givas endast om verkligt behov av rörelsen förelåg. Att anmärkning mot vederbörandes vandel eller lämplighet för försäljningsverksamheten ej anförts skulle ej i och för sig utgöra tillräcklig grund för att giva tillstånd. Viss hänsyn borde dock enligt utredningen tagas till sociala synpunkter och särskilt till vederbörandes försörjningsmöjligheter genom annan verksamhet.

Utredningsmannens synpunkter rörande behovet av restriktioner beträffande kringföringshandel

Under tidigare utredningar har behandlats olika skäl för restriktioner beträffande kringföringshandeln, och även under nu förevarande utredning har från olika håll framförts sådana skäl.

Ett av de skäl som starkast återopats för restriktioner beträffande kringföringshandeln är att denna försäljningsform innebär en icke önskvärd *konkurrens* för den bofasta handeln och kanske då särskilt för lanthandeln.

¹ 1957 års *betänkande* sid. 125 f.

Den art av kringföringshandel som för den bofasta handeln kan tänkas medföra den allvarligaste konkurrensen är utan tvivel den moderna formen, då ett företag från fast framställnings- eller handelslokal med butiksbus eller annan bil distribuerar sina produkter. Från kringföringshandel i den gammaldags formen — där handelsmannen saknade fast lokal och ej hade annat lager än det han medförde — torde väsentligen kunna bortses vid frågans bedömande från konkurrenssynpunkt.

Att kringföringshandeln medför konkurrens för den bofasta handeln är utan vidare klart. Vissa drag hos kringföringshandeln gör att dess utövare är i ett förmånligare läge än en fast handlande. Så kan t. ex. kringföringsförsäljaren uppsöka de platser som erbjuder de bästa försäljningsmöjligheterna och han kan erbjuda konsumenterna förmånen att få varan levererad i närheten av deras bostäder. Å andra sidan är kringföringshandeln förenad med vissa nackdelar för utövaren, exempelvis genom att hans varusortiment i regel torde vara mera begränsat än det i en fast affär och genom att han i högre grad är beroende av yttre omständigheter såsom väder och väglag. Huruvida kringföringsförsäljning med varubuss från kostnadssynpunkt är förmånligare eller oförmånligare än den bofasta handeln är vanskligt att mera allmänt angiva.¹

Med hänsyn till det anförda kan det icke göras något allmängiltigt påstående, att kringföringshandeln skulle från konkurrenssynpunkt vara i ett förmånligare läge än den bofasta handeln. Och även om så skulle vara förhållandet, kan det icke, när det gäller varudistributionens utformning i allmänhet, vara befogat att statsmakterna skulle av hänsyn till en grupp näringsidkare stadga restriktioner för en annan grupp. En annan sak är att vissa restriktioner — såsom strax skall beröras — kan vara motiverade av andra skäl än konkurrenssynpunkter. Men bortsett härifrån får den nutida lagstiftningens allmänna inriktning anses vara, att olika distributionsformer skall få fritt konkurrera med varandra och att avgörandet, vilken omfattning den ena och den andra formen skall erhålla, får bli beroende av de olika formernas inneboende ekonomiska betingelser och den köpande allmänhetens bedömning vilken handelsform den anser för sig fördelaktigast. Det kan icke vara förenligt med denna allmänna inställning att anse värnandet om den fasta handeln såsom ett sådant allmänt intresse som motiverar att statsmakterna skall lägga hinder i vägen för distributionsformer som konkurrerar med densamma och som i viss utsträckning kan ersätta fast handel. I detta sammanhang bör också framhållas, att de nuvarande restriktionerna beträffande kringföringshandeln har ganska begränsad betydelse såsom konkurrensskydd för den bofasta handeln. Såsom i det föregående nämnts finnes nämligen redan nu fri kringföringshandel i många avseenden, varvid särskilt må nämnas kringföringsförsäljning av livsmedel och sådan kringföringsförsäljning som sker i kommun där försäljaren

¹ Jämför 1957 års betänkande sid. 104—105 och SOU 1955:16 sid. 121 ff.

är bosatt eller har kontor av stadigvarande beskaffenhet och som kan omfatta varor av alla slag. Andra handelsformer som också fritt konkurrerar med den bofasta handeln är postorder- och efterkravshandel, orderupptagning genom utsända agenter samt telefonackvisition.

Ett annat skäl som åberopats för en begränsning av kringföringshandeln är att man till *allmänhetens skydd* borde motverka utbudande av kvalitativt undermåliga varor, som icke är värda sitt pris. De synpunkter som härvid framförts torde knappast avse sådan kringföringsförsäljning som fast etablerade handlande bedriver med bil eller buss jämsides med av dem utövad fast handel. Sådan försäljning sker ofta efter en bestämd turlista och den som driver försäljningen måste antagas ha samma intresse som andra handlande att vinna förtroende hos sin kundkrets. Läget är däremot i viss mån annat då fråga är om kringföringshandlare med kontor och lager »på fickan». Det torde knappast kunna betvivlas att de varor dessa handlande tillhandahåller stundom är av mindre god kvalitet eller i vart fall ej svarar mot det pris som begäres. Att det i vissa fall förekommer oarter av berört slag utgör emellertid icke skäl att beträffande distributionsformen i sin helhet stadga restriktioner. Vid kringföringshandel måste det, lika väl som vid andra försäljningsformer, i första hand ankomma på köparna att bedöma om salubjudna varor är värda sitt pris. Vid kringföringshandel är emellertid köparen i sämre läge än vid köp från fast handlare om det efter köpet visar sig att varan är behäftad med fel eller eljest underhaltig. Det är uppenbarligen önskvärt att köparen i sådant fall skall kunna få uppgift om kringföringsförsäljarens namn och hemvist för att kunna framställa reklamation och vidtaga andra åtgärder som må vara påkallade. Från denna synpunkt är det av värde om köparna redan vid köpet kan påfordra att försäljaren legitimerar sig och även att de i efterhand genom register av något slag skall kunna få fram berörda uppgifter, låt vara att härmed icke kan skapas någon garanti att det verkligen går att fastställa vilken försäljare det varit fråga om. Det må anmärkas att enligt sakens natur den som köper av kringföringsförsäljare icke gärna kan vara okunnig om svårigheterna att vid senare tidpunkt komma i kontakt med försäljaren.

Som skäl för restriktioner beträffande kringföringshandel har vidare anförts, att denna handelsform ej sällan skulle begagnas för att vinna *avsättning för olovligen åtkommet gods*.¹ I den mån straffbestämmelser avseende häleri, olovlig befattning med smuggelgods och dylikt icke verkar avhållande från försäljningar av ifrågavarande slag, torde möjligheterna att lagstiftningsvägen uppställa effektiva hinder häremot vara små. Man får i detta sammanhang skilja mellan två olika spørsmål. Det ena gäller de fall, då den som genom stöld eller eljest olovligen förvärvat egendom, själv genom att tillfälligtvis bjuda ut egendomen på gatan eller på liknande sätt försöker omsätta den i kontanter. Ofta kan sådana försäljningar knappast hänföras

¹ Jämför 1957 års betänkande sid. 94 och 108 f.

till den yrkesmässiga och därmed i regel mera varaktiga form av kringföringshandel som hittills varit och i en framtid kan tänkas bli föremål för laglig reglering. Och i varje fall torde dessa försäljare, naturligt nog, icke bekymra sig om tillstånd och de regler som eljest må gälla beträffande rätt till kringföringshandel. Uppenbarligen kan det icke ifrågakomma, att en ny lagstiftning angående kringföringshandel skulle utformas så att den leder till en kraftig begränsning av antalet behörigen verksamma kringföringsförsäljare enbart av den anledningen att det därigenom skulle bli lättare att upptäcka dem som vid sidan av lagstiftningen ägnar sig åt tjuvgods-försäljning. — Det andra spørsmålet som i detta sammanhang bör uppmärksammas avser möjligheterna för den som ursprungligen gjort det olovliga förvärvet att — måhända regelbundet — för godset finna en avnämare som i sin tur kan i egen handelsrörelse försälja godset utan att därvid väcka uppmärksamhet. Det torde främst vara från denna synpunkt som den nu ifrågavarande anmärkningen mot kringföringshandeln bör beaktas. Emellertid bör härvid framhållas, att det redan anordnats viss kontroll över den handelsverksamhet som från nu förevarande synpunkt ansetts mest riskfylld, nämligen genom skrothandelsförordningen, vilken gäller både fast handel och kringföringshandel med bland annat begagnat gods av många olika slag. Kontrollen har i huvudsak anordnats så, att handelsrörelse av ifrågavarande slag får utövas endast efter tillstånd och att handlanden ålagts att föra vissa anteckningar angående sina inköp. Att beträffande kringföringshandel i allmänhet stadga ytterligare regler, avsedda att motverka försäljning av tjuvgods och dylikt kan vara motiverat endast om riskerna för missförhållanden av nu ifrågavarande slag typiskt sett är större vid kringföringshandel än vid fast handel. I den mån så kan anses vara fallet — vilket är tveksamt — kan detta utgöra ett skäl att i större utsträckning än som nu gäller uppställa kravet att kringföringsförsäljare skall ha gjort sig känd för redbarhet och ordentlighet. Jämfört med nuvarande ordning, skulle i så fall främst kunna övervägas den ändringen, att även den som i sin hemort vill idka kringföringshandel skall ha att söka tillstånd.

Från polisiära och sociala synpunkter har vidare såsom skäl för kontroll beträffande kringföringshandel åberopats, att arbetsskygga och andra asociala element kan utnyttja kringföringshandel såsom en *täckmantel för tiggeri eller lösdriveri*. Det måste anses önskvärt att företeelser av nu angiven art motverkas. Detta synes för närvarande kunna ske såvitt angår sådan försäljning som faller under tillståndstvång, men beträffande den nu tillståndsfria försäljningen torde det vara svårare att komma tillrätta med missförhållanden av detta slag. Det nu anförda får anses tala för att inskränkningar av det nu tillståndsfria området omfång överväges. Den tillståndsprövning som i så fall kan vara motiverad behöver å andra sidan inte vara av särskilt omfattande eller för sökanden betungande art. I flertalet

fall lär det lätt kunna konstateras att hinder mot bifall icke föreligger från här ifrågavarande synpunkt.

Vidare har påtalats, att kringföringsförsäljningar i vissa fall kan vara anordnade så att de är *störande från allmänna ordnings- eller trafiksynpunkter*. Det må härvid framhållas, att det redan finns åtskilliga bestämmelser som i detta avseende är av betydelse för kringföringshandelns bedrivande. Sålunda kan erinras om de tidigare berörda bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan och i lokala ordningsstadgor. Stadgandena i 32 och 33 §§ lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar kan vidare vara av viss betydelse när det gäller anordnandet av nu ifrågavarande slag av försäljningar. Vidare följer av 49 § vägtrafikförordningen att fordon — t. ex. varubussar — icke får stannas eller uppställas på sådan plats och sådant sätt att fara uppstår för person eller egendom eller trafiken onödigtvis hindras eller störes. Om ytterligare föreskrifter i trafikhänseende visar sig erforderliga, öppnar 61 § nämnda förordning möjligheter för länsstyrelse eller stadsmyndighet att inskrida med sådana regleringar, som ur trafiksäkerhetssynpunkt må anses påkallade.

Beträffande frågan om det från ordnings- och trafiksynpunkter föreligger något behov att, utöver de sålunda gällande bestämmelserna, ha någon ytterligare reglering rörande kringföringshandel har nyligen — i samband med allmänna ordningsstadgans tillkomst — gjorts det ställningstagandet att sådan reglering icke ansetts motiverad av de ordnings- och trafikmässiga synpunkterna enbart. I nu förevarande sammanhang må därför endast upptagas spörsmålet, huruvida — därest en reglering i form av tillståndstvång ändå ifrågakommer för bedömning av en sökandes personliga lämplighet — det skulle vara av värde om vid tillståndsprövningen beaktades jämväl allmänna ordnings- och trafiksynpunkter och inte endast förhållanden som angår vederbörande försäljares person. Även om för närvarande enligt 8 § allmänna ordningsstadgan må meddelas ordningsföreskrifter, som kan finnas erforderliga i särskilda fall, och ingripanden i annan form kan ske därest en försäljningsverksamhet visar sig oförenlig med allmän ordning, torde det vara av visst värde om polismyndighet redan i förväg får kännedom om avsedda kringföringsförsäljningar för bedömning om de kan antagas bli anordnade på ett från ordningssynpunkt godtagbart sätt. Polismyndighets möjligheter att för särskilda fall meddela erforderliga ordningsföreskrifter enligt 8 § ordningsstadgan blir också större om myndigheten på förhand vet om försäljningarna. En sådan förhandskännedom kan möjligen också giva större praktiska förutsättningar för en kontroll att gällande ordnings- och trafikföreskrifter efterlevs vid försäljningsverksamheten; denna synpunkt torde dock ha avseende endast å försäljning av mer stationär eller åtminstone regelbunden natur.

Med hänsyn till det nu anförda torde det, i den mån tillståndstvång ändå är motiverat för bedömning av en sökandes lämplighet i personligt hän-

seende, vara motiverat att vid tillståndsprövningen också bedömes om verksamheten är sådan att den kan befaras störa allmän ordning. När däremot någon särskild prövning såvitt angår sökandens person icke anses böra ifrågakomma — t. ex. när personer, som har etablerat sig såsom fasta näringsidkare, vill bedriva kringföringshandel såsom ett led i den fasta rörelsen — torde det icke föreligga anledning att frångå den bedömning som skedde i samband med ordningsstadgans tillkomst och som innebar att det ej förelåg tillräckliga skäl att av enbart ordnings- och trafikmässiga hänsyn uppställa krav på tillstånd.

Det har vidare gjorts gällande, att kringföringshandel med livsmedel är ägnad att väcka betänkligheter från *hygieniska synpunkter*. Klart är att med hänsyn till sådana synpunkter särskilda förhållningsregler är erforderliga, och enligt livsmedelsstadgan gäller också att vid utomhushandel och kringföringshandel med livsmedel skall iakttagas, utöver de bestämmelser som avser livsmedelshandel i allmänhet, vissa särskilda föreskrifter, intagna i stadgans 5 kap. Att anmärkningar, delvis av allvarlig art, förekommit beträffande de hygieniska förhållandena vid kringföringshandel med livsmedel och då särskilt den som bedrivs från bil och buss, tyder på att livsmedelsstadgans bestämmelser i åtskilliga fall åsidosättes. Anmärkningarna kan däremot icke anses giva vid handen, att kringföringshandel i och för sig skulle vara en så olämplig distributionsform i fråga om livsmedel, att det ens kan ifrågasättas att sådan handel skulle förbjudas. Icke heller torde en näringsrättslig tillståndsprövning kunna skapa några ökade garantier att livsmedelsstadgan efterlevs. De framställda anmärkningarna synes med hänsyn till det anförda icke utgöra grund för restriktioner eller eljest särskilda föreskrifter i den lagstiftning som avses med nu förevarande utredningsarbete. Någon närmare bedömning huruvida livsmedelsstadgans bestämmelser i ovan berörda avseenden bör göras strängare eller om där stadgad kontroll bör göras effektivare, synes icke böra ske inom ramen för denna utredning.

Sammanfattningsvis talar de anförda skälen för att beträffande kringföringshandel stadgas en tillståndsprövning, vid vilken kan kontrolleras att vederbörande sökande i personligt hänseende uppfyller vissa fordringar; tillstånd bör från nu ifrågavarande synpunkt vägras endast om med hänsyn till sökandens personliga förhållanden skäl av polisiär eller social art talar för avslag. Ytterligare bör i de fall, då en tillståndsprövning från nyss berörd synpunkt är motiverad, bedömas om den avsedda verksamheten kan antagas verka störande på allmän ordning. Vid behov bör ett tillstånd kunna förbindas med särskilda ordningsföreskrifter. De berörda skälen för en kontroll talar vidare för att tillstånd bör fordras även för kringföringsförsäljning i försäljarens hemort. Genom en tillståndsprövning skapas en viss möjlighet för tredje man att hos myndighet få kännedom om en kringföringsförsäljares namn och hemvist. Vid tillståndsprövningen bör ej ske någon

bedömning om det från konsumenternas synpunkt föreligger något behov av sådan försäljning som är i fråga, och ej heller bör beaktas konkurrenssynpunkter. Med utgångspunkt från dessa överväganden är tydligt, att när det gäller sådan kringföringsförsäljning, som fast etablerade näringsidkare bedriver i samband med sin fasta rörelse, tillräckliga skäl icke föreligger för tillståndstvång. Vissa frågor rörande ytterligare undantag från tillståndstvång kommer att behandlas i det följande.

2. Realisationer i NFF:s bemärkelse, bedrivna av svenska rättssubjekt

I NFF betecknar uttrycket realisation sådan handelsverksamhet som innebär att en handlande utom den ort, där han anmält sig för handels idkande, eller ock å sådan ort, innan kontor av stadigvarande beskaffenhet där inrättats, på kortare tid å auktion eller under hand annorledes än å marknad avyttrar lager av handelsvaror. I allmänt språkbruk torde däremot benämningen realisation vanligen begagnas för att beteckna den fasta handels då och då återkommande utförsäljningar till rabatterade priser. I det följande användes uttrycket i den i NFF avsedda bemärkelsen såvida icke annat anges.

Gällande rätt

Enligt § 9 mom. 3 NFF åligger det handlande som vill anordna realisation i nyss angiven bemärkelse att därtill söka tillstånd, i Stockholm hos överståthållarämbetet och i övriga orter hos länsstyrelsen i det län, där försäljningen skall äga rum. Då tillstånd sökes skall uppgift lämnas om den eller de kommuner, där handlanden ämnar bedriva försäljningen, med angivande av tid varunder försäljningen i varje kommun skall äga rum. Vidare skall vid ansökan fogas dels betyg, att sökanden efter behörig anmälan inom riket idkar handel och gjort sig känd för redbarhet och ordentlighet, dels ock förteckning å varulagret. Därest handlanden önskar begagna biträde vid rörelsens utövande, skall han uppgiva den eller de personer han ämnar använda därtill samt avlämna i författningsrummet angivna bevis och betyg angående biträdena. Om länsstyrelsen, som vid prövningen har att taga hänsyn till de avlämnade betygens innehåll och i övrigt förekommande omständigheter, beviljar det sökta tillståndet, skall tillika bestämmas en särskild avgift — avvägd med hänsyn till varuförteckningens omfattning och det tillärnade antalet försäljningsdagar — vilken avgift skall utgå till varje kommun, där försäljningen skall ske. Avgiften skall bestämmas till belopp mellan 25 och 500 kronor. Vid försäljningens utövande skall bevis om det meddelade tillståndet ständigt medföras av den eller dem, som utövar försäljningen eller biträder därvid, för att vid anfordran uppvisas (§ 9 mom. 5). Tillståndet kan återkallas, när helst skälig anledning därtill förekommer (§ 9 mom. 6).

NFF innehöll i sin ursprungliga lydelse ej några föreskrifter om realisation. Bestämmelser härom infördes genom KF den 23 september 1887, genom vilken också — såsom förut berörts — kringföringshandeln lades under tillståndstvång. I förut omnämnda skrivelse den 1 maj 1886, nr 35, vari riksdagen hemställde att ändring av gällande lagstiftning måtte vidtagas för att avhjälpa vissa olägenheter inom kringföringshandeln, påtalade riksdagen bl. a., att det ofta förekom, att en handlande för kortare tid slog sig ned på en plats, vare sig i stad eller å landet, och där till stort förfång för ortens bofasta handlande och skada för allmänheten utsålde en mängd mer eller mindre värdelöst kram, vanligen under benämningen »realisation för en utländsk konkursmassas räkning» eller dylikt. Riksdagen anhöll därför, att Kungl. Maj:t ville bringa dessa frågor under utredning. I propositionen 1887 nr 35 inhämtade Kungl. Maj:t riksdagens yttrande över ett i anledning av riksdagens berörda skrivelse upprättat förslag till ändringar i NFF, enligt vilket för realisation skulle fordras anmälan och erläggande av viss avgift. I sin skrivelse nr 47 i anledning av propositionen uttalade riksdagen, att anmälan icke kunde anses tillräcklig i fråga om realisationerna, samt hemställde att tillståndstvång måtte stadgas. Då denna art av handelsrörelse ofta lände till betydligt förfång för ortens bofasta handlande och jämväl i övrigt icke väsentligen skilde sig från kringföringshandeln, borde — i likhet med vad riksdagen förordat beträffande denna handelsform — länsstyrelsen även i avseende å realisationerna äga att efter förekommande omständigheter pröva, huruvida en person borde tillåtas att idka dylik rörelse. Genom ovan nämnda förordning av den 23 september 1887 gjordes också rätten till realisation beroende på tillstånd av länsstyrelse och angavs, att länsstyrelsen vid avgörande av frågan om tillståndets beviljande hade att taga hänsyn till »betygens innehåll och i övrigt förekommande omständigheter». Detta uttryck kvarstår alltjämt oförändrat.

I de år 1887 införda bestämmelserna har ändringar vidtagits två gånger, nämligen år 1908 och år 1923. Enligt de år 1887 införda reglerna ägde en handlande att på den ort, där han gjort näringsanmälan enligt § 9 mom. 1 eller 2 NFF, anordna realisation utan tillstånd. Denna ordning utnyttjades ej sällan för att kringgå bestämmelserna om tillståndstvång för realisation. Genom KF den 4 december 1908 ändrades bestämmelserna så, att rätt att utan tillstånd anordna realisation å ort, där handlanden gjort näringsanmälan, skulle föreligga först sedan på grund av dylik anmälan kontor av stadigvarande beskaffenhet inrättats. Genom KF den 8 juni 1923 gjordes ett tillägg till § 9 mom. 3 NFF, varigenom aktiebolag och ekonomiska föreningar uttryckligen förklarades underkastade tillståndstvånget beträffande realisation på ort, där kontor av stadigvarande beskaffenhet icke inrättats.

Med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser är realisation av tryckta skrifter icke underkastad reglerna i § 9 mom. 3 NFF. Realisation,

avseende försäljningar till återförsäljare, anses icke falla under NFF:s realisationsbestämmelser (NJA 1939: 179) och ej heller realisation, som anordnas av tillverkare för försäljning av varor som tillverkats i hans rörelse (SvJT 1958: 81). Realisationsbestämmelserna gäller vidare icke försäljning å marknad. Såsom framgår av vad tidigare anförts föreligger svårigheter att av rättspraxis draga säkra slutsatser angående gränsdragningen mellan realisation och gårdfarihandel. Beträffande praxis må hänvisas till Matz, Bidrag sid. 47—60.

Beträffande andra författningsbestämmelser, som angår realisation, må anmärkas, att ordningsstadgans förut berörda regler gäller också utomhusrealisationer; dessa är en form av stationär utomhushandel, låt vara av kortvarig beskaffenhet. En hänvisning till NFF:s regler om realisation förekommer vidare i 38 § andra stycket KF den 18 maj 1956 om ädelmetallarbeten; vill någon sälja ädelmetallarbeten å realisation skall enligt detta stadgande göras anmälan därom hos mynt- och justeringsverket varvid skall bifogas bland annat bevis om tillstånd därtill. Butikstängningslagens regler gäller också realisationer, oavsett om dessa äger rum utomhus eller inomhus.

Vissa sakuppgifter angående realisationer

En del uppgifter angående realisationer har framlagts i samband med 1932 års lagförslag och av näringsrättsutredningen. Uppgifter har ävenledes införskaffats under förevarande utredning. Det föreliggande materialet redovisas i nedanstående sammanställning. Uppgifterna för respektive år avser hela riket.

År	Antal ansökningar	Antal tillstånd	Summa avgifter
1928.....	26	22	
1929.....	28	23	
1930.....	31	25	
1945.....		19	1 850:—
1946.....		41	4 203:—
1947.....		43	3 555:—
1954.....		181	32 392:—
1955.....		310	59 558:—
1956.....	530	459	125 730:—
1957.....	770	729	166 346: 50
1/1—30/9 1958.....	616	596	137 631:—

Den praxis som länsstyrelserna under senare tid tillämpat belyses av de svar som inkommit på en förfrågan, som näringsrättsutredningen år 1956 riktade till samtliga länsstyrelser och i vilken hemställdes om uppgifter bl. a. rörande de av länsstyrelserna tillämpade principerna vid beviljande av realisationstillstånd samt om länsstyrelsernas synpunkter på en framtida lagstiftning på området. I sitt år 1957 avgivna betänkande redovisar närings-

rättsutredningen de från länsstyrelserna inkomna yttrandena och anför sammanfattningsvis:

Den springande punkten när det gäller bedömningen av hithörande spörsmål är huruvida frågan om tillstånd skall prövas icke enbart med hänsyn till den sökandes rent personliga egenskaper att vara känd för hederlighet och ordentlighet utan huruvida även rent näringspolitiska synpunkter skall tagas i betraktande, nämligen behovet av den försäljning som är ifrågasatt. Emot en dylik behovsprövning har uttalat sig länsstyrelserna i Nyköping, Jönköping, Växjö och Kalmar. Därutöver har överståthållarämbetet samt länsstyrelserna i Stockholms län och i Linköping, Karlskrona, Kristianstad, Örebro, Gävle och Härnösand förklarat sig vid prövningen av inkomna framställningar om tillstånd till realisation i princip enbart ta i betraktande de personliga synpunkterna. Även länsstyrelsen i Falun har förklarat sig numera bedöma frågan ur ren ordningssynpunkt. Däremot har länsstyrelserna i Visby, Göteborg, Vänersborg, Mariestad, Karlstad, Västerås och Luleå uttalat sig för behovsprövning. För införande av denna princip i en framtida lagstiftning uttalar sig också länsstyrelsen i Karlskrona. Länsstyrelsen i Halmstad uttalar tvekan om ej principen i fråga borde tillämpas bl. a. i fråga om handeln med textilier. För en restriktiv tillämpning av tillståndsgivningen uttalar sig också länsstyrelserna i Östersund och Umeå.

Vidare må nämnas, att frågan om principerna för beviljande av realisationstillstånd prövats av Kungl. Maj:t i ett genom beslut den 15 mars 1957 avgjort ärende rörande anordnande av offentlig auktion.¹ Genom beslutet får Kungl. Maj:t anses ha intagit den ståndpunkten, att den tillståndsbeviljande myndigheten icke har att bedöma frågan om anordnande av realisation ur behovssynpunkt utan enbart ur synpunkten, huruvida sökanden är lämplig att handhava försäljningen.

1932 års förslag

I 1932 års förslag till lag om kringföringshandel och tillfällighetsförsäljning åsyftade uttrycket tillfällighetsförsäljning sådan försäljning som i NFF benämnes realisation. Förslaget innebar att det i princip skulle vara förbjudet att anordna tillfällighetsförsäljning i annan kommun än där handelsidkaren drev fast handel, såvida icke försäljningen skedde å marknad, mässa eller utställning. Emellertid skulle länsstyrelse kunna lämna tillstånd till tillfällighetsförsäljning, när fråga var om skadade eller för hastig förskämning utsatta varor eller varor, som tillhörde konkursbo eller dödsbo, eller där eljest synnerliga skäl till försäljningen förelåg. Handelsidkare skulle vidare enligt förslaget utan hinder av de meddelade föreskrifterna ha rätt att genom tillfällighetsförsäljning avyttra varor, som till följd av haveri eller av liknande anledning eller i annat syfte än tillfällighetsförsäljning förts till försäljningsorten.

Lagförslaget vann såsom förut nämnts icke riksdagens godkännande.

¹ Jämför Förvaltningsrättslig tidskrift 1957 sid. 267 f.

Näringsrättsutredningens förslag

Såsom tidigare angivits föreslogs i näringsrättsutredningens *utkast år 1952* att, med hänsyn särskilt till att det enligt gällande rätt var en synnerligen oklar gräns mellan gårdfarihandel och realisation, de båda försäljningsformerna skulle sammanföras under den gemensamma benämningen tillfällighetsförsäljning. Tillstånd av länsstyrelse skulle i princip utgöra förutsättningen för rätt att driva sådan försäljning, men — såsom närmare angivits i det föregående — flera betydande undantag från tillståndstvånget skulle gälla, bland annat när det gällde försäljning i försäljarens hemort och försäljning som anordnades av den som efter anmälan drev handel från kontor av stadigvarande beskaffenhet.

Vid de överläggningar som hösten 1952 ägde rum mellan näringsrättsutredningen och representanter för vissa näringsorganisationer framhölls från dessa representanters sida, att det var onödigt att bibehålla något tillståndstvång för ifrågavarande försäljningsform som i praktiken då förekom ytterst sällan. Det kunde, menade man, för dylika försäljningar räcka med sedvanlig anmälan till handelsregistret. På grund härav var ifrågasatt sådan ändring av lagen om handelsregister, firma och prokura, att anmälan om tillfällig försäljning från butik eller fast upplagsställe skulle ske till en särskild avdelning av handelsregistret.

Emellertid visade sig vid den förnyade behandling som frågan undergick på hösten 1956 att uppfattningen på handelsidkarsidan blivit en annan än tidigare. Under intryck av de verkningar som givna realisationstillstånd utövat framhölls av företrädare för detaljhandeln att realisationerna utövade ett i hög grad tryckande inflytande på marknaden — särskilt inom textilbranschen — och att det var skäl att begränsa deras antal till det som efter behovsprövning visade sig vara nödvändigt. Det nuvarande systemet borde följaktligen i stort sett bibehållas.

Med hänsyn till nu anförda förhållanden föreslogs i *1957 års betänkande* särskilda regleringar, den ena, såsom redan berörts, beträffande kringföringsförsäljning och den andra i fråga om tillfällighetsförsäljning, vilket uttryck i detta betänkande enligt en i ett författningsförslag intagen beskrivning avsåg försäljning på kortare tid från tillfälligt upplåten lokal.¹ Tillfällighetsförsäljning avsåg sålunda enligt 1957 års förslag ett snävare begrepp än realisation enligt NFF. All realisation som skedde annorledes än från tillfälligt upplåten lokal — såsom utomhusauktioner och tillfälliga försäljningar som bedrevs från stånd eller eljest utomhus men utan sådan »ständig förflyttning»² att den föll under kringföringshandel i förslagets mening — skulle tydligen bli helt oreglerad; realisationer av nu angivet slag berördes icke särskilt i samband med 1957 års förslag.

¹ Jämför betänkandet sid. 21.

² Jämför betänkandet sid. 161.

Beträffande tillfällighetsförsäljningar i nyss angiven bemärkelse, d. v. s. bedrivna under kortare tid från tillfälligt upplåten lokal, framlades två alternativa förslag. Det ena innebar, att i en särskilt utfärdad författning skulle stadgas att den som ville bedriva ifrågavarande slag av försäljning skulle därom göra anmälan till en för ändamålet nyinrättad avdelning av handelsregistret, den s. k. B-avdelningen. Det andra alternativet, som inarbetades i förslaget till näringslag, innebar att tillfällighetsförsäljning skulle fritt kunna bedrivas inom ort där försäljaren var bosatt eller upprättat kontor av stadigvarande beskaffenhet. Beträffande den som från kontor av stadigvarande beskaffenhet drev i handels-, aktiebolags- eller föreningsregistret införd handels- eller hantverksrörelse eller industri skulle därutöver gälla att tillfällighetsförsäljning finge bedrivas fritt inom hela det län, där kontoret vore beläget eller handlanden bosatt, samt vidare inom annat län, därest handlanden gjort anmälan härom hos länsstyrelsen. I andra fall än nu sagts skulle erfordras tillstånd av länsstyrelse; någon behovsprövning var icke avsedd i tillståndsärendena. — Att beträffande de nu berörda förslagen yppades olika meningar inom näringsrättsutredningen framgår av betänkandets inledning.¹

Rörande den avgift, som den tillståndsgivande myndigheten enligt NFF har att bestämma i samband med beviljandet av realisationstillståndet, anförde näringsrättsutredningen:

Avgiften utgör ej någon kommunal omsättningsskatt på detta slag av försäljningar utan sammanhänger med äldre tiders taxeringsväsen. Vid den tid då författningsändringen kom till, fanns icke någon självdeklaration utan de kommunala taxeringsnämnderna uppskattade de skattskyldiga efter sin allmänna kännedom om vederbörandes inkomstmöjligheter. Då de emellertid icke kunde känna till de försäljningar, som vederbörande bedrev i andra kommuner togs ingen hänsyn till dessa vid hans taxering. Det var för att fylla denna lucka, som den särskilda avgiften var tänkt, och den utgjorde således ett slags surrogat för beskattning i reguljär ordning. I och med självdeklarationens införande bortföll anledningen till avgiften, men av förbiseende blev den då ej upphävd. Det synes nu vara på tiden att avskaffa denna avgift. Som den nu verkar innebär den faktiskt en orättvis dubbelbeskattning. Själva beloppet är ej heller av den storleksordning att den sedd ur kommunernas synpunkt spelar någon finansiell roll. Näringsrättsutredningen finner därför någon avgift vid tillfällighetsförsäljningar ej längre böra utgå.

Utredningsmannens synpunkter rörande behovet av restriktioner beträffande realisationer och vissa närstående försäljningsformer

Såsom förut nämnts har enligt NFF uttrycket realisation en ganska snäv innebörd. De synpunkter som här skall behandlas gäller i första hand de i NFF avsedda realisationerna. Emellertid bör framhållas, att de anförda synpunkterna i allt väsentligt också äger tillämpning på sådana försäljningar som i likhet med realisationerna anordnas under kortare tid på tillfälliga

¹ Jämför betänkandet sid. 8 f.

försäljningsställen men som likväl faller utanför § 9 mom. 3 NFF därför att försäljaren på annat ställe i samma ort har kontor av stadigvarande beskaffenhet. Realisationer och andra nu nämnda försäljningar av tillfällig art förekommer i en rad olika former. En typ är sådana som en näringsidkare ordnar i tillfälligt disponerade lokaler på den ena orten efter den andra. Ibland är försäljningen av utpräglad engångskaraktär; den syftar till avyttring av ett särskilt varulager som, till exempel därför att det är skadat, icke lämpligen kan försälas inom den vanliga detaljhandeln. Vidare kan nämnas försäljningar som sker på mässor och utställningar. Då ett större antal människor samlas, vid en uppvisning, ett sportevenemang eller dylikt, förekommer ofta försäljning av t. ex. korv, läskedrycker eller minnessaker. En mångfald andra former av tillfälliga försäljningar finnes också, och det ligger i sakens natur att en rad skilda synpunkter gör sig gällande, allt efter den form i vilken försäljningen sker och det syfte den tillgodoser. Med hänsyn till formen för försäljningens bedrivande föreligger en påtaglig skillnad om den sker inomhus i en för ändamålet särskilt begagnad lokal eller om den bedrivs utomhus och då vanligen på eller i direkt anslutning till allmän plats.

Beträffande den sistnämnda arten av försäljningar, d. v. s. de som från försäljningsstånd eller på annat sätt äger rum *utomhus*, synes i allt väsentligt kunna anläggas samma synpunkter som i det föregående anförts i fråga om kringföringshandel. Måhända kan antagas, att riskerna för avsättning av olovligen åtkommet gods är mindre vid nu ifrågavarande slag av handel, men i gengäld torde de synpunkter, som tidigare anförts beträffande ordningen vid försäljningsplatsen och om behovet att förbinda ett tillstånd med ordningsföreskrifter, väga tyngre. Skäl talar därför för att beträffande de nu ifrågavarande försäljningarna stadgas en tillståndsprövning av samma art som i det föregående förordats beträffande kringföringshandeln.

När det gäller realisationer som sker *inomhus i för ändamålet tillfälligt begagnade lokaler*, synes man däremot inte alls eller endast i obetydlig mån kunna åberopa de synpunkter som i samband med kringföringshandeln anförts beträffande möjliga olägenheter i polisiärt och socialt hänseende.

Däremot torde vad tidigare anförts beträffande frågan om *kundkretsens behov av skydd* i allt väsentligt äga tillämpning även när det gäller nu ifrågavarande realisationer. Även om det skulle finnas fog för de kritiska anmärkningar som framställts rörande kvaliteten å de varor som utbjudes vid realisationer, får det sålunda även i detta sammanhang anses ankomma på köparna att bedöma om de anser de utbudna varorna vara värda sitt pris. I den mån det finns anledning att efter köpet framställa reklamationer kan det även i fråga om realisationerna föreligga svårigheter att komma i kontakt med säljaren. Om emellertid i eller vid lokal, där realisation äger rum, finns anslag som tydligt anger vem som anordnar realisationen,

bör svårigheter av nyss angiven art i stort sett kunna undvikas. Därmed är dock ingalunda givet att köparen verkligen kan få rättelse; ofta torde vid dessa försäljningar — liksom för övrigt vid många av den bofasta handelns realisationer — gälla att byte av inköpt vara icke medgives. — En annan anmärkning, som avser realisationsförsäljarnas förhållande till allmänheten, gäller vederhäftigheten i den reklam som brukar förekomma i samband med de nu ifrågavarande försäljningarna. Därom må dock endast anmärkas, att i den mån sådan reklam står i strid med lagstiftningen angående illojal konkurrens, den också kan beivras jämlikt denna lagstiftning. Anmärkningar mot de reklammetoder som ibland använts vid realisationerna utgör däremot icke skäl till ingripande mot försäljningsformen som sådan.

Vidare har från håll där man vill begränsa förekomsten av nu ifrågavarande realisationer hävdats, att dessa icke fyller någon egentlig *uppgift inom varudistributionen*. I anledning härav må framhållas, att realisationerna i avsevärd omfattning torde fylla en liknande uppgift inom varudistributionen som den bofasta handelns egna realisationer, nämligen att åstadkomma avsättning av sådana varor, som av en eller annan anledning icke skulle finna köpare om de saluföres till gängse priser. Det visar sig också, att om det finnes ett särskilt stort varuöverskott inom en viss varugrupp, sådana varor utgör ett dominerande inslag bland dem som salubjudes genom realisationer. Det måste vidare sägas, att en distributionsform i princip har sitt berättigande om den är ägnad att i ökad utsträckning ge allmänheten tillgång till varor till låga priser. Realisationerna kan vidare fylla en uppgift när det gäller att finna avsättning för skadade eller för hastig förskämning utsatta varor eller varor som tillhör konkursbo eller dödsbo. Genom denna försäljningsform kan vidare allmänheten i en viss ort förses med sådana varor, som ortens fasta affärer icke alls eller endast sparsamt saluför; det torde dock vara tveksamt om i praktiken realisationerna i nämnvärd grad fyllt något egentligt behov i detta avseende.

I anslutning till vad nu sagts om att realisationerna fyller en funktion genom att möjliggöra avsättning av ett föreliggande varuöverskott, må framhållas att det icke är givet att detta alltid bör anses vara en nyttig funktion. Det är tänkbart, att det från samhällsekonomisk synpunkt bedömes såsom önskvärt, att ett varuöverskott icke alls eller endast successivt kommer ut på marknaden. Sålunda kan tänkas att en produktionsgren, vari överproduktion förekommit, lättare kan övervinna en kris och uppnå stabilare förhållanden om dess avsättningsmöjligheter i fråga om nyproducerade varor icke belastas av att äldre, osålda varulager i stor utsträckning utbjudes på marknaden; synpunkter av sådan innebörd har framförts i samband med den s. k. textilkrisen.¹ Av måhända ännu större betydelse kan det vara att — även om inga problem av nyssnämnd art föreligger inom landets egen

¹ Jämför SOU 1959:42 sid. 57—60.

produktionsapparat — likartade problem dock kan skapas, därest inom annat land uppkommer varuöverskott som söker sig hit. Under förevarande utredning finns det icke anledning att närmare ingå på frågan under vilka samhällsekonomiska förutsättningar det kan vara befogat att söka minska utbud av ett från äldre tid eller från utlandet härrörande varuöverskott. Här skall endast konstateras, att om en sådan minskning anses önskvärd det är motiverat att särskilt beakta realisationerna. Härvid kan visserligen sägas, att både den bofasta handelns egna realisationer och de realisationer som här eljest är i fråga är av betydelse i nu förevarande sammanhang. En viss skillnad föreligger dock. När det gäller den bofasta handeln finns vissa förutsättningar, att näringsidkarna själva och deras organisationer genom gemensam inköps- och försäljningspolitik kan åstadkomma eller åtminstone bidra till en önskvärd minskning av ifrågakommande slag. Beträffande realisationsförsäljningar i NFF:s bemärkelse torde däremot något liknande icke kunna påräknas, eftersom varuöverskott i väsentlig grad utgör själva betingelsen för förekomsten av sådana realisationer. Det nu anförda torde giva vid handen att det i särskilda lägen kan bedömas såsom ur allmän synpunkt behöfligt att genomföra vissa restriktioner beträffande realisationsförsäljningar av ett eller annat varuslag.

Ytterligare har beträffande de nu ifrågakommande realisationerna anmärkts, att de ansetts medföra en icke önskvärd form av *konkurrens* för den bofasta handeln. I anledning härav må först framhållas, att anordnarna av realisationer otvivelaktigt har vissa fördelar framför de bofasta handlarna. De kan uppsöka de platser som erbjuder de bästa försäljningsmöjligheterna. Vidare kan de inskränka verksamheten till de ur försäljningssynpunkt bästa tiderna på året och därmed få lägre omkostnader än den bofasta handeln, som betjänar allmänheten under hela året och fortlöpande har kostnader för lokaler, anställda m. m. På grund av sina lägre kostnader och med hänsyn även till att realisationsförsäljarna i stor utsträckning torde koncentrera sig på de billigaste varor som kan uppbringas i respektive bransch, kan de ofta erbjuda varorna till påfallande låga priser. Den bofasta handeln har å sin sida vissa fördelar i andra avseenden, genom att den kontinuerligt står till köparnas förfogande och att den i regel kan erbjuda ett mångsidigare varusortiment och en bättre service. En fast handlare måste över huvud taget anses ha betydligt större möjligheter att vinna förtroende hos en fast kundkrets. Både för utövarna och för den köpande allmänheten föreligger sålunda vid den ena och andra handelsformen fördelar i vissa avseenden och nackdelar i andra. Det förhållandet att vissa nackdelar ligger på den bofasta handelns sida utgör icke skäl att beträffande realisationerna stadga restriktioner, om dessa enbart skulle åsyfta att tillgodose den bofasta handelns eget ekonomiska intresse. En annan bedömning kan emellertid tänkas om något allmänt intresse kan tala för att realisationsförsäljarnas konkurrensmöjligheter bör begränsas. Att en fri konkurrens i princip anses önskvärd samman-

hänger med att därmed befrämjas rationalisering och förbilligande av produktion och varudistribution, vilket ytterst är till fördel för den köpande allmänheten. Om det emellertid finns grundad anledning att antaga att fri konkurrens i visst fall icke skulle medföra några sådana fördelar utan till och med i det långa loppet skulle medföra nackdelar för den köpande allmänheten, kan detta utgöra en anledning till avsteg från grundsatsen om fri konkurrens. Från denna synpunkt finns det anledning att beakta att realisationer, som enligt sakens natur endast då och då förekommer i en ort, i regel icke — till skillnad från exempelvis regelbundet bedriven kringföringsförsäljning — kan från den köpande allmänhetens synpunkt utgöra någon lämplig ersättning för den fasta handeln. Från allmänhetens synpunkt torde det därför på lång sikt vara till nackdel om realisationsförsäljningar skulle få den verkan att i en del orter fast handel i vissa branscher helt upphörde eller i varje fall slutade föra vissa varor. När det gäller konkurrerande handelsformer av så olika art som här är i fråga synes det kunna vara en källa till missförstånd att tala om att allmänhetens val bör följa utslaget. En sak är att allmänheten vid en given tidpunkt kan gynna den som tillfälligtvis tillhandahåller de billigaste varorna, men en annan sak är vilken distributionsform som på lång sikt föredrages. Det kan ifrågasättas om det icke från köparsynpunkt är önskvärt, att de båda handelsformerna förekommer jämsides, dock utan att realisationerna därvid får den omfattning att de utkonkurrerar den fasta handeln beträffande vissa varuslag. Om risk för sådant utkonkurrerande i något avseende hittills kan anses ha förelagat, torde visserligen vara tveksamt. En sådan risk bör dock icke för framtiden lämnas obeaktad. Härvid synes hänsyn böra tagas, å ena sidan, till intresset att få tillgodosedda de uppgifter inom varudistributionen som enligt det tidigare sagda kan fyllas genom realisationerna och, å andra sidan, till önskvärdheten av att icke till allmänhetens förfång fast handel med vissa varor bringas att upphöra. Det bör i detta sammanhang beaktas att även om realisationerna allmänt sett ej skulle medföra någon svårare konkurrens för den bofasta handeln, detta icke hindrar att läget kan vara annorlunda i vissa orter, där realisationer visar sig förekomma i större omfattning än annorstädes. Om sålunda det anförda talar för att restriktioner beträffande realisationer bör kunna ifrågakomma, gäller detta dock endast vissa varuslag. De anförda synpunkterna motiverar däremot icke restriktioner avseende realisationerna i allmänhet.

Slutligen bör behandlas frågan om realisationer i allmänhet bör belastas med någon *särskild avgift*. Som tidigare nämnts uttages för närvarande en särskild avgift å lägst tjugofem och högst femhundra kronor av den som anordnar realisation. Såsom näringsrättsutredningen framhöll bortföll i och med självdeklarationens tillkomst i själva verket grunden för avgiften. Avgifterna torde numera sakna betydelse för kommunerna ur finansiell synpunkt. För dem som anordnar realisationer innebär avgiften en viss

form av dubbelbeskattning. I den mån det enligt vad tidigare anförts kan vara önskvärt att i vissa fall begränsa förekomsten av realisationer, synes detta kunna ske med mera effektiva medel än genom avgiftsbeläggning. Och i de fall då någon begränsning av angivet slag ej eftersträvas, torde det numera saknas all anledning att uttaga särskild avgift.

Sammanfattningsvis innebär det anförda, att beträffande sådana realisationer och andra försäljningar som i en eller annan form anordnas på tillfälliga försäljningsställen utomhus bör gälla detsamma som enligt det föregående förordats beträffande kringföringshandeln. När försäljningarna anordnas på tillfälliga försäljningsställen inomhus föreligger däremot icke skäl att av polisiära eller ordningsmässiga hänsyn uppställa andra krav på försäljaren i personligt hänseende än som gäller för handelsidkare i allmänhet. Det föreligger ej heller eljest skäl för generella restriktioner beträffande försäljningsformen såsom sådan. Däremot kan det i särskilda lägen bedömas vara motiverat, att såvitt gäller vissa varuslag begränsa förekomsten av nu berörda inomhusförsäljningar. På vilket sätt en sådan begränsning bör kunna åstadkommas beröres närmare i det följande.

3. Allmänna synpunkter på ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljningar såvitt angår svenska rättssubjekt

I det föregående har nämnts, att gränsen mellan gårdfarihandel och realisation är mycket oklar. Av vad som anförts angående de skäl som kan tala för restriktioner beträffande den ena och andra av dessa försäljningsformer framgår vidare, att i huvudsak samma synpunkter gör sig gällande i fråga om kringföringshandel och vissa slag av realisationer. Det torde därför icke vara anledning att i en ny lagstiftning bibehålla den hittillsvarande åtskillnaden i detta hänseende. Lämpligare torde vara att lagstiftningen i princip avser en verksamhetsform som omfattar båda de berörda försäljningsformerna. Gårdfarihandel och realisation avser båda yrkesmässig försäljning av varor. Ett gemensamt drag är vidare att dessa försäljningstyper till skillnad från fast handel icke bedrivs på något för utövarens rörelse inrättat driftställe av stadigvarande beskaffenhet; antingen kringföres varorna vid försäljningen eller också utövas verksamheten på ett tillfälligt försäljningsställe, beläget utomhus eller inomhus. Med utgångspunkt från det sagda bör den nya lagstiftningen avse sådan yrkesmässig försäljning av varor som äger rum under kringförande av varorna eller på ett av utövaren tillfälligt begagnat försäljningsställe utomhus eller inomhus. Såsom gemensam benämning för sådan försäljningsverksamhet synes lämpligen kunna användas uttrycket tillfällighetsförsäljning; även i näringsrättsutredningens utkast år 1952 föreslogs detta uttryck såsom gemensam beteckning för gårdfarihandel och realisation. Inom tillfällighetsförsäljningarnas område finns det icke någon anledning

att göra åtskillnad mellan gårdfarihandel och realisation. Icke heller behöver man närmare uppehålla sig vid skillnaden mellan kringföringshandel och sådan stationär utomhushandel som bedrivs från tillfälligt försäljningsställe, ty såsom redan anförts gäller samma synpunkter beträffande båda dessa försäljningstyper och samma regler bör också gälla för dem. Den enda skiljelinje som man behöver använda gäller gränsen mellan, å ena sidan, kringföringsförsäljning och tillfällig utomhusförsäljning samt, å andra sidan, försäljning på tillfälligt försäljningsställe inomhus. Denna fråga behandlas närmare under 3 § i specialmotiveringen till nu ifrågasvarande förslag. Frågan om den närmare avgränsningen gentemot fast handel beröres i specialmotiveringen till 1 §.

Om tillfällighetsförsäljning bestämmes på sätt nyss angivits, skulle emellertid därunder komma att ingå även vissa försäljningsformer, varå de nuvarande stadgandena om gårdfarihandel och realisation icke anses tillämpliga och beträffande vilka det icke föreligger något behov av sådan reglering varom nu är fråga. Detta gäller försäljning av varor som icke medföres och ej heller eljest är tillgängliga genast utan skall levereras först framdeles. Sålunda bör t. ex. verksamhet av den art som enligt 85 och 93 §§ kommissionslagen är utmärkande för handelsresande- och platsförsäljaryrkena särskiljas från de här eljest ifrågasvarande typerna av försäljning. Tillfällighetsförsäljning bör därför anses föreligga endast såframt de salubjudna varorna är avsedda att överlämnas till köparen i omedelbar anslutning till att köpeavtal ingås.

Till tillfällighetsförsäljning torde vidare böra räknas endast försäljning direkt till konsumenter. Försäljning till återförsäljare har enligt tidigare omnämnda rättsfall icke ansetts hänförlig till gårdfarihandel eller realisation. De skäl som anförts till stöd för en särskild reglering av tillfällighetsförsäljningarna kan icke anses gälla i fråga om försäljningar till återförsäljare. Dessa bör därför undantagas.

Utanför tillfällighetsförsäljningarnas område bör också föras försäljning på marknad, som för närvarande är fri. Den nuvarande oklarheten beträffande torghandel bör undanröjas, och all sådan handel synes — såsom näringsrättsutredningen också föreslog — utan olägenhet kunna undantagas från den nya lagstiftningens tillämpningsområde. Detsamma synes böra gälla även sådana med marknads- och torghandel likartade försäljningar som förekommer på mässor och utställningar samt i samband med sådana offentliga tillställningar som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan, d. v. s. i samband med tivolinöjen, basarer och dylikt.

Såsom framgår av vad tidigare anförts äger de skäl, som talar för en reglering av kringföringshandel och utomhusförsäljningar, endast i ringa mån giltighet i fråga om vissa försäljningar som fast etablerad näringsidkare bedriver annorstädes än på sitt stadigvarande driftställe. När sådana försäljningar utgör endast ett led i en rörelse vilken eljest bedrivs

på driftställe av stadigvarande beskaffenhet, torde man utan större betänkligheter kunna jämställa dem med fast handel och sålunda lämna dem utanför den nu ifrågavarande regleringen. Det bör dock härvid fordras, att försäljningarna verkligen avser sådana varor som regelmässigt saluföres eller framställles på driftstället, ty eljest bleve det möjligt för försäljare att undandraga sig den med lagstiftningen åsyftade kontrollen genom att han blott för syns skull upprättar ett fast driftställe, vilket i verkligheten ej begagnas. Något krav att den som driver den fasta rörelsen skall vara införd i handelsregister eller annat register synes icke motiverat. Vad nu sagts angående försäljningar som nära sammanhänger med fast etablerad rörelse bör gälla endast kringföringsförsäljningar och utomhusförsäljningar, d. v. s. försäljningar som kan anses utgöra en naturlig komplettering till de distributionsformer som eljest förekommer i samband med fast handel. När det däremot gäller tillfällighetsförsäljningar som anordnas inomhus i exempelvis tillfälligt förhyrda butiker saknas anledning att behandla fast etablerade näringsidkare annorlunda än andra; att det i vissa lägen kan ifrågakomma att beträffande dylika inomhusförsäljningar utfärdas särskilda bestämmelser har redan antytts och skall strax beröras ytterligare.

Med hänsyn till det anförda synes den nya lagstiftningens tillämpningsområde lämpligen kunna bestämmas genom att i författningstexten anges att med uttrycket tillfällighetsförsäljning skall förstås att någon yrkesmässigt, under kringföring eller på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe utomhus eller inomhus, salubjuder varor avsedda att överlämnas i omedelbar anslutning till att köpeavtal ingås. Därjämte bör uttryckligen undantagas de försäljningsformer som, ehuru de i och för sig kan omfattas av den angivna definitionen, likväl enligt vad förut anförts icke skall falla under författningens tillämpningsområde.

Inom det sålunda bestämda tillämpningsområdet bör enligt vad tidigare anförts i princip gälla att rätten att anordna tillfällighetsförsäljning skall vara beroende på tillstånd. Tillståndsprövningen är icke avsedd att vara av mer omfattande art utan bör innefatta en närmast ordningsmässig kontroll, varvid bör gälla att tillstånd icke skall beviljas om det föreligger skäl till antagande, att sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden ej är lämplig för den avsedda verksamheten eller att denna kan störa allmän ordning. Klart är vidare att beträffande tillfällighetsförsäljning därjämte skall gälla samma behörighetsvillkor som i fråga om handel i allmänhet. Föreligger i nu angivna hänseenden icke hinder för bifall till en tillståndsansökan, bör tillstånd meddelas; någon prövning om behov av den sökta verksamheten föreligger är ej avsedd. Det bör — liksom hittills — ankomma på enskild sökande att bidra till utredningen angående sin lämplighet; det bör sålunda åligga honom att förete intyg om sin lämplighet med hänsyn till personliga förhållanden. Skall försäljningen bedrivas av

juridisk person, bör, i likhet med vad som gäller enligt skrothandelsförordningen, krävas att för försäljningen finnes en föreståndare; även beträffande denne bör företes intyg om hans lämplighet.

Eftersom tillståndsprövningen skall vara av främst ordningsmässig natur, torde prövningen lämpligen böra uppdragas åt polismyndigheten och, i Stockholm, åt överståthållarämbetet. Dessa myndigheter har redan nu att meddela sådana tillstånd som avses i 2 § allmänna ordningsstadgan, och det synes fördelaktigt, om dessa tillstånd och tillstånd till tillfällighetsförsäljningar handlägges i huvudsakligen samma ordning. Härigenom vinnas också den fördelen att tillståndsmyndigheten kan förbinda tillståndet med särskilda ordningsföreskrifter av det slag som avses i 8 § allmänna ordningsstadgan. Möjligen skulle kunna ifrågasättas om icke i det fall att kringföringsförsäljning skall bedrivas i ett flertal polisdistrikt tillstånd skulle kunna sökas hos och beviljas av länsstyrelsen i länet. Även om detta i vissa fall skulle för vederbörande sökande medföra vissa praktiska fördelar, har det icke ansetts önskvärt att skapa en ordning med alternativa tillståndsmyndigheter. En annan möjlighet föreligger, om man vågar antaga att sådan gårdfarihandel inom mera vidsträckta områden huvudsakligen kommer att bedrivas av den redan nu verksamma gruppen gårdfarihandlare och att någon större nyrekrytering icke kommer att ske till denna grupp. I så fall skulle en särskild övergångsbestämmelse kunna stadgas för dem som redan nu innehar gårdfarihandelstillstånd, omfattande större områden; exempelvis kunde för dessa öppnas möjlighet att hos länsstyrelse ansöka om förlängning tills vidare av de vid nya lagstiftningens ikraftträdande gällande tillstånden. Enligt näringsrättsutredningens betänkande får de äldre gårdfarihandlarna enligt gällande ordning i regel sina tillstånd automatiskt förlängda efter varje treårsperiod.¹ Vid övervägande av nu berörda spörsmål har det dock icke ansetts föreligga tillräckliga skäl att göra skillnad mellan dem som redan har tillstånd av berörd art och dem som i en framtid kan vilja ägna sig åt sådan verksamhet. Med hänsyn härtill och med beaktande även av framlagt förslag om införande av en ordning med större polisdistrikt² har utredningsmannen stannat för att polismyndighet bör — utom i Stockholm — vara tillståndsmyndighet i samtliga fall.

Inom det tillämpningsområde som enligt det föregående föreslås för lagstiftningen faller vissa slag av tillfällighetsförsäljning, beträffande vilka det med hänsyn till nu gällande ordning eller på grund av andra skäl bör övervägas om icke en tillståndsprövning av nyss angiven art kan undvaras. I den mån så är förhållandet, skulle i och för sig kunna tänkas att ifrågavarande försäljningar skulle föras utanför lagstiftningens tillämpningsområde på samma sätt som torghandel och vissa andra förut berörda

¹ Jämför även 1932 års prop. sid. 52.

² SOU 1961:34.

försäljningsformer. Häremot talar dock vissa skäl, och bland annat kan i detta sammanhang förutskickas, att särskilda synpunkter gör sig gällande när fråga är om utländska rättssubjekts rätt att bedriva tillfällighetsförsäljning. Under lagstiftningen bör sålunda inbegripas sådan tillfällighetsförsäljning som visserligen kan lämnas fri för svenska rättssubjekt men däremot icke för utländska.

Stadgande om fri tillfällighetsförsäljning synes i första hand kunna ifrågakomma, när det gäller vissa slag av varor. Att svenska rättssubjekt äger fritt bedriva tillfällighetsförsäljning av tryckt skrift följer visserligen redan av tryckfrihetsförordningens bestämmelser, men det synes lämpligt att i den nya lagstiftningen uttryckligen anges att fri försäljningsrätt föreligger för svenska rättssubjekt i nämnda avseende. Vidare gäller för närvarande enligt § 11 tredje stycket NFF, att svenska rättssubjekt fritt får bedriva kringföringsförsäljning med livsförnödenheter, jordbruksalster av andra slag än frö, träd och buskar ävensom ladugårdsprodukter samt alster av inhemsk husslöjd. Beträffande frågan om det för framtiden bör bibehållas något liknande undantag må framhållas, att de synpunkter som enligt det förut sagda motiverar tillståndstvång beträffande tillfällighetsförsäljning i allmänhet måste anses i huvudsak äga tillämpning även om försäljningen avser exempelvis livsmedel och blommor. Såsom framhölls under remissbehandlingen av 1932 års proposition blir en ordning med tillståndsprövning i viss mån förfelad om en mindre önskvärd försäljare exempelvis bara behöver byta ut sitt lager av skosnören mot blommor för att obehindrad kunna fortsätta försäljningsverksamhet. Behovet av fri försäljningsrätt beträffande vissa varuslag minskar också väsentligt med hänsyn till att utanför lagstiftningen förts bl. a. torghandel samt sådan kringförings- och utomhusförsäljning som utgör led i fast etablerad rörelse. Dock har, ehuru med viss tvekan, ansetts att tillräckliga skäl icke föreligger att frågå den av ålder gällande ordningen att tillfällighetsförsäljning av vissa varor skall vara helt fri.

De varuslag som enligt näringsrättsutredningens förslag skulle få försälas fritt var livsmedel, blommor, hemslöjdsalster samt lantbruksprodukter av andra slag än frö, träd och buskar. I fråga om de tre förstnämnda varukategorierna synes det icke föreligga någon anledning till erinran mot förslaget i vidare mån än att det torde saknas skäl att uppgiva det nu gällande kravet att hemslöjdsalstren skall vara av inhemskt ursprung; möjligen har icke heller näringsrättsutredningen avsett någon saklig ändring härvidlag.¹ När det gäller de berörda lantbruksprodukterna må framhållas, att därmed åsyftade varor till den övervägande delen torde vara att hänföra till livsmedel och i den mån så är fallet behöver lantbruksprodukterna ej särskilt angivas. Visserligen torde, i likhet med vad som gäller enligt livsmedelsstadgan, såsom livsmedel icke böra anses spannmål, soc-

¹ Jämför betänkandet sid. 115.

kerbetor och andra liknande vegetabilia livsmedelsråvaror, vilka icke plägar förtäras i obearbetat skick och i allmänhet användes endast vid fabriksmässig eller därmed jämförlig livsmedelsframställning. Detta torde dock i förevarande sammanhang icke behöva tillmätas betydelse, eftersom avyttring av sådana varor regelmässigt sker till återförsäljare och sådan försäljning faller utanför lagstiftningens ram. I äldre tider förekommande kringföringshandel med sådana varor som ull, råhudar, talg och vax torde sakna motsvarighet i våra dagar. Även om det icke helt saknas exempel på att lantbruksprodukter, som är av annat slag än livsmedel, fortfarande försäljes genom kringföring — näringsrättsutredningen nämner exempelvis att smågrisar ibland försäljes på detta sätt — torde det numera icke föreligga något större praktiskt behov att upptaga lantbruksprodukter som ett särskilt undantag i nu förevarande sammanhang. Förutom vad nyss anförts bör därvid beaktas, att bestämningen av den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde medför att den som driver lantbruk — och därvid självfallet har driftställe av stadigvarande beskaffenhet — utan hinder av den nya lagstiftningen skall kunna genom kringföring försälja alla sådana varor som regelmässigt framställs på driftstället. Anmärkas må också att försäljning vid torghandel skall falla utanför lagstiftningen. Med hänsyn till det anförda förefaller det icke behövt att i nu förevarande sammanhang särskilt upptaga lantbruksprodukter.

Av det nyss sagda följer att försäljning av frö, träd och buskar alltjämt blir underkastad tillståndstvång, men endast i den mån försäljningen sker i sådan form att den nya lagstiftningen blir tillämplig; såsom förut framgått kommer vissa av fast etablerade näringsidkare bedrivna försäljningar, som nu är underkastade tillståndstvång, enligt förslaget att falla utanför lagstiftningen. Skälet till att kringföringsförsäljning av nyss angivna produkter underkastats NFF:s tillstandsregler är att det från frökontroll- och växtskyddssynpunkter ansetts önskvärt att sådan försäljning ej finge ske okontrollerad.¹ Det torde dock ej ha större betydelse om tillståndskravet bortfaller beträffande viss tillfällighetsförsäljning av berörda varor. Det må nämligen framhållas, att varken den tillståndsprövning som nu gäller eller den som här föreslås är sådan att därvid kan ske någon kontroll av värde från de nyss angivna synpunkterna. Därest det beträffande kringföringsförsäljning eller andra försäljningar av frö, träd och buskar föreligger behov av särskilda regler, betingade av önskan om frökontroll eller av andra liknande synpunkter, torde sådana regler ha sin plats i lagen angående handel med utsädesvaror eller annan särskild lagstiftning som tillkommit för att tillgodose berörda synpunkter. Sådana spörsmål synes dock icke böra prövas under nu förevarande utredning.

I anslutning till vad nu anförts om fri tillfällighetsförsäljning må erinras om att för närvarande enligt § 11 första och andra styckena NFF

¹ Prop. 1938 nr 303 sid. 43 ff.

gäller vissa undantag från eljest stadgat tillståndstvång. Undantagen avser vissa av lantmän och deras husfolk framställda husflitsalster samt vidare fabriks- och hantverksarbeten, tillverkade av den som anmält sig till idkande av fabrik eller hantverk och salubjudna av denne eller hans hustru och hemmavarande barn. De synpunkter som föranlett dessa undantagsbestämmelser torde i allt väsentligt vara tillgodosedda genom de i det föregående berörda förslagen, innebärande dels att den som bedriver rörelse på stadigvarande driftställe fritt får bedriva kringförings- och utomhusförsäljning av varor som regelmässigt tillverkas där, dels att tillfällighetsförsäljning av inhemska hemslöjdsalster skall vara fri. Med hänsyn till det anförda synes det icke föreligga något behov att bibehålla något undantag av det innehåll som nu gäller enligt § 11 första och andra styckena NFF.

I samband med spörsmålet om vilka slag av tillfällighetsförsäljning som kan lämnas fria för svenska rättssubjekt, må erinras om vad som i det föregående anförts angående sådana tillfällighetsförsäljningar som äger rum inomhus. De ordningsmässiga och polisiära synpunkter som motiverar tillståndstvång beträffande tillfällighetsförsäljningar i allmänhet gäller som nämnts icke i någon nämnvärd grad inomhusförsäljningar. Några restriktioner beträffande denna försäljningsform som sådan kan därför icke anses befogade, och följaktligen bör den nu ifrågavarande lagstiftningen innebära att denna art av försäljning i regel skall vara fri. Emellertid har också anförts, att det i särskilda lägen och beträffande vissa varuslag kan bedömas såsom behövt att begränsa förekomsten av försäljningarna. De skäl som kan föranleda en sådan begränsning är av näringspolitiskt art, och den reglering som i så fall bör ifrågakomma är av väsentligen annat slag än den som förordats beträffande tillfällighetsförsäljningar i allmänhet. Med hänsyn härtill synes det lämpligt att i lagstiftningen anges, att Kungl. Maj:t vid behov må förordna att vid inomhusförsäljningar av berört slag ej må saluföras vissa slag av varor med mindre särskilt tillstånd därtill meddelats. Avgörande vid en sådan tillståndsprövning bör naturligen vara en undersökning och bedömning om en avsedd försäljning står i strid med de intressen som regleringen åsyftar att tillgodose. De närmare villkoren för erhållande av tillstånd torde böra bestämmas i samband med förordnande om tillståndsprovningens införande. Detsamma gäller frågan vilken myndighet som bör handlägga tillståndsärendena. Även om lokala förhållanden kan vara av betydelse vid bedömningen, synes de omständigheter som kan föranleda nu ifrågavarande tillståndstvång huvudsakligen vara av sådan art att handläggningen bör uppdragas åt en central tillståndsmyndighet som kan överblicka och bedöma läget i stort beträffande den näringsgren som kommer i fråga; från denna synpunkt synes i första hand kommerskollegium kunna ifrågakomma som tillståndsmyndighet.

I anslutning till frågan om fri tillfällighetsförsäljning bör vidare erinras

om att NFF:s krav på tillstånd ej gäller kringföringshandel i försäljarens hemort eller ort där han efter näringsanmälan inrättat kontor av stadigvarande beskaffenhet och ej heller realisation i sådan ort som sist nämnts. Sådana lokalt begränsade undantag torde ej böra upptagas i den nya lagstiftningen. För fast etablerade näringsidkare har detta ingen egentlig betydelse med hänsyn till vad förut anförts angående den nya lagstiftningens tillämpningsområde; dessa näringsidkare blir enligt förslaget oförhindrade att t. ex. från varubuss sälja sin varor både i hemorten och annorstädes. Beträffande dem, som utan samband med fast rörelse driver tillfällighetsförsäljning, har de ordningsmässiga och polisiära synpunkter som utgör grunden till det nu föreslagna tillståndstvånget självfallet samma styrka oavsett om försäljningen sker i försäljarens hemort eller annorstädes. En kontroll i ordningsmässigt hänseende vore närmast meningslös, om den skulle avse allenast de i vederbörande ort icke bosatta försäljarna.

Även med den utvidgning av tillståndsområdet, jämfört med NFF, som följer av det sist sagda, kan man — med hänsyn till de i det tidigare förordade, ganska betydande begränsningarna av lagstiftningens tillämpningsområde och undantagen från tillståndstvång — med fog ställa frågan, i vilka fall tillstånd egentligen kommer att behövas. Uppenbart är att räckvidden av tillståndsreglerna beträffande svenska rättssubjekt blir tämligen begränsad. Tillstånd kommer i huvudsak att erfordras endast för dem som utan närmare samband med egen fast rörelse och annorstädes än på allmänna försäljningsplatser vill idka tillfällighetsförsäljning och därvid försälja varor som faller utanför den ganska vidsträckta fria varukategorien. En ytterligare begränsning av tillståndsområdet följer därav att inomhusförsäljningarna endast i särskilda lägen kan bli föremål för tillståndstvång. Med det sålunda begränsade tillståndsområdet torde man emellertid i huvudsak träffa de fall, där det finns grundad anledning att underkasta försäljarna sådan kontroll i personligt hänseende som enligt det föregående bedömts behövlig för undvikande av olägenheter i polisiärt eller socialt avseende. Därtill bör dock fogas den anmärkningen att det, såsom nämnts, är tveksamt, om det från de synpunkter som i dagens läge kan motivera ett tillståndstvång verkligen är befogat att från den avsedda kontrollen undantaga kringförings- och utomhusförsäljning av livsmedel och vissa andra varor.

Slutligen må till det anförda göras ett par anmärkningar rörande vissa detaljspörsmål. Näringsrättsutredningens förslag innehöll en föreskrift att, därest vid kringföringshandel begagnades motorfordon, detta skulle vara försett med från utsidan fullt synlig skylt eller liknande anordning med uppgift om rörelseidkarens namn och hemvist. Någon föreskrift av denna innebörd torde dock icke böra upptagas. Det bör nämligen i och för sig icke vara uteslutet, att en kringföringsförsäljare skulle kunna

begagna en vanlig personbil utan särskilt kännetecken för transporten av sina varor under försäljningsverksamheten.

NFF innehåller särskilda föreskrifter för det fall att den som anordnar gårdfarihandel eller realisation vill använda biträden vid försäljningsverksamheten. Näringsrättsutredningen föreslog i sitt utkast år 1952, att det till tillståndsmyndigheten skulle anmälas om biträden skulle begagnas vid försäljningen. Vid de överläggningar som utredningen hade med vissa representanter för näringslivet uttalade dock dessa, att en dylik anmälningsplikt vore onödig. Någon bestämmelse härom upptogs därför icke i 1957 års förslag. Icke heller nu kan någon föreskrift av denna art anses erforderlig.

I enlighet med de överväganden som nu angivits har utarbetats förslag till förordning om tillfällighetsförsäljning.

4. Tillfällighetsförsäljningar, bedrivna av utländska rättssubjekt

Gällande bestämmelser samt tidigare ändringsförslag

Ursprungligen innehöll NFF icke något särskilt stadgande om utlännings rätt till *kringföringsförsäljning* och beträffande sådan försäljning gällde sålunda samma bestämmelser som i fråga om annan näringsutövning. År 1879 infördes stadgande om att ansökan om tillstånd skulle innehålla uppgift huruvida sökanden önskade att utom den ort, där hans bosättning skulle ske, själv eller genom annan kringföra och annorlunda än å marknad till salu utbjuda varor. Genom KF den 23 september 1887 infördes regler om kringföringshandel som i huvudsak alltjämt är gällande.

Enligt § 26 mom. 2 första stycket gäller nu att utläanning, även om han fått tillstånd till utövande av handel eller annan näring, ej må idka gårdfarihandel, som i § 9 mom. 4 NFF avses, eller att användas såsom biträde vid dylik handel, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning. Den i stadgandet gjorda hänvisningen till § 9 mom. 4 avser att uttrycka, att förbudet gäller gårdfarihandel som bedrivs utom bosättningsorten och annorledes än å marknad. Däremot kan hänvisningen ej anses innebära, att förbudet endast skulle gälla i sådana fall då för svenska medborgare föreligger skyldighet att söka tillstånd; de undantag från tillståndstvång som exempelvis enligt § 11 gäller för svenska medborgare kan sålunda icke anses ha någon motsvarighet för utläanningarnas vidkommande. Dock kan förbudet i § 26 mom. 2 ej anses tillämpligt i de fall då försäljningen utgör allenast ett led i verksamhet, som faller utanför NFF:s tillämplighetsområde, varför exempelvis en utläanning, som driver jordbruk, får anses oförhindrad att under kringförande sälja jordbruksprodukter som framställts i den egna rörelsen.

Inom NFF:s tillämpningsområde skulle sålunda gälla, att utlänning endast inom sin hemort eller på marknad skulle vara berättigad att idka kringföringshandel och då efter sådant tillstånd som enligt förordningen erfordras i fråga om näringsutövning i allmänhet. Emellertid har i praxis § 26 mom. 3 — som avser ambulatorisk hantverksrörelse — åberopats såsom grund för tillståndsgivning i vissa fall som med fog skulle kunna hänföras till kringföringsförsäljning. Det gäller sådan ambulering som avser ballonger, gipsarbeten, leksaker o. dyl. I tillstånden brukar uppställas såsom villkor att de saluhållna varorna skall vara av försäljarens egen tillverkning, och såtillvida har erhållits en viss formell anknytning till § 26 mom. 3. Enligt en av näringsrättsutredningen år 1951 verkställd undersökning meddelades av länsstyrelserna årligen omkring 130 sådana tillstånd, vilka enligt den nyssnämnda paragrafen har en giltighetstid av ett år.

I kommerskollegii år 1928 avgivna utlåtande med riktlinjer för revision av NFF föreslogs, att det berörda förbudet mot gårdfarihandel bedriven av utlänning, borde bibehållas och utsträckas till att omfatta ambulering i allmänhet; även utländska handelsresandes utbudande av varor direkt till allmänheten ansågs böra omfattas av förbudet.

I 1932 års proposition föreslogs förbud för utlänning att idka kringföringshandel utom kommun, där han efter erhållet tillstånd drev fast handel. Inom kommun, som nu sagts, skulle utlänning ha samma möjligheter att idka kringföringshandel som enligt förslaget tillkom svensk medborgare, d. v. s. polismyndighets tillstånd skulle erfordras.

I det av 1949 års utlänningskommitté framlagda betänkandet med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951:42) framlades, i samråd med näringsrättsutredningen, vissa förslag till ändringar av NFF:s regler angående utlännings rätt till näringsutövning. Bland annat åsyftade ändringarna att åstadkomma vissa lättnader för sådana utläningar som beviljades bosättningstillstånd enligt de då föreslagna reglerna. Såvitt angick kringföringshandel ansågs dock några sådana lättnader icke böra ifrågakomma.

Enligt näringsrättsutredningens i juli 1953 avgivna promemoria skulle utlänning, även om han hade bosättningstillstånd eller särskilt näringsstillstånd, ej få driva gårdfarihandel med mindre han därtill erhållit särskilt tillstånd; sådant skulle meddelas av samma myndighet som skulle ha att pröva ärenden om näringsstillstånd i allmänhet. Som gårdfarihandel skulle ej anses kringföringsförsäljning i bosättningsorten eller å marknad eller vid liknande tillfälle.

I 1957 års betänkande uttalade näringsrättsutredningen att nu gällande förbud mot kringföringshandel borde bibehållas ehuru med dispensmöjlighet för Kungl. Maj:t.

NFF:s regler angående utlännings rätt att anordna *realisation* tillkom genom författningar år 1887 och 1893. Reglerna, som nu återfinnes i § 26 mom. 2 andra stycket, innebär att utlännning, även om han fått näringstillstånd, ej må verkställa *realisation* utom den ort där han i enlighet med tillståndet inrättat kontor av stadigvarande beskaffenhet. Ej heller får han användas som biträde vid dylik försäljning, vare sig den sker för svensk eller utländsk mans räkning. Emellertid kan Kungl. Maj:t bevilja särskilt tillstånd under förutsättning att utlännningen tillhör stat med vilken ingåtts traktat om undantag från berörda förbud. Tillståndet skall sökas i samma ordning som näringstillstånd i allmänhet.

I kommerskollegii utlåtande år 1928 uttalades, att det icke torde finnas anledning att i fråga om rätten att anordna *realisationer* göra någon åtskillnad mellan svensk och sådan utländsk undersåte, som i vederbörlig ordning medgivits rätt att här idka näring. I båda fallen borde gälla föreskrifter av i huvudsak det innehåll som nu gäller enligt § 9 mom. 3 NFF.

Enligt 1932 års proposition skulle de för utlännningar enligt NFF gällande föreskrifterna angående *realisation* i sak bibehållas.

Enligt det av 1949 års utlänningskommitté i samråd med näringsrättsutredningen år 1951 framlagda förslaget skulle, oavsett om traktat föranledde därtill eller icke, utlännning kunna erhålla tillstånd att anordna *realisation*. Sådant tillstånd skulle meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten.

I näringsrättsutredningens promemoria i juli 1953 föreslogs, att utlännning, även om han hade bosättningsstillstånd eller särskilt näringstillstånd, ej skulle få verkställa *realisation*, som avses i § 9 mom. 3 NFF, med mindre han erhållit tillstånd därtill av den myndighet, som skulle ha att meddela näringstillstånd i allmänhet.

I § 26 mom. 3, som tillkom genom KF den 21 augusti 1914, stadgas, att utlännning, som vill här i riket *under kringresande eller kringvandrande idka hantverk eller annan hantering*, skall därtill söka tillstånd, i Stockholm hos överståthållarämbetet och i övriga orter hos länsstyrelsen i det län, där hanteringen är avsedd att utövas. Vid ansökan bör fogas de legitimationshandlingar sökanden vill åberopa. Tillståndsmyndigheten har att pröva, huruvida för den eller de orter, som ansökningen avser, behov av dylik hantering föreligger, så ock legitimationshandlingarnas innehåll samt i övrigt förekommande omständigheter. Tillståndet får icke utsträckas att gälla utöver ett kalenderår. Bevis om tillståndet skall i huvudskrift eller styrkt avskrift vid hanterings utövande ständigt medföras för att på anfordran uppvisas. Tillståndet kan återkallas, när helst skälig anledning därtill förekommer.

Enligt vad näringsrättsutredningen funnit har nu ifrågavarande stad-

gande — som infördes i syfte att skärpa övervakningen av kringvandrande utlänningar — icke erhållit tillämpning i någon nämnvärd omfattning, fränsett de förut angivna fallen avseende försäljning av ballonger o. dyl.

Den ifrågavarande verksamhetsformen beröres icke närmare i kommerskollegii utlåtande år 1928 eller i 1932 års proposition.

I 1949 års utlänningskommittés betänkande föreslogs — förutom vissa ändringar av huvudsakligen redaktionell art — den ändringen att nu ifrågavarande tillstånd skulle meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten.

I näringsrättsutredningens promemoria i juli 1953 föreslogs beträffande hantverksrörelse, bedriven under kringresande eller kringvandrande, att tillstånd skulle erfordras och att tillståndsprovningen skulle ske i samma ordning som föreslogs beträffande kringföringshandel och realisation.

Enligt 1 § filiallagen kan *utländska bolag och ekonomiska föreningar*, som får tillstånd enligt lagen, icke driva näring här annorledes än genom avdelningskontor med självständig förvaltning, s. k. filial. Frågan i vad mån sådana företag kan med filialen såsom bas idka kringföringshandel och annan verksamhet av den art varom nu är fråga regleras i lagen på så sätt att i 21 § intagits en föreskrift, vari utsäges att om villkor för idkande av näring i vissa fall stadgas i NFF. Utländska bolags och ekonomiska förenings filialer skall sålunda vara underkastade NFF:s regler rörande nu ifrågavarande försäljningsformer.

I näringsrättsutredningens betänkande år 1957 uttalades beträffande kringföringshandel, att det nu enligt § 26 mom. 2 NFF gällande förbudet borde bibehållas, men att Kungl. Maj:t borde ha befogenhet att meddela dispens beträffande såväl utlänningar som utländska bolag och ekonomiska föreningar.

Allmänna synpunkter på ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljningar såvitt angår utländska rättssubjekt

Den i det föregående föreslagna lagstiftningen angående utlänningar och utländska företag är avsedd att gälla näringsutövning i allmänhet och omfattar i och för sig även rätten att bedriva kringföringshandel, realisation samt sådan hantverksrörelse och hantering som är av ambulatorisk art. Redan de nämnda förslagen innebär sålunda, att utländska rättssubjekt är förhindrade att utöva sådan verksamhet, såvida de icke erhållit tillstånd till densamma eller ock Kungl. Maj:t meddelat förordnande om utlännings likställighet med svenska medborgare och förordnandet avser jämväl verksamhet av nu ifrågavarande art. Den föreslagna lagstiftningen innebär vidare, att utöver vad däri stadgas skall gälla bl. a. de föreskrifter som enligt andra författningar gäller beträffande näringsverksamhet. Här-

av följer att utlänningar och utländska företag skulle bli underkastade de regler som i det föregående förordats i fråga om tillfällighetsförsäljning. Emellertid har, såsom tidigare berörts, beträffande en del näringar meddelats särskilda regler angående utländska rättssubjekts rätt att utöva dem. Så har skett, när det av olika skäl ansetts önskvärt att utländska rättssubjekt icke alls eller endast under särskilda villkor skall ägna sig åt sådan näring här i riket.

Med hänsyn till nu gällande ordning finns det anledning att överväga om det icke även beträffande kringföringshandel och här i övrigt ifrågavarande slag av näringsverksamhet finns skäl att stadga särskilda bestämmelser. Vad i det föregående anförts om gällande rätt ger vid handen att reglerna om dessa särskilda former för näringsutövning såvitt gäller utlänningarna nu är synnerligen restriktiva och att absoluta förbud gäller i stor utsträckning. Dessa regler har visserligen tillkommit under samhällsförhållanden som i mycket skiljer sig från våra, och en del av de argument som på sin tid åberopades som skäl för dessa regler, har numera förlorat sin aktualitet, såsom exempelvis den år 1887 åberopade synpunkten att utländska gårdsfarihandlare genom själva sitt personliga uppträdande kunde utöva ett i sedligt avseende mindre välgörande inflytande. Dock kvarstår det förhållandet att olägenheter uppkom under tiden före de nämnda förbuden till följd av att hit sökte sig åtskilliga utlänningar som under kringflackande försörjde sig genom olika slag av försäljningsverksamhet. Sedan förbud mot sådan försäljningsverksamhet införts år 1887, synes utlänningar av samma kategori ha ägnat sig åt ambulerande hantverksrörelse, vilket i sin tur föranledde särskilda restriktioner år 1914.

Även om de förhållanden som föranlett de nu gällande bestämmelserna ligger jämförelsevis långt tillbaka i tiden, torde det vara befogat att vid utarbetandet av nya regler icke utan vidare övergiva den gällande rättens ståndpunkt att för nu ifrågavarande arter av näringsutövning bör finnas särskilda restriktioner. Som ett skäl emot sådana restriktioner skulle väl kunna åberopas de internationella integrationssträvandena. Den större etableringsfrihet, som utgör ett av målen för dessa strävanden, kan emellertid icke rimligen anses inbegripa att gränserna skulle öppnas även för ambulerande småförsäljare av alla slag. Konventioner i dessa ämnen brukar tvärtom innehålla stadganden av innebörd att begränsningar i etableringsrätten kan ske av bl. a. ordningsmässiga skäl. Med tanke icke minst på det internationella samarbetet på det ekonomiska området är det dock motiverat med vissa uppmjukningar jämfört med nuvarande ordning. I första hand gäller detta utlänningar och utländska företag som, på grund av tillstånd eller förordnande om likställighet, i egentlig mening etablerat sig här i riket. Dessa bör i princip äga samma möjligheter som svenska företag att använda olika distributionsformer och sålunda även att med ett

här i riket inrättat stadigvarande driftställe som bas bedriva kringföringsförsäljning och utomhushandel. Även i fråga om försäljning vid torghandel, mässor eller liknande tillfällen torde det vara befogat att ställa de utländska näringsidkarna i samma läge som deras svenska konkurrenter.

När det gäller sådana kringföringsförsäljningar och närstående försäljningsformer som bedrivs utan närmare samband med fast rörelse här i riket, torde det vara skäl att i stort sett anknyta till den enligt NFF gällande, mera restriktiva ordningen. Det torde sålunda icke vara motiverat att beträffande utländska rättssubjekt ha en motsvarighet till den för svenskar föreslagna fria försäljningsrätten beträffande livsmedel och vissa andra varor. Å andra sidan föreligger fall då skäl kan tala för att också utländska rättssubjekt bör tillåtas att bedriva kringförings- och utomhusförsäljning oavsett att de icke idkar fast handel här i riket. Så kan vara händelsen beträffande utlänning som bott länge här i riket men av en eller annan anledning ej velat söka svenskt medborgarskap. Vidare kan vara motiverat att medgiva bedrivande av sådan försäljning av ballonger o. dyl. som förut nämnts och som i viss mån vunnit hävd; att detta slag av försäljning rätteligen bör hänföras till nu ifrågavarande försäljningsform torde vara otvivelaktigt. Ett annat fall gäller viss gränshandel; det har bl. a. förekommit exempel på att det i svensk gränbygd ansetts önskvärt att norrmän skulle kunna beredas möjlighet att där bedriva kringföringsförsäljning av fisk. Ytterligare kan tänkas att grundad anledning kan föreligga för en näringsidkare i ett grannland att hit utsträcka t. ex. en med varubuss bedriven försäljningsverksamhet. Även i andra fall än de nu nämnda kan det måhända ibland framstå som befogat att utlänning skall kunna medges rätt till kringförings- eller utomhusförsäljning. I den nya lagstiftningen bör av anförda skäl stadgas, att tillstånd till sådan handel skall kunna meddelas utländska rättssubjekt om särskilda skäl föranleder därtill.

Vad angår de tillfälliga inomhusförsäljningarna föreligger redan nu viss möjlighet att få tillstånd, nämligen då så föranledes av ingången traktat. Rätt att anordna sådana försäljningar gäller också i den ort där utlänningen driver rörelse med kontor av stadigvarande beskaffenhet. Även enligt den nya lagstiftningen bör utländsk näringsidkare kunna få rätt att anordna försäljningar av nu ifrågavarande slag. Med hänsyn till vad i tidigare avsnitt sagts om realisationer — särskilt risken att mera betydande utländska varuöverskott kan komma att avsättas här genom denna försäljningsform — synes starka skäl tala för att sådana försäljningar skall av utländska försäljare få anordnas endast efter tillstånd. Dylikt tillstånd bör dock meddelas blott om särskilda skäl därtill föreligger och torde i så fall huvudsakligen kunna ifrågakomma för här verksamma utländska näringsidkare. Däremot torde det i regel icke föreligga skäl att bereda andra

utländska försäljare möjlighet att rent tillfälligt utnyttja den svenska marknaden genom nu ifrågavarande försäljningsform.

Behov av särskilda regler beträffande sådan hantverksrörelse och annan hantering som bedrivs under kringresande eller kringvandrande torde numera icke föreligga. Då det i modern tid knappast kan tänkas finnas något nämnvärt utrymme för sådan verksamhet, synes det vara tillfyllest med de regler som gäller rörande näringsutövning i allmänhet. Såsom redan nämnts bör sådan försäljning av ballonger, leksaker m. m., som hittills ansetts hänförlig till § 26 mom. 3 NFF, för framtiden betraktas såsom kringföringshandel eller utomhusförsäljning.

Vad nu förordats innebär att för utländska rättssubjekt skall krävas tillstånd för samtliga de former av tillfällighetsförsäljningar som omfattas av den förut förordade förordningen om tillfällighetsförsäljning. När det gäller svenska rättssubjekt har föreslagits, att tillståndsprövningen i fråga om tillfällighetsförsäljningar skall ankomma på polismyndighet och, i Stockholm, på överståthållarämbetet. Även om samma ordningsmässiga synpunkter, som skall anläggas vid tillståndsprövning avseende svenska rättssubjekt, uppenbarligen bör vinna beaktande även när det gäller tillstånd för utländska rättssubjekt, tillkommer det i fråga om de sistnämnda även vissa utlänningspolitiska och näringspolitiska synpunkter. Detta talar för att nu ifrågavarande tillståndsärenden bör prövas av samma myndighet som har att pröva frågan om tillstånd till näringsutövning i allmänhet. Med en sådan ordning möjliggöres också att båda slagen av tillstånd ofta kan sökas i ett sammanhang. Det är endast i de fall då förordnande om likställighet meddelats eller vederbörande utlännings redan tidigare erhållit allmänt näringsstillstånd, som tillståndsärenden kommer att avse enbart de för tillfällighetsförsäljningarna avsedda reglerna. Ur enhetlighetssynpunkt bör prövningen även i dessa fall ankomma på nyss nämnda myndighet. För att de ordningsmässiga synpunkterna skall vinna tillbörligt beaktande bör polismyndigheten i vederbörande ort beredas tillfälle att yttra sig.

De bestämmelser som i enlighet med det anförda bör gälla rörande utländska rättssubjekts rätt att ägna sig åt tillfällighetsförsäljningar kan lämpligen upptagas i den förut berörda förordningen om tillfällighetsförsäljning och denna har utformats i enlighet härmed.

Slutligen bör ett speciellt spörsmål något beröras. I NFF stadgas särskilda villkor för rätten att vara biträde vid gårdfarihandel och realisation. Grunden härför är att bestämmelserna eljest skulle kunna kringgåas genom att den som i verkligheten utövar verksamhet uppträder i föregiven egenskap av biträde åt annan som dock endast formellt står såsom anordnare av försäljningen. Enligt vad tidigare sagts har det icke längre ansetts erforderligt att när det gäller svenska medborgare stadga någon inskränkning i rätten att vara biträde vid försäljningar av förevarande slag. Ej heller när det gäller utlännings har sådant stadgande föreslagits.

5. Förslag till ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljning

Specialmotivering beträffande förslaget till förordning om tillfällighetsförsäljning

1 §.

Paragrafens första stycke innehåller den förut berörda definitionen på vad som skall förstås med uttrycket tillfällighetsförsäljning. Avgörande för avgränsningen mot fast handel är om försäljningsverksamheten bedrivs på ett stadigvarande driftställe eller ej. Är försäljningsverksamheten lokaliserad till ett för utövarens rörelse inrättat stadigvarande driftställe, föreligger icke tillfällighetsförsäljning. Bedömningen huruvida ett driftställe är stadigvarande eller tillfälligt bör ske efter likartade linjer som gällt vid tolkningen av det i § 9 mom. 3 och 4 NFF använda uttrycket kontor av stadigvarande beskaffenhet.¹ Dock må härvid anmärkas, att ett stadigvarande driftställe icke behöver vara inrättat just för handel eller inrymma något kontor eller ens vara beläget inomhus; även t. ex. en handelsträdgård bör betraktas som stadigvarande driftställe. För att driftställe skall anses stadigvarande bör fordras, att det för längre tid disponeras av rörelseidkaren och också med viss regelbundenhet utnyttjas för bedrivandet av hans rörelse.²

En förutsättning för att tillfällighetsförsäljning skall anses föreligga är sålunda att försäljningen icke sker på ett stadigvarande driftställe utan antingen bedrivs under kringföring på sådant sätt att man ej kan tala om något driftställe alls för själva försäljningen eller också verkställs på tillfälliga försäljningsställen utomhus eller inomhus. Kringföringsförsäljningen får anses föreligga oavsett om salubjudandet sker utomhus eller vid besök i hyresfastigheter el. dyl.

Utmärkande för tillfällighetsförsäljning är vidare, att försäljningen skall ske yrkesmässigt och avse varor. När det gäller försäljning av exempelvis majblommor föreligger varken yrkesmässighet eller varor; vissa synpunkter på yrkesmässighetens innebörd beröres närmare i avsnittet rörande utländska rättssubjekts näringsutövning. Såsom varor kan icke heller anses t. ex. lotter och biljetter. Konstföremål och antikviteter bör däremot i enlighet med hittillsvarande praxis anses som varor. Beträffande konstföremålen måste dock nämnas ett särskilt spørsmål som anknyter till vad som i det nyss angivna avsnittet framhålles beträffande yrkesmässigheten. Därvid uttalas på närmare anförda skäl den uppfattningen att konstnärlig verksamhet icke är att betrakta som yrkesmässig i sådan bemärkelse att verksamheten blir att hänföra till näringsutövning, och även konstnärens avyttrande av sina egna verk anses, ehuru därvid kommer in kommersiella moment, dock stå i så nära samband med den egentliga konstnärliga verksamheten att även försäljningen bör anses falla utanför

¹ Vissa synpunkter på tolkningen av detta uttryck återfinnes i Matz, Bidrag sid. 59 f.

² Jämför å ena sidan Förvaltningsrättslig tidskrift 1953 sid. 33 och å andra sidan NJA 1937:66.

yrkesmässighetens område. Motsvarande betraktelsesätt bör anläggas såvitt angår nu förevarande förordning, och följaktligen bör försäljning avseende alster av egen konstnärlig verksamhet icke anses utgöra yrkesmässig försäljning i förordningens mening. Det må anmärkas, att NFF:s bestämmelser ansetts tillämpliga blott när fråga varit om försäljning av konstverk som framställts av annan än försäljaren.

Tillfällighetsförsäljning anses föreligga även om det icke kan klarläggas huruvida några försäljningsavtal verkligen kommit till stånd vid verksamheten. Förordningen är tillämplig så snart ett salubjudande av varor sker i de former som här avses. Såsom tidigare framhållits förutsättes vidare för att tillfällighetsförsäljning skall anses föreligga att varorna är avsedda att överlämnas i omedelbar anslutning till att köpeavtal ingås.

I paragrafens andra stycke anges de försäljningsformer som, ehuru de i och för sig kan omfattas av definitionen i första stycket, ej skall betraktas som tillfällighetsförsäljning. Utöver vad som anförts i den allmänna motiveringen må beträffande de olika punkterna anföras följande. Som återförsäljare enligt punkt 1) bör anses även den som avyttrar inköpt vara först efter bearbetning. Av den nämnda punkten följer bland annat att s. k. uppköpare som förvärvat tillstånd enligt skrothandelsförordningen kan utan tillstånd enligt nu förevarande förordning verkställa sina försäljningar till fasta handlande. Under den i punkt 2) angivna torghandeln bör inbegripas icke endast försäljning på salutorg utan även försäljning på annan plats som upplåtits till allmän försäljningsplats. Även då utrymmen å allmän plats tillfälligtvis upplåtes för ett flertal försäljningar av samma art, såsom julgransförsäljning, torde försäljningarna kunna i nu förevarande sammanhang likställas med vanlig torghandel. Vad angår de i samma punkt nämnda offentliga tillställningarna, avser undantaget endast de försäljningar som arrangören anordnar eller låter anordna i samband med tillställningen, exempelvis när en förening eller annan arrangör av tillställning därvid själv verkställer försäljningar i basarform eller på annat sätt eller också när arrangören av en tillställning vidtalar andra att stå för vissa försäljningar på en idrottsplats eller festplats, inom ett tivoliområde el. dyl. Däremot avses icke att den som ej har någon dylik anknytning till tillställningens anordnande skulle vara berättigad att fritt bedriva tillfälliga försäljningar på eller i grannskapet av de platser där en offentlig tillställning äger rum. Under punkt 3) har upptagits sådan kringförings- och utomhusförsäljning som utgör ett led i en eljest på stadigvarande driftställe bedriven rörelse. För att markera att försäljningen verkligen skall utgöra ett led i sådan rörelse har vidare angivits, att försäljningen skall avse sådana varor som regelmässigt saluföres eller framställs på det stadigvarande driftstället. Av kravet på regelmässighet i den på detta driftställe bedrivna verksamheten följer att den som tillfälligt bedrivit exempelvis tillverkning i sin bostad icke därför blir berättigad att fritt försälja

varorna genom kringföringsförsäljning. Självfallet avses i förevarande punkt endast stadigvarande driftställe som är beläget här i riket; det har icke ansetts behöfligt att särskilt angiva detta i författningstexten.

De försäljningsformer, som enligt paragrafens andra stycke faller utanför förordningens tillämpningsområde, är fria för utländska rättssubjekt som enligt lagstiftningen om utlännings och utländskt företags rätt att här idka näring i allmänhet antingen erhållit däri avsett tillstånd eller omfattas av förordnande om likställighet med svenska näringsidkare.

2 §.

I paragrafen föreskrives, att tillfällighetsförsäljning må utövas allenast i den mån så följer av förordningens senare paragrafer. Förordningens stadganden är i huvudsak utformade med tanke på de i praktiken vanligaste fallen, nämligen att försäljningarna bedrivs av fysiska personer. Då det dock kan förekomma att även juridiska personer kan vilja bedriva tillfällighetsförsäljning, har stadgats att, där ej annat anges, vad som föreskrives beträffande fysisk person skall gälla jämväl juridisk person. Frågan vilka juridiska personer som är att anse såsom utländska bör i nu förevarande sammanhang bedömas efter samma grunder som angivits i samband med tidigare berörd lagstiftning om utlännings och utländska företags rätt att idka näring här i riket.

I andra stycket erinras om att, utöver bestämmelserna i förordningen, skall gälla de föreskrifter som eljest är meddelade angående idkande av handel i allmänhet eller vissa slag av handel. Som exempel på föreskrifter som tillfällighetsförsäljare sålunda skall vara underkastad må nämnas föräldrabalkens regler om behörighet att idka näring samt, i den mån de med hänsyn till verksamhetens art är tillämpliga, allmänna ordningsstadgan och lokala ordningsföreskrifter, livsmedelsstadgan och butikstängningslagen. Det tidigare berörda förslaget till nytt stadgande under 199 a § konkurslagen innebär, att konkurs utgör hinder för sådan tillfällighetsförsäljning som är förenad med bokföringsskyldighet.

Av andra stycket följer bl. a. att en förutsättning för utländskt rättssubjekts rätt till tillfällighetsförsäljning är att detta enligt den tidigare behandlade näringslagstiftningen är berättigat att idka näring här i riket.

3 §.

De varor som enligt vad förut sagts skall få fritt försäljas av svenska rättssubjekt är tryckt skrift samt livsmedel, blommor och alster av inhemsk hemslöjd. Till livsmedel bör i överensstämmelse med 1 § livsmedelsstadgan hänföras varje till förtäring av människor avsedd vara, som tillför kroppen näringsämne samt icke, enligt vad därom särskilt är stadgat, är att hänföra till läkemedel. Att vissa livsmedelsråvaror, som icke plägar förtäras i obearbetat skick, ej bör anses som livsmedel har tidigare

berörts. Uttrycket hemslöjd avses skola ha samma innebörd som det i NFF använda, men i modernt språkbruk ovanligare ordet husslöjd. I 1932 års proposition användes uttrycken av departementschefen och lagrådet såsom liktydiga.¹

I paragrafens första stycke behandlas vidare vad som i det föregående i regel benämnts inomhusförsäljningar. I författningstexten torde dock en viss ytterligare precisering böra ske, eftersom kringföringshandel i och för sig kan bedrivas så att försäljningstransaktionerna äger rum inomhus, exempelvis i trappuppgångar eller på järnvägsstationer. Stadgandet i denna del bör därför endast avse tillfällighetsförsäljningar i lokal, varöver försäljaren förfogar. Det praktiskt mest betydelsefulla fallet torde vara att försäljaren för ändamålet förhyr en butik, ett hotellrum eller dylikt. Med lokal avses byggnad eller utrymmen däri men däremot icke fordon. Uppenbart är att vissa gränssfall kan förekomma, men då detaljerade riktlinjer beträffande bedömningen av olika tänkbara fall svårigen kan angivas, får de särskilda detaljspörsmål som kan uppkomma lösas vid rättstillämpningen.²

När det angives, att svensk medborgare fritt må bedriva tillfällighetsförsäljning, bör däri icke inläggas mera än att enligt den förevarande förordningen icke gäller tillståndstvång eller annan inskränkning i försäljningsrätten. Stadgandet är däremot icke avsett att innefatta någon rättighetsförklaring med verkningar utanför förordningens tillämpningsområde; stadgandet hindrar sålunda icke att genom exempelvis lokal ordningsstadga föreskrives inskränkningar i rätten att försälja vissa varor, såframt allmänna ordningsstadgan ger stöd härför.

Beträffande förordnande om tillståndstvång enligt andra stycket och om tillståndsmyndighet i sådant fall må hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen.

4 §.

Förevarande stadgande innehåller de tidigare berörda reglerna om det tillståndstvång som föreslås skola gälla för svenska rättssubjekt i fråga om tillfällighetsförsäljningar av annat slag än som omförmäles i 3 § samt vidare om tillståndsmyndighet och om förutsättningar för meddelande av dylikt tillstånd. Då enligt 32 § allmänna ordningsstadgan innebörden av uttrycket polismyndighet något avviker från vad som, enligt särskild lag den 15 juni 1944, i allmänhet avses med nämnda uttryck, har i förevarande stadgande upptagits att tillstånd meddelas, frånsatt i Stockholm,

¹ Prop. 1932 nr 41 sid. 57 och 138. Jämför även Berglund sid. 138 och 146 f. samt Matz, Bidrag sid. 46 not 5.

² Bedömningen jämlikt byggnadslagstiftningen av vad som i särskilda fall varit att hänföra till begreppet byggnad torde i regel kunna tjäna till ledning. Se Bexelius m. fl. Byggnadslagstiftningen sid. 489 och 491 f. samt Statsvetenskaplig tidskrift 1954 sid. 237 ff. Jämför även Svenska stadsförbundets tidskrift 1950 sid. 239 ff.

av myndighet som enligt allmänna ordningsstadgan är polismyndighet. Tillståndsprövningen bör i vad angår sökandens person ej vara mer ingående än som erfordras för att tillgodose önskemålet, att tillfällighetsförsäljning icke utövas av personer som från polisiära och sociala synpunkter är olämpliga för sådan verksamhet. Därjämte skall den avsedda verksamheten såsom sådan bedömas från ordningsmässiga synpunkter. Utöver de förutsättningar som gäller enligt paragrafens andra stycke skall på grund av 2 § andra stycket gälla att sökande för att få tillstånd måste vara behörig att idka handel i allmänhet. Rörande de bevis som sökanden skall förete i tillståndsärendet finnes föreskrifter i 5 och 6 §§. Någon prövning om det från konsumenternas synpunkt föreligger något behov av en ifrågakommen försäljning är, såsom förut framhållits, icke avsedd i tillståndsärendena. Beaktande av konkurrenssynpunkter avses ej heller skola ske. En annan sak är att ett skäl att avslå en ansökan kan vara att på visst försäljningsställe ej bör förekomma fler försäljare än som är förenligt med allmän ordning.¹

5—7 §§.

Dessa stadganden innehåller bestämmelser om tillståndsärendena och om tillstånds innehåll. Paragraferna torde icke kräva någon närmare kommentar. Beträffande 7 § första stycket andra punkten må endast nämnas, att därmed främst avses att tillstånd kan förbindas med föreskrifter av den art som omförmäles i 8 § allmänna ordningsstadgan.

8 §.

Särskilt tillstånd erfordras för all av förordningen omfattad tillfällighetsförsäljning. För utländska rättssubjekt upptages sålunda ingen motsvarighet till sådan fri försäljning i fråga om vissa varor som föreslagits för svenska medborgare. Och av skäl som berörts i den allmänna motiveringen föreskrives vidare, att utländska rättssubjekt — i motsats till svenska — alltid skall vara underkastade tillståndstvång, när det gäller tillfällighetsförsäljning inomhus.

I paragrafens andra stycke har upptagits den i det föregående berörda förutsättningen att särskilda skäl skall föreligga för att utländskt rättssubjekt skall kunna beviljas tillstånd. Därjämte skall gälla att tillstånd ej må beviljas utländskt rättssubjekt om det föreligger hinder av den art som utesluter tillstånd för svenskt rättssubjekt.

Ansökan om tillstånd enligt denna paragraf skall ingivas till länsstyrelsen i likhet med vad som föreslagits i den tidigare behandlade lagstiftningen rörande de utländska rättssubjektens rätt till näringsutövning i allmänhet. Länsstyrelsen bör inhämta yttrande av polismyndigheten i vederböran-

¹ Jämför Statsvetenskaplig tidskrift 1954 sid. 236.

de ort, vilken därvid bl. a. kan föreslå de särskilda ordningsföreskrifter som i det aktuella fallet anses böra intagas i tillståndet.

9 §.

Därest förordnande om tillståndstvång meddelas i fråga om vissa inomhusförsäljningar enligt 3 § andra stycket i förordningen, bör förordnandet avse jämväl utländska rättssubjekts rätt att anordna sådana försäljningar. Huruvida tillstånd som enligt 8 § redan meddelats utländskt rättssubjekt skall vara förfallet genom förordnande enligt 3 § andra stycket får bli beroende av vad förordnandet innehåller. Självfallet är det önskvärt, att sedan dylikt förordnande meddelats frågan om tillstånd för utländskt rättssubjekt att anordna inomhusförsäljning med ifrågakomna varuslag blir föremål för en enhetlig bedömning, och det får anses vara tillfyllest att prövning sker i den ordning det utfärdade förordnandet angiver. Bestämmelse av denna innebörd har upptagits i andra punkten av förevarande paragraf.

10 §.

I denna paragrafs första punkt har, såsom en motsvarighet till § 9 mom. 5 NFF, intagits föreskrift att bevis om tillstånd till tillfällighetsförsäljning skall i huvudskrift eller styrkt avskrift vid försäljningens utövande ständigt medföras för att vid anfordran uppvisas. Till komplettering av detta stadgande har vidare med tanke på att viss tillfällighetsförsäljning må bedrivas utan tillstånd föreskrivits att det åligger utövaren av dylik försäljning att vid anfordran förete bevis angående sitt namn och hemvist. Tredje man som köper varor av en tillfällighetsförsäljare kommer sålunda att om han så önskar kunna förvissa sig om försäljarens identitet, vilket kan vara av värde därest köparen senare för framställande av reklamation eller av annan anledning vill komma i förbindelse med säljaren.

I anslutning till vad tidigare anförts om önskvärdheten av att det för tredje man skall vara möjligt att utan svårighet få visshet om vem som är anordnare av inomhusförsäljning, har vidare stadgats att om någon bedriver tillfällighetsförsäljning i lokal varöver han förfogar, han i eller vid lokalen skall genom anslag tydligt ange sitt namn och hemvist.

11 §.

I första styckets andra punkt har stadgats, att straff kan drabba även den som för annans räkning driver eller förestår tillfällighetsförsäljning. Därmed åsyftas sådan föreståndare som avses i 6 § men även annan som vid försäljningens utövande intager en mera självständig ställning och i den meningen kan sägas själv driva försäljningsverksamheten churu annan person står som företagare. Däremot avses icke den som huvudsakligen under företagarens överinseende såsom biträde deltagar i försäljningsverksamheten.

Övergångsbestämmelserna

I övergångsbestämmelserna har stadgats, att den som vid förordningens ikraftträdande på grund av tillstånd enligt NFF idkar försäljning, för vilken enligt den nya förordningen erfordras tillstånd, må under återstående tillståndstid fortsätta försäljningsverksamheten som om tillståndet meddelats enligt den nya förordningen. Försäljaren har i sådant fall att alltjämt iakttaga de i tillståndet meddelade föreskrifterna. Vid överträdelse av sådana föreskrifter skall straff ådömas enligt den nya förordningen. Därest fråga uppkommer om återkallelse av tillstånd som nu sagts, skall prövningen enligt övergångsbestämmelserna verkställas av den myndighet som meddelat tillståndet.

Även om de tillstånd som för utlänningar meddelats i fråga om den tidigare berörda försäljningen av ballonger, leksaker o. dyl. icke uttryckligen avser försäljningsverksamhet utan endast s. k. ambulerande hantverksrörelse, bör andra stycket anses innebära att även sådana tillståndsinnehavare äger under återstående tillståndstid fortsätta den försäljningsverksamhet de bedriver med stöd av tillståndet.

Den i förordningen den 25 maj 1917 (nr 255) stadgade rätten för danska fiskare att här avyttra fisk torde huvudsakligen avse försäljning i sådana former som omfattas av förordningen om tillfällighetsförsäljning. I övergångsbestämmelserna har därför intagits stadgande att den nya förordningen ej skall medföra inskränkning i den berörda rätten att sälja fisk.

Följdändring

KF den 18 maj 1956 om kontroll å ädelmetallarbeten innehåller i 38 och 39 §§ vissa bestämmelser som anknyter till NFF:s stadganden om realisation och gårdfarihandel. Enligt 38 § gäller sålunda, att den som vill idka försäljning av ädelmetallarbeten skall göra anmälan därom till mynt- och justeringsverket. De närmare föreskrifterna såvitt angår grosshandel och försäljning i bod eller från annat upplagsställe har intagits i paragrafens första stycke medan i dess andra stycke behandlas sådan realisation som omförmäles i § 9 mom. 3 NFF. Vid anmälan om sådan realisation skall bifogas uppgift om var realisationen skall äga rum samt bevis om tillstånd därtill. Enligt 39 § må under utövning av gårdfarihandel, vid äventyr som är stadgat för olaga gårdfarihandel, försäljning av ädelmetallvaror icke äga rum.

I samband med ett upphävande av NFF och genomförande av de i det föregående förordade förslagen bör även de nyss berörda stadgandena ändras. Den uppdelning av olika försäljningsformer som nu återfinnes i 38 § första stycket, samma paragrafs andra stycke och 39 § i 1956 års förordning går nämligen tillbaka på NFF:s stadganden i dess § 2 samt § 9

mom. 3 och 4. För att i stället viss anknytning skall erhållas till den gränsdragning mellan olika försäljningsformer som berörts i samband med den i det föregående förordnade lagstiftningen om tillfällighetsförsäljning bör 38 § första stycket i 1956 års förordning avse sådan försäljning som sker på försäljningsställe av stadigvarande beskaffenhet, medan paragrafens andra stycke bör gälla försäljning på försäljningsställe av tillfällig beskaffenhet och 39 § försäljning under kringföring. När det gäller försäljning enligt 38 § andra stycket bör vidare av stadgandet framgå att tillstånd till där ifrågavarande slag av försäljning enligt förslaget icke alltid är erforderligt. Slutligen torde lämpligen bestämmelse om straffansvar för överträdelse av förbudet att sälja ädelmetallarbeten under kringföring böra införas i själva förordningen.

I enlighet med det anförda har utarbetats förslag till ändringar i den ifrågavarande förordningens 38, 39 och 42 §§.

V. Lagstiftningen angående upphävande av näringsfrihetsförordningen

I det föregående har anförts, att NFF:s allmänna bestämmelser rörande svenska rättssubjekts rätt till näringsutövning kan upphävas, därvid dock vissa ändringar i andra författningar är erforderliga. Beträffande utländska rättssubjekt har framlagts förslag till ny lagstiftning, avsedd att ersätta dels NFF:s allmänna stadganden om utländska rättssubjekts rätt att idka näring här i riket och dels filiallagens bestämmelser. Slutligen har föreslagits, att ny lagstiftning om tillfällighetsförsäljningar skall ersätta NFF:s föreskrifter om gårdfarihandel och realisation för både svenska och utländska rättssubjekt.

NFF kan sålunda i sin helhet upphävas. Det föreligger icke sådant samband mellan de nu framlagda förslagen och annan lagstiftning som påkallar att de träder i kraft vid viss tidpunkt. Däremot kan frågan om dagen för förslagets genomförande i viss mån vara beroende av en icke nu förutsebar utveckling av förhandlingar om konventioner avseende det internationella ekonomiska samarbetet. Någon viss tidpunkt för upphävandet av NFF och ikraftträdandet av de författningsförslag i övrigt som framlägges har därför ej angivits. De framlagda förslagen har inbördes sådant samband att de bör genomföras samtidigt.

Vissa bestämmelser av övergångskaraktär är erforderliga. Såsom närmare utvecklats i kapitel II under punkt 5 bör NFF:s bestämmelser angående den rätt till näringsutövning som tillkommer gift kvinna i s. k. äldre äktenskap gälla övergångsvis. I samband med upphävandet av NFF bör vidare stadgas, att förordningen skall äga tillämpning beträffande förhållanden som hänför sig till tiden före förordningens upphävande. Ett dylikt stadgande synes nämligen vara ägnat att undanröja eljest möjlig oklarhet i vissa avseenden. Med en sådan regel blir sålunda otvetydigt, att straffansvar för förfarande som är olagligt enligt NFF blir att bedöma enligt denna förordning, även om ansvarstalan prövas först efter dess upphävande.

I samband med upphävandet av NFF torde vidare böra föreskrivas, att om i annan författning förekommer hänvisning till sådant stadgande i förordningen som ersättes genom bestämmelse i de nya författningarna om tillfällighetsförsäljning, om rätt för utlänningar och utländska företag att idka näring här i riket eller om ändring i konkurslagen, hänvisningen i stället skall anses gälla motsvarande stadgande i de nya författningarna.

Det torde därvid ej vara erforderligt att särskilt anmärka, att när det gäller rätt för svenska medborgare att idka näring verkan av omyndighet för framtiden kommer att regleras enbart genom föräldrabalkens bestämmelser.

I enlighet med de nu anförda synpunkterna har utarbetats förslag till lag om upphävande av NFF.

Såsom tidigare behandlats bör i samband med upphävandet av NFF genomföras — förutom ny lagstiftning rörande tillfällighetsförsäljningar och beträffande utländska rättssubjekts rätt att idka näring här i riket — vissa ändringar i andra författningar. Då sistnämnda författningsändringar i motiveringen behandlats i skilda sammanhang, lämnas här en översikt över de sidor i betänkandet där de olika ändringarna närmare beröres:

ändring i konkurslagen	sid. 53
ändring i 15 § firmalagen	sid. 63
ny kungörelse om ingivande av vissa bevis i samband med firmaanmälan	sid. 67
ändring i 38, 39 och 42 §§ förordningen om kontroll å ädelmetallarbeten	sid. 71 och 205
upphävande av kungörelsen angående ändring i föreskrifterna rörande villkoren för mjöl- och sågkvarnars anläggande m. m.	sid. 72
ändring i kungörelsen angående skyldighet för vissa näringsidkare att avgiva statistiska uppgifter	sid. 72
upphävande av förordningen angående utsträckt frihet för bergshantering	sid. 73
ändring i 4 § skrothandelsförordningen	sid. 153

I betänkandet har också nämnts att, ehuru förslag ej ansetts böra framläggas i nu förevarande sammanhang, ändringar kan övervägas även i viss annan lagstiftning, nämligen

författningar rörande vissa befattningshavares avlönings- och tjänstgöringsförhållanden	sid. 59
valutaförordningen	sid. 136
kungörelsen om anmälningar till filialregistret och om filialregistrets förande m. m.	sid. 152
6 och 8 §§ firmalagen	sid. 153
1916 års lag innefattande tillägg till lagen om handelsbolag och enkla bolag	sid. 153
författningar rörande frökontroll- och växtskyddsfrågor	sid. 189

Slutligen må nämnas att i betänkandet framlagda förslag även har viss återverkan med avseende på innebörden av föräldrabalkens bestämmelser om omyndigs rätt att idka näring. Detta behandlas på sid. 50 och 71.

VI. Sammanfattning av förslagen

Enligt direktiven har utredningsmannens uppgift varit att framlägga ett samlat förslag till de författningsregler som erfordras vid upphävande av 1864 års näringsfrihetsförordning. I fråga om svenska medborgare har utredningsmannen därvid haft att bygga på ett av näringsrättsutredningen år 1957 framlagt förslag, innebärande i huvudsak att NFF skulle upphävas utan att ersättas av någon allmän näringsrättslig författning för de svenska rättssubjektens vidkommande. Beträffande utlänningarnas näringsrätt borde enligt direktiven huvuduppgiften vara att framlägga förslag till sådana regler som i näringsrättsligt hänseende erfordras med hänsyn till pågående förhandlingar om internationellt samarbete på det ekonomiska området.

När det gäller frågan om allmänna näringsrättsliga regler för svenska rättssubjekts vidkommande, behandlas i betänkandet först spørsmålet om det kan anses föreligga något behov av att i en näringsrättslig författning fastslå, att näringsfrihet i princip föreligger för svenska rättssubjekt. Det anses icke påkallat att i dylik författning intaga stadgande härom endast för att principen skall komma till direkt uttryck, särskilt som författningsutredningen enligt vad som inhämtats lärer avse att i sitt kommande förslag till grundlag upptaga stadgande om svenska medborgares rätt att idka näring. Ett skäl att ändå i en allmän näringsrättslig författning upptaga en förklaring om näringsfrihet kunde föreligga om därigenom skulle fastslås i vilken ordning inskränkningar i näringsfriheten finge ske. Av intresse är därvid frågan huruvida egentliga inskränkningar i näringsfriheten, d. v. s. sådana som innefattar förbud mot eller eljest begränsar tillträdet till viss näringsgren, enligt nu gällande ordning kan stadgas av Kungl. Maj:t ensam eller om för dylika inskränkningar erfordras även riksdagens medverkan. Det framhålles, att ehuru NFF tillkommit med stöd av Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftningsmakt, ändringar i förordningen sedan länge skett under riksdagens medverkan, fränsett sådana fall då ändringarna avsett regler av endast ordningsmässig karaktär. Vidare uttalas emellertid att också på andra lagstiftningsområden gäller en fast konstitutionell praxis, som innebär att författningar, innefattande väsentliga ingrepp i medborgarnas frihet och egendom, tillkommer genom lagstiftningsakter i vilka riksdagen medverkar. Ett upp-

hävande av NFF:s stadgande om allmän näringsfrihet utan att det ersättes av en ny likartad bestämmelse, kommer följaktligen icke att innebära någon ändring i vad som nu gäller då fråga är om ingripanden som innefattar inskränkning i näringsfriheten. Att likväl i lag upptaga en regel att inskränkning i näringsfriheten ej må ske annorledes än genom lag, stiftad av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt, finner utredningsmannen, bland annat under hänvisning till nämnda konstitutionella praxis, icke påkallat.

Förslagen om de allmänna villkoren för rätt att idka näring anknyter väsentligen till vad som förordats av näringsrättsutredningen. I fråga om omyndigs rätt att idka näring anses sålunda de enligt föräldrabalken redan gällande reglerna härom vara tillfyllest, och NFF:s föreskrifter i denna del föreslås därför skola utgå utan att ersättas av ny lagstiftning. Vidare föreslås, såsom en motsvarighet till ett likartat stadgande i NFF, att konkursgäldenär icke må idka näring, med vars utövande följer bokföringskyldighet. Det enligt NFF gällande förbudet för vissa tjänstemän att idka handelsrörelse anses kunna utgå. I den mån föreskrifter av sådan art finnes erforderliga, bör de införas i författningar avseende vederbörande befattningshavares avlönings- eller tjänstgöringsförhållanden. Beträffande rätten till näringsutövning för gift kvinna föreslås, att därest äldre giftermålsbalken är tillämplig i fråga om makarnas förmögenhetsförhållanden den nu stadgade ordningen övergångsvis skall förbli gällande. Någon allmän regel, motsvarande NFF:s stadgande om begränsning av den tid avliden näringsidkares rörelse må fortsättas för dödsbodelägarnas räkning, anses icke vara behöfvlig. Vidare har med hänsyn bland annat till att enligt fimalagen uppgifter om bokföringspliktiga rörelser inflyter i handelsregistret, framlagts förslag att NFF:s stadganden om skyldighet för näringsidkare att till myndighet anmäla sin rörelse och om registreringen av anmälningar skall upphävas. I samband härmed föreslås dock, att till komplettering av fimalagens bestämmelser utfärdas föreskrifter om de bevis som bör ingivas i samband med firmaanmälan till handelsregistret.

Vissa andra av NFF:s bestämmelser, som numera framstår såsom tämligen föråldrade, föreslås skola utgå utan att ersättas av nya bestämmelser. Detta gäller bland annat föreskrifterna om rätten att driva viss allmänfarlig verksamhet, om drivande av masugn och viss annan till bergshanteringen hörande verksamhet, om förening av näringsidkare samt om handelsbetjante och arbetare i fabrik, hantverk eller annan hantering.

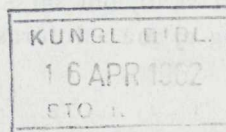
När det gäller utlänningars och utländska företags rätt att idka näring i allmänhet, har framlagts förslag till ny lag, som skall ersätta NFF:s och 1955 års filiallags stadganden rörande sådana rättssubjekt. Den nya lagen föreslås, till skillnad från de nämnda författningarna, skola omfatta alla slag av näringsverksamhet, och den avses vidare skola gälla, utom utlänningar, såväl utländska bolag och föreningar som andra utländska juri-

diska personer. I princip skall tillstånd utgöra förutsättning för rätt till näringsutövning. Vissa avsteg från denna princip föreslås emellertid. Sålunda upptages i lagen ett stadgande att utlänningar, som innehar bosättningsstillstånd, skall vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt att idka näring. Vidare anges i lagen, att Kungl. Maj:t skall äga förordna att viss grupp utlänningar skall äga rätt till näringsverksamhet av visst slag eller rätt att idka näring i allmänhet. I ett förslag till dylikt förordnande upptages, att här i riket bosatta utlänningar skall vara likställda med svenska medborgare beträffande rätten att idka åtskilliga näringar, främst sådana som hittills ej varit underkastade tillståndstvång, såsom jordbruk, skogsbruk och undervisningsverksamhet. Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet för såväl utlänningar som utländska företag att ställa säkerhet för skatter. Dessa regler är mindre stränga än de nu gällande. Tillståndsprövningen föreslås skola ankomma på Kungl. Maj:t såvitt angår utländska företag medan delegering till statens utlänningskommission föreslås när det gäller tillstånd för utlänningar. I fråga om utländska företag föreslås i övrigt bestämmelser som i huvudsak överensstämmer med filiallagens stadganden. I lagen upptages vidare ett stadgande att Kungl. Maj:t skall äga medgiva sådant undantag från bestämmelse i lagen som kan finnas påkallat med hänsyn till överenskommelse med främmande stat eller som i visst fall kan föranledas av särskilda omständigheter. Härigenom blir bl. a. möjligt att uppfylla de åtaganden från svensk sida i fråga om etableringsrätt som framtida konventioner kan komma att innehålla, även om de skulle komma att gå längre än vad som är förenligt med de särskilda reglerna i lagen.

NFF:s föreskrifter om realisation och gårdfarihandel föreslås skola ersättas av en ny förordning om tillfällighetsförsäljning. Med tillfällighetsförsäljning förstås enligt förordningen att någon yrkesmässigt, under kringföring eller på ett av honom tillfälligt begagnat försäljningsställe utomhus eller inomhus, salubjuder varor avsedda att överlämnas i omedelbar anslutning till att köpeavtal ingås. Såsom tillfällighetsförsäljning skall dock icke anses försäljning till återförsäljare, försäljning på marknad, vid torghandel och vissa andra tillfällen ävensom kringförings- och utomhusförsäljning, som utgör ett led i en eljest på stadigvarande driftställe bedrivna rörelse och avser sådana varor som där regelmässigt saluföres eller framställs. Förordningens bestämmelser skall alltså ej gälla beträffande dessa försäljningsformer. Tillfällighetsförsäljning av livsmedel och vissa ytterligare varuslag föreslås vara fri för svenskar och svenska företag. Om tillfällighetsförsäljning sker i lokal varöver säljaren förfogar, förordas att den skall vara fri för svenskar och svenska företag även om den avser andra varuslag än de nyss nämnda. I fråga om försäljning i dylik lokal föreslås dock att Kungl. Maj:t skall, om särskilda skäl därtill föranleder, äga förordna att visst varuslag ej må saluföras med mindre tillstånd där-

till meddelats av myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer. Härigenom möjliggöres sålunda att i fråga om inomhusförsäljningar av i huvudsak den typ som enligt NFF benämnes realisationer införa tillståndstvång när så anses vara påkallat med hänsyn exempelvis till särskilda konjunkturmässiga förhållanden inom viss näringsgren. För tillfällighetsförsäljningar i andra fall än de förut nämnda erfordras enligt förslaget tillstånd. Tillstånd må beviljas svenskar, om det ej föreligger skäl till antagande att sökanden med hänsyn till sina personliga förhållanden icke är lämplig att utöva verksamheten eller att denna kan störa allmän ordning. För att tillstånd skall kunna meddelas utlänning eller utländskt företag fordras att särskilda skäl därtill föreligger. Tillstånd föreslås skola meddelas såvitt gäller svenska rättssubjekt av polismyndighet och i fråga om utlänningar och utländska företag i regel av den myndighet som har att pröva frågan om sådana rättssubjekts rätt till näringsidkande i allmänhet.

De sålunda redovisade förslagen innebär, att NFF i sin helhet kan upphävas och förslag till lag om upphävande av förordningen framlägges. Även vissa andra författningsändringar befinnes erforderliga. En översikt över dessa lämnas i slutet av kapitel V i betänkandet.



STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Atomansvarighet II. [14]

Utrikesdepartementet

Aspekter på utvecklingsbiståndet. [12]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarets personalfrågor. [3]

Socialdepartementet

Skogstillgångarna i Jämtlands län. [1]

Kommunikationsdepartementet

Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. [6]

Finansdepartementet

Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. [8]

Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. [9]

1959 års långtidsutredning. 1. Svensk ekonomi 1960—1965. [10] 2. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. [11]

Skärpta regler för rusdrycksinköp. [13]

Ecklesiastikdepartementet

Vidgad vuxenutbildning på gymnasiestadiet. [5]

Jordbruksdepartementet

Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. [2]

Handelsdepartementet

Den allmänna näringslagstiftningen. [15]

Inrikesdepartementet

Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. [4]

Kommunal beredskap. [7]