NÄRINGS FÖRBUD

Betänkande av
näringsförbudskommittén

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

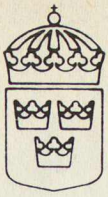
SOU 1984:59

NÄRINGS FÖRBUD

Betänkande av
näringsförbudskommittén

SOU 1984:59

156



Statens offentliga utredningar
1984:59
Justitiedepartementet

Näringsförbud

Betänkande av näringsförbudskommittén
Stockholm 1984

ISBN 91-38-08387-6
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 328971

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 29 oktober 1981 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Petri att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning för att utreda frågan om utvidgade regler om näringsförbud.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 3 december 1981 som ledamöter i kommittén professor Torgny Håstad, ordförande, numera kommunalrådet Sören Mannheimer, riksdagsledamoten Anita Modin, numera kommunalrådet Joakim Ollén, direktören Brivio Thörner och riksdagsledamoten Anna Wohlin-Andersson. Som experter tillkallades numera kammarrättslagmannen Jan Francke och departementsrådet Staffan Sandström. Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 februari 1982 hovrättsfiskalen Göran Lambertz.

Kommittén antog namnet näringsförbudskommittén.

Genom beslut den 17 juni 1982 entledigades Anna Wohlin-Andersson från sitt uppdrag. Samma dag förordnades f.d. riksdagsledamoten Johan A. Olsson till ny ledamot.

Efter bemyndigande av regeringen att utöka kommittén förordnade statsrådet Rainer den 20 december 1982 riksdagsledamoten Bengt-Ola Ryttar till ledamot.

Under fem veckor i arbetets slutskede har kommittén biträtts av jur.stud. Håkan Jonsson.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Näringsförbud. Reservationer har avgetts dels av ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner tillsammans, dels av Ollén själv. Ollén har vidare avgett ett särskilt yttrande. Experterna har, utom på en punkt, biträtt det av majoriteten framlagda förslaget.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i juni 1984

Torgny Håstad

Sören Mannheimer Anita Modin Joakim Ollén

Johan A. Olsson Bengt-Ola Ryttar Brivio Thörner

/Göran Lambertz

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR 9

SAMMANFATTNING 11

SUMMARY 25

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 41

I I N L E D N I N G

1 KOMMITTENS UPPDRAG M.M. 55

2 KOMMITTENS ARBETE 59

II N U V A R A N D E O R D N I N G M.M.

3 GÄLLANDE RÄTT 63
3.1 Näringsrättslig reglering 63
3.2 Näringsförbud i samband med konkurs 69
3.2.1 Automatisk konkurskarantän 69
3.2.2 Näringsförbud enligt 199 b-j §§ konkurslagen 71

4 UTVÄRDERING AV BESTÄMMELSERNA OM NÄRINGSFÖRBUD I KONKURSLAGEN 75
4.1 Inledning 75
4.2 Vissa statistiska uppgifter 75
4.3 Förfarandet 78
4.4 Förutsättningarna för näringsförbud 83
4.5 Innehållet i och innebörden av näringsförbud 92
4.6 Tillfälligt förbud 97
4.7 Övervakningen av personer med näringsförbud 101
4.8 Kritik och förslag som framförts till kommittén 105
4.8.1 Förfarandet 106
4.8.2 Övervakningen 108
4.8.3 Utebliven kritik 112
4.9 Kommitténs bedömningar 112

5 UTLÄNDSK RÄTT 123
5.1 Översiktlig redogörelse 123
5.2 Norge 126
5.3 Danmark 129
5.4 Finland 133
5.5 England 134
5.6 Västtyskland 137
5.7 Frankrike 141
5.8 Österrike 143
5.9 Schweiz 145
5.10 USA 147

III ALLMÄN MOTIVERING

6 INLEDNING 151

7 OEGENTLIGHETER I NÄRINGSVERKSAMHET 153

8 NÄRINGSFÖRBUD SOM INSTRUMENT MOT OEGENTLIGHETER I NÄRINGSVERKSAMHET 163
8.1 Vad kan man åstadkomma med näringsförbud? 163
8.2 Problem med näringsförbud 165
8.2.1 Inskränkning i näringsfriheten 165
8.2.2 Orättvisor genom att bara vissa kategorier drabbas 166
8.2.3 Övervakningssvårigheter 167
8.2.4 Avgränsningssvårigheter 169
8.2.5 Konsekvenser för den som fått näringsförbud och hans anhöriga 170
8.2.6 Konsekvenser för företaget och dess anställda 171
8.2.7 Konsekvenser för borgenärerna 177
8.2.8 Samhällsekonomiska följder 180
8.3 Näringsförbud utan samband med konkurs 183
8.4 Kommitténs sammanfattande överväganden 186

9 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR NÄRINGSFÖRBUD 189
9.1 Vilka beteenden ska kunna föranleda näringsförbud? 189
9.1.1 Allmänt 190
9.1.2 Bör näringsförbud förutsätta brottslig handling? 194
9.1.3 Utformningen av lagtexten 199
9.1.4 Förbud att idka näring under pågående konkurs 205
9.2 Personkretsen 206
9.2.1 Allmänna utgångspunkter 207
9.2.2 Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare 209
9.2.3 Avgränsningen i övrigt av näringsidkarbegreppet 215
9.2.4 Jämställda med näringsidkare 223
9.2.5 Undantag för vissa kategorier? 236
9.2.6 Näringsförbud för juridisk person? 238
9.2.7 Rådgivare 240
9.2.8 Närstående 240

10 INNEBÖRDEN AV NÄRINGSFÖRBUD 243
10.1 Omfattningen av förbudet - inledande anmärkningar 243
10.1.1 Gällande reglering och problem med denna 244
10.1.2 Vissa allmänna utgångspunkter 248

10.2	Förbud mot att vara näringsidkare	251
	10.2.1 Gränsen mellan näringsidkare och arbetstagare	252
	10.2.2 Näringsidkarbegreppets avgränsning i övrigt	253
10.3	Förbud mot att utöva ledningen av näringsverksamhet m.m.	257
10.4	Särreglering för vanliga överträdelsesituationer	264
	10.4.1 Allmänna utgångspunkter	264
	10.4.2 Särskild bevisregel	268
	10.4.3 Förbud mot att arbeta hos närstående	270
	10.4.4 Dispens från närståendeförbudet	277
10.5	Undantag för grundlagsskyddad verksamhet	281
10.6	Lagstadgat undantag för viss annan verksamhet	284
10.7	Möjlighet att genom särskilt beslut undanta viss verksamhet från förbudet (dispens)	287
10.8	Avveckling	294
10.9	Förbudstidens längd	311
10.10	Hävande av näringsförbud	318
10.11	Näringsförbudets betydelse enligt andra rättsregler	320
11	FÖRFARANDET	323
11.1	Ansvariga myndigheter	323
11.2	Anmälningsskyldighet	328
11.3	Vissa andra frågor rörande förfarandet	329
11.4	Frågor om preskription och rättskraft	334
11.5	Tillfälligt förbud	338
12	TILLSYNEN	347
12.1	Inledning	347
12.2	Ansvariga myndigheter	347
12.3	Hur ska tillsynen gå till?	353
12.4	Näringsförbudsregistret	362
12.5	Några särskilda frågor med anknytning till tillsynen	363
13	ÖVERTRÄDELSE AV NÄRINGSFÖRBUD	369
13.1	När sker överträdelse?	369
13.2	Det subjektiva rekvisitet	371
13.3	Sanktioner	374
13.4	Medhjälp till överträdelse	378
13.5	Förfarandet	379
14	KOSTNADER M.M.	381
15	ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER	385

IV S P E C I A L M O T I V E R I N G

Förslaget till lag om näringsförbud 389

1 § 389
2 § 404
3 § 407
4 § 411
5 § 413
6 § 419
7 § 421
8 § 423
9 § 424
10 § 425
11 § 430
12 § 431
13 § 431
14 § 433
15 § 436
Övergångsbestämmelser 436

Förslaget till lag om ändring i konkurslagen 437

Förslaget till lag om ändring i skatteregisterlagen 437

Förslaget till förordning om ändring i förordningen om näringsförbudsregister 438

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN 439

BILAGOR
Bilaga 1 Åsikter om näringsförbud 455
Bilaga 2 Sambandet mellan näringsförbud och etableringskontroll 483

FÖRKORTNINGAR

BrB	brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds	departementsserierna
HD	Högsta domstolen
JK	justitiekanslern
JO	justitieombudsmannen
JU	justitieutskottets betänkande
KL	konkurslagen (1921:225)
KO	konsumentombudsmannen
LU	lagutskottets betänkande
NJA	Nytt juridiskt arkiv I (samling av högsta domstolens domar)
NJA II	Nytt juridiskt arkiv II (samling av lagförarbeten)
NO	näringsfrihetsombudsmannen
NU	näringsutskottets betänkande
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	Regeringsformen (1974:152)
RPS	rikspolisstyrelsen
RSV	riksskatteverket
Rt	Norsk Retstidende
RÅ	riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen(1949:105)

SAMMANFATTNING

Gällande rätt. Kommitténs uppdrag

I Sverige råder i princip näringsfrihet. Var och en har en grundläggande rätt att idka näring. Ett undantag gäller sådan verksamhet för vilken särskilda tillståndsregler ansetts nödvändiga. Hänsynen till liv, hälsa, säkerhet, personlig integritet och stora ekonomiska intressen har sålunda motiverat inskränkningar i näringsfriheten på vissa områden. Sådana inskränkningar finns exempelvis när det gäller hantering av läkemedel, alkohol, brandfarliga varor och skjutvapen samt beträffande banker, inkassoföretag och kreditupplysningsverksamhet. Även risken för brottslighet har på vissa områden motiverat att det uppställts särskilda krav på tillstånd liksom det förhållandet att ett utpräglat behov av skydd för konsumenter ansetts finnas.

Vissa näringar är alltså undantagna från näringsfriheten. Också vissa personer är undantagna. Utomnordiska medborgare måste ha ett särskilt näringstillstånd, och den som är i konkurs får inte driva näring så länge konkursen pågår (konkurskarantän). Dessutom finns i konkurslagen en möjlighet för domstol att genom särskilt beslut förordna om näringsförbud för konkursgäldenären eller - om gäldenären är en juridisk person - den som företräder gäldenären. Ett sådant förbud upphör inte att gälla med konkursens avslutande utan fortsätter att vara verksamt under en av domstolen bestämd tid, som får vara maximalt fem år. Förbudet innebär att den drabbade personen utestängs från all rätt att idka näring, vare sig det sker i enskild verksamhet eller i juridisk person. Alla former av näringsverksamhet omfattas, men det finns möjlighet för domstolen att medge begränsade undantag. Överträdelse av näringsförbud bestraffas med fängelse eller dagsböter. Vidare kan förbudet förlängas med maximalt fem år.

Näringsförbudskommittén har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommittén har i detta sammanhang haft i uppgift att göra en bred undersökning av näringsförbudets olika effekter och att utreda om förbudspåföljden är ett effektivt medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter som förekommer i samband med näringsverksamhet. Som ett led i denna undersökning har ingått en genomgång av de gällande reglernas tillämpning och de erfarenheter som

vunnits sedan bestämmelserna trädde i kraft för något mindre än fyra år sedan, den 1 juli 1980. Under denna tid har meddelats knappt 150 näringsförbud.

Utvärdering av de gällande bestämmelserna

Kommitténs undersökning har visat på vissa problem och brister. Det kanske allvarligaste problemet har gällt kontrollen över de personer som meddelats näringsförbud. Denna har inte fungerat som man skulle önska. Övervakningsuppgiften ligger på de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Vissa av dessa myndigheter har bedrivit en aktiv och väl fungerande kontroll. Andra har klarat sin övervakningsuppgift mindre väl. På många håll har man inte haft någon som helst kännedom om huruvida de näringsförbjudna personerna åtlytt förbudet eller inte.

I en stor mängd fall har det förekommit misstankar om att näringsförbudet överträtts. Sålunda har flera av de personer som ålagts förbud fortsatt att vara verksamma i samma företag som tidigare, bara med den skillnaden att någon annan tagit över den formella ledningen. Huruvida den andre då också tagit över den faktiska ledningen har varit svårt att avgöra. Misstankarna har många gånger varit starka om att det i realiteten rört sig om en bulvan. Åtal för överträdelse har dock, såvitt kommittén känner till, bara väckts mot tre personer. I övrigt har, enligt de uppgifter kommittén fått, utrednings- och bevissvårigheterna varit så stora att det inte ansetts meningsfullt att försöka styrka överträdelse. Bevissvårigheterna är uppenbarligen ett stort problem i detta sammanhang. Ett annat problem är att det rått osäkerhet om var gränsen gått mellan tillåtna och otillåtna handlingar för den som ålagts näringsförbud.

Det har alltså brustit i effektiviteten när det gäller tillsynen och möjligheterna att beivra överträdelser. Också i ett annat avseende har det funnits anledning att klaga på effektiviteten, nämligen när det gäller snabbheten i förfarandet. Det har i genomsnitt dröjt ett år från konkursbeslutet till dess att näringsförbud kunnat meddelas. I 10 % av fallen har det tagit mer än två år. Långsamheten synes ha haft sin huvudsakliga grund däri att polis och åklagare haft stora ärendebalanser på den ekonomiska brottslighetens område.

Ytterligare en brist, om än mindre påtaglig, gäller rättstillämpningen. Denna har varierat avsevärt, och vissa felaktigheter har förekommit. Näringsförbud för lång tid har i några fall meddelats, fastän

omständigheterna knappast varit så graverande att fallen varit att hänföra till de "gravt illojala" som lagstiftaren sade sig ta sikte på. Samtidigt har i några domar förbudstiden gjorts relativt kort, fastän den brottslighet som förekommit varit utomordentligt omfattande. I något fall har detta inneburit att förbudstiden nästan hunnit gå ut innan vederbörande avtjänat det fängelsestraff han ådömts. I två mål har näringsförbud ålagts i direkt strid med lagens föreskrifter. Vidare finns det åtskilliga exempel på domar där sättet att ange tiden för förbudet medfört oklarheter eller varit direkt felaktigt.

De nu nämnda rättstillämpningsproblemen har delvis haft sin grund däri att lagen medfört tolkningssvårigheter och i att förarbetena gett förhållandevis ringa ledning. Som exempel kan nämnas, att domstolarna haft stora problem att tolka rekvisitet "särskilda skäl" (199 b § 3 st och 199 g § 1 st). Detta rekvisit har i stor utsträckning kommit att sakna egentligt innehåll. Vidare har kravet på samband med konkurs medfört underliga effekter, bl.a. på så sätt att det bara varit möjligt att beakta oegentligheter som förekommit i en rörelse som slutat i konkurs. Missförhållanden som hänfört sig till något annat företag har inte kunnat beaktas, även om de framstått som utomordentligt relevanta för frågan om näringsförbud.

En annan oklarhet i lagen har nämnts ovan. Det har förelegat stora svårigheter att avgöra vad som är tillåtet resp. förbjudet för den som har näringsförbud. Som en följd härav har det varit svårt att konstatera när överträdelser ägt rum. Såväl effektiviteten som rättssäkerheten har blivit lidande. En brist i regleringen kan vidare sägas vara, att det inte stått klart i vad mån den som fått näringsförbud haft rätt att driva sin verksamhet vidare i avvecklingssyfte. Slutligen har tillsynsmyndigheternas skyldigheter och rättigheter varit oklara.

Det har alltså funnits avsevärda problem och brister. I många hänseenden måste dock systemet med näringsförbud sägas ha fungerat. Ett relativt stort antal förbud har meddelats, och lagstiftningen har således i hög grad kommit till praktisk tillämpning. I de allra flesta fall har rättstillämpningen varit utan anmärkning och även tillsynen har på sina håll fungerat väl. Näringsförbudslagstiftningen och intentionerna bakom denna synes ha accepterats hos såväl myndigheter som allmänhet. Inga röster har höjts för ett upphävande av regleringen.

För kommittén har det varit en självklar uppgift att försöka få näringsförbudet att fungera bättre. Framför allt måste problemen med misstänkta överträdelser bemästras. Vidare bör det vara en strävan att förbud kan meddelas snabbare än i dag. Slutligen bör en del brister i lagen undanröjas, inte minst för att öka rättssäkerheten.

Regleringens huvudsakliga uppbyggnad. Syfte. Förutsättningar för förbud

Kommittén konstaterar, att det uppenbarligen föreligger ett behov av förstärkta och effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Vi har gjort en ingående genomgång av fördelar och nackdelar med näringsförbudspåföljden och funnit, att näringsförbud måste anses vara ett lämpligt vapen mot den ekonomiska brottsligheten och även mot vissa andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet. Dock förutsätter detta i hög grad att påföljden kan göras effektiv. Det är därför utomordentligt viktigt att de konstaterade bristerna kan undanröjas eller avsevärt begränsas.

Kommittén är enig om att kravet på konkurs för näringsförbud bör släppas. Visserligen torde under alla förhållanden de flesta förbud komma att meddelas efter det att oegentligheter upptäckts i samband med konkurs, men konkursen bör inte vara något krav. Som nyss sagts medför konkursrekvisitet vissa praktiska och systematiska brister.

Kommittén är vidare enig om att den nuvarande särskilda möjligheten att meddela näringsförbud vid upprepade konkurser bör slopas. Det bör dock sägas, att detta förslag inte är ett uttryck för en mildare syn på oegentligheter i samband med konkurser. Förslaget föranleds i stället av att "flerkonkursfallet" vid en närmare granskning ter sig såväl onödigt som systematiskt svårmotiverat. Härtill kan det få vissa egendomliga effekter.

Kommittén har ingående diskuterat frågan om det för näringsförbud bör erfordras, att vederbörande gjort sig skyldig till brott. Skälen för och emot ett sådant krav finns redovisade på s 194 ff. Kommittén är enig om att man vid förbudsprövningen måste få beakta även andra oegentligheter än sådana som utgör brott. Frågan är om man ska kunna meddela förbud utan att det över huvud taget förekommit någon brottslig handling. Detta är möjligt enligt gällande regler.

Majoriteten föreslår att det inte uppställs något krav på brott. Som skäl för detta har pekats på framför allt det förhållandet, att ett krav på brott kan medföra egendomliga tröskeleffekter. För frågan om näringsförbud kan det då bli helt avgörande om ett mindre brott begåtts, vilket kanske i och för sig vid en samlad bedömning framstår som helt oväsentligt.

Minoriteten (ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner) förordar ett särskilt brottsrekvisit. Man har menat, att ett sådant krav ökar rättssäkerheten. Medan övriga rekvisit enligt minoriteten inte ger regleringen erforderlig stadga, uppnås genom kravet på brott att man i den allmänna rättsuppfattningen får åtminstone ett påtagligt rekvisit för näringsförbud. Minoriteten har också i detta sammanhang betonat, att ett brottsrekvisit medför att utredningen i näringsförbudsärenden kan knytas till en brottsutredning på ett i flertalet fall naturligt sätt.

Majoriteten har menat, att rättssäkerhetsvinsterna med ett brottsrekvisit är mycket begränsade, eftersom de krav som måste ställas för näringsförbud är sådana, att de i själva verket ligger på en mycket högre nivå än som speglas av kravet på brott, särskilt som det av minoriteten inte uppställs något krav på att brottet ska ha viss svårhetsgrad. Härigenom har ett krav på brott enligt majoritetens mening inte heller någon påtaglig betydelse för antalet näringsförbud och således inte heller för de tillsynsresurser som erfordras. Majoriteten har för sin del menat, att kravet på rättssäkerhet måste tillgodoses genom att lagens förutsättningar för näringsförbud görs mera lättolkade och genom att förarbetena ger klarare besked än som i dag är fallet; härigenom kan det uppnås en större enhetlighet i tilllämpningen på en från rättssäkerhetssynpunkt hög nivå.

Majoriteten har, när det gäller resursåtgången, pekat på det förhållandet att näringsförbudsfrågan alltid fordrar extra utredningsresurser om det blir aktuellt att syna sådana förfaranden som inte är brottsliga. Har det bara förekommit ett mindre brott, är polisutredningen om detta enligt vad majoriteten anfört helt otillräcklig för frågan om näringsförbud.

För att uppnå större enhetlighet i tillämpningen och för att undvika att näringsförbud meddelas i annat än mycket allvarliga fall, föreslår kommittén vidare, att det införs en minimitid för näringsförbud, tre år. Ett annat viktigt skäl för att införa en minimitid har kommittén ansett vara, att kortvariga förbud främst leder

till störningar i en rörelse som kan förväntas snart bli återupptagen. Däremot tjänar det knappast till att definitivt avhålla vederbörande från näringsverksamhet. Den nuvarande maximitiden för förbudet, fem år, föreslås bli kvar.

Eftersom det enligt kommitténs förslag inte ska fordras konkurs för näringsförbud, passar bestämmelserna inte i konkurslagen. Med majoritetens ståndpunkt i fråga om kravet på brott hör bestämmelserna inte heller hemma i brottsbalken. Kommittén föreslår därför att reglerna tas in i en särskild lag om näringsförbud. Bestämmelserna om förbud för konkursgäldenär att idka näring under konkursen bör dock behållas i konkurslagen (199 a §).

Syftet med näringsförbud är enligt kommitténs uppfattning närmast att förhindra fortsatt skada. De näringsidkare som genom sina oegentligheter i verksamheten åstadkommer stora skador för borgenärer, konkurrenter, konsumenter, anställda m.fl. kan genom ett näringsförbud hindras att fortsätta med sådan skadlig verksamhet. Ett annat syfte med näringsförbudet är, att denna påföljd ska fungera som en sista utväg att komma till rätta med de personer som ideligen nonchalerar de regler som gäller för näringsverksamhet och som inte kan fås att ta rättelse genom de övriga korrektionsmedel som står samhället till buds. Ytterligare ett syfte är allmänpreventionen. Risken för näringsförbud kan tänkas avhålla vissa näringsidkare från sådana oegentligheter som, om de upptäcktes, skulle kunna rendera ett näringsförbud.

Näringsförbud är en mycket ingripande påföljd, och enligt kommitténs mening bör den användas med stor restriktivitet. Förbud bör sålunda åläggas endast i grava missbruksfall. Det förhållandet att en person från vissa aspekter kan anses "olämplig" som näringsidkare på grund av bristande fallenhet för affärsverksamhet, begränsade förståndsgåvor el.dyl. bör inte kunna föranleda förbud.

Allt som allt innebär kommitténs förslag den principiellt viktiga utvidgningen att näringsförbud kan meddelas som en följd av även andra oegentligheter än sådana som har samband med konkurs. Härmed blir det möjligt att i enstaka fall meddela förbud på grund av grova åsidosättanden av förpliktelser mot exempelvis konsumenter och anställda, vilket enligt dagens regler ibland hindras av kravet på konkurs. Kommitténs inställning är dock, att man i princip först måste ha uttömt övriga sanktionsmöjligheter, innan näringsförbud

ska aktualiseras på grund av åsidosättanden av nu nämnt slag.

I övrigt innebär kommitténs förslag snarast en skärpning av kraven på näringsförbud. Detta kommer delvis till uttryck i en något mer detaljerad lagtext än den nuvarande men främst i motiven. Där preciserar kommittén en inställning till näringsförbudet som i en del hänseenden är betydligt strängare än den som kommer till uttryck i vissa av de domar på näringsförbud som hittills meddelats. Enligt nuvarande regler finns vidare ett visst uttrymme för att ålägga näringsförbud som en följd av "allmän oduglighet". Enligt kommitténs förslag är det, som nyss sagts, klart att detta inte ska vara möjligt.

För näringsförbud ska det enligt kommitténs förslag fordras, enligt 1 §, att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt. Det ska sålunda krävas inte bara att de missförhållanden som förekommit i sig är mycket allvarliga utan också att det vid en samlad bedömning framstår som motiverat att ålägga förbud. Vid den senare prövningen ska beaktas inte bara de oegentligheter som förekommit utan även t.ex. hur verksamheten skötts i övrigt. I lagtexten anges tre omständigheter som domstolen ska ta särskild hänsyn till, nämligen om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. Kommittén har bedömt, att dessa omständigheter typiskt sett är särskilt ägnade att ge en bild av näringsidkaren, av hans inställning till de regler han har att följa och av förekommande missbruk. Därmed är de av mycket stor betydelse för frågan om ett förbud är befogat. De utgör dock inte några ovillkorliga krav för näringsförbud.

Kommittén har i några konkreta exempel angett sin uppfattning i frågan om näringsförbud kan anses motiverat. Se angående dessa exempel s 400 ff.

Den föreslagna regleringen ska, liksom den gällande, endast äga tillämpning på näringsidkare och på vissa personer som i detta sammanhang bör jämställas med näringsidkare. I 2 § anges vilka kategorier som härigenom föreslås falla under regleringen. Bland annat sägs, att den som faktiskt utövar ledningen över näringsverksamhet alltid omfattas. Härigenom träffas bl.a. de personer som håller sig i bakgrunden och vars verksamhet formellt drivs av någon annan, en bulvan. Denna regel överensstämmer i huvudsak med den som i dag

gäller. I kommitténs förslag nämns emellertid också uttryckligen, att den som utåt framstår som ansvarig alltid ska anses som näringsidkare. Härigenom är det helt klart att även bulvanen faller under bestämmelserna och kan drabbas av förbud under förutsättning att skäl i övrigt föreligger för detta.

Kommittén gör en relativt ingående analys av vad som i detta sammanhang ska avses med begreppet "näringsidkare" och vad som bör menas med uttrycket "faktiskt utöva ledningen". Denna analys har också betydelse för frågan om förbudets verkan, d.v.s. frågan om vad man ska vara förbjuden att göra när man ålagts förbud. Vi återkommer därför något till de nämnda uttrycken i det följande.

Ledamoten Ollén har avgett ett särskilt yttrande angående näringsidkarbegreppet.

Verkan av förbud. Problemet med överträdelser. Tillsynen

I 3-5 §§ i kommitténs lagförslag finns regler om vad som är förbjudet att göra för den som ålagts näringsförbud. I första hand är det förbjudet att vara näringsidkare. Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare diskuteras och det konstateras, att man i stort sett får följa den praxis som utvecklat sig i arbets- och socialrättsliga sammanhang. I gränsfall får man fästa stor vikt vid de möjligheter som personen i praktiken haft att åsidosätta de regler som hör samman med näringsverksamhet.

Också näringsidkarbegreppets avgränsning i övrigt diskuteras. För att man ska anses som näringsidkare krävs att verksamheten har ett visst omfång och en viss varaktighet. Här hänvisas till den precisering som gjorts när det gäller bokföringsskyldigheten. Verksamheten ska sålunda avse en följd av affärshändelser och inte bara en enstaka affär. Det ska dessutom vara fråga om en rörelse efter en viss plan.

Något krav på vinstsyfte för att det i detta sammanhang ska anses föreligga näringsverksamhet bör enligt kommittén inte finnas.

Ibland kan det vara tveksamt vem av flera personer i en enskild firma som ska anses som näringsidkare. Enligt kommittén bör den som utåt uppträder som näringsidkare - t.ex. i register och i förhållande till myndigheter i övrigt - alltid anses som sådan. Likaså bör den som har ägarintresse i en enskild firma anses som närings-

idkare, även om han inte utåt sett ansvarar för företaget. Med "ägarintresse" avses i detta sammanhang att vederbörande är den som har den primära rätten till den vinst som verksamheten ger. Däremot bör inte den som faktiskt förestår rörelsen anses som näringsidkare bara på grund av detta.

Ett näringsförbud bör också innebära ett förbud mot att faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet. Detta bör, till skillnad från i dag, gälla oavsett företagsform. Det bör dock enligt kommitténs förslag inte vara förbjudet att inneha en ledande ställning i den meningen att man ansvarar för en viss sektor inom ett företag. Endast den som har den faktiska slutliga bestämmanderätten avses. Härtill kommer dock, att vissa poster precis som i dag bör vara automatiskt förbjudna för den som ålagts näringsförbud. Angående vilka poster som avses, se 3 § i den föreslagna lagtexten.

I betänkandets huvuddel har på s. 263 f intagits några exempel i vilka kommitténs förslag i de nu angivna delarna konkretiserats.

Enligt gällande regler görs undantag från näringsförbudet för sådan verksamhet som berörs av grundlagsskyddade rättigheter. Undantaget för sådan verksamhet bör enligt kommittén behållas i nuvarande utformning. Detta innebär att en grundlagsskyddad verksamhet aldrig kan bli förbjuden på grund av ett näringsförbud.

I dag undantas också jordbruk och skogsbruk från näringsförbudets område. Detta undantag föreslås bli upphävt, främst av det skälet att olika näringsidkarkategorier i princip bör behandlas lika. Kommittén anmärker dock i detta sammanhang, att särskild försiktighet bör iakttas när det gäller bl.a. jordbrukare. Anledningen härtill är att näringsförbud i praktiken ibland kan få karaktär av yrkesförbud.

Som tidigare sagts finns det i dag stora problem att övervaka efterlevnaden av meddelade näringsförbud. Tillsynen fungerar inte som den borde. Det föreligger vidare oklarhet angående när överträdelse av förbud ska anses ske, och bevisproblemen är stora. Vi har ansett det nödvändigt att föreslå regler som avsevärt förstärker möjligheterna att komma till rätta med de överträdelser som i dag misstänks ske i stor omfattning.

När det gäller de rättsliga bedömningarna har som framgått gjorts vissa preciseringar i lagtexten, varjämte det i motiven gjorts en ganska ingående analys för att

underlätta de bedömningar som domstolarna ställs inför. Trots dessa preciseringar kvarstår betydande rättsliga avvägningsproblem. Bevissvårigheterna kvarstår likaså.

Vi har diskuterat om det borde införas en särskild bevisregel för att mildra problemen, antingen en regel om omkastad bevisbörda (presumtion) eller en regel om bevislättnad för åklagaren. En sådan bevisregel kunde verka generellt vid misstänkta överträdelser av näringsförbud eller också bara i vissa fall där det finns särskild anledning att anta att överträdelse sker. Vi har emellertid avvisat tanken på en särskild bevisregel, framför allt därför att en sådan inger starka principiella betänkligheter och innebär en betydande försvagning av rättssäkerheten för den enskilde. Härtill kommer att en bevisregel inte är till någon nytta när det gäller de nämnda rättsliga bedömningssvårigheterna.

Efter att ha vägt olika alternativ mot varandra har vi funnit det mest ändamålsenligt att föreslå en särreglering för sådana fall där det finns särskild anledning att befara överträdelser. Det har visat sig, att så gott som alla misstänkta överträdelser sker på så sätt att en närstående till den dömde tar över företaget och däri "anställer" den som fått näringsförbud. Starka misstankar finns i sådana fall om att det i själva verket rör sig om en skenkonstruktion och att den närstående bara är bulvan för den verklige företagsledaren.

Kommittén har stannat för att föreslå en utvidgning av näringsförbudet för dessa situationer. Vi föreslår således en bestämmelse om förbud för den som ålagts näringsförbud att vara anställd hos vissa närstående personer eller att motta återkommande uppdrag av sådana närstående. Vi är naturligtvis medvetna om att detta är ett mycket kraftigt ingrepp och att det inte i och för sig finns anledning att förbjuda vederbörande att vara anställd hos en närstående. Riskerna för att överträdelser sker i dessa fall och intresset av att näringsförbudet verkligen ska bli effektivt gör emellertid att vi anser förbudet befogat. Samtidigt måste det finnas möjlighet att få dispens från detta "närståendeförbud", då det uppenbarligen kan finnas fall då det inte finns någon som helst anledning att misstänka att överträdelse kommer att ske. Kommittén diskuterar ingående förutsättningarna för dispens i dessa fall. Det uttalas bl.a., att domstolarna bör inta en förhållandevis generös attityd när det gäller dispens från närståendeförbudet. Sådan dispens bör, enligt kommitténs uppfattning, alltid kunna medges i de fall då det inte finns

någon anledning att anta att överträdelse kommer att ske. Så är exempelvis normalt fallet om det rör sig om en anställning i ett företag som sedan lång tid drivits av en närstående utan att den som ålagts förbud haft något med rörelsen att göra.

För möjligheterna att förhindra och upptäcka överträdelser är det vidare av stor vikt att tillsynen effektiviseras. Kommittén har diskuterat hur denna bör organiseras, bl.a. frågan om vilken myndighet som bör anförtros tillsynsuppgiften. Majoriteten anser, att uppgiften även i fortsättningen bör ligga hos de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs (TSM). Här föreligger dock en reservation (ledamöterna Ollén, Olsson och Thörner) till förmån för att uppgiften flyttas över på polisen.

TSM:s tillsynsskyldighet bör gälla hela förbudstiden. TSM har alltså att kontrollera såväl att vederbörande avvecklar pågående engagemang i näringsverksamhet som att han inte startar något nytt. För att kontrollen ska kunna bli effektiv är det av stor vikt att TSM agerar aktivt och söker hålla sig underrättad om personens sysselsättning. Kommittén har bedömt det nödvändigt att TSM ges en möjlighet att kalla vederbörande till förhör och föreslår en regel härom. Uppstår misstankar om att överträdelse sker bör TSM liksom i dag anmäla detta till åklagare. TSM bör enligt kommitténs uppfattning inte själv ha tillgång till några polisiära tvångsmedel. Anser TSM att det finns behov av husrannsakan el.dyl., bör anmälan ske till åklagaren så att polisen får ta över undersökningen.

Enligt kommitténs förslag ska det i skatteregisterlagen tas in en bestämmelse som ger TSM terminalåtkomst till vissa uppgifter i skatteregistret. I denna del föreligger en reservation av ledamoten Ollén.

Även i fortsättningen ska enligt kommitténs förslag ett särskilt näringsförbudsregister föras hos riksskatteverket.

Den som ålagts näringsförbud är skyldig att avveckla sin inblandning i näringsverksamhet i den mån den är förbjuden för honom. I dag föreligger oklarhet om huruvida avvecklingsåtgärder är tillåtna trots näringsförbud. Kommittén föreslår en uttrycklig regel om att näringsförbudet inte ska innebära något hinder mot att avvecklingsåtgärder vidtas. Det bör emellertid gälla en bestämd tidsgräns för avvecklingen. I de fall näringsidkaren har en pågående verksamhet när förbudet meddelas ska därför domstolen bestämma avvecklingstidens

längd. Någon möjlighet att förlänga denna tid finns inte enligt kommitténs förslag. En särskild fråga är vad som ska avses med "åtgärder som är ett led i avvecklingen". Denna fråga diskuteras relativt ingående i motivtexten.

I ett särskilt yttrande har experterna uttryckt den uppfattningen, att utrymme för avveckling bör skapas på så sätt att domstolen vid behov fattar ett särskilt beslut om att förbudet ska gälla från en senare tidpunkt.

Förfarandet. Tillfälligt förbud

Kommittén föreslår inte några ändringar av betydelse när det gäller förfarandet i mål om näringsförbud. Vissa justeringar i jämförelse med gällande regler föranleds därav att bestämmelserna förs ut från konkurslagen. Därjämte föreslår kommittén, att domstolen åläggs att överlämna en särskild underrättelse till den som åläggs förbud. I underrättelsen ska redogöras för innebörden av förbudet.

I fråga om tillfälligt förbud föreslås en ändring i rekvisiten. Enligt gällande lag ska tillfälligt förbud åläggas "om särskilda skäl föranleder det". Detta rekvisit har vållat besvär. Kommittén föreslår att kravet på särskilda skäl tas bort men att tillfälligt förbud bara ska kunna meddelas när det är uppenbart att förbud är befogat. Detta innebär en skärpning i jämförelse med gällande rätt, där det inte över huvud taget uppställs någon förutsättning som avser sannolikheten för att slutligt förbud kommer att meddelas. Skärpningen är föranledd av att det enligt kommitténs uppfattning måste anses utomordentligt olyckligt om tillfälligt förbud meddelas på för lösa grunder. Det har inträffat i några fall att talan om näringsförbud har ogillats sedan tillfälligt förbud först meddelats. Givetvis kan ett obefogat tillfälligt förbud orsaka stora skador för näringsidkaren, och det är därför enligt kommitténs uppfattning motiverat att skärpa förutsättningarna. Å andra sidan är det enligt kommittén av mycket stor vikt att tillfälliga förbud meddelas så snart som möjligt i de fall förbud verkligen är befogat. Åklagare och polis bör därför så snart som möjligt pröva om förutsättningar för tillfälligt förbud föreligger.

I de regler om förfarandet som föreslås finns ingen som är ägnad att öka snabbheten i förfarandet. Snarare innebär den föreslagna ändringen beträffande tillfälligt förbud en risk för ytterligare förseningar i vissa fall. Kommittén har tvingats konstatera, att det inte

går att införa regler som ökar snabbheten utan att andra intressen därmed blir lidande på ett oacceptabelt sätt. Desto viktigare är det då att polis och åklagare kan agera snabbt och att nuvarande ärendebalanser när det gäller ekonomisk brottslighet kan minskas avsevärt. Från de aspekter kommittén främst har att beakta är det utomordentligt viktigt att polis och åklagare får tillräckliga resurser för arbetet och att alla möjligheter till effektiviseringar tillvaratas. Som tidigare sagts bör frågan om tillfälligt förbud prövas så snart som möjligt. För att näringsförbudspåföljden ska fungera på ett acceptabelt sätt är det mycket viktigt att ärendena förs fram raskt.

Dispens

Enligt gällande regler får, om särskilda skäl föreligger, en viss verksamhet undantas från näringsförbudet. Denna regel behålls i kommitténs förslag. I den föreslagna lagtexten (10 §) benämns undantaget "dispens". Enligt förslaget ska det också finnas möjlighet att få dispens från det tidigare omtalade "närståendeförbudet". Dispens kan beviljas både i samband med att näringsförbud åläggs och efter en senare gjord ansökan. Förutsättningarna för dispens diskuteras relativt ingående i betänkandet.

I dag finns ingen särskild regel om återkallelse av dispens. Kommittén föreslår att en sådan införs. Återkallelse ska enligt denna få ske, om näringsidkaren "åsidosätter vad som åligger honom i verksamheten". Återkallelse kan också ske vid överträdelse av näringsförbud (14 § 3 st).

Enligt de gällande bestämmelserna finns också en möjlighet att helt häva ett näringsförbud. Denna möjlighet bör enligt kommittén upphävas. Enligt kommitténs uppfattning kan det inte gärna finnas någon situation där det kan vara befogat att helt häva förbudet. Dispensmöjligheten torde tillgodose de behov som kan finnas. Dessutom torde det vara möjligt att upphäva förbudet genom nåd, om exceptionella omständigheter av oförutsett slag inträffar.

I 11 § finns regler om förfarandet i mål om dispens. I jämförelse med gällande rätt har gjorts ett par mindre tillägg och justeringar i lagtexten.

Sanktioner vid överträdelse av förbud

Regeln om överträdelse av näringsförbud (14 §) är oförändrad i jämförelse med gällande rätt såvitt som på att det gjorts ett tillägg angående möjligheten att återkalla dispens. Detta innebär att straffet för överträdelse är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare kan förbudet förlängas. Förlängning får ske med högst fem år.

Den stora förändringen när det gäller överträdelsebrottet har vi berört tidigare. Gränserna för brottet påverkas sålunda en del genom de ändringar som föreslås i reglerna om förbudets verkan.

I 15 § föreslås en särskild regel för det fall att det blir aktuellt att ålägga ett nytt förbud medan ett gammalt gäller. Åläggs ett nytt förbud ska enligt denna regel det gamla upphävas.

Övergångsbestämmelser och preskription

Kommittén föreslår, att äldre bestämmelser ska tillämpas, om talan väckts före ikraftträdandet. Vidare ska det inte vara möjligt att ålägga förbud enligt de nya reglerna om samtliga de oegentligheter som åberopas inträffat före den tidpunkt då reglerna trätt i kraft. Under en övergångstid på ett år ska dock talan kunna väckas om förbud enligt de gamla bestämmelserna.

Om talan väcks enligt de nya reglerna ska det enligt kommitténs uppfattning vara möjligt att beakta även sådana oegentligheter som inträffar före ikraftträdandet. Härmed sammanhanger att det inte föreslås någon preskriptionstid när det gäller näringsförbud. I princip ska det alltså vara möjligt för domstolen att ta hänsyn även till mycket gamla missförhållanden som vederbörande har på sitt samvete. Oegentligheter som ligger många år tillbaka i tiden bör dock, enligt kommitténs mening, inte tillmätas någon betydelse annat än undantagsvis och marginellt. Det bör över huvud taget inte komma i fråga att ålägga näringsförbud enbart som en följd av missförhållanden som ligger många år tillbaka i tiden. Detta gäller alltså även om de i och för sig inträffat efter ikraftträdandet av de nya reglerna.

SUMMARY

Current law. The Committee's task

In Sweden there prevails in practice freedom of commerce. Everyone has a fundamental right to pursue a trade. An exception from this freedom of commerce is, however, operations for which special licensing rules have been considered necessary. Consideration for life, health, security, personal privacy and large financial interests has warranted restrictions on the freedom of commerce in certain sectors, e.g. in the trade in pharmaceuticals, alcohol, inflammable products and firearms, as well as banks and debt collection and credit information agencies. The risk also of criminality has in certain sectors warranted the imposition of special requirements for obtaining a licence, as also when a manifest need for protection of consumers has been considered to exist.

Certain trades (Swedish "näringar") are thus excepted from the freedom of commerce. Certain persons, too, are excepted. Citizens from other than Nordic countries must have a special trade licence and a person in bankruptcy may not pursue a trade so long as the bankruptcy proceeds. The law of bankruptcy, furthermore, provides the means for a court, by special decision, to order prohibition of trade (Swedish 'näringsförbud') for a person declared bankrupt or - if a juridical person - his representative. Such a prohibition does not cease to apply after termination of the bankruptcy but continues in force during a period decided by the court, which may be maximally five years. The prohibition implies that the person concerned is deprived of all right to pursue a trade, whether as private or juridical person. It covers all forms of trade, but the court has the possibility to allow limited exceptions. Infringement of a trade prohibition is punished by imprisonment or fine. The prohibition can also be prolonged for a maximum of five years.

The Prohibition of Trade Committee has been commissioned to review the provisions of the law of bankruptcy concerning prohibition of trade and to examine whether it is appropriate to extend their field of application to allow prohibition also in cases unconnected with bankruptcy. The Committee has in this context had the task of making a broad investigation of the different effects of prohibition of trade and to investigate whether the prohibition sanction is an effective means in the struggle against economic crime and other improper proceedings in conjunction with

trade. One step in this investigation has been a perusal of the application of the present rules and of the experience gained since they entered into force rather less than four years ago, on 1 July 1980. During this period barely 150 trade prohibitions have been ordered.

Evaluation of the present regulations

The Committee's investigation has revealed certain problems and defects. The perhaps most serious problem has been the control over the persons prohibited from trade. This has not functioned as would be desirable. The supervisory responsibility lies with the enforcement offices, which are the supervisory authorities in bankruptcy. Some of these offices have exercised active and well functioning control. Others have dealt less satisfactorily with their supervisory task. In many places they had no knowledge whatsoever as to whether the persons concerned had obeyed the prohibition or not.

In a large number of cases there has been suspicion of transgression of the prohibition. Thus several of the persons on whom prohibition had been imposed have continued operations in the same firms as before, with the mere difference that someone else had taken over the formal management. Whether that person had also taken over the factual management has been difficult to decide. On many occasions there was strong suspicion that it was in reality a matter of a dummy owner. As far as the Committee knows, however, prosecution for infringement has been instituted only against three persons. Otherwise, according to the information the Committee received, the difficulties of investigation and proof have been considered so great as to preclude an attempt to corroborate infringement. The difficulties of proof are manifestly a great problem in this context. Another problem is the uncertainty that has existed as to where the boundary-line runs between permissible and impermissible acts for a person prohibited from trade.

There has thus been a lack of effectiveness in the supervision and in the means to prosecute infringements. In another respect as well there has been reason to complain of inefficacy, namely in the rapidity of the procedure. It took, on average, one year from the bankruptcy decision until a trade prohibition was pronounced. In 10 % of the cases it took more than two years. The main reason for the delay seems to have been that police and prosecutors had large backlogs of cases pending in the field of economic crime.

Another defect, though less serious, is in the application of the law. This has varied greatly and certain errors have occurred. Prohibition of trade for a lengthy period has been imposed in some cases though the circumstances were hardly so grave as to be referable to the "gravely illoyal" that the legislator had in mind. In other judgments the period of prohibition was relatively short though the criminality had been on an extremely extensive scale. In one case this meant that the prohibition period had almost expired before the offender had served the term of imprisonment to which he was sentenced. In two cases prohibition of trade was imposed in direct opposition to the provisions of the law. There are also several examples of judgments in which the manner of notifying the prohibition period caused lack of clarity or which were directly erroneous.

These problems relating to application of the law have to some extent been due to difficulties of interpretation of the law and to the comparatively little guidance given in the exposition of reasons. By way of example, the courts had had great difficulties in interpreting the stipulation "special reasons" (§ 199 b, third paragraph, and § 199 g, first paragraph). This stipulation has to a large extent come to lack any real content. Furthermore the requirement of connection with bankruptcy has led to strange effects, among which that it has been possible to take note only of improper proceedings that have occurred in a business terminating in bankruptcy. Incongruities relating to another enterprise could not be considered even if they appeared extremely relevant for the question of prohibition of trade.

Another unclear point in the law has been mentioned above. There have been great difficulties in deciding what is permissible and what impermissible for a person prohibited from trade. It has consequently been difficult to decide when an infringement has occurred. Both effectiveness and the security afforded by the law have suffered. A defect in the legislation may also be said to be the lack of clarity as to the extent to which a person prohibited from trade is entitled to continue to operate his business for winding-up purposes. The duties and rights of the supervisory authorities, finally, have been unclear.

There have thus been considerable problems and defects. In many respects, however, the system of prohibition of trade must be said to have functioned. A fairly large number of prohibitions have been imposed and the legis-

lation has thus to a high degree come into practical use. In the great majority of cases the application of the law has been unobjectionable and in some places the supervision as well has functioned well. The prohibition-of-trade legislation and the intentions underlying it appear to have been accepted both by authorities and the public. No voice has been raised for its abolition.

For the Committee it has been a self-evident task to attempt to get the prohibition of trade to function better. Above all, the problems of suspected infringements must be overcome. It should also be a striving that prohibition can be ordered more quickly than is done today. Some defects in the law, finally, should be eliminated, not least in order to enhance the legal rights of the individual.

Main structure of the legislation. Purpose. Prerequisites for prohibition

The Committee recognizes that there is manifestly a need for reinforced and more effective measures against economic crime. We have made a thorough study of the advantages and disadvantages in the prohibition-of-trade sanction and found that it must be considered an appropriate weapon against economic crime and also against certain other incongruities that occur in trade. But this presupposes to a high degree that the sanction can be made effective. It is therefore extremely important that the defects found can be eliminated or greatly limited.

The Committee is unanimous that the requirement of bankruptcy for prohibition of trade should be abandoned. Admittedly, most prohibitions will under all circumstances be ordered after improper proceedings have been discovered in conjunction with bankruptcy, but bankruptcy should not be a requirement. As already stated, the bankruptcy stipulation involves certain practical and systematic drawbacks.

The Committee is also unanimous that the present special possibility of ordering prohibition of trade in the event of repeated bankruptcies should be abolished. It should be stated, however, that this proposal does not reflect a more lenient view of improper proceedings in conjunction with bankruptcy. It is occasioned, instead, by the fact that, on closer analysis, the "multibankruptcy case" appears both unnecessary and systematically difficult to justify. In addition it may have some strange effects.

The Committee has thoroughly discussed the question whether, for prohibition of trade, it should be required that the person has been guilty of crime. The reasons for and against such a requirement are presented on p. 194 et seq. The Committee is unanimous that, when con sidering prohibition, other improper proceedings than such as constitute crime must receive attention. The question is whether prohibition should be imposable without any crime at all having occurred. This is possible under the present rules.

The majority propose that no requirement of crime be stipulated. As reason for this they have pointed, above all, to the fact that a requirement of crime can have strange threshold effects. For the question of prohibition of trade it may then be entirely decisive whether a minor crime has been committed which perhaps in itself, in a general assessement, appears entirely insignificant.

The minority (the members Ollén, Olsson and Thörner) recommend a special crime stipulation. They consider that such a requirement increases the legal security of the individual. Whereas, according to them, the other stipulations do not give the legislation the necessary consistency, the requirement of crime ensures that in the general conception of justice there is at least a palpable stipulation for prohibition of trade. In this context the minority have also emphasized that, with a crime stipulation, the investigation in prohibition-of-trade cases can be linked to a crime investigation in a natural way in the majority of instances.

The majority's opinion is that the gains in legal security of the individual through a crime stipulation are very limited, since the requirements that must be imposed for prohibition of trade are such that in actual fact they are on a much higher level than is reflected by the requirement of crime, especially as the minority impose no requirement that the crime shall be of a given severity. Nor would a requirement of crime, in the majority's opinion, then have any pronounced significance for the number of prohibitions of trade, nor accordingly for the supervisory resources required. The majority consider that the legal rights of the individual must be secured by making the prerequisites laid down in the law for prohibition of trade more easily interpreted and by clearer instructions in the exposition of reasons than is the case today; in this way a greater uniformity in application can be attained with a high level of legal security of the individual.

As regards resources, the majority have pointed to the fact that the question of prohibition of trade always requires extra investigational resources if it is a matter of examining proceedings which are not criminal. In the event of a minor crime a police investigation is altogether insufficient, the majority say, for the question of prohibition of trade.

To attain greater uniformity in application and to avoid an order of prohibition of trade in other than very serious cases, the Committee also proposes the introduction of a minimum period of three years' prohibition of trade. Another important reason for a minimum period, the Committee considers, is that a brief prohibition mainly leads to disturbances in a business which may be expected soon to be resumed. On the other hand it hardly serves definitely to deter the offender from trade. It is proposed that the present maximum period of five years be retained.

As, according to the Committee's proposal, bankruptcy shall not be required for prohibition of trade, the regulations do not fit into the law of bankruptcy. Nor, with the majority's standpoint concerning the crime requirement, do they have a place in the Penal Code. The Committee therefore proposes that the rules be contained in a special Prohibition of Trade Act. The prohibition for a person declared bankrupt to pursue a trade during the bankruptcy, however, should be retained in the Bankruptcy Act (§ 199 a).

The chief purpose of prohibition of trade should be, in the Committee's opinion, to prevent further loss. Traders who, through improper proceedings, cause heavy losses to creditors, competitors, consumers, employees and others can, by prohibition of trade, be prevented from continuing such damaging activities. Another purpose is that this sanction should function as a last resort for getting to grips with persons who constantly disregard the rules governing trade and cannot be induced to acquiesce through the other corrective means available to society. A third purpose is general deterrence. The risk of prohibition of trade may conceivably deter certain traders from improper proceedings which, if discovered, might lead to prohibition of trade.

Prohibition of trade is a very severe sanction and, in the Committee's opinion, should be used with great restrictivity. Prohibition should be imposed only in grave cases of malpractice. The fact that a person from certain aspects may be regarded as "unfit" as entrepreneur (Swedish "näringsidkare") owing to lack of

aptitude, limited intellectual powers or the like, should not be a reason for prohibition.

All in all, the Committee's proposal entails the basically important extension of the sanction that prohibition of trade can be ordered as a result also of other improper proceedings than such as are associated with bankruptcy. It would thus become possible in individual cases to order prohibition owing to gross disregard of obligations to, for example, consumers and employees, which according to the present rules is sometimes prevented by the requirement of bankruptcy. The Committee's attitude is, however, that the other means of sanction must first in principle have been exhausted before prohibition of trade comes into consideration owing to disregard of this kind.

In other respects the Committee's proposal entails a tightening up of the prohibition-of-trade requirements. This comes partly to expression in a rather more detailed text than in the present law, but principally in the exposition of reasons. In the latter the Committee explicitly defines an attitude to prohibition of trade which in some respects is considerably stricter than that expressed in some of the judgments so far ordering prohibition of trade. Under the present rules, furthermore, there is some scope for imposing prohibition of trade in consequence of "general incapability". In the Committee's proposal, as already noted, it is clearly stated that this shall not be possible.

For prohibition of trade it shall be required, according to § 1 of the Committee's proposal, that the entrepreneur has grossly disregarded his obligations as entrepreneur and that prohibition is besides warranted from a general point of view. It shall thus be required not only that the incongruities in themselves are very serious but also that, in a general assessment of the situation, it appears warranted to impose prohibition. In the later examination consideration must be given not only to the improper proceedings that have occurred but also, for example, to how the business has been managed in other respects. The text of the law sets forth three circumstances to which the court shall pay special attention, namely whether the malpractice has been systematic, whether it has inflicted substantial loss, and whether it has continued after the offender has been sentenced for crime in trading operations. The Committee has judged that these circumstances, typically, are specially calculated to give a good picture of the entrepreneur, of his attitude to the rules he is to follow, and of the malpractice that had occurred.

They are thus of very great significance for the question whether prohibition is warranted. They are not, however, necessary prerequisites for prohibition to be ordered.

The Committee has in a few concrete examples indicated its views as to whether prohibition of trade can be considered warranted. These are presented on p. 400 et seq.

The proposed legislation, like the present, is applicable only to entrepreneurs and to certain persons who in this context should be equated with entrepreneurs. The categories which, it is suggested, should be subject to the legislation are set out in § 2. It is stated, inter alia, that the person who exercises the factual management of an enterprise is always subject to the legislation. This covers, among others, the persons who remain in the background and whose operations are formally performed by another, a dummy. This rule accords essentially with that in force today. The Committee's proposal, however, expressly states also that whoever appears as the person responsible in relation to external parties shall always be regarded as entrepreneur. It is thus entirely clear that the dummy as well is subject to the regulations and can be prohibited from trade provided that cause exists in other respects.

The Committee makes a fairly detailed analysis of what in this context shall be meant by the term "entrepreneur" and the expression "exercise the factual management". This analysis also has a significance for the question of the effect of prohibition, i.e. the question what a person shall be prohibited from doing when a prohibition has been imposed. We shall therefore revert to these expressions in the sequel.

One member, Ollén, has submitted a separate statement on the term "entrepreneur".

Effect of prohibition. The problem of infringements. Supervision

§§ 3-5 of the Committee's draft law contains rules governing what a person on whom a prohibition of trade has been imposed is prohibited from doing. In the first place he is prohibited from being an entrepreneur. The boundary-line between entrepreneur and employee is discussed and it is concluded that the practice should largely be followed that has evolved in the fields of labour and social legislation. In borderline cases

great attention must be attached to the possibilities the person had had to disregard the rules associated with trade.

The delimitation of the concept of entrepreneur in other respects is also discussed. To be considered an entrepreneur the operations must be on a certain scale and of a certain duration. Here reference is made to the definition drawn up for the bookkeeping obligation. The operations shall thus relate to a sequence of business events and not merely to a single deal. It must also be a matter of a business in accordance with a given plan.

In the Committee's opinion there should be no requirement of a profit-making purpose for the person to be considered an entrepreneur.

It may sometimes be doubtful who of several persons in a private firm shall be considered as entrepreneurs. According to the Committee the person who outwardly acts as entrepreneur - e.g. in registers and in relation to public authorities - should always be considered as such. Likewise the person who possesses a proprietary interest in a private firm should be considered to be an entrepreneur even if outwardly he is not answerable for the firm. By "proprietary interest" is meant in this context that the possessor thereof has the primary right to the profit yielded by the business. On the other hand the person who has the factual management of the business should not be regarded as entrepreneur on that ground alone.

A prohibition of trade should also comprise a prohibition against the exercise of the factual management of the trading operations. This, in contradistinction to the situation today, should apply regardless of the form of enterprise. But, according to the Committee's proposal, it should not be prohibited to hold a leading position in the sense of being responsible for a certain sector of a firm's business. The prohibition should relate only to the person who has the factual final right of decision. In addition, however, just as today, certain posts should be automatically prohibited for a person prohibited from trade. Such posts are set forth in § 3 of the draft law.

On p. 263 et seq. the report contains some examples which concretize the Committee's proposals in these respects.

Under current rules an exception from prohibition of trade is made for such operations as are covered by constitutionally protected rights. The exception for such operations should, according to the Committee, be retained in its present form. This means that a constitutionally protected business can never be subject to prohibition of trade.

Today agriculture and forestry are also excepted from prohibition of trade. It is suggested that this exception be annulled, chiefly on the ground that different categories of entrepreneurs should be treated alike. The Committee notes in this context, however, that special caution should be observed in the case of farmers among others. The reason for this is that in practice prohibition of trade may sometimes assume the character of prohibition to exercise a profession .

As earlier noted, there are today great problems in the supervision of compliance with orders for prohibition of trade. The supervision does not function as it should. There is also a lack of clarity as to when an infringement of prohibition shall be considered to take place and the problems of proof are difficult. We have considered it necessary to suggest rules that greatly augment the means for getting to grips with the infringements that today are suspected to occur on a wide scale.

As regards strictly judicial examination certain more precise definitions have been introduced in the text of the law, and the exposition of reasons contains a fairly detailed analysis in order to assist in the examination the courts have to make. Despite this there remain considerable problems in deciding on the merits of a particular case. There remain also the difficulties of proof.

We have discussed whether an evidential rule should be introduced to alleviate the problems, either a reversal of burden of proof (presumption) or relief in the burden of proof for the prosecutor. Such an evidential rule could have a general effect in the event of suspicion of infringement of prohibition of trade or merely in certain cases in which there is special reason to assume infringement. We have, however, rejected the idea of a special evidential rule, particularly because we entertain grave misgivings about its desirability in principle and because it would entail a considerable

weakening of the legal rights of the individual. Furthermore a rule of proof is of no value as regards the said difficulties of strictly judicial examination.

After weighing up various alternatives we considered it most appropriate to suggest a special rule for cases when there is particular reason to apprehend infringement. It has proved that practically all suspected infringements have the form that a close relative of the offender takes over the firm and "employs" in it the person prohibited from trade. There are strong suspicions in such cases that in actual fact it is a phantom construction and that the relative is merely a dummy for the real manager.

The Committee has decided to suggest an extension of prohibition of trade for these situations. We therefore propose that a person prohibited from trade be prohibited from employment with certain closely related persons and from receiving recurrent commissions from such persons. We are naturally aware that this is a very severe measure and that in et per se there is no reason to prohibit the offender from being employed by a close relative. But owing to the risk of infringement in such cases, and to the interest in ensuring that the prohibition of trade is really as effective as possible, we consider the measure justified. At the same time there must be means to obtain exemption from this "relationship prohibition", as there may manifestly be cases when there is no reason whatsoever to expect that infringement will occur. The Committee discusses in detail the prerequisites for exemption in these cases. It states, inter alia, that the courts should adopt a comparatively generous attitude in allowing exemption from the relationship prohibition. Such exemption should, in the Committee's opinion, always be permissible in cases when there is no reason to assume that infringement will occur. This is normally so, for example, in the case of employment in a firm which for a long time has been run by a close relative without the offender having had anything to do with the business.

For prevention and discovery of infringement it is also of great importance to render the supervision more effective. The Committee has discussed how this should be organized, including the question as to which should be the supervisory authority. The majority consider that the latter should continue to be the enforcement offices, which are supervisory authorities in bankruptcy (in Swedish abbreviated TSM). Here, however, there is a reservation (the members Ollén, Olsson and Thörner) in favour of transferring the responsibility to the police.

TSM's supervisory duty should apply during the entire prohibition period. TSM thus has to supervise both that the offender winds up present engagements in trade and that he does not start anything new. For the supervision to be effective it is very important that TSM actively attempts to keep informed about the person's occupations. The Committee has considered it necessary that TSM be enabled to summon the person for interrogation and suggests a rule to this effect. If suspicion of infringement arises TSM should, as today, notify the fact to a prosecutor. In the Committee's opinion TSM should not itself have access to coercive police measures. If TSM considers that there is a need for house-visitation or the like, it should notify a prosecutor so that the police take over the investigation.

The Committee proposes that the Tax Register Act should include a regulation that gives TSM terminal access to certain data in the tax register. In this regard Ollén makes a reservation.

The Committee also proposes that the National Tax Board continue to keep a special register of prohibitions of trade.

A person prohibited from trade is obliged to wind up his engagement in trading operations insofar as they are prohibited for him. Today there is lack of clarity as to whether winding-up measures are allowed despite prohibition of trade. The Committee proposes an express rule to the effect that prohibition of trade shall not entail any obstacle to winding-up measures. There should, however, be a specific time limit for these measures. In cases when the entrepreneur has operations in progress when prohibition is ordered, therefore, the court shall determine the length of the winding- up period. If nothing else is said the period shall be two weeks. No possibility of prolonging this period exists according to the Committee's proposal. A special question is what shall be meant by "measures that are a step in the winding up". This question is discussed in fairly great detail in the exposition of reasons.

In a separate statement the experts have expressed the view that the right to take winding-up measures should be determined by the court in a separate decision ordering that the prohibition enter into force at a later time.

The procedure. Temporary prohibition

The Committee proposes no changes of significance concerning the procedure in prohibition-of-trade cases. Certain adjustments in comparison with the present rules are necessitated by the fact that they are removed from the Bankruptcy Act. The Committee also suggests that the court be enjoined to deliver to a person prohibited from trade a special notification setting forth the exact particulars of the prohibition.

As regards temporary prohibition a change in the stipulations is proposed. Under current law a temporary prohibition is imposed "if special reasons so dictate". This stipulation has caused trouble. The Committee suggests that the "special reasons" requirement be eliminated but that temporary prohibition shall be orderable only when it is manifest that the prohibition is warranted. This entails a greater stringency in comparison with present law, which contains no assumption concerning the probability of a final prohibition being ordered. The reason for this greater stringency is that, in the Committee's view, it must be considered extremely undesirable that temporary prohibition be ordered on too flimsy grounds. It has happened in some cases that an action for prohibition of trade has been dismissed after temporary prohibition had first been ordered. An unwarranted temporary prohibition can, of course, cause great damage to the entrepreneur and therefore, in the Committee's opinion, there is reason to tighten up the prerequisites for this sanction. On the other hand the Committee considers it very important that temporary prohibition be ordered as soon as possible in cases when prohibition is really warranted. Prosecutor and police should therefore, as early as possible, consider whether prerequisites for temporary prohibition exist.

In the procedural rules that are suggested there is none that is calculated to increase the quickness of the procedure. The proposed amendment concerning temporary prohibition entails, rather, a risk of additional delay in certain cases. The Committee has been forced to recognize that rules which speed up the procedure cannot be introduced without unacceptable prejudice to other interests. It is all the more important then that police and prosecutor act quickly and that the present backlogs of economic crime cases pending can be greatly reduced. From the aspects of which the Committee has mainly to take note it is extremely important that police and prosecutors have

sufficient resources and that all means for greater efficacy are made use of. As earlier stated, the question of temporary prohibition should be raised as soon as possible. For the sanction of prohibition of trade to function in an acceptable way it is very important that the cases are brought up with all promptitude.

Exemption

Under current rules, if special reasons exist, a certain form of trade may be exempted from prohibition. The Committee proposes that this rule be retained (§ 10 in the draft law). According to the proposal there shall also be means to obtain exemption from the prohibition against exployment by a close relative. Exemption can be granted both in conjunction with an order of prohibition of trade and after submission of a later application. The conditions for exemption are discussed in comparatively great detail in the report.

Today there is no special rule governing withdrawal of exemption. The Committee proposes that such a rule be introduced, under which exemption may be withdrawn if the entrepreneur "disregards his obligations in his business". Exemption may also be withdrawn in the event of infringement of prohibition of trade (§ 14, third paragraph).

Under current regulations there is also a possibility entirely to annul a prohibition of trade. This possibility should in the Committee's opinion be abolished since there can hardly be a situation in which entire annulment of a prohibition can be warranted. The exemption rule should provide for the needs that may exist. It should also be possible to abolish a prohibition by pardon if exceptional circumstances of an unforeseen kind occur.

§ 11 contains rules governing the procedure in exemption cases. In comparison with present law a couple of minor addenda and adjustments have been made.

Sanctions against infringement of prohibition

The rule concerning infringement of prohibition of trade (§ 14) is unchanged in relation to present law except for an addendum providing for withdrawal of exemption. This means that the penalty for infringement is imprisonment for at most two years or, if the crime is a minor one, a fine or imprisonment for at most six months. The prohibition can also be prolonged for at most five years.

The major change as regards the crime of infringement we have touched upon earlier. The criminalized area is thus extended in some degree through the amendments proposed in the rules governing the effect of prohibition.

In § 15 a special rule is proposed for the event that it becomes necessary to impose a new prohibition while a previous one is in force. If a new prohibition is imposed under this rule the previous one shall be abolished.

Interim regulations and statutory limitation

The Committee proposes that earlier regulations shall apply if an action is brought before the new ones come into force. Furthermore it shall not be possible to impose prohibition under the new rules if all of the improper proceedings cited occurred before the date when the rules entered into force. During an interim period of one year, however, an action may be brought for prohibition under the earlier regulations.

If an action is brought under the new rules it should, in the Committee's opinion, be possible to take note also of improper proceedings which occurred before they came into force. This stems from the fact that no time limit is proposed; thus it is possible for a court to take into consideration also very old incongruities. Improper proceedings occurring many years previously, however, should be ascribed no significance other than exceptionally and marginally. It should be out of the question to impose prohibition of trade solely on account of incongruities occurring many years previously. This applies, accordingly, even if they actually occurred after the new rules came into force.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. FÖRSLAG TILL LAG OM NÄRINGSFÖRBUD

Härigenom föreskrivs följande

Åläggande av förbud

1 §
Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

2 §
Med enskild näringsidkare jämställs vid tillämpning av 1 § bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i aktiebolag. Detsamma gäller den som eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen även om den inte bedriver näringsverksamhet.

Den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma skall alltid anses som näringsidkare.

Verkan av förbud

3 §
Den som ålagts näringsförbud har inte rätt att idka näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett handelsbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, eller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Inte heller får han eljest faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet

eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näring.

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

4 §
Den som ålagts näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning att denne enligt 2 § skall jämställas med enskild näringsidkare.

Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon.

5 §
Den som ålagts näringsförbud får under en begränsad avvecklingstid fortsätta sådan verksamhet eller inneha sådan befattning som är förbjuden för honom enligt 3 och 4 §§. Han får dock inte vidta andra åtgärder än sådana som är ett led i avveckling av verksamheten eller befattningen. Om inte domstolen bestämmer annat när förbudet åläggs, måste avvecklingen vara avslutad två veckor från det att förbudet börjat gälla.

Förfarandet

6 §
Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om annat inte föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år.

Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas i fråga om näringsförbud.

7 §
Om det är uppenbart att näringsförbud är befogat, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

Fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Innan ett tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han erinras om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud skall gälla omedelbart. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

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

Om tillfälligt förbud meddelats i samband med dom får högre rätt omedelbart förordna, att förbudet inte skall gälla.

8 §
Om rätten meddelar tillfälligt näringsförbud, skall den utsätta en tid inom vilken talan enligt 6 § skall väckas, om inte sådan talan redan har väckts. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms oundgängligen behövligt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Om talan enligt 6 § inte har väckts inom den föreskrivna tiden och det inte heller har kommit in en framställning om förlängning av tiden, skall beslutet om tillfälligt näringsförbud omedelbart hävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om annars skäl för det tillfälliga näringsförbudet inte längre föreligger. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

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

9 §
I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas skall rätten till den förbudet gäller överlämna en särskild underrättelse, i vilken redogörs för innebörden av förbudet.

Rätten skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som enligt 13 § har att svara för tillsynen.

Dispens

10 §
Om det finns särskilda skäl får den som ålagts näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning eller visst uppdrag.

Dispens från förbud enligt 3 § får återkallas, om den som meddelats förbud åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen.

I 14 § tredje stycket finns bestämmelser om återkallelse av dispens vid överträdelse av näringsförbud.

11 §
Fråga angående dispens får prövas, förutom i samband med dom eller i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud, efter senare gjord ansökan. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Åklagaren har ställning som motpart till sökanden.

Mål om dispens tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar. Har rätten beslutat, att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att de redan gjort detta.

Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Målet tas upp av den tingsrätt som meddelat dispensen. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Tillsyn

12 §
Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

13 §
Det åligger de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att göra anmälan till åklagaren vid misstanke om överträdelse.

Tillsynsmyndigheten får hålla förhör med den som ålagts näringsförbud.

Rätt tillsynsmyndighet är den inom vars område den person som ålagts näringsförbud är bosatt. Tillsynsmyndigheternas områden motsvarar domkretsarna för tingsrätterna enligt uppräkningen i förordningen (1979:755) om tillsynsmyndighet i konkurs.

Överträdelse av förbud m.m.

14 §
Den som överträder ett näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

Vid överträdelse får dispens som meddelats med stöd av 10 § återkallas.

15 §
Om den som har näringsförbud åläggs ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

---

1. Denna lag träder i kraft den

2. Näringsförbud får meddelas med tillämpning av lagen om näringsförbud endast om det efter lagens ikraftträdande förekommit sådana grova åsidosättanden som sägs i 1 §.

3. Har talan om näringsförbud väckts före ikraftträdandet av den nya lagen, skall äldre bestämmelser tillämpas. Har talan väckts efter ikraftträdandet men före den , får näringsförbud åläggas med tillämpning av äldre bestämmelser, om föreskriften i 2. medför att förbud inte kan meddelas enligt lagen om näringsförbud. Vad nu sagts gäller även talan om tillfälligt förbud.

4. När näringsförbud meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall dessa bestämmelser gälla angående verkan av förbudet. Vid överträdelse av näringsförbud som skett efter ikraftträdandet skall dock alltid 14 § i lagen om näringsförbud tillämpas.

2. FÖRSLAG TILL LAG OM ÄNDRING I KONKURSLAGEN (1921:225)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurslagen (1921:225)[1]

dels att 199 b-d och 199 f-j §§ skall upphöra att gälla,

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

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	55 §[2]
Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om	Förvaltaren skall så snart ske kan upprätta skriftlig berättelse om boets tillstånd, så ock om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. I berättelsen skall upptagas en översikt över tillgångar och gäld av olika slag ävensom särskilt anmärkas, huruvida förhållande har förekommit som kan föranleda återvinning till konkursboet och huruvida skälig anledning förefinnes till antagande, att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Förefinnes anledning till antagande, som nyss sagts, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senare året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, varde i berättelsen tillika anmärkt, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts, och skall i sådant fall vid berättelsen fogas den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om

1 Senaste lydelse av

199b §	1980:264	199g §	1980:264
199c §	-"-	199h §	-"-
199d §	-"-	199i §	-"-
199f §	-"-	199j §	-"-

2 Senaste lydelse 1980:264.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.	denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 2 § lagen (0000:00) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt 1 § nämnda lag kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

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

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.	Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 2 § lagen (0000:00) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt 1 § nämnda lag kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

185 b §[3]

I fråga om förvaltarens allmänna åligganden äga 51, 51 a och 52 §§, 53 § första stycket, 57 §, 58 § första och andra styckena samt 60 § andra stycket motsvarande tillämpning. Vidare äger 54 § motsvarande tillämpning.

3 Senaste lydelse 1980:264.

Nuvarande lydelse

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

Föreslagen lydelse

Förvaltaren skall lämna konkursdomaren och tillsynsmyndigheten skriftlig uppgift om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de kunnat utrönas. Samtidigt skall anmärkas, om det har förekommit förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet och om det finns skälig anledning antaga att gäldenären gjort sig skyldig till gäldenärsbrott. Finns anledning till sådant antagande, skall grunden därför angivas. Om gäldenären är eller under det senaste året före konkursansökningen varit bokföringsskyldig, skall vidare anmärkas, vilket bokföringssystem han har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts. I sådant fall skall samtidigt den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen ingivas. Finns det skälig anledning till antagande att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 2 § lagen (0000:00) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt 1 § nämnda lag kan meddelas, skall även det angivas jämte grunden för antagandet.

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

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

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 199 b § har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt samma paragraf kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.	Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för att ha gjort sig skyldig till gäldenärsbrott, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare därom och därvid angiva grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för annat brott av ej ringa beskaffenhet, som har samband med verksamheten. Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 2 § lagen (0000:00) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud enligt 1 § nämnda lag kan meddelas, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.

212 §[4]

Gäldenär som bryter mot 199 a § döms till böter.

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

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

Denna lag träder i kraft den . Angående fortsatt giltighet i vissa fall av de upphävda bestämmelserna stadgas i övergångsbestämmelser till lagen (0000:00) om näringsförbud.

---

4 Senaste lydelse 1980:264.

3. FÖRSLAG TILL
LAG OM ÄNDRING I SKATTEREGISTERLAGEN (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 1 och 10 §§ skatteregisterlagen (1980:343) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
1 §[1]	
För de ändamål som anges i denna paragraf skall med hjälp av automatisk databehandling föras ett centralt skatteregister för hela riket och ett regionalt skatteregister för varje län.	
Registren skall användas vid beskattning för 1. samordnad registerföring av identifieringsuppgifter beträffande fysiska och juridiska personer, 2. planering, samordning och uppföljning av revisions- och annan kontrollverksamhet, 3. inkomst- och förmögenhetstaxering samt bestämmande av pensionsgrundande inkomst, 4. bestämmande och uppbörd av skatt enligt uppbördslagen (1953:272) och lagen (1968:430) om mervärdeskatt.	
Det centrala skatteregistret skall också användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och för riksskatteverkets tillsyn enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.	Det centrala skatteregistret skall också användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet, för riksskatteverkets tillsyn enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. samt för tillsyn enligt lagen (0000:00) om näringsförbud.
10 §[2]	
Terminalåtkomst till uppgifter i register enligt denna lag får finnas endast för de ändamål som anges i 1 § och i den utsträckning i övrigt som anges i andra-femte styckena.	

1 Senaste lydelse 1983:143.
2 Senaste lydelse 1983:143.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Länsstyrelse och lokal skattemyndighet får ha terminalåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 6 §§, 7 § 1-6, 9, 15 och 17 samt de uppgifter därutöver som behövs för utfärdande av skattsedel och dubblettskattsedel.	
Länsstyrelse och lokal skattemyndighet får vidare ha terminalåtkomst till uppgifter som avses i 7 § 7, 8, 10-14 och 18 och som hänför sig till länet.	
Riksskatteverket får ha teminalåtkomst till uppgifter som avses i 5 och 6 §§ samt 7 § 1-15, 17 och 18.	
Kronofogdemyndighet får ha terminalåtkomst till det centrala skatteregistret i fråga om uppgifter enligt 5 och 6 §§ samt 7 § 1, 3 och 4. Kronofogdemyndighet i det län där ett mål är registrerat för exekutiva åtgärder får vidare ha sådan terminalåtkomst i fråga om uppgifter enligt 7 § 7, 8, 12 och 13. Terminalåtkomsten får avse den som är registrerad som gäldenär hos kronofogdemyndighet eller make till gäldenären eller annan som sambeskattas med gäldenären. I fråga om uppgifter enligt 7 § 1 får terminalåtkomsten avse också den som är delägare i fåmansföretag där någon som avses i tredje meningen är delägare.	
	Kronofogdemyndighet som är tillsynsmyndighet enligt lagen (0000:00) om näringsförbud får ha terminalåtkomst till det centrala skatteregistret i fråga om uppgifter enligt 5 och 6 §§ samt 7 § 1-4, 7-10, 14, 17 och 18. Terminalåtkomsten får avse den som ålagts näringsförbud.

Denna lag träder i kraft den

4. FÖRSLAG TILL
FÖRORDNING OM ÄNDRING I FÖRORDNINGEN (1980:420)
OM NÄRINGSFÖRBUDSREGISTER

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1980:420) om näringsförbudsregister skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
6 §	
Underrättelser om de uppgifter som förs in i näringsförbudsregistret och om de ändringar som sker i registret skall fortlöpande sändas till 1. aktiebolagsregistret, 2. handelsregistren, 3. de föreningsregister som avses i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar.	Underrättelser om de uppgifter som förs in i näringsförbudsregistret och om de ändringar som sker i registret skall fortlöpande sändas till 1. aktiebolagsregistret, 2. handelsregistren, 3. de föreningsregister som avses i lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar, 4. de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter enligt 13 § lagen (0000:00) om näringsförbud.

Denna förordning träder i kraft den

1 INLEDNING

1 KOMMITTENS UPPDRAG M.M.

Sedan den 1 juli 1980 finns det i svensk rätt en möjlighet att ålägga näringsidkare generellt förbud att idka näring (näringsförbud). Regler om "konkurskarantän" gällde sedan tidigare. Enligt dessa regler får den som försatts i konkurs inte driva näringsverksamhet så länge konkursen pågår. De nya reglerna innebar en utvidgning av detta förbud.

Enligt 199 b § konkurslagen får näringsförbud åläggas den näringsidkare som på visst närmare angivet sätt åsidosatt sina förpliktelser i verksamheten. Förbud kan också drabba företrädare för juridiska personer. En förutsättning för näringsförbud är att missförhållandena förekommit i en rörelse som slutat i konkurs. Förbud ska åläggas för bestämd tid, högst fem år, och innebär att den drabbade utestängs från all rätt att idka näring, vare sig det sker i enskild firma eller i juridisk person. Begränsade undantag kan dock medges.

Reglerna om näringsförbud tillkom som en reaktion mot det bolags- och konkursmissbruk som brett ut sig. Bland annat hade flera fall blivit kända där oseriösa näringsidkare låtit aktiebolag gå i konkurs med mycket stora skatte- och avgiftsskulder, sedan de först tömt bolagen på befintliga tillgångar. Konkurslagskommittén fick år 1977 i uppdrag att utreda frågan om näringsförbud i samband med konkurs. Kommittén lämnade sitt förslag i början av år 1979, och sedan vissa ändringar gjorts under den fortsatta behandlingen kunde reglerna träda i kraft vid halvårsskiftet 1980. Fram till den 1 januari 1984 hade utdelats sammanlagt 126 näringsförbud.

Redan i samband med det nämnda lagstiftningsärendet uttalade departementschefen, att det kunde finnas skäl att överväga om inte näringsförbud borde kunna tillgripas också i andra fall än då en person gått i konkurs. Det befanns dock föra för långt att då ta upp frågan i ett vidare perspektiv. Det hade annars förekommit i andra sammanhang, särskilt på konsumentskyddsområdet, att frågan om näringsförbud diskuterats. Så skedde i bl.a. betänkandena (SOU 1979:76) Ny hemförsäljningslag och (SOU 1979:36) Konsumenttjänstlag. I det senare betänkandet föreslogs, att frågan om näringsförbud skulle bli föremål för en allsidig utredning.

Sedan riksdagen vid riksmötet 1980/81 avslagit motionsyrkanden om tillsättande av en kommitté med uppgift att utreda frågan om utvidgade regler om näringsförbud, tog dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, upp frågan på nytt. Vid regeringssammanträde den 29 oktober 1981 anförde han:

> För min del vill jag först hänvisa till att det råder stor enighet om att det är angeläget att vi kommer till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Den kriminalitet som det här gäller är i flera avseenden av komplicerad natur, och det torde stå klart att man vid brottsbekämpningen i viss utsträckning måste lita till nya eller okonventionella metoder. Utvidgade regler om näringsförbud tillhör därvid uppenbarligen de utvägar som förtjänar att övervägas på allvar. Frågan om sådana regler har tidigare aktualiserats i synnerhet från konsumentskyddssynpunkter, och överträdelser av den konsumenträttsliga lagstiftningen ingår ju till viss del i vad man brukar hänföra under begreppet ekonomisk kriminalitet. Klart är emellertid att man bör vidga diskussionen till att gälla sådan kriminalitet i andra former, t.ex. systematiskt överträdande av skatte- och uppbördslagstiftningen eller av den lagstiftning som gäller om arbetarskydd, valuta, miljövård eller illojal konkurrens. I själva verket torde det vara för dessa senare fall som en diskussion av frågan om näringsförbud ter sig mest motiverad.
>
> Jag vill också i sammanhanget nämna att Europarådets ministerkommitté den 25 juni 1981 antagit en rekommendation rörande åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Där förordas bl.a. en lagstiftningsöversyn med sikte på införande av näringsförbud som en viktig sanktionsform vid brottslighet av det här slaget.
>
> I enlighet med vad som har angetts i det nyssnämnda riksdagsbeslutet kan det emellertid inte f.n. anses finnas underlag för en bedömning av huruvida regler om näringsförbud skulle erbjuda fördelar av en sådan styrka att de uppväger de nackdelar som från principiell synpunkt är förenade med inskränkningar i näringsfriheten. I den mån sådana inskränkningar visar sig nödvändiga som ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten står det emellertid klart att näringsförbud erbjuder vissa förtjänster framför exempelvis etableringskontroll i olika former. Medan bransch-

omfattande system för etableringskontroll kan medföra risker för en administrativt omfattande apparat och för negativa effekter på strukturutvecklingen inom de branscher som är aktuella, kan förbudssystem direkt riktas in på sådana missbruk inom näringsverksamhet som är till uppenbar skada för samhället, de anställda i ett företag eller dettas borgenärer. Enligt min mening bör man nu söka få ett mera samlat underlag för överväganden och eventuella åtgärder på området. Jag förordar att en kommitté med parlamentarisk sammansättning tillkallas med uppgift att förutsättningslöst behandla denna fråga.

Regeringen beslöt i enlighet med justitieministerns förslag.

I direktiven (Dir 1981:63) anfördes följande angående kommitténs uppgift och riktlinjerna för arbetet.

Kommitténs huvuduppgift bör vara att ta ställning till det allmänna behovet av och de principiella och praktiska aspekterna på utvidgade regler om näringsförbud. En grundläggande fråga blir naturligtvis härvid om näringsförbud kan förväntas vara ett effektivt medel för att uppnå de syften som förut har angetts. Kommittén bör kunna hämta ledning av de överväganden som tidigare har gjorts i olika former liksom av de praktiska erfarenheterna av näringsförbud enligt konkurslagen och de regler som i övrigt finns på området. De samhällsekonomiska och allmänt näringspolitiska intressen som gör sig gällande i sammanhanget måste också belysas närmare liksom konsekvenserna för ett företags anställda och dess borgenärer av en eventuell nyordning. De problem som bulvanförhållanden av olika slag kan erbjuda måste uppmärksammas. Erfarenheterna från likartade system i andra länder bör i lämplig omfattning redovisas.

Om kommittén skulle finna en utvidgning av näringsförbudsinstitutet motiverad, uppkommer till en början frågan, om förbud av detta slag i så fall bör kunna användas bara i vissa utpekade branscher eller om institutet bör få en generell räckvidd. Denna fråga har i sin tur ett visst samband med vilka förutsättningar som bör gälla för att förbud skall kunna meddelas. Det kan sålunda hävdas att den förra lösningen är den mest naturliga om näringsförbud skall ta sikte på mera specifika problem från bl.a. konsumentskyddssynpunkter som kan göra sig särskilt gällande i vissa

branscher medan en generell ordning ligger närmare till hands om förbud skall kunna grundas på upprepat åsidosättande av regler som tillgodoser en rad olika artskilda skyddsintressen, såsom exempelvis skatteuppbörd, arbetarskydd eller miljöskydd. Kommittén bör belysa de olika alternativ som här är tänkbara.

Oavsett vilken lösning man väljer står det klart att stor uppmärksamhet måste ägnas åt att i rättssäkerhetens intresse ge förutsättningarna för meddelande av förbud en preciserad och klar utformning, som i all möjlig utsträckning tillgodoser kraven på förutsebarhet. Ett näringsförbud är en för den drabbade mycket drastisk åtgärd. Klart är därför att förbud inte bör få meddelas i andra fall än när det gäller uppenbart oseriösa näringsidkare som på ett kvalificerat sätt har dokumenterat olämplighet att bedriva näringsverksamhet över huvud taget eller inom en viss bransch. Sannolikt finns det också anledning att överväga om meddelande av näringsförbud bör föregås av varning i någon form.

Vidare sades, att kommittén måste överväga frågan vilka myndigheter eller domstolar som borde anförtros befogenheten att meddela ett eventuellt utvidgat näringsförbud och vem det borde åvila att föra talan. Olika alternativ nämndes och diskuterades.

I tilläggsdirektiv till kommittén (Dir 1983:7), som beslöts vid regeringssammanträde den 26 januari 1983, erinrades om att den då nyligen tillsatta kommissionen mot ekonomisk brottslighet fått i uppdrag bl.a. att utreda frågan om etableringskontroll. Kommittén ålades att samråda med kommissionen i de frågor där uppdragen nära berörde varandra.

2 KOMMITTENS ARBETE

Kommittén har befunnit sig i ett för en utredning ganska ovanligt läge. Alldeles innan arbetet påbörjades hade ny lagstiftning införts, vilken innebar en väsentlig nyordning på det område som skulle utredas. Reglerna om näringsförbud i konkurslagen innebar sålunda viktiga principiella nyheter. Det är berättigat att säga att dessa regler i viss utsträckning föregrep vårt arbete.

På sätt och vis har de nyinförda reglerna i konkurslagen kommit att fungera som ett slags "försökslagstiftning" för kommittén. Det har varit naturligt att noggrant utvärdera dessa och att försöka ta lärdom av de erfarenheter som denna utvärdering gett.

Våra direktiv har inneburit att vi haft att göra en grundläggande genomgång av näringsförbudspåföljdens effekter, såväl positiva som negativa. Här har vi i möjligaste mån sökt bortse från de existerande bestämmelserna och gjort en förutsättningslös genomgång. Vi har strävat efter att förhålla oss öppna inför alla de alternativa lösningar som resultaten av genomgången kunde peka mot, således även alternativet att fullständigt avveckla näringsförbudsinstitutet. I analysen av de olika effekterna har vi ändå i betydande delar haft hjälp av det konkreta åskådningsmaterial som den gällande regleringen utgjort.

Vi har velat skaffa oss så god kännedom som möjligt om de erfarenheter som gjorts av gällande regler. Vi har även velat inhämta synpunkter angående näringsförbud från en vid krets. För dessa ändamål har vi dels hållit s.k. hearings med företrädare för ett stort antal myndigheter och organisationer, dels genomfört två enkätundersökningar. Den ena av dessa båda undersökningar har föregått de hearings vi hållit och riktats till i stort sett samma krets. Den andra enkätan har riktat sig till de kronofogdemyndigheter som har i uppgift att sköta övervakningen över de personer som ålagts näringsförbud.

Det har visats ett stort intresse för såväl enkäter som hearings. En rad väsentliga synpunkter har kommit fram. Enkäten till tillsynsmyndigheterna har också gett mycket viktiga kunskaper om tillsynen, om svårigheter förknippade med denna och om omfattningen av misstänkta överträdelser. Dessa kunskaper har haft stor betydelse för kommitténs överväganden i denna del.

En väsentlig del av utvärderingen av gällande reglering har bestått i en genomgång av samtliga de domar och beslut på näringsförbud som meddelats under tiden t.o.m. år 1983, totalt 126. Också ett antal domar och beslut i vilka talan om näringsförbud ogillats har gåtts igenom liksom några ytterligare avgöranden som på ett eller annat sätt haft med näringsförbud att göra. Denna undersökning har gett viktig kunskap om bl.a. vissa brister i domstolarnas tillämpning och i gällande regler.

Enligt direktiven har kommittén haft att överväga olika tänkbara alternativ för konstruktion av en ny reglering. Bland annat har vi därvid haft att pröva om näringsförbudspåföljden bör användas endast i vissa utpekade branscher eller om den bör ges generell räckvidd. Vi har i ett tidigt skede av utredningsarbetet stannat för den ståndpunkten, att näringsförbud inte bör användas för att särreglera vissa branscher, inte heller som en specialpåföljd för åsidosättanden på exempelvis konsumentskyddsområdet, arbetarskyddsområdet eller miljöområdet. Vi har således inriktat arbetet på en reglering med generell räckvidd. Därmed har det det inte varit motiverat att ingående studera separata branscher eller särskilda typer av oegentligheter.

Vi har så mycket som möjligt arbetat med konkreta exempel och prövat våra resonemang på praktiska fall. Vi har också ofta i betänkandet på detta sätt åskådliggjort våra diskussioner. På flera områden där de föreslagna reglerna uppenbarligen medfört avvägnings- och avgränsningsproblem har vi försökt konkretisera kommitténs ståndpunkt genom ett antal praktiska exempel.

I direktiven ålades det oss att redovisa erfarenheterna från likartade system i andra länder. Vi har genomfört en undersökning av tio olika länder och redovisar denna i kap. 5. På flera ambassader och utländska myndigheter har gjorts ett förnämligt arbete i denna undersökning. Tyvärr har det dock varit svårt att få fram matnyttiga uppgifter angående erfarenheter. Över huvud taget synes det ganska sällan ha gjorts någon utvärdering av erfarenheterna. Vi har därför kunnat finna endast mycket begränsad ledning i det utländska materialet.

Under arbetets gång har vi fortlöpande stått i kontakt med en finsk arbetsgrupp, som utarbetat ett förslag till lag om näringsförbud i samband med konkurs. Det har därvid förekommit värdefullt utbyte av synpunkter liksom av en del material. Vidare har vi haft kontakt med en dansk kommitté, som har till uppgift att föreslå åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och som nyligen påbörjat arbete med regler om näringsförbud.

Vi har också haft fortlöpande kontakter med flera svenska myndigheter och kommittéer. Särskilt viktiga har kontakterna varit med riksskatteverket, i dess egenskap av ansvarig myndighet för näringsförbudsregistret, och - i arbetets inledande skede - med en arbetsgrupp som tillsatts av rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och riksskatteverket för att bevaka näringsförbudslagstiftningen. Visst utbyte av material har skett mellan denna grupp och kommittén.

Under en tid har vi också haft omfattande kontakter med kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Särskilt har dessa kontakter gällt de delar av kommissionens arbete som avsett oseriösa rådgivare, bulvaner och näringstillstånd. Kommissionen har däremot inte varit inkopplad på kommitténs arbete på annat sätt än att man förhört sig om dettas gång och uttryckt den uppfattningen att en utvidgning av reglerna om näringsförbud borde komma till stånd. Visst utbyte av material har skett mellan kommittén och kommissionen.

Omfattande åskådningsmaterial har insamlats för kommitténs räkning av bl.a. konsumentverket och fackliga organisationer.

Kommittén har avgett remissyttranden över tre av kommissionens betänkanden, nämligen (SOU 1983:41) Kontroll av rådgivare, (SOU 1983:46) Bulvanlag och (SOU 1984:8) Näringstillstånd.

II NUVARANDE ORDNING M.M.

3 GÄLLANDE RÄTT

I Sverige råder en utbredd näringsfrihet. Rätten att etablera sig som företagare är i princip fri. På flera områden har dock gjorts undantag från denna frihet. Dels har det av olika skäl ansetts nödvändigt att reglera vissa typer av näringar. Dels har vissa personer undantagits från näringsfriheten. Detta gäller utomnordiska medborgare - som behöver ett särskilt näringstillstånd för att driva rörelse här i landet - personer som är försatta i konkurs och personer som genom särskilt beslut av domstol ålagts näringsförbud. Inskränkningar gäller också för den som inte är myndig.

I detta kapitel ska först ges en kortfattad översikt över den näringsrättsliga regleringen i Sverige, varmed i detta sammanhang avses de regler som på vissa områden inskränker rätten att etablera sig och bedriva näring. Härefter lämnas en beskrivning över de regler om näringsförbud som gäller enligt konkurslagen.

3.1 Näringsrättslig reglering[1]

Näringsfriheten innebär att var och en har rätt att starta och driva en rörelse. Denna frihet har inte alltid funnits här i landet. Tvärtom gällde under mycket lång tid ingående regler om vilka som hade rätt att ägna sig åt olika näringar. För rätten att utöva hantverk krävdes att man tillhörde något skrå. Handel fick i princip bara bedrivas i städer, och utrikeshandeln var förbehållen borgarna i vissa särskilt utpekade städer.

Under framför allt 1800-talet mjukades detta hårt reglerade system upp, vilket så småningom ledde till ett

1 Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i betänkandet (SOU 1984:8) Näringstillstånd gjort en ganska ingående genomgång av de näringsrättsliga reglerna. Till stora delar har därvid använts en av näringsförbudskommittén utarbetad promemoria, vilken överlämnats till kommissionen. Det förevarande avsnittet bygger på samma ursprungliga genomgång. Även om här gjorts kraftiga nedskärningar uppkommer vissa dubbleringar mellan kap. 2 i kommissionens nämnda betänkande och detta avsnitt.

lagfästande av näringsfriheten i 1864 års näringsfrihetsförordning. Denna innehöll i 1 § en "näringsfrihetsförklaring", som uttalade att alla svenskar hade rätt att idka näring. Detta skulle dock ske på de villkor som i övrigt föreskrevs i förordningen, vilket innebar avsevärda inskränkningar. Sålunda undantogs bl.a. jordbruk och skogsbruk, konstnärlig verksamhet, bokhandel, boktryckeri och hotellrörelse. För andra verksamheter föreskrevs särskilda villkor, och för ytterligare en del krävdes tillstånd eller anmälan till myndighet. Det var följaktligen inte fråga om någon total näringsfrihet.

Fram till år 1918 fanns i näringsfrihetsförordningen också en regel som innebar ett generellt förbud att driva handel eller annan näring för den som blivit "vanfrejdad". Detta var ett led i påföljden "förlust av medborgerligt förtroende", varom stadgades i 2 kap. 19 § strafflagen. Denna påföljd, som år 1864 ersatt "ärans förlust" som ett allmänt straff, innebar att den dömde förlorade rätten att inneha allmän befattning, rätten att rösta och en hel rad särskilda rättigheter och förmåner för vilka enligt särskilda stadganden erfordrades "god frejd". År 1918 avskaffades alltså kravet på god frejd för rätten att driva näring, samtidigt som påföljden "förlust av medborgerligt förtroende" bytte namn till det mera neutrala "påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen". År 1936 försvann denna påföljd ur svensk straffrätt helt och hållet.2

Näringsfrihetsförordningen upphävdes med utgången av år 1968, men detta innebar ingen inskränkning i näringsfriheten utan var bara ett led i en strävan att modernisera lagstiftningen. Någon ny regel om näringsfrihet infördes inte. Detta ansågs inte nödvändigt. I den mån inga särskilda inskränkande regler fanns var det självklart, uttalades det, att näringsfrihet förelåg (NJA II 1969 s. 191).

I vilken utsträckning åtnjuter näringsfriheten grundlagsskydd? Det finns ingen allmän bestämmelse om näringsfrihet i grundlag. Reglerna i 2 kap. regeringsformen (RF), om skydd för vissa fri- och rättigheter, innebär dock att näringsfriheten på begränsade områden är grundlagsskyddad. Detsamma gäller som en följd av vissa regler i tryckfrihetsförordningen (TF).

2 För en närmare redogörelse, se SOU 1935:60 s. 23 ff.

De grundlagsskyddade fri- och rättigheter som har betydelse för näringsfriheten - och som också innebär en begränsning i möjligheterna att ålägga näringsförbud - är tryckfriheten (TF 1:1, 4:1 och 6:1), annan yttrandefrihet (RF 2:1 1 p.), informationsfriheten (RF 2:1 2 p.) och mötesfriheten (RF 2:1 3 p.). Sålunda är exempelvis författare, free-lance-reportrar och tryckerier skyddade. En yrkesmässigt verksam trubadur eller föreläsare gör bruk av yttrandefriheten och kan inte hindras att fortsätta med sin verksamhet utan att det innebär brott mot grundlagen. Yrkesmässig nyhetsförmedling torde falla under informationsfriheten, teater och biografverksamhet under mötesfriheten. Också på dessa områden råder alltså i princip fullständig näringsfrihet. Viss möjlighet till inskränkning i grundlagsskyddet genom lagstiftning ges dock i RF 2:12.

Näringsförbudsbestämmelserna i konkurslagen (199 a-j §§) innehåller ett undantag för grundlagsskyddad verksamhet vilket intagits i 199 a §. Detta undantag tillkom på initiativ av lagrådet i samband med införandet av de nya bestämmelserna i 199 b-j §§, vilka trädde i kraft den 1 juli 1980. Viss tvekan framkom i detta lagstiftningsärende angående räckvidden av grundlagsskyddet när det gällde näringsverksamhet, men det överlämnades åt de rättstillämpande myndigheterna att tolka grundlagen (NJA II 1980 s. 197-200).

Det ska observeras att grundlagsskyddets betydelse för näringsfriheten bara kan ha avseende på näringsverksamhet som drivs av enskild person. Det är således möjligt, utan att det innebär någon inskränkning i grundlagsskyddet, att hindra en person från att vara ställföreträdare för en juridisk person eller att faktiskt leda verksamheten däri, oavsett om verksamheten faller inom det grundlagsskyddade området eller ej (NJA II 1980 s. 200).

Som tidigare sagts har det på vissa områden gjorts inskränkningar i näringsfriheten. Vissa typer av näringsverksamhet har förbehållits staten eller staten närstående företag. På andra områden ställs särskilda krav för rätt att idka rörelse. Tillstånd av myndighet är då en förutsättning. Ibland förekommer ett frivilligt auktorisationsförfarande genom myndigheter eller privaträttsliga organisationer. I de fall man gått in med lagstiftningsåtgärder är det fråga om sådan verksamhet som från skilda synpunkter bedömts särskilt känslig. Med en viss förenkling kan man dela in de områden där inskränkningar i näringsfriheten förekommer i följande kategorier.

a) verksamhet som innebär risker för människors liv och hälsa

b) verksamhet som kräver särskild yrkesskicklighet

c) verksamhet av stor ekonomisk betydelse

d) verksamhet som är särskilt utsatt för brottslighet

e) verksamhet som berör stora samhällsintressen

f) verksamhet där ett särskilt konsumentskyddsbehov finns

g) verksamhet som berör den personliga integriteten

h) verksamhet som berör trafiksäkerheten.

Som exempel på de olika kategorierna kan nämnas:

a) tillverkning och försäljning av läkemedel, tillverkning av och handel med drycker, hantering av explosiva och brandfarliga varor

b) läkare, revisorer, byggarbetsledare

c) bank- och försäkringsrörelse, fondkommissionsrörelse

d) bevakningsföretag, handel med skrot och begagnade varor, bilskrotning

e) postbefordran, radio- och tv-sändningar

f) sällskapsresor, fastighetsmäklarverksamhet, tillfällig handel

g) kreditupplysningsverksamhet, inkassoverksamhet

h) yrkestrafik, biluthyrning, trafikskolor.

Det finns ett flertal olika sätt att begränsa rätten att idka näring. Vanligast sker detta genom att det fordras tillstånd för verksamheten, ett tillstånd som under vissa förutsättningar kan återkallas. Ibland talas om auktorisation el.dyl. som krav för verksamhetens bedrivande. Sådan tvångsauktorisation kan ofta jämställas med tillståndskravet. Ibland är det dock fråga om tvångsauktorisation i form av krav på legitimation, då särskilt omfattande kvalifikationskrav

gäller. I andra fall förekommer mer eller mindre frivillig auktorisation. För någon verksamhet ställs krav på registrering utan att någon tillståndsprövning dock sker. För en del andra näringar fordras en ekonomisk garanti. Också rena monopol förekommer. Slutligen kan det i några fall meddelas förbud utan föregående tillståndsprövning.

Här nedan görs en uppräkning av olika kontrollerade verksamhetstyper. Var och en hänförs till någon av de nämnda begränsningsformerna. Också denna indelning är något förenklad. Ibland kan det vara tveksamt vilken kategori en näring bör hänföras till. Uppräkningen är inte fullständig. Särskilt finns det en rad ytterligare rörelseslag där frivillig auktorisation förekommer (se bl.a. konsumentverkets rapport 1978:8-02 Auktorisationssystem. En översikt).

Tillståndskrav med möjlighet till återkallelse av tillståndet (ibland varning):

- partihandel med läkemedel
- tillverkning av läkemedel
- tillverkning av vin, starköl, öl och annan sprit än spritdryck
- detalj- och partihandel med öl
- servering av alkoholhaltiga drycker
- servering av teknisk sprit
- tillverkning och handel med explosiva och brandfarliga varor
- handel med skjutvapen
- distribution av elektrisk ström
- elektriska installationer
- byggarbetsledare
- bankrörelse
- sparbanksrörelse
- försäkringsrörelse
- fondkommissionsrörelse
- skeppsklarerarrörelse
- bevakningsföretag
- skrothandel
- tillfällig handel
- fastighetsmäklare
- kreditupplysning
- inkassoverksamhet
- yrkestrafik
- biluthyrning
- transportförmedling
- trafikskola
- hotell- eller pensionatrörelse

Krav på legitimation:

- läkare
- tandläkare
- veterinärer

Möjlighet till (mer eller mindre frivillig) auktorisation:

- advokatverksamhet
- revisorsverksamhet
- verksamhet som tolk eller översättare
- bilskrotning

Krav på registrering:

- handel med begagnade varor

Krav på försäkring eller ställande av säkerhet:

- sällskapsresor
- auktoriserad och godkänd revisor
- fastighetsmäklare

Monopol:

- detaljhandel med läkemedel
- tillverkning av spritdrycker
- detalj- och partihandel med spritdrycker, vin och starköl (viss begränsning av monopolet beträffande partihandel)
- brevbefordran
- rundradiosändningar
- viss renhållning
- teleförbindelser (begränsat monopol)

Förbud utan föregående tillståndsprövning:

- försäljning av alkoholhaltiga preparat
- verksamhet med djur

(- generellt näringsförbud enligt konkurslagen)

(- förbud att utöva rådgivningsverksamhet, förslag i SOU 1983:41)

Enligt ett lagförslag från kommissionen mot ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8 Näringstillstånd) ska regeringen ges fullmakt att stifta lagar om s.k. "näringstillstånd" inom de branscher där den ekonomiska brottsligheten är utbredd. Som villkor för sådant tillstånd ska bl.a. kunna föreskrivas en s.k. vandelsprövning samt att näringsidkaren ställer säkerhet intill ett belopp av 50 000 kr. för fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter. Det pekas ut några branscher där

det enligt kommissionen är särskilt aktuellt att lagstifta om krav på näringstillstånd. Detta gäller restauranger, åkeriverksamhet, schaktentreprenörsverksamhet, måleriföretag, bilreparationer, handel med begagnade bilar och städföretag.

Det finns alltså en rad områden där friheten att driva näring är inskränkt och där det alltså råder ett slags etableringskontroll. En person kan på dessa områden drabbas av "branschspecifika näringsförbud". Detta blir följden om han vägras ett tillstånd eller om hans tillstånd återkallas. Ett "näringsförbud" av detta slag är alltså begränsat och får i princip ingen verkan på andra områden. Personen i fråga har således kvar sin rätt att etablera en rörelse av något annat slag. Som tidigare sagts finns det dock också en möjlighet att ålägga generellt näringsförbud. Härför fordras bl.a. att vederbörande varit inblandad i konkurs.

Som framgått råder det ett nära samband mellan begreppen etableringskontroll och näringsförbud. I bilaga 2 redogörs närmare för detta samband.

3.2 Näringsförbud i samband med konkurs

3.2.1 Automatisk konkurskarantän

Den som är försatt i konkurs har inte rätt att driva näringsverksamhet. Denna regel om s.k. konkurskarantän finns i 199 a § konkurslagen. Regeln är straffsanktionerad i 212 § 1 st. konkurslagen. Så snart konkursen avslutats har dock gäldenären i princip rätt att starta ett nytt företag. En annan sak är att detta i praktiken kan vara svårt för honom, då hans ekonomiska förutsättningar i regel är begränsade.

Konkurskarantänen innebär ett slags näringsförbud men ett begränsat sådant. Det är inte inskränkt till viss bransch, såsom är fallet enligt de regler som nämnts i föregående avsnitt. Däremot är det inskränkt såvitt avser företagsform. Det förbud som föreskrivs i 199 a § konkurslagen avser sålunda bara enskild näringsverksamhet. Sådant företag som bedrivs i juridisk person berörs inte. Emellertid finns i lagen om handelsbolag och enkla bolag och i aktiebolagslagen regler som delvis hindrar gäldenären från verksamhet i handelsbolag och aktiebolag.

Om handelsbolagsman försätts i konkurs ska bolaget likvideras. Det kan också ibland fortsätta sin verksamhet, varvid dock den konkursdrabbade bolagsmannen ska uteslutas.

Beträffande aktiebolag gäller, att konkursgäldenären inte får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare. Han får inte heller vara stiftare av aktiebolag. Vidare är gäldenärens möjligheter att genom aktieägande utöva inflytande över bolaget under konkursen avskuren genom en bestämmelse i 20 § konkurslagen. Enligt denna får gäldenären efter konkursbeslutet inte råda över sin egendom eller åta sig förbindelser som kan göras gällande i konkursen. Lika lite som gäldenären för egen räkning kan avyttra sina aktier efter konkursbeslutet kan han utöva de rättigheter i bolaget som annars följer med aktierna. Dessa rättigheter övergår på konkursboet.

Möjligheterna att agera i aktiebolag är alltså mycket begränsade för den som är försatt i konkurs. Helt uttömda är de dock inte. Det finns inget som hindrar gäldenären att ha ledningen i ett aktiebolag så länge han inte bekläder någon av de nämnda posterna. Han är således oförhindrad att utöva den reella bestämmanderätten i ett aktiebolag som exempelvis ägs av hans hustru eller barn. Här skiljer sig förbudet från ett sådant generellt näringsförbud som kan åläggas enligt 199 b § konkurslagen och som beskrivs närmare nedan.

När det gäller ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser finns i princip inga begränsningar i konkursgäldenärens rätt att delta. Också detta innebär en betydelsefull skillnad jämfört med det generella förbudet enligt 199 b §.

Den viktigaste inskränkningen i ett näringsförbud enligt 199 a §, jämfört med ett förbud enligt 199 b §, är att det bara drabbar den person som själv försätts i konkurs. Den som däremot driver verksamhet i ett bolag har, om bolaget går i konkurs, all rätt att fortsätta som näringsidkare under konkursen. Visserligen kan den juridiska personens konkurs ofta innebära praktiska begränsningar i den enskildes möjligheter att driva näring. Företagsledarens personliga ekonomi torde nämligen ofta dras in i den juridiska personens konkurs på grund av borgensåtaganden o.dyl. I princip kan han dock fortsätta som näringsidkare i en annan juridisk person eller i enskild verksamhet.[3]

3 Frågan om det automatiska förbudet i 199 a § konkurslagen borde utsträckas, och omfatta även funktionärer i juridiska personer, berörs i avsnitt 9.1.4 nedan. Där ställs också frågan om det över huvud taget är motiverat att behålla regeln i 199 a § i nuvarande utformning.

Förbudet i 199 a § konkurslagen är också begränsat på så sätt att grundlagsskyddad verksamhet inte omfattas. Vidare gäller inte förbudet för jordbruk och skogsbruk. Den senare inskränkningen gäller som en följd av att förbudet endast avser verksamhet som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen.

Det kan förtjäna att nämnas att förbudet i 199 a § konkurslagen är av relativt färskt datum. Det infördes år 1969 i samband med att näringsfrihetsförordningen avskaffades (se ovan). Denna förordning innehöll ett förbud för konkursgäldenären att idka vissa angivna näringar. Förbudet enligt 199 a § anknöt redan från början till bokföringslagen. Endast verksamhet för vilken förelåg bokföringsplikt enligt denna lag skulle avses med förbudet. När den nya bokföringslagen infördes år 1976 utvidgades bokföringsskyldigheten avsevärt. Utan nämndvärda diskussioner behölls anknytningen i 199 a § konkurslagen till bokföringsplikten. Detta innebar alltså en betydande utvidgning av förbudet.

Ändamålet bakom regeln i 199 a § synes närmast vara att skydda de personer, som annars i god tro skulle ingå avtal med gäldenären i hans näringsverksamhet. Själva konkursen medför i sig betydande praktiska hinder mot sådan verksamhet men omöjliggör den inte helt. Det bör noteras, att regeln inte alls synes ha motiverats med att gäldenären skulle ha gjort sig skyldig till något oegentligt genom konkursen eller genom denna ha visat sig olämplig som näringsidkare. Överväganden av detta slag förekom först i samband med att reglerna om generellt näringsförbud, 199 b-j §§ konkurslagen, infördes.

3.2.2 Näringsförbud enligt 199 b-j §§ konkurslagen

Sedan den 1 juli 1980 har domstol möjlighet att förordna om generellt näringsförbud för konkursgäldenären. Är gäldenären en juridisk person kan förbudet drabba vissa företrädare för denna. Förbudet gäller under en av domstolen fastställd tid. Det har alltså ingen betydelse när konkursen avslutas. Maximitiden för förbudet är fem år.

Förutsättningarna för näringsförbud finns angivna i 199 b § konkurslagen. Enligt första stycket kan förbud meddelas gäldenär som är enskild näringsidkare och har förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Andra stycket avser det fall att gäldenären är en juridisk person. Den som företräder gäldenären, eller senare än två år före konkursansökningen har företrätt gäldenären, antingen som ställföreträdare eller genom att handha den faktiska ledningen eller förvaltningen, kan åläggas förbud om han förfarit på det sätt som sägs i föregående stycke. Näringsförbudet drabbar alltså här företrädaren. Den juridiska personen kan inte åläggas näringsförbud.

Enligt tredje stycket kan en person som upprepade gånger förekommit i samband med konkurs åläggas näringsförbud. Detta gäller både om han själv varit gäldenär och om han företrätt en juridisk person som gått i konkurs. Ytterligare förutsättningar för förbudet är här att vederbörande i sin näringsverksamhet åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare samt att näringsförbud är "påkallat av särskilda skäl". Det fordras alltså inte i detta "flerkonkursfall" att vederbörande grovt åsidosatt sina förpliktelser.

Verkan av näringsförbud är att den som ålagts förbudet förlorar rätten att bedriva sådan näringsverksamhet som är förenad med bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Han får inte heller vara ställföreträdare för en juridisk person som är bokföringspliktig eller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av företagets angelägenheter. Som tidigare sagts kan ett näringsförbud dock aldrig gälla grundlagsskyddad verksamhet. (199 c § 1 st. och 199 a §)

Om särskilda skäl föreligger kan domstolen förordna att viss verksamhet ska undantas från näringsförbudet. Domstolen kan också bestämma att förbudet ska gälla först från viss angiven senare dag. (199 c § 2 och 3 st.)

Ett lagakraftvunnet förbud kan hävas helt eller delvis om ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl motiverar detta. (199 f §)

Domstolen får, i avvaktan på slutligt beslut, meddela tillfälligt näringsförbud "om särskilda skäl föranleder det". Ett sådant tillfälligt förbud gäller med omedelbar verkan, dvs. oberoende av om det överklagas. Ett slutligt förbud gäller däremot inte förrän det har vunnit laga kraft. (199 g § 1 och 4 st.)

Talan om näringsförbud väcks av åklagare vid allmän domstol. Konkursförvaltaren ska i sin berättelse enligt 55 § konkurslagen ange om gäldenären förfarit på ett sätt som kan föranleda näringsförbud. Förvaltaren ska då också göra anmälan till åklagare. (55 § 1 och 3 st. samt 185 b § 2 och 5 st.)

De kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs ska, om inte förvaltaren gjort anmälan till åklagaren, göra en sådan anmälan så snart det finns anledning till det (199 e §).

Den som överträder ett näringsförbud ska, enligt 212 § 2 st. konkurslagen, dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Överträdelse kan också medföra förlängning av förbudet med högst fem år (212 § 3 st.).

Tillsynsmyndigheten ska vaka över efterlevnaden och anmäla överträdelser till åklagaren (199 j §). Riksskatteverket ska föra ett register över meddelade näringsförbud (199 i §).

I vissa hänseenden råder oklarhet angående näringsförbudsreglernas tolkning och rätta innebörd. Detta framgår av det följande kapitlet, som innehåller en utvärdering av reglerna. Däri ingår också en detaljerad redogörelse för hur bestämmelserna hittills tillämpats.

4 UTVÄRDERING AV BESTÄMMELSERNA OM NÄRINGSFÖRBUD I KONKURSLAGEN

4.1 Inledning

I detta kapitel görs en utvärdering av nu gällande regler om näringsförbud. Det lämnas en redogörelse för hur bestämmelserna tillämpats i olika hänseenden fram t.o.m. år 1983, dvs. under de första 3 1/2 åren som reglerna gällt. Vissa uppgifter hänför sig dock bara till tiden t.o.m. år 1982. I den mån så är fallet anmärks detta särskilt. Det redogörs även för de synpunkter som från olika håll framförts till kommittén angående tillämpningen av reglerna. Vissa förslag till förbättringar redovisas liksom några av kommitténs egna slutsatser av de framkomna resultaten.

Redogörelsen i de beskrivande avsnitten (4.2-4.8) bygger dels på en genomgång av samtliga lagakraftvunna domar på näringsförbud jämte beslut om tillfälligt näringsförbud under den undersökta perioden, dels på upplysningar och synpunkter som lämnats till kommittén i olika sammanhang. Landets 25 tillsynsmyndigheter har således avgett svar på ett antal frågor som kommittén ställt angående tillämpningen av bestämmelserna m.m. Vidare har en rad upplysningar och synpunkter lämnats vid hearings och i samband med en enkätundersökning. Även i en del andra sammanhang har upplysningar och synpunkter kommit kommittén till del.

Till en början (avsnitt 4.2) ges en del statistiska upplysningar av allmän karaktär. Därefter redogörs för erfarenheterna av det förfarande som tillämpats för meddelande av näringsförbud (avsnitt 4.3). I avsnitt 4.4 beskrivs domstolarnas tillämpning av de förutsättningar som lagen uppställer för näringsförbud, i avsnitt 4.5 innehållet i och innebörden av meddelade näringsförbud. Sedan redogörs för användningen av tillfälligt näringsförbud (avsnitt 4.6), varefter kontrollfrågor behandlas i avsnitt 4.7. I avsnitt 4.8 redovisas den kritik som riktats mot den nuvarande regleringen och dess tillämpning samt förslag till förbättringar i olika hänseenden. Slutligen gör kommittén en del egna överväganden i avsnitt 4.9.

4.2 Vissa statistiska uppgifter

Under den studerade perioden (1.7.1980 - 31.12.1983) drabbades 126 personer av näringsförbud. Då avses enbart sådana personer vars näringsförbud faktiskt gällde före utgången av år 1983, dvs. dels personer

vars domar på näringsförbud vann laga kraft före den 1 januari 1984, dels personer som meddelats tillfälligt näringsförbud, antingen i samband med dom eller i väntan på målets slutliga avgörande. Ytterligare en del personer - troligen mellan 10 och 20 - hade ålagts näringsförbud utan att domen vunnit laga kraft före ingången av år 1984 och utan att tillfälligt förbud meddelats. Redovisningen nedan avser i huvudsak de nämnda 126 fallen.

Av de 126 som ålades näringsförbud fick en person sitt förbud under år 1980, 23 under år 1981, 36 under år 1982 och 66 under år 1983. För 104 personer gällde vid utgången av år 1983 slutliga förbud (dvs. enligt dom), medan 15 personer lydde under tillfälliga förbud. Beträffande två näringsidkare, som ålades slutligt näringsförbud under år 1981, löpte förbudet ut under år 1982 resp. 1983. För två personer upphävdes näringsförbuden genom resning år 1983 (jfr s. 79). En person som ålagts tillfälligt näringsförbud avled år 1983 och för två personer upphävdes det tillfälliga förbudet när målen sedermera avgjordes.

Hur många anmälningar hade gjorts till polis och åklagare för utredning angående näringsförbud? Här har kommittén bara uppgifter som gäller tiden t.o.m. år 1982 och som alltså avser en tidsperiod av 2 1/2 år. Uppgifterna är något osäkra. På de flesta håll i landet förs statistik över antalet anmälningar, men på andra håll sker inte detta vare sig hos tillsynsmyndighet, polis eller åklagare. En någorlunda säker beräkning, gjord på basis av de uppgifter som lämnats till kommittén, ger dock vid handen att drygt 500 anmälningar skett under den studerade tiden. Talan hade väckts av åklagare i drygt 100 fall, medan i ungefär lika många fall åklagare beslutat att ej föra talan om näringsförbud. Ungefär 300 fall låg vid utgången av år 1982 för utredning hos polis och åklagare. Även de nu nämnda siffrorna är något osäkra, beroende på att vissa av de berörda myndigheterna inte kunnat lämna säkra uppgifter.

Går det att urskilja några skillnader mellan olika åklagare vad gäller benägenheten att väcka talan om näringsförbud? Det material kommittén haft tillgång till medger inte några säkra slutsatser. Kommittén har över huvud taget inte studerat åklagarnas beslut i enskilda fall utan endast med vilken frekvens talan väckts. Kommittén har vidare inte haft tillgång till några siffror angående enskilda åklagares praxis utan bara statistik länsvis. Eftersom ärendena om näringsförbud i regel handläggs på länsåklagarnivå, kan dock/

denna statistik ha ett värde. Ganska markanta skillnader kan noteras mellan olika områden. Sålunda väcktes i Göteborg talan i 22 fall av de 39 där åklagaren fattade slutligt beslut före utgången av år 1982, dvs. i 56 % av fallen. I Malmöhus län väcktes talan i tre fall av 22, vilket motsvarar 14 %. Någon siffra för Stockholm har inte funnits att tillgå. Den stora differensen mellan Göteborg och Malmöhus län kan bero på skillnader i bedömningen, men den kan också ha andra orsaker. Tänkbart är t.ex. att en åklagare prioriterar de mål där det från början förefaller givet att talan ska väckas, medan en annan åklagare väljer att snabbt göra sig av med de ärenden där en talan enligt hans bedömning inte bör bli aktuell.

I vilka branscher hade de 126 personerna varit sysselsatta? Ca 40 olika branscher är representerade. Det exakta antalet beror på hur gränserna dras mellan de olika branscherna. Av de personer som drabbades av näringsförbud var 24 entreprenörer. Dessa tillhörde flera olika branscher. Tretton av dem var rena byggnadsentreprenörer. Tio av de 126 hade åkerier, åtta ägnade sig åt bilförsäljning och likaledes åtta åt maskinförsäljning, -uthyrning eller -service. Restaurang-, reklam- och bilverkstadsbranscherna representerades av vardera sju personer. Sex personer idkade skrothandel (varav en utan tillstånd) och fem plåtslagerirörelse el.dyl. Fyra personer drev rörelse inom konfektions- eller textiliebranschen. Inom vart och ett av områdena datatjänster, tryckerier, metallhandel, städning, bageri/konditori, kreatursshandel samt handel med bolag, investeringsaffärer o.dyl. uppträdde tre personer. Övriga representerade branscher hade en eller två företrädare bland dem som drabbats av förbud. En del personer var verksamma i flera branscher.

Det kan också ha sitt intresse att veta vilken företagsform som mest frekvent använts av de ifrågavarande 126 personerna. Av dessa hade 90 drivit verksamhet i aktiebolagsform, medan 57 haft enskild firma, tolv idkat rörelse i handelsbolag, två i kommanditbolag och en i en ideell förening. Många hade haft flera företag, och därvid hade särskilt aktiebolag och enskild firma drivits parallellt. Ingen av de personer som ålagts förbud hade drivit näring i ekonomisk förening.

Av de 126 personer som fått näringsförbud fram t.o.m. år 1983 var 122 män, medan fyra var kvinnor. Tre av dessa kvinnor dömdes tillsammans med sina män (i ett fall samboende). Även männen ålades alltså näringsförbud.

I ytterligare fem fall meddelades två personer samtidigt näringsförbud. I två av dessa var det fråga om närstående personer. I båda fallen gällde domarna far och son.

4.3 Förfarandet

Den viktigaste kritiken mot det nu gällande förfarandet för åläggande av näringsförbud har gällt tidsutdräkten mellan konkursbeslutet och beslutet om näringsförbud. Särskilt har det pekats på långa utredningstider. Från polis och åklagare har det framförts, att bristande resurstillgång medför att många ärenden blir liggande utan att vederbörlig utredning kommer i gång. Detta synes besannas av det relativt höga antalet ej avslutade utredningar (ca 300 vid utgången av år 1982). Problemet är av allt att döma särskilt akut i storstäderna. I Göteborg låg vid utgången av år 1982 64 av 107 anmälda fall ännu för utredning, i Malmö 21 av 26. Även i Stockholm synes den absoluta huvudparten av de ca 60 anmälda fallen vid utgången av år 1982 ännu ha väntat på åklagarens beslut. Över huvud taget har polis och åklagare inte hunnit med att utreda anmälda konkursbrott i önskvärd omfattning och med acceptabel snabbhet. En undersökning hos rikspolisstyrelsen, framlagd under våren 1982, visar på stora ärendebalanser när det gäller den ekonomiska brottsligheten. Av 5953 konkurser under år 1981 hade vid detta års slut 2007 föranlett anmälan angående gäldenärsbrott från konkursförvaltare eller tillsynsmyndighet. I 1818 av dessa ärenden hade ingen brottsutredning ens påbörjats vid årsskiftet 1981-1982.

Kommittén har studerat hur länge det dröjt mellan konkurs och näringsförbud i de 126 fallen. Utgångspunkten har då varit dagen för konkursbeslutet. I de fall flera konkurser förekommit har beräkningen skett med utgångspunkt från den senaste konkursen.[1]

I hälften av fallen hade näringsförbud beslutats - slutligt eller tillfälligt - innan 10 1/2 månader gått

1 Detta torde inte vara helt rättvisande i samtliga fall. Ibland följer flera konkurser tätt inpå varandra, och ofta torde därvid brottsutredning komma i gång redan i anslutning till den första konkursen. Detta får man ha i åtanke när man studerar siffrorna nedan. Det har dock varit svårt att hitta ett lämpligare beräkningssätt utan att noga syna utredningarna i varje enskilt fall.

efter det senaste konkursbeslutet, och i 75 % innan 21 månader förlöpt. (Förbudet hade dock inte alltid trätt i kraft inom den angivna tiden.) I ca 25 % av fallen hade näringsförbud beslutats innan 5 1/2 månader gått. I sju fall gick det snabbare än två månader, medan i 13 fall det dröjde över två år och i ytterligare nio fall nästan två år. Två av dessa senare fall bör dock knappast tas med i beräkningen, eftersom näringsförbud där över huvud taget inte borde ha meddelats. Samtliga konkurser låg nämligen i dessa båda fall i tiden före ikraftträdandet av bestämmelserna om näringsförbud. I sådana fall får näringsförbud inte åläggas, varför domarna meddelats i strid med lag. (Kommittén har också anmält dessa fall för riksåklagaren och högsta domstolen har sedermera beviljat resning.)

Den genomsnittliga tiden mellan konkurs och näringsförbud i de studerade fallen var ca 1 år. Då avses medelvärdet till skillnad från den tidigare nämnda medianen, som var 10 1/2 månader.

Det bör observeras att ovan angivna tider beräknats utifrån just de fall som faktiskt drivits fram av polis och åklagare. Förmodligen blir genomsnittstiden något längre för de fall som ännu låg för utredning vid utgången av år 1983, eftersom man kan förvänta sig att det är en del ärenden av dessa som tagit lång tid.

Som orsak till tidsutdräkten har här bara nämnts de relativt långa utredningstiderna hos polis och åklagare. Det bör emellertid också sägas, att en del av tiden från konkurs till näringsförbud hänför sig till konkursutredningen, alltså till konkursförvaltarens handläggning. Denne ska ju göra anmälan till åklagaren om han anser att det kan finnas skäl för näringsförbud. Också TSM har att göra anmälan till åklagaren om myndigheten anser att det finns skäl härtill men förvaltaren inte gjort någon anmälan. Hur lång tid dröjer det då innan anmälan görs? Kommittén har genom förfrågningar hos några av tillsynsmyndigheterna försökt ta reda på detta.

Anmälan från förvaltaren synes oftast komma efter 2-3 månader. Nästan alltid görs anmälan i den s.k. "55 §-berättelsen". Ibland kommer anmälan redan efter ett par veckor, i enstaka fall kan det ta upp till ett halvår. Det är ovanligt att TSM gör anmälan. Ofta samråder dock förvaltaren med TSM innan han anmäler frågan om näringsförbud för åklagaren.

Man torde alltså kunna konstatera, att den del av tidsutdräkten som hänför sig till tiden före anmälan normalt sett är ganska begränsad. De TSM som kommittén tillfrågat har inte ansett att det är möjligt att i avsevärd grad påskynda denna del av förfarandet.

Flera förslag har framlagts för att korta ned tiden mellan konkurs och näringsförbud. Vi återkommer till dessa i avsnitt 4.8 nedan.

Handläggningstiden hos domstolarna har i de allra flesta fall varit kort. Det finns dock undantag. I något fall har det dröjt över ett år efter talans väckande, innan förhandling hållits, detta trots att den tilltalade hela tiden haft tillfälligt förbud. I ett annat fall har hovrätten dröjt nästan ett år med huvudförhandling i ett mål där näringsidkaren haft tillfälligt förbud. Till råga på allt upphävde hovrätten i detta fall förbudet.

När tillfälligt näringsförbud yrkats synes domstolarna alltid ha varit angelägna att fatta beslut utan dröjsmål. Fastän ingen föreskrift därom finns, ligger det naturligtvis i sakens natur att skyndsamhet bör iakttas i dessa fall. Tillfälliga förbud behandlas särskilt i avsnitt 4.6 nedan.

Av de 126 studerade näringsförbuden meddelades 33 vid Stockholms tingsrätt och 16 vid Göteborgs tingsrätt. Av landets 97 tingsrätter hade 49 utdelat näringsförbud som trätt i kraft före utgången av år 1983. Det kan således antas att inemot hälften av tingsrätterna ännu efter 3 1/2 år saknade all erfarenhet av näringsförbudsmål. - I ett tjugotal fall hade hovrätt prövat frågan om näringsförbud, i regel på talan av den dömde. Ändring till förmån för den dömde skedde i två fall.[2] I det ena minskade hovrätten tiden från fem till tre år. I det andra upphävdes förbudet. I två fall förlängde hovrätten förbudet med ett år, och i ett annat fall biföll hovrätten en ansökan om tillfälligt förbud som ogillats av tingsrätten. Någon prövning i högsta domstolen hade inte skett. I några enstaka fall hade HD vägrat prövningstillstånd.

---

2 Detta påpekande gäller bara för de 126 särskilt studerade fallen. Det kan således ha hänt att hovrätt i andra fall gjort ändring till förmån för den dömde, alltså i sådana fall då näringsförbud aldrig trätt i kraft. Kommittén har kännedom om ett sådant fall. I detta hade tingsrätten meddelat näringsförbud i fem år för två företagare. Hovrätten däremot ogillade helt talan om förbud. Angående detta mål, se vidare s. 88 f.

De 126 näringsförbuden meddelades i 119 olika mål. Av dessa mål avsåg 21 näringsförbud enbart. I övriga 98 mål togs näringsförbudsfrågan upp till prövning i samband med åtal mot personerna i fråga. Att särskild talan väckts om näringsförbud synes i de flesta fall ha berott på att själva brottsutredningen förväntats dra ut på tiden. I några fall har det haft sin grund i att den näringsförbjudne dömts för brott i verksamheten tidigare, beroende på att brotten uppdagats före konkursbeslutet.

Lagtexten om näringsförbud kan i ett eller annat hänseende uppfattas som något oklar. Detta visar sig i viss mån i domstolarnas formulering av näringsförbuden, särskilt när det gäller den tid under vilken förbudet angetts skola gälla. I 199 b § 1 st. konkurslagen sägs ju att förbud får meddelas "för en tid av högst fem år". I de flesta fall har domstolen angett ett slutdatum för förbudet och därvid också i regel förordnat om omedelbart ikraftträdande av förbudet. När slutdatum angetts finns inget utrymme för tvekan om startdatum och slutdag för förbudet. Om det inte förordnats om omedelbart ikraftträdande gäller naturligtvis förbudet från den tidpunkt då domen vinner laga kraft. Ofta förordnades i stället om en tidsrymd för förbudet, ett bestämt antal år. Samtidigt förordnades ibland om omedelbart ikraftträdande, ibland om att förbudet skulle gälla från tidpunkten för laga kraft. I dessa fall uppkommer inte heller något problem.

Problematiska måste dock de fall anses vara där domstolarna angett ett startdatum och en tidsrymd eller ett slutdatum för förbudet utan att förordna om omedelbart ikraftträdande. I ett par av dessa fall angavs konkursens avslutande som startdatum. I dessa fall kan man undra vilken avsikt domstolarna haft. Har de bortsett från att domen - om det inte förordnas om tillfälligt förbud - måste vinna laga kraft för att förbudet ska gälla, eller har de kanske avsett att förbudet ska träda i verkställighet utan att domen vunnit laga kraft och menat att ett förordnande om tillfälligt förbud kan uttryckas genom att ett startdatum anges? Angivande av startdatum torde enligt kommitténs mening inte kunna anses ersätta ett uttryckligt förordnande om omedelbart ikraftträdande. Förbudet får i de nämnda fallen anses gälla från tidpunkten för laga kraft. Det betyder att domarna måste sägas vara felaktiga; näringsförbud skulle ju inte gälla från det datum från vilket det angetts skola gälla.

I ytterligare några fall har domstolen förordnat om näringsförbud till ett visst datum, som legat ett antal

hela år framåt i tiden från domens datum, utan att förordna om omedelbart ikraftträdande. Även i fråga om dessa domar kan man fråga sig vilken domstolarnas avsikt varit.

Klart felaktigt är domslutet när både tidsrymd och slutdag angetts utan förordnande om omedelbart ikraftträdande. Så har skett i något fall. Om det uttalats att förbudet ska gälla i fem år, och slutdag angetts med utgångspunkt från domsdagen som startdag, kan ju tvekan uppstå om hur länge förbudet ska gälla. Om förbudet varat under blott fyra år när den angivna slutdagen nåtts, ska då förbudet anses utgånget eller ska det gälla i ytterligare ett år? Förmodligen måste väl den angivna slutdagen äga vitsord i ett sådant fall. Ännu större tvekan uppstår naturligtvis om domstolen förordnar att förbudet ska gälla i "högst fem år" såsom skett i ett fall.

De nämnda bristerna i domstolarnas förordnanden kan knappast skyllas på oklarhet i lagen. I ett annat fall kan man dock möjligen skylla härpå. I fyra fall har domstolarna förordnat, att näringsförbud skulle gälla i fem år och samtidigt angett, att ett tidigare meddelat tillfälligt förbud skulle fortsätta att gälla i avvaktan på lagakraftägande dom. Skulle då de fem åren räknas från domsdatum - vilket i ett fall skulle innebära ett näringsförbud i nästan sex år - eller från tidpunkten för meddelande av det tillfälliga förbudet? Vad innebär egentligen lagens begränsning till fem år? Innebär den att näringsförbudet aldrig får vara längre än fem år inklusive den tid under vilken tillfälligt förbud gällt? Rimligen bör lagen tolkas på detta sätt. Förarbetena ger i och för sig ingen ledning, men för den sagda tolkningen talar såväl ändamålssynpunkter som stadgandets ordalydelse. De ovannämnda domarna synes sålunda stå i strid med bestämmelserna. I det enda av dessa fall som gick upp i hovrätten ändrades också tingsrättens dom. Hovrätten angav uttryckligen att förbudstiden skulle räknas från dagen för tillfälligt förbud. Någon egentlig motivering gavs dock inte. Hovrätten uttalade bara: "Hovrätten saknar anledning frångå tingsrättens bedömning i fråga om näringsförbudet. Tiden för detsamma bör emellertid räknas från det (X) meddelats tillfälligt näringsförbud".

Ovan har nämnts några fall av felaktiga eller tveksamma domar. I detta sammanhang kan även nämnas en dom där tingsrätten förordnade om näringsförbud samt uttalade: "Förbudet innebär att (X) inte får driva näringsverksamhet av den art som omfattas av förbudet enligt 199 a §." I ett annat fall förklarade domstolen

förbudets innebörd men utelämnade lagens uttryck "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter". Hur ska då tingsrättens dom tolkas i dessa fall? Innebär den en inskränkning i näringsförbudets normala innehåll, eller är det fråga om ett förbiseende i formuleringen som inte har någon betydelse? Förmodligen måste väl den tolkning väljas som är förmånligast för den dömde.

Slutligen bör nämnas ett fall där domstolen ålagt näringsförbud med motiveringen att vederbörande grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare, fastän åklagaren inte påstått detta utan bara hänvisat till upprepade konkurser och till att vederbörande åsidosatt sina plikter (199 b § 3 st. konkurslagen). Det är möjligt att det inte möter något hinder för domstolen att på detta sätt göra en strängare bedömning än åklagaren och att grunderna för 30 kap 3 § 2 st rättegångsbalken således bör tillämpas. Man torde emellertid få utgå ifrån att det förekommer endast i undantagsfall.

4.4 Förutsättningarna för näringsförbud

Näringsförbud kan ju åläggas dels när näringsidkaren grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare (199 b § 1 och 2 st. konkurslagen, här benämnt "rekvisit 1" eller "grova fallet") dels - vid upprepade konkurser - om näringsidkaren åsidosatt sina plikter och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl (199 b § 3 st., "rekvisit 2", "flerkonkursfallet"). Rekvisit 1 är uppdelat på två fall. Antingen ska näringsidkaren ha "förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna", eller också ska han ha "på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". - Av intresse är naturligtvis att veta i vilken utsträckning domstolarna tillämpat det ena respektive det andra rekvisitet. Rekvisit 1 har ensamt åberopats av domstolen i 82 av de 126 fallen, rekvisit 2 - som egentligen innehåller flera rekvisit - i 14. Båda rekvisiten har åberopats i 13 fall. I 17 fall är det oklart vilket rekvisit som tillämpats. I ett av dessa motiverades över huvud taget inte näringsförbudet. I ytterligare ett fall uttalade domstolen bara: "(X) har medgivit yrkandet som alltså skall bifallas." Domstolen ansåg alltså näringsförbudsfrågan dispositiv.

I vilken utsträckning motiverades näringsförbudet av otillbörligheter mot borgenärerna? Först kan noteras att domstolarna endast i sällsynta fall gjort en

uttrycklig åtskillnad mellan de båda fallen i rekvisit 1. Även när det varit uppenbart att främsta anledningen till näringsförbudet varit omfattande gäldenärsbrott, har domstolen ofta bara uttalat att vederbörande "grovt åsidosatt sina skyldigheter" el. dyl. Av domstolarnas formuleringar kan man alltså inte dra några omedelbara slutsatser. Man kan då i stället studera vilka oegentligheter som faktiskt förekommit. Det visar sig då att gäldenärsbrott (oredlighet, vårdslöshet eller mannamån mot borgenärer) förekommit i 44 av de 95 fall, där rekvisit 1 nämndes i motiveringen till näringsförbudet. Även andra brott än de nämnda gäldenärsbrotten kan emellertid sägas innefatta otillbörligheter mot borgenärerna. Bokföringsbrott riktar sig mot borgenärerna på så sätt att de ibland tjänar till att dölja bl.a. oredligheter mot dessa. Även skattebedrägeri riktar sig mot borgenärerna, om än bara mot en av dessa, staten. Om sålunda även bokföringsbrott och skattebedrägeri räknas som otillbörligheter mot borgenärerna, hade sådana otillbörligheter förekommit i 91 av de 95 fall där rekvisit 1 nämnts. Dessutom hade det i ett par av de återstående fallen förekommit grova bedrägerier, vilka också - om uttrycket ges en vid betydelse - inneburit otillbörligheter mot borgenärerna.

Av det nyss anförda framgår till en del vilka brott som förekommit då näringsförbud ålagts. Det kan förtjäna att något komplettera bilden härvidlag. Oredlighet mot borgenärer (inklusive grov sådan) har åberopats i åtminstone 33 av de 126 fallen, vårdslöshet mot borgenärer (inklusive grov) i minst 34 fall, bokföringsbrott i 90 fall eller mer. Skattebedrägeri eller grovt sådant brott (inkl. försök eller medhjälp) har förekommit i minst 42 av fallen, brott mot uppbördslagen i 28, bedrägeri eller grovt bedrägeri (inkl. försök eller medhjälp) i minst tolv fall.

Detta är de vanligaste brotten, men en hel del andra som får hänföras till kategorin ekonomiska brott har åberopats i domarna och besluten. I åtminstone 25 fall har åberopats sådana förfaranden som inte utgör brott, främst underlåtenhet att betala mervärdeskatt eller arbetsgivaravgifter. I ett enda fall har enbart sådana förfaranden åberopats. I 22 fall hade förekommit endast sådana brott som normalt ses som kanske något mindre allvarliga - även om så inte alltid behöver vara fallet - t.ex. bokföringsbrott och brott mot uppbördslagen.

Det torde vara av intresse att se något närmare på tillämpningen av rekvisit 2, "flerkonkursfallet". För att näringsförbud ska kunna åläggas i detta fall krävs ju bl.a. att näringsförbud är påkallat av "särskilda

skäl". Enligt förarbetena (prop. 1979/80:83 s. 56) avses med kravet på särskilda skäl att personen i fråga vid en samlad bedömning ska ha gjort sig skyldig till ett så kvalificerat missbruk av näringsfriheten att situationen kan anses jämställd med de fall som bedöms som grova. Vidare ligger i kravet på särskilda skäl, enligt förarbetena, att de konkurser som åberopas i allmänhet bör ligga varandra relativt nära i tiden.

Hur har då domstolarna beaktat kravet på särskilda skäl? I några fall har detta krav över huvud taget inte nämnts. I en del fall har domstolen hänvisat till "en samlad bedömning" som motivering för att särskilda skäl förelegat, och i ytterligare något fall har det uttalats att "omständigheterna är sådana" att särskilda skäl bör anses föreligga. I fyra fall har hänvisats till de upprepade konkurserna och åsidosättandet av skyldigheterna som näringsidkare, dvs. till övriga krav för tillämpning av regeln. I ett fall har särskilda skäl sagts föreligga genom att vederbörande gjort sig skyldig till bokföringsbrott i flera konkurser och därigenom allvarligt åsidosatt sina skyldigheter. I ett annat fall ansågs särskilda skäl föreligga genom att vederbörande skaffat sig otillbörlig skattekredit. Vidare förelåg i ett fall särskilda skäl genom att näringsidkaren påbörjat verksamhet i ett nytt bolag, trots att redan den dittillsvarande arbetsbördan ansågs alltför betungande för honom. Slutligen hänvisades i ett fall till "det dokumenterade intresset för affärsrörelser".

Onekligen förmärks vid denna genomgång en viss osäkerhet hos domstolarna inför tillämpningen av kravet på särskilda skäl. Det är ganska uppenbart att detta krav ofta inte tillmäts någon egentlig självständig betydelse.

Ytterligare en fråga är av intresse när det gäller tillämpningen av rekvisit 2. Hur många konkurser kräver domstolarna för åläggande av näringsförbud enligt denna regel? Krävs det att konkurserna ligger relativt nära varandra i tiden? I förarbetena till lagstiftningen (prop. 1979/80:83 s. 56) anfördes bl.a., att även om det i princip är tillräckligt med två konkurser för att näringsförbud ska kunna utlösas enligt denna bestämmelse, regeln framför allt torde bli tillämplig när det förekommit fler än två konkurser. I de 27 fall där rekvisit 2 tillämpades varierade antalet konkurser från två till ca 20. Av nedanstående tabell framgår närmare hur många konkurserna varit.

2 konkurser	4 fall
3 konkurser	8 fall
4 konkurser	3 fall
5 konkurser	5 fall
6 konkurser	1 fall
7 konkurser	2 fall
fler än 7 konkurser	4 fall

I regel har åtminstone ett par konkurser legat mycket nära varandra i tiden, men i några fall har avståndet mellan den sista konkursen och den näst sista varit ganska långt, i ett fall sju år, i två andra sex och i två ytterligare fall fyra år. I vart fall i de tre första av dessa fall får det väl anses tveksamt om tillämpningen av rekvisit 2 verkligen varit i enlighet med lagstiftarens intentioner. I ett fall, där åklagaren åberopat fyra konkurser som grund för sin talan om näringsförbud, sade domstolen att eventuella oegentligheter som förekommit i konkurserna 1 och 2 inte kunde komma under tingsrättens bedömning, enär konkurserna inträffat mer än två år före talans väckande. Detta är inte riktigt, se prop. 1979/80:83 s 60.

En förutsättning för näringsförbud är ju att oegentligheterna haft samband med konkurs, en annan att de förekommit i näringsverksamhet, en tredje att vederbörande är att anse som näringsidkare. Dessa krav har relativt sparsamt kommit under domstolarnas prövning. I de allra flesta fall har det varit självklart att de varit uppfyllda. Några fall förtjänar dock att nämnas där en prövning faktiskt skett eller åtminstone varit aktuell.

Frågan om vederbörande varit näringsidkare har bedömts i bl.a. ett fall där personen i fråga invände att han borde anses som anställd. Han hade på provisionsbasis sålt traktorer - ca 10 per år - åt ett större företag på annan ort. Tingsrätten såg honom som näringsidkare och hänvisade till att han måste anses bokföringsskyldig. I ett annat fall var fråga om både mannen och hustrun skulle anses som näringsidkare. Mannen var den drivande i rörelsen och utan tvekan att anse som näringsidkare. Hustrun ansågs också som näringsidkare, då hon "medverkat genom att låna sitt namn till firmaregistrering, själv deltaga i rörelsens verksamhet och tillsammans med maken ha sin bärgning av rörelseresultatet".

Frågan om brottslighetens samband med näringsverksamhet har, såvitt kunnat upptäckas, inte diskuterats i något av de 126 fallen. Ändå kunde frågan ha aktualiserats i några fall beträffande åtminstone vissa brott som

åberopats till stöd för förbudet. Ett enda exempel kan nämnas. En byggnadsentreprenör hade på en byggarbetsplats stulit viss egendom som tillhörde byggherren. Bör detta brott anses ha företagits i samband med entreprenörens näringsverksamhet? Domstolen tog inte uttryckligen ställning till frågan och hade inte heller någon egentlig anledning härtill, eftersom andra brott väl motiverade ett förbud.

Även när det gäller frågan om brotts samband med konkurs saknas uttryckliga uttalanden i det studerade rättsfallsmaterialet. Det är alldeles klart (se prop 1979/80:83 s. 55) att de förfaranden som ska kunna föranleda näringsförbud måste ha skett just i den näringsverksamhet som har avslutats med konkurs. Andra oegentligheter ska alltså inte över huvud taget beaktas vid prövningen, även om de innebär ett klart och grovt åsidosättande av vederbörandes skyldigheter som näringsidkare. Detta förtjänar att nämnas, eftersom åklagare i åtminstone ett par fall hänvisat till brott som hört samman med annan näringsverksamhet än sådan som avslutats med konkurs. Domstolarna har dock inte, såvitt upptäckts, begått misstaget att uttryckligen åberopa sådan brottslighet till stöd för förbudet. Huruvida hänsyn ändå tagits till sådan brottslighet vet man förstås inte. Det finns inget exempel på fall där domstolen i näringsförbudsprövningen uttryckligen skilt på brott som haft samband med konkurs och brott som saknat sådant samband.

Kommittén har gått igenom ett mindre antal domar och beslut där yrkande om näringsförbud ogillats av domstolen. Det finns ingen fullständig kännedom om i vilken utsträckning ogillande domar eller beslut förekommit. Sådana meddelas inte till näringsförbudsregistret. Genom riksåklagarens försorg har dock gjorts en undersökning. Åklagarna har ombetts rapportera fall där talan om näringsförbud ogillats. Kommittén har bl.a. härigenom fått kännedom om 25 fall där ogillande skett. Några få av dessa avsåg tillfälligt förbud. Vi har närmare studerat tio av de 25 fallen.

I ett av de tio fall, som kommittén studerat, skedde ogillandet på den grunden att vederbörande inte varit inblandad i någon konkurs, som beslutats efter ikraftträdandet av näringsförbudsbestämmelserna. I ett annat fall fann tingsrätten frågan om näringsförbud "svårbedömd" och ogillade därför talan om tillfälligt förbud. (I ett särskilt motivuttalande, prop. 1979/80:83 s. 61, sägs just att tillfälligt förbud inte bör meddelas, om frågan om näringsförbud är svårbedömd.) Hovrätten hade dock i detta fall en annan uppfattning och beslutade om

tillfälligt förbud. Senare har vederbörande också ålagts lagakraftvunnet slutligt förbud. I ett tredje fall berodde ogillandet på att kvinnan i fråga frikändes från ansvar för det viktigaste av de brott som åklagaren lagt henne till last.

I de nämnda fallen skedde alltså ogillandet delvis på formella grunder. I de återstående sju studerade fallen ogillades talan efter en reell materiell prövning av om förutsättningarna för förbud var uppfyllda. I fyra av dessa sju fall fann domstolen att näringsidkaren i och för sig hade grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare men att näringsförbud ändå inte var påkallat med hänsyn till övriga omständigheter. Det rörde sig om inte alltför allvarlig brottslighet och relativt små skador samt - i två av de fyra fallen - om mycket begränsad näringsverksamhet. I ett fall anförde domstolen, att vederbörande var över 50 år och inte haft anställning sedan början av 70-talet samt att ett näringsförbud allvarligt skulle hota hans försörjningsmöjligheter. Förbud ansågs därför vid en samlad bedömning kunna underlåtas.

I ett av de övriga fallen gjorde domstolen en ren prognosbedömning och fann, att det saknades grund för att näringsförbud erfordrades med hänsyn till risken för framtida otillbörliga förfaranden. I och för sig ansågs näringsidkaren ha gjort sig skyldig till grova åsidosättanden. Detta ansåg dock inte domstolen i ett annat fall, där näringsidkaren hade gjort sig skyldig dels till vårdslöshet mot borgenärer under en tid av ca två år fast med relativt begränsade skador för borgenärerna, dels till ett ringa bokföringsbrott och dels till underlåtenhet vid några tillfällen att inbetala skatter och avgifter.

I det sista av de tio fallen hade de tilltalade (två personer) gjort sig skyldiga till skattebedrägerier ca fem år före talans väckande. Domstolen ansåg att alltför lång tid förflutit för att gärningarna skulle kunna ligga till grund för ett näringsförbud.

Bland de fall där talan om förbud ogillats kan särskilt nämnas en dom av Svea hovrätt, vartill kommer att hänvisas senare (se s. 117). Hovrätten upphävde ett näringsförbud som meddelats för två personer, som drivit rörelse tillsammans. De hade gjort sig skyldiga till vårdslöshet mot borgenärer (drivit ett insolvent företag vidare under 3 1/2 år med en slutlig brist i boet på 1,7 milj. kr) och brott mot uppbördslagen, för vilka brott de ålades villkorlig dom. Vid tingsrätten hade de fått näringsförbud i fem år, sedan rätten

funnit att de "gjort sig skyldiga till så kvalificerade illojala förfaranden att de skall meddelas näringsförbud". Rätten beaktade även en sex år gammal konkurs i samma rörelse. Hovrätten uttalade: "Sålunda skall anses vara utrett, att de privat lånat upp belopp, som kommit företaget till godo, att oguldna skatter och allmänna avgifter numera blivit erlagda, att de under tid, varom i målet är fråga, som lön ur företaget icke uttagit några höga belopp, att de genom sin verksamhet icke skapat personlig förmögenhet, att de i slutet av 1978 med kronofogdemyndigheten överenskommit om en amorteringsplan samt att det nu av dem drivna bolaget visar ökad omsättning och god orderingång, varför risken för framtida otillbörliga förfaranden synes ringa. Med hänsyn till vad sålunda framkommit och då skäligt beaktande torde få skänkas jämväl det förhållandet att ett näringsförbud skulle drabba icke blott företagare, vilka ej framstår som på annat sätt kriminellt belastade, utan även ett jämförelsevis stort antal anställda, vilka svårligen kan erhålla annan anställning, finner hovrätten sig kunna anse (X:s) och (Y:s) otillbörliga förfarande och åsidosättande av lagfästa skyldigheter icke vara att hänföra till sådant graverande missbruk, att näringsförbud måste följa. De av tingsrätten meddelade förordnandena om näringsförbud bör därför upphävas." - En ledamot av hovrätten var skiljaktig och ville ålägga näringsförbud för en tid av tre år.

Slutligen har kommittén frågat sig om näringsförbudet träffat "rätt personer", dvs. dem som lagstiftaren i första hand ville rikta bestämmelserna mot. Ett sätt att delvis få svar på denna fråga är att studera vilka straff som befunnits befogade för brotten i fråga. Om brotten ansetts förtjäna ett mycket strängt straff, kan detta vara en indikation på att personen i fråga "förtjänat" sitt näringsförbud. Om å andra sidan lindrigt straff utdömts, bör det betyda att brottsligheten varit mindre allvarlig och att därför näringsförbud varit mindre motiverat. Helt stämmer inte denna jämförelse. Dels kan ju näringsförbud ha utdelats delvis som en följd av annat än brott, dels kan straffet ha avsett även andra brott än sådana som hade betydelse för näringsförbudet, dels har i vissa fall straffet påverkats av att en tidigare dom ej verkställts (se 34 kap. 3 § 2 st brottsbalken) och dels har domstolen i vissa fall - men inte i andra, se nedan i avsnitt 4.5 - beaktat näringsförbudet vid påföljdsval och straffmätning. Ändå har de utdömda påföljderna ett visst intresse. I 96 fall, där dom meddelats, hade näringsförbudsfrågan bedömts samtidigt med de bakomliggande brotten. I sju fall utdömdes fängelse i minst tre år, i 13 fall

fängelse i minst 2 men mindre än 3 år, i åtta fall fängelse i 1 1/2 - 2 år, i elva fall fängelse i 1 - 1 1/2 år, i 15 fall fängelse i 1/2 - 1 år, i elva fall fängelse i 3 - 6 månader och i 15 fall fängelse i mindre än tre månader. - I fem fall förordnades om skyddstillsyn, i fyra av dessa förenad med fängelse. I tio fall gavs villkorlig dom, i de flesta fallen förenad med böter, och i ett fall slutligen dömdes den tilltalade till dagsböter.

Ett bättre sätt att få reda på om lagstiftningen träffat rätt personer kan möjligen vara att försöka utröna vilken skada som personerna i fråga åstadkommit och i vad mån de "skott sig" på sin brottslighet. Kommittén har försökt skaffa sig en uppfattning härom genom att studera de 126 domarna och besluten. I många fall går det på detta sätt att få bra besked. I andra fall ges ett mycket torftigt underlag för bedömning. Kommittén har ändå i dessa fall sökt uppskatta skadan. Som ett mått på skadan har kommittén, även om detta inte alltid är helt rättvisande, valt storleken på underskottet i konkurserna. Med reservation för en del mycket osäkra bedömningar kan de totala underskotten i konkurserna beräknas ha varit:

- i 21 fall mindre än 200 000 kr.
- i 26 fall 200 000 - 500 000 kr.
- i 32 fall 500 000 - 1 milj. kr.
- i 28 fall 1 - 3 milj. kr.
- i 11 fall 3 - 5 milj. kr.
- i 8 fall mer än 5 milj. kr.

Det kan också vara av intresse att undersöka vilken omfattning förekommande skattebedrägerier haft. Även här har kommittén i vissa fall tvingats till ganska osäkra uppskattningar. Det undanhållna skattebeloppet (inkl. belopp som man försökt undanhålla) kan beräknas ha varit:

- i 1 fall mindre än 50 000 kr.
- i 3 fall 50 000 - 100 000 kr.
- i 11 fall 100 000 - 300 000 kr.
- i 11 fall 300 000 - 500 000 kr.
- i 9 fall 1/2 - 1 milj. kr.
- i 8 fall mer än 1 milj. kr.

Noteras bör förstås, att det i många av dessa fall hade förekommit även andra oegentligheter än skattebedrägerier.

I vilken utsträckning har näringsidkarna "skott sig" på sin brottslighet? Har de levt i lyx genom att ta ut

mycket stora belopp ur företagen, eller har det allra mesta gått in i rörelsen utan att komma näringsidkaren till del? I över hälften av fallen är det omöjligt att dra några som helst slutsatser av det material som kommittén haft tillgängligt. I andra fall går det, ofta baserat på uttalanden som domstolen själv gjort. Beträffande 15 personer är det mycket påtagligt att de utnyttjat sin brottslighet för att leva på stor fot. Betydande lyxkonsumtion har således förekommit, stora belopp har tagits ut ur rörelsen, 100 000-tals kronor har förts ut ur landet etc. Beträffande ytterligare tolv personer kan det sägas vara ganska klart att de haft en betydande personlig vinning av sin brottslighet. Slutligen kan det beträffande åtminstone 14 av de 126 personerna sägas, att de inte fått ut mer av sin näringsverksamhet än som motsvarar skälig bärgning.

Har näringsförbuden då drabbat småföretagare eller storföretagare? Säkra uppgifter om företagens omfång har inte alltid stått att finna i de studerade domarna och besluten. I regel framgår dock företagsstorleken någorlunda väl. I övrigt har vi tvingats göra mer eller mindre väl underbyggda gissningar. Vi har delat in personerna i tre grupper, varvid till kategori 1 hänförts företagare med mindre än fem anställda, till kategori 2 personer med 5 - 20 anställda och till kategori 3 företagare med över 20 anställda. Näringsidkarna i kategori 1 har normalt haft en omsättning på mindre än två miljoner kronor per år, i enstaka fall uppemot tio miljoner, medan de flesta i kategori 2 legat på 2 - 10 miljoner kronor i omsättning, någon enstaka på 25 miljoner. I kategori 3 slutligen har omsättningen normalt varit över tio miljoner kronor.

Gränserna mellan de tre kategorierna blir naturligtvis många gånger suddiga. Om denna indelning ändå används kan fördelningen mellan grupperna beräknas ha varit

kategori 1	- 74 st.
kategori 2	- 36 st.
kategori 3	- 16 st.[3]

Inte i något fall har det funnits så många som 100 anställda. Några storföretagare i egentlig mening har således inte drabbats av näringsförbud.

---

3 Det kan här nämnas, att det totala antalet företag i landet tillhörande dessa tre kategorier år 1982 var ca 280 000, ca 37 000 resp. ca 13 000.

Det kan till sist nämnas, att så gott som alla de aktuella företagen varit - som man för övrigt kunde förvänta sig - fåmansföretag.

4.5 Innehållet i och innebörden av näringsförbud

Vilket innehåll har de 126 meddelade näringsförbuden haft och vad har de inneburit för den dömde och andra berörda? En central fråga är här hur lång tid som bestämts för förbuden. Maximitiden är ju fem år. I vilken utsträckning har denna tid utmätts? Står den tid som bestämts i någorlunda god proportion till de brott vederbörande gjort sig skyldig till? I vilken mån korrelerar längden på utdömda fängelsestraff med längden på näringsförbuden? Tas det vid straffmätningen hänsyn till att näringsförbud meddelas? En annan fråga är om domstolarna utnyttjat lagens möjligheter att undanta viss verksamhet från förbudet eller att låta det gälla från viss senare tidpunkt. Vet man vidare något om hur kännbart näringsförbudet blivit för den drabbade och hans anhöriga? Har förbudet haft någon betydelse för anställda eller andra tredje män? Har något näringsförbud hävts i efterhand p.g.a. ändrade förhållanden?

Av de 111 slutliga näringsförbud som utdömdes under tiden fram t.o.m. år 1983 meddelades inemot hälften, 48 st., för en tid av fem år eller - i sex fall - nästan fem år. 15 domar löd på exakt eller ungefär fyra års förbud, 39 på tre år eller näst därintill, sju på två eller drygt två år och två på ett eller knappt ett år. I ett mindre antal fall har det varit något oklart hur lång tid domstolen avsett att förbudet skulle gälla.

I vad mån stämmer tiden för näringsförbudet med utmätt påföljd och strafftidens längd? Detta framgår av nedanstående tabell. De fall där slutligt näringsförbud utdömts, och brotten i fråga samtidigt (åtminstone i huvudsak) prövats, inordnas i tabellen efter påföljdsval och strafftidens längd. Till höger i tabellen har varje särskilt fall noterats i den rad som motsvarar det straff som utdömts. Noteringen har därvid skett med angivande av det antal år som bestämts för näringsförbudet. Längst till höger anges medellängden för näringsförbuden i straffintervallet i fråga. I rad 1 tas således upp de fall där fängelse utdömts för tre år eller mer. I sex av de sju fall där detta skett har den dömde fått näringsförbud i fem år, i det sjunde tre år. Medelvärdet är då 4,7 år i detta straffintervall. Angivelserna av näringsförbudens längd är i vissa fall

approximativa liksom - givetvis - medelvärdena. Det ska observeras att jämförelsen delvis haltar, eftersom strafftidens längd ibland påverkats av för näringsförbudet ovidkommande omständigheter (se ovan s. 89).

Straff	Förbudstid	Medelvärde
fängelse ⩾ 3 år	3555555	4,7
fängelse ⩾ 2 < 3 år	3344445555555	4,4
fängelse ⩾ 1 1/2 < 2 år	335555555	4,6
fängelse ⩾ 1 <1 1/2 år	233334555555	4,0
fängelse ⩾ 1/2 < 1 år	3333334444555555	4,0
fängelse ⩾ 3 mån < 1/2 år	22333345555	3,6
fängelse < 3 mån	22233333333333	2,8
skyddstillsyn (+ fängelse)	13455	3,6
villkorlig dom (+ böter)	123333355"högst 5"	3,1[4]
böter	4	4

Som man kunde förvänta sig finns det en ganska betydande korrelation mellan strafftid och näringsförbudstid. Jämförelser mellan individuella fall visar dock på en ganska avsevärd spridning. I några fall har avvikelserna en naturlig förklaring. Detta gäller t.ex. det fall där fängelsetiden översteg tre år men där det ändå ålades näringsförbud för bara tre år. Näringsidkaren dömdes där för en rad gärningar som saknade betydelse för näringsförbudet.

Noteras bör att domstolarna haft en stark tendens att söka sig uppåt i skalan, en tendens som inte alls är densamma vid straffmätning, då domstolarna ofta väljer skalans minimum.

Någon stadgad praxis för bedömning av näringsförbudsfall har helt naturligt ännu inte infunnit sig. Utan att gå in på en jämförelse i detalj mellan de olika domarna kan man konstatera, att 15 eller 16 skiljer sig från de övriga genom att framstå som markant hårdare, medan sex eller sju synes innehålla en ovanligt mild bedömning. I övrigt kan enhetligheten anses vara påfallande god.

En särskild fråga är om ett näringsförbud bör påverka straffmätningen i de fall då ansvarsfrågan är uppe till bedömning tillsammans med näringsförbudsfrågan. Ska man

4 Vid beräkningen har bortsetts från det fall där det förordnats om näringsförbud för "högst fem år".

få kortare straff för att man får näringsförbud? I förarbetena uttalade departementschefen (prop. 1979/80:83 s. 57), att frågan om näringsförbud borde vara helt skild från frågan om påföljdsbestämning. Detta utesluter självfallet inte, uttalade han vidare, att ett meddelat näringsförbud kan, liksom andra omständigheter i ett brottmål, beaktas när rätten bestämmer brottspåföljd. Detta ansågs följa av de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning.

Högsta domstolen har sedermera (NJA 1983 s.163) avgjort ett mål där det prövats huruvida näringsförbud ska beaktas vid straffmätningen. HD uttalade, att det inte borde komma i fråga att, av den anledningen att den tilltalade har ålagts näringsförbud, schablonmässigt sätta ned straffet under vad som annars hade bort följa på brottet. I stället borde frågan om förbudets inverkan på brottspåföljden bedömas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Av väsentlig betydelse blir härvid, uttalade HD, hur allvarligt hinder för den tilltalades yrkesutövning och försörjningsmöjligheter som förbudet innebär. I det aktuella fallet ansågs det att näringsförbudet borde få inverka på straffmätningen, dock endast i ringa mån.

I ungefär 80 % av de fall som kommittén gått igenom har domstolarna inte sagt något om huruvida näringsförbudet beaktats vid straffmätningen. Många gånger har för övrigt näringsförbudsfrågan tagits upp i domen efter påföljdsfrågan, och i dessa fall har det givetvis inte varit naturligt för domstolen att låta näringsförbudet influera straffet. I ungefär 20 % av domarna har det dock uttryckligen angetts att näringsförbudet beaktats vid straffmätningen.

Lagen ger möjlighet att undanta viss näringsverksamhet från näringsförbudet när särskilda skäl föreligger. Möjlighet finns också att fastställa en viss senare dag från vilken förbudet ska gälla, detta bl.a. för att möjliggöra en avveckling under en övergångstid. Se 199 c § 2 och 3 st. konkurslagen. Dessa möjligheter har använts mycket sparsamt, närmare bestämt i sex fall. I ett av fallen fick personen även fortsättningsvis driva rörelse som läkare. Denna hans rörelse hade inte varit inblandad i oegentligheterna. I ett annat fall undantogs sådan agentverksamhet enligt 65 § kommissionslagen som ej bedrivs i bolagsform, vilket motiverades med att "agentrörelse är till sin karaktär sådan att risken för oegentligheter av den art varom är fråga i målet är begränsad". I tre av de övriga fyra fallen medgavs viss kortare tid (en vecka, en månad resp. tre månader) för avveckling av intressena i vissa angivna företag. I det

fjärde sade domstolen att "förbudet utgör ej hinder för avveckling av (X:s) engagemang i (Y) AB", alltså utan att det skedde någon begränsning i tiden för avvecklingen I ytterligare ett mindre antal fall yrkade den mot vilken näringsförbudstalan fördes att en viss rörelse skulle undantas från förbudet. I dessa fall fann dock domstolarna inte särskilda skäl föreligga föra en sådan inskränkning.

Vad vet man om vad näringsförbudet faktiskt inneburit för den dömde och för vissa andra berörda? Inte särskilt mycket. Kommittén har frågat tillsynsmyndigheterna vad de vet om de aktuella personernas sysselsättning efter förbudet. Kännedomen härom hos tillsynsmyndigheterna är mycket växlande. (Vi återkommer härtill i avsnitt 4.7 nedan.) Undersökningen har gjorts i början av år 1983 och därför bara avsett de personer som meddelats förbud t.o.m. år 1982. Av de 60 då aktuella personerna har tillsynsmyndigheterna redovisat kännedom beträffande 35-40.

Beträffande övriga har man sagt sig inte veta vad de sysslat med. Mellan 15 och 20 av de personer, som man sagt sig ha kännedom om, avtjänade fängelsestraff vid ingången av år 1983. Angående 17 av personerna har tillsmynsmyndigheterna sagt sig misstänka överträdelser av näringsförbudet, vilket i nio fall lett till polisanmälningar. I ytterligare tre fall planerades snara anmälningar. Tre av de personer som misstänkts för överträdelser har antagits leda sina företag från fängelset. Beträffande sex av de misstänkta har uttryckligen angetts, att bulvanförhållanden synes ha konstruerats. I åtminstone fem av dessa fall är det en närstående som misstänkts vara bulvan. Av övriga personer, om vilka tillsynsmyndigheterna haft kännedom, var enligt vad som redovisats fyra arbetslösa, medan en slutat sin verksamhet av åldersskäl samt en eller två bosatt sig utomlands. Inte någon enda har redovisats som anställd utan misstanke om överträdelse. Detta är naturligtvis anmärkningsvärt.

Kommittén har inte kunnat få någon närmare kännedom om hur ingripande näringsförbudet varit för den direkt drabbade eller för hans anhöriga, även om vissa begränsade slutsatser torde kunna dras av de nyss nämnda uppgifterna. I ett fall begärdes hävande av näringsförbudet under åberopande av sociala och ekonomiska skäl. Talan bifölls inte. Det står dock klart att förbudet drabbat vederbörande hårt. I ett fall åberopade näringsidkaren, när frågan om näringsförbud prövades, att ett förbud skulle innebära en "ekonomisk katastrof"

för honom och familjen. I ytterligare ett fall anförde den näringsförbjudne att han i hela sitt yrkesverksamma liv varit egen företagare och skulle få svårt att arbeta åt andra. I övriga fall har inte åberopats några skäl av detta slag mot näringsförbud.

Inte heller har kommittén kunnat skaffa sig någon bild av de konsekvenser som meddelade näringsförbud fått för anställda eller borgenärer eller för samhället som sådant. Eftersom näringsförbuden utdelats i samband med konkurs, torde man dock på goda grunder kunna dra den slutsatsen att själva näringsförbudet nog som regel inte haft någon större betydelse för de nämnda tredje männen. Snarare har nog eventuella konsekvenser för dessa berott på konkurserna som sådana. (Se dock avsnitten 8.2.6-8.2.8 för ett vidare resonemang om tänkbara effekter.)

Av intresse är ändå att studera hur många anställda som funnits hos de personer som förbjudits fortsätta med sin verksamhet. Detta torde ha viss betydelse för bedömningen av vilka konsekvenser ett näringsförbud som meddelas utan samband med konkurs skulle komma att få. Ovan har gjorts en indelning av de personer som fått näringsförbud i tre kategorier. Denna indelning byggde i huvudsak på antalet anställda. Säkra uppgifter om antalet anställda i de berörda företagen har, som där framgått, varit svåra att få fram av det material som kommittén haft tillgängligt. I vissa domar anges dock hur många anställda som funnits. I andra fall har vissa uppgifter i domarna - angående uppbördsbrott, omsättning, typ av sysselsättning etc. - kunnat ge ledning. Eftersom en ganska grov överslagsberäkning här torde vara tillfyllest, har kommittén - i de fall säkra uppgifter inte stått att få - utifrån domarna gjort mer eller mindre väl grundade antaganden. Det visar sig att ca 25 % av de aktuella 126 personerna kan förmodas ha arbetat ensamma eller med biträde enbart av någon enstaka närstående. Drygt 30 % kan beräknas ha haft någon eller några anställda utöver närstående, dock färre än fem. Ytterligare drygt 25 % kan antas ha haft upp till 20 anställda, medan 10 - 15 % får förmodas ha sysselsatt fler än 20. Tre eller fyra synes ha haft över 50 personer anställda, medan ingen torde ha sysselsatt så många som 100 personer.

Såvitt kommittén har kunnat upptäcka har endast i något enstaka näringsförbudsmål åberopats - av domstolen, åklagaren eller den dömde - förbudets konsekvenser för tredje man. En av de personer som ålagts förbud har dock anfört, att ett näringsförbud skulle drabba ett stort antal anställda och deras familjer. En annan har pekat på det förhållandet, att han under sina många år

som företagare gett ca 5 000 personer arbete och att ett näringsförbud mot honom mot denna bakgrund skulle framstå som orättfärdigt.

I 199 f § konkurslagen öppnas en möjlighet för den som ålagts näringsförbud att få förbudet helt eller delvis hävt, om ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det. En sådan fråga ska prövas av tingsrätten. Kommittén har kännedom om ett fall där försök gjorts att få förbudet hävt men där denna talan ogillats. Strax innan detta betänkande lämnats för tryckning har kommittén dessutom fått kännedom om ett fall där förbudet hävts. Se härom not 6 i avsnitt 10.10. I övrigt har det inte inträffat att något näringsförbud hävts, vare sig helt eller delvis. I vart fall har inte någon sådan dom registrerats i näringsförbudsregistret, vilket rätteligen ska ske.

4.6 Tillfälligt förbud

Om särskilda skäl föranleder det får rätten, enligt 199 g § konkurslagen, meddela s.k. tillfälligt näringsförbud, dvs. ett förbud som ska gälla i väntan på att frågan om näringsförbud slutgiltigt avgörs. Samma krav gäller för tillfälligt förbud som för slutligt, och dessutom krävs alltså "särskilda skäl". Av intresse är bl.a. i vilken utsträckning tillfälliga förbud meddelas, hur långt domstolarna går i sin prövning av de allmänna förutsättningarna för näringsförbud, hur kravet på särskilda skäl tillämpas samt hur förfarandet tillgår vid meddelande av tillfälligt förbud.

Utav de 126 personer som ålagts näringsförbud meddelades 36 först tillfälligt förbud i väntan på den slutliga prövningen. Av dessa hade 18 fått slutligt förbud före utgången av år 1983, medan 15 ännu vid denna tidpunkt stod kvar under tillfälligt förbud. Beträffande två av de personer som haft tillfälligt förbud ogillades sedermera talan vid den slutliga prövningen. En av de övriga avled under år 1983. I 90 av de 126 fallen meddelades alltså slutligt förbud utan att det föregåtts av tillfälligt sådant. Av dessa 90 domar förordnades i 46 att näringsförbudet skulle träda i kraft omedelbart, utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. I återstående 44 fall trädde näringsförbudet inte i verkställighet förrän i och med domens lagakraftvinnande. I de 18 domar som föregåtts av tillfälligt förbud förordnades i samtliga fall att det tillfälliga förbudet skulle fortsätta att gälla i väntan på att domen skulle vinna laga kraft.

Man kan fråga sig om domstolarna, när de prövat en talan om tillfälligt näringsförbud, ställt samma krav på utredningen angående påstådda oegentligheter som vid utdömande av slutligt förbud. Den mot vilken talan om tillfälligt förbud förs bestrider ofta ansvar för de brott som åklagaren lägger honom till last. Anser då domstolarna att brottsligheten ska vara styrkt innan tillfälligt förbud kan meddelas, eller räcker det - som vid t.ex. häktning - med sannolika skäl för misstanken? I förarbetena gavs relativt knapphändiga direktiv härom. I propositionen (1979/1980:83 s. 61) uttalades dock, att det "naturligtvis" ska föreligga "sannolikhet för att ett tillfälligt förbud kommer att följas av en dom på förbud". Den exakta innebörden härav är oklar, och domstolarna synes ha haft något olika utgångspunkter vid sina bedömningar.

I några fall har domstolarna på ett eller annat sätt uttalat sig om sannolikheten för slutligt förbud, dvs. i enlighet med uttalandet i propositionen. Sålunda har i ett fall uttalats att "det kan antas" att dom på näringsförbud kommer att följa. I ett annat fall anförde domstolen, att det "med tämligen hög grad av sannolikhet" kunde antas att den slutliga prövningen skulle leda till att näringsförbud meddelades. I ytterligare ett fall sades helt enkelt att det var "sannolikt" att slutligt förbud skulle följa. Vanligare än att man direkt uttalat sig om sannolikheten för slutligt förbud har emellertid varit, att man anknutit till de allmänna rekvisiten för näringsförbud i 199 b § och gått in på en prövning av i vad mån dessa varit uppfyllda. I något fall har domstolen därvid uttalat, att det "framgår" att vederbörande gjort sig skyldig till viss angiven brottslighet, medan det i ett annat fall anförts att det "synes klarlagt" att vissa brott blivit begångna. I ett fall har rätten uttalat att den "finner" att (X) åsidosatt sina skyldigheter. I något fall har domstolen nöjt sig med att det föreligger "synnerligen starka skäl för misstanke", medan lägre krav ställts på bevisningen av en domstol som uttalat, att "sannolika skäl föreligger att (X) grovt åsidosatt" sina skyldigheter. Ännu lägre krav har ställts i ett fall där domstolen uttalat, att "anledning förekommer antaga att (X) grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". Även andra varianter förekommer, såsom en hänvisning till "vad som visats rörande sannolikheten av (X:s) förfarande", en uppräkning av flera gamla domar mot vederbörande, en hänvisning till att konkursförvaltaren uttalat starka misstankar samt angivande av att åklagarens faktiska uppgifter vitsordats. Den variant som är mest vanligt förekommande är dock att ingen motivering alls getts för det tillfälliga förbudet!

För att tillfälligt förbud ska få meddelas krävs ju också att detta föranleds av "särskilda skäl". I propositionen (s. 61) uttalades: "Vid prövningen av om kravet på särskilda skäl är uppfyllt får bl.a. beaktas å ena sidan vilka följder fortsatt näringsverksamhet kan få för det allmänna och för borgenärer samt å andra sidan vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett förbud skulle medföra för den som drabbas av det." Hur har då domstolarna beaktat kravet på särskilda skäl? I åtskilliga fall nämns över huvud taget inte detta krav, i något fall uttalas bara att "särskilda skäl föreligger". I fem fall har hänvisats till att vederbörande fortfarande driver rörelse, medan i tre fall det uttalats att "det skäligen kan befaras ett upprepande" av oegentligheterna. I ett par fall har de allvarliga åsidosättandena och upprepade konkurserna i sig ansetts innebära särskilda skäl för tillfälligt förbud. I ett annat fall har domstolen uttalat att "hans fortsatta näringsverksamhet måste anses medföra avsevärda förlustrisker för framför allt staten". Vidare har i ett fall särskilda skäl befunnits föreligga genom att det ansetts sannolikt att slutligt förbud skulle komma att utdömas för längre tid. Slutligen har domstolen i två fall angett samma omständigheter utgöra särskilda skäl för tillfälligt förbud som för förbud enligt "flerkonkursfallet".

Här kan väl sägas, liksom när det gäller motsvarande rekvisit i "flerkonkursfallet" (199 b § 3 st.), att en viss osäkerhet synes föreligga om hur kravet på särskilda skäl ska uppfattas.

Som framgått ovan på s. 76 har det i två fall inträffat, att tillfälliga förbud upphävts när målet sedermera blivit föremål för slutlig prövning.

Tillfälligt förbud kan ju meddelas i avvaktan på slutligt avgörande, men det kan också meddelas i form av ett förordnande i domen om att näringsförbudet ska träda i kraft omedelbart. Också i dessa fall krävs särskilda skäl; föreligger inte sådana får domstolen inte besluta om omedelbart ikraftträdande. I de 46 fall där det förordnats härom har dock nästan uteslutande detta skett utan att kravet på särskilda skäl nämnts. Prövningen av de allmänna förutsättningarna för näringsförbud är ju inget problem i dessa fall, eftersom domstolen kommit fram till att slutligt beslut ska meddelas.

I 199 g § 3 st finns vissa regler om förfarandet vid meddelande av tillfälligt förbud. Det anges där att talan ska väckas av åklagaren, att den som yrkandet

avser ska få tillfälle att yttra sig, att rätten får hålla förhandling för frågans prövning, att den som avses med yrkandet ska kallas personligen till en eventuell förhandling, att han ska erinras om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig samt att vissa rättegångsbalkens regler i övrigt gäller. Intressant kan här vara att notera, att tingsrätterna hållit förhandling i alla utom tre av de 36 fall där tillfälligt näringsförbud beslutats i avvaktan på det slutliga avgörandet. Vid alla förhandlingar utom två var den mot vilken talan fördes personligen närvarande, och i ett av de övriga fallen fanns hans försvarare där. I ett fall avgjordes frågan vid häktningsförhandling, i sex fall vid huvudförhandling.

I 199 h § stadgas, att rätten när den meddelar ett tillfälligt näringsförbud ska, om inte talan om slutligt förbud redan väckts, utsätta den tid inom vilken sådan talan ska väckas. Tiden får, enligt vad som stadgas, inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen behövligt. Om den utsatta tiden inte är tillräcklig, får rätten på framställning av åklagaren medge förlängning. I tio av de 36 fallen har domstolen bestämt tiden för väckande av talan till en månad eller ungefär en månad, i sex fall till två månader eller ungefär denna tid, i två fall till tre månader och i ett fall till ungefär sex månader. I tolv fall var talan redan väckt då det tillfälliga beslutet meddelades, och i ett fall bestämdes tiden till två veckor. I tre fall försummade domstolen att utsätta någon tid. I ett av dessa fall meddelades beslutet av hovrätt. Slutligen bestämdes ingen tid för talans väckande i ett fall där den misstänkte samtidigt häktades, men där bestämdes i stället - i enlighet med reglerna vid häktning - en tid för väckande av åtal, vilket i praktiken innebar att även talan om näringsförbud kom att väckas inom denna tid.

Kommittén har ingen fullständig kännedom om i vilken utsträckning åklagarna begärt och fått anstånd med tiden för talans väckande. Längre anståndstider synes dock ha varit relativt ovanliga. Kommittén känner emellertid till ett par mål där anstånd meddelats vid flera tillfällen och för ganska långa tider. I ett par fall har det dröjt ca nio månader innan talan kunnat väckas. I ett extremfall hade ännu efter två år och tre månader ingen talan väckts. Anstånd hade begärts och beviljats 26 gånger. I regel har dock frågan om slutligt förbud snabbt kommit upp till prövning.

4.7 Övervakningen av personer med näringsförbud

Vid utvärderingen av näringsförbudsregleringen är en av de viktigaste frågorna hur kontrollen av efterlevnaden av de meddelade näringsförbuden fungerat. Kommittén har försökt få kännedom härom genom en undersökning gjord i början av år 1983 och avseende de 60 första näringsförbuden. Vi har till tillsynsmyndigheterna ställt bl.a. följande frågor. Hur utövar myndigheten i dag sin tillsyn över den eller de personer inom tillsynsområdet som har näringsförbud? (Om ingen sådan person finns: Hur avser myndigheten att bedriva tillsyn när det blir aktuellt?) Vad sysselsätter sig, såvitt känt, de personer som fått näringsförbud med i dag? Misstänks överträdelser? Vilka resurser åtgår för övervakningen? Fungerar tillsynen tillfredsställande? Vilka ytterligare resurser skulle behövas för att övervakningen skulle kunna göras fullt tillfredsställande enligt myndighetens bedömning? Har myndigheten några förslag - utöver eventuellt utökade resurser - för att möjliggöra en förbättrad tillsyn? - Vidare har kommittén i samband med hearings ombett deltagarna att lämna synpunkter på vissa frågor som har med kontrollen att göra, och slutligen har en del upplysningar och synpunkter lämnats i samband med en enkät till vissa myndigheter och organisationer. Här ska nu först redovisas vad som framkommit angående övervakningen sådan den fungerar i dag. Kritik häremot samt synpunkter som lämnats för förbättring av kontrollsystemet redovisas i avsnitt 4.8 nedan.

Vad som i lagen föreskrivs angående kontrollen är att riksskatteverket ska föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud (199 i §) samt att tillsynsmyndigheten ska vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs och anmäla överträdelser av förbud till åklagaren (199 j §). I motiven (prop. 1979/80:83 s. 49) gjordes dock vissa uttalanden som i någon mån synes stå i strid med föreskriften i 199 j §. Departementschefen uttalade bl.a., att det ytterst ankommer på polis- och åklagarmyndigheterna att beivra eventuella överträdelser och att det - av vissa angivna skäl - ännu kunde anses för tidigt att ålägga någon annan myndighet än de nämnda en generell skyldighet att utforska i vad mån den som underkastats förbud fortsätter att driva näringsverksamhet. Emellertid, uttalade departementschefen vidare, fanns det anledning att särskilt beakta de fall där det är aktuellt att avveckla näringsverksamhet som pågår vid den tidpunkt då förbud meddelas av domstolen. För denna uppgift låg, enligt departementschefen, tillsynsmyndigheten i konkursen nära till hands. Vad som framgår av motiven

angående tillsynsmyndigheternas skyldigheter är alltså att de ska övervaka att den som har meddelats förbud avvecklar sin pågående näringsverksamhet. Inget sägs i motiven om tillsynsmyndigheternas eventuella skyldighet att också övervaka att personerna i fråga inte startar ny rörelse. En del tillsynsmyndigheter har påpekat den oklarhet som framkommer vid jämförelsen mellan lagtext och motiv. Det absoluta flertalet av myndigheterna synes dock ha sett det som sin uppgift att övervaka efterlevnaden över huvud taget, inte bara att kontrollera avvecklingen av befintliga företag.

I propositionen uttalades också (s. 49 f), att olika myndigheter i sin verksamhet kan komma i kontakt med personer som trots näringsförbud driver verksamhet och att, utan att det framgår av uttryckliga föreskrifter, det måste anses förenligt med dessa myndigheters verksamhet och dessutom önskvärt att de anmäler överträdelser till polisen. De myndigheter som nämndes var kronofogdemyndigheterna i den exekutiva verksamheten, länsstyrelsernas skatteavdelningar, de lokala skattemyndigheterna, riksförsäkringsverket och arbetsmarknadsstyrelsen.

Vad görs då hos tillsynsmyndigheterna (TSM) för att kontrollera efterlevnaden av meddelade näringsförbud? Det visar sig att inställningen till denna uppgift varierar högst avsevärt från myndighet till myndighet. Vissa TSM företar en mycket aktiv övervakning och håller regelbunden kontakt med personerna i fråga. Dessa TSM har också, såvitt de uppgett, god kännedom om vad de övervakade personerna sysselsätter sig med. Andra TSM har i stort sett helt och hållet avstått från särskilda kontrollåtgärder. De synes ha utgått från att det på ett eller annat sätt blir känt om överträdelser sker. Dessa myndigheter saknar i stor utsträckning kännedom om vad de personer som ålagts näringsförbud inom området sysslar med. Bland annat hos Stockholmsmyndigheterna - TSM i Stockholm, Sollentuna och Huddinge - synes övervakningen ha varit mycket begränsad. Beträffande inemot 25 av de 60 personer som ålagts förbud före år 1983 saknades all kännedom om aktuell sysselsättning.

Här ska inte göras någon detaljgenomgång av vilka kontrollåtgärder varje TSM vidtagit. Vid sidan av de ovan gjorda allmänna reflektionerna - bl.a. att nästan hälften av de som ska övervakas är okända för "sin" TSM - bör dock konstateras, att de allra flesta TSM håller god ordning på sina näringsförbud. Om någon av personerna flyttar till en annan del av landet synes han

dock ha god chans att undgå kontroll från den "nya" tillsynsmyndigheten. I vart fall gäller detta för någon tid. Flera har uttalat otillfredsställelse med att det saknas organiserade vägar på vilka TSM kan få kännedom om att en person med näringsförbud flyttat in i området. Det bör dock nämnas att ett tiotal flyttningar blivit kända hos tillsynsmyndigheterna och att den "nya" TSM - tydligen normalt efter meddelande från TSM i det län från vilket utflyttning skett - i dessa fall tagit upp övervakningen.

Här ska nu noteras de olika medel som används i kontrollen enligt tillsynsmyndigheternas redovisning till kommittén. Endast en ren uppräkning görs, utan att det anges vilken eller vilka TSM som använder sig av det ena eller andra medlet.

- alla kronofogdemyndigheter i området uppmanas hålla ögonen öppna; fältspaning och "inre spaning" i samband med indrivning (spärrkort sätts in i kronofogdemyndigheternas register över gäldenärer)

- personkännedom, ryktesspridning

- tips från allmänheten

- kontroll i aktiebolagsregistret, handelsregister, skatteregister

- iakttagelser begärs från handelsregister, berörda enheter hos länsstyrelsen och lokala skattemyndigheten

- kontroll av avgivna deklarationer

- kontakter med konkursförvaltarna

- samarbetsgrupper tillsammans med andra myndigheter

- aktiv uppsökande spaning; besök i hemmet eller på arbetsplatsen, uppföljning genom intervjuer m.m. vid misstanke om överträdelse, särskild undersökning inriktad på bulvanförhållanden, sammanträde med "den förbjudne" angående hans fortsatta verksamhet

- förhör enligt 2:10 utsökningsbalken (kan bara användas om mål finns mot personen i fråga hos kronofogdemyndigheten)

- särskilt register över tillsynsområdets näringsförbudsfall

Som redan ovan sagts förelåg beträffande 17 av de 60 personerna misstankar om överträdelse av näringsförbudet. Anmälan till åklagare hade skett i nio fall, och ytterligare några anmälningar planerades. Två personer, såvitt känt, har hittills dömts för överträdelse av förbud, båda år 1983. Den ene ådömdes fyra månaders och den andre en månads fängelse. Beträffande båda förlängdes näringsförbudet, med två respektive ett år. I båda fallen ansågs den dömdes hustru ha fungerat som bulvan. I det ena fallet åtalades hon och dömdes för medhjälp till överträdelse av näringsförbud. Påföljden blev villkorlig dom. I det andra fallet väcktes inte åtal.

Som även nämnts förelåg i åtminstone sex fall misstankar om överträdelse genom användande av bulvan. Från flera TSM har betonats de svårigheter som föreligger att uppdaga och bevisa bulvanskap. I ett fall gjorde TSM (i Linköping) omfattande utredningar för att söka styrka misstankarna om bulvanskap. Länsåklagaren avskrev först ärendet med motiveringen att det inte förelåg tillräcklig bevisning. Sedan TSM överklagat avskrivningsbeslutet till riksåklagaren och denne visat ärendet åter till länsåklagaren, väcktes dock åtal. Tingsrätten dömde vederbörande till fängelse fyra månader (se ovan). Några särskilda "knep" för att komma åt bulvanförhållanden har inte redovisats. (Se dock avsnitt 4.8 nedan angående förslag till lagändringar med särskilt sikte på bulvanproblemet.)

Kommittén har även bett tillsynsmyndigheterna att söka beräkna de resurser som används just för tillsynen över personer som ålagts näringsförbud. Det mest frekventa svaret har varit att nästan inga (väldigt små, inga mätbara, inga nämnvärda, obetydliga) resurser hittills åtgått enbart för denna kontroll. Från flera håll har dock härvid anmärkts, att detta till stor del berott på att väldigt få personer funnits att övervaka, dels eftersom ett begränsat antal näringsförbud ännu meddelats, dels eftersom många befunnit sig i fängelse. Den tillsyn som förekommit har tydligen hittills på de flesta håll ingått som ett led i det normala arbetet. En tillsynsmyndighet (Linköping) har dock svarat att resursåtgången hittills varit mycket stor, mest beroende på det nyssnämnda ärendet. Några myndigheter har gjort försök att beräkna resursåtgången men då i regel samtidigt framhållit att beräkningarna är mycket osäkra. TSM i Kristianstad har därvid uppgett, att övervakningen kräver ca 75 tim/år, TSM i Växjö ca en dag varannan månad och TSM i Gävle ca 20 persontimmar per år. Ett par myndigheter har sökt beräkna den totala resursåtgången för allt som har med näringsförbud att

göra (dvs. även övervägande i frågan om anmälan ska göras till åklagaren för eventuellt väckande av talan om näringsförbud). Därvid har Västerås angett den totala resursåtgången till "klart under en halv årsarbetskraft", medan TSM i Göteborg angett "fem timmar per vecka".

Vidare har kommittén bett tillsynsmyndigheterna försöka beräkna vilka ytterligare resursbehov som finns, om tillsynen ska kunna göras - som myndigheten ser det - helt tillfredsställande. Många har helt naturligt svarat att detta till stor del beror på hur många näringsförbud som meddelas och vilken ambitionsnivå man ska ha när det gäller kontrollen. Från flera håll har påtalats att resursförstärkningar måste ske, alltefter-som det antal personer som ska övervakas ökar. Fyra myndigheter har svarat att det "för närvarande" (januari 1983) inte behövs utökade resurser utan att de befintliga är tillräckliga, under förutsättning att antalet näringsförbud inte ökar avsevärt. I Borås har man svarat att det krävs ringa extra resursinsatser, om bara näringsförbuden registreras i kronofogdemyndig-heternas datasystem, det s.k. REX-systemet. TSM i Stockholm har uppskattat behovet till 1/4 årsarbets-kraft, TSM i Malmö till 1/2 - 1 årsarbetskraft, "om det blir vanligare med näringsförbud", och TSM i Gävle till "en årsarbetskraft per län".

På kommitténs fråga om tillsynen fungerar tillfreds-ställande har de allra flesta TSM svarat att så inte är fallet. Många konkreta förslag till förbättringar har också framförts. Dessa redovisas i avsnitt 4.8 nedan.

4.8 Kritik och förslag som framförts till kommittén

De kritiska synpunkter som framförts angående tillämp-ningen av den nu gällande näringsförbudsregleringen har framför allt avsett två saker. Dels har man menat att det i många fall gått alldeles för lång tid innan näringsförbud meddelats, dels har man ansett kontrollen över efterlevnaden alltför ineffektiv. Många förslag till förbättringar har framkommit. Här behandlas först det som sagts om förfarandet och därefter synpunkter angående övervakningen. Sist sägs några ord om tänkbar kritik som inte förekommit. Framförda förslag redovisas här bara i korthet. För en närmare diskussion kring

dessa hänvisas främst till allmänmotiveringen, kapitlen 11 och 12.[5]

4.8.1 Förfarandet

Ofta dröjer det alldeles för lång tid innan näringsförbud åläggs. Detta är en uppfattning som framförts bl.a. från riksskatteverket och många av tillsynsmyndigheterna. Det har uttalats, att utredningen hos åklagare och polis är för tung och tidsödande, att åklagaren ofta kräver alltför mycket av utredningen innan han gör en framställning om tillfälligt förbud och att konkursförvaltarnas utredning ofta borde kunna göras sådan att den ger tillräckligt underlag för en talan om tillfälligt förbud. Frågan om tillfälligt förbud borde alltid övervägas, något som inte sker i dag, har det framhållits. En tillsynsmyndighet har hävdat, att åklagarna ibland avstår från att väcka talan om tillfälligt förbud, eftersom de anser det omöjligt att fullfölja utredningen inom den korta tid som tingsrätten kan förväntas föreskriva härför. Kommittén har inte fått detta bekräftat från åklagarhåll.

Även många andra, t.ex. riksåklagaren och rikspolisstyrelsen, har framhållit det angelägna i att näringsförbud kan utdelas snabbare än hittills. Från polis- och åklagarhåll har man förklarat, att resursbristen gör det svårt att driva fram näringsförbudsärendena i den takt som i och för sig vore önskvärt. Från rikspolisstyrelsen har man dock uttalat, att polisen börjar kunna effektivisera och påskynda sina utredningar, sedan nu vissa initialsvårigheter övervunnits. Angelägenheten av att åklagare och polis får utökade resurser för att kunna skynda på förfarandet har starkt betonats, inte bara från riksåklagaren och rikspolisstyrelsen, utan även från riksskatteverket, många av tillsynsmyndigheterna och ett flertal andra myndigheter och organisationer.

---

5 För en samlad redovisning av framförda synpunkter se bilaga 1. Observera att detta avsnitt i princip endast behandlar kritik och förslag avseende tillämpningen av de nu gällande bestämmelserna. Synpunkter angående reglernas innehåll, önskemål om utvidgningar etc. redovisas främst i de avsnitt i allmänmotiveringen, där de hör hemma. Helt går det dock givetvis inte att hålla isär synpunkter om tillämpningen från förslag rörande reglernas innehåll.

När det gäller vilka myndigheter som ska ha ansvaret för utredning och talans väckande har den dominerande uppfattningen varit att detta ansvar bör ligga kvar hos polis och åklagare. Några har dock föreslagit att utredningsarbetet anförtros åt andra myndigheter. Sålunda har möjligheten nämnts att låta tillsynsmyndigheterna sköta om utredningen och även föra talan om näringsförbud inför domstol. JO (Nilsson) har i ett beslut angående "Kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen" (1983:E 1) uttalat, att detta enligt hans mening vore mest rationellt. Från bl.a. några tillsynsmyndigheter har uttalats, att åklagarnas och polisens intresse för näringsförbud är alltför svagt, att någon verklig förtur därför inte ges åt näringsförbudsärendena och att kronofogdemyndigheterna troligen skulle prioritera dessa ärenden hårdare. Från bl.a. riksskatteverkets sida har pekats på möjligheten att låta kronfogdemyndigheterna biträda åklagare och polis på utredningsstadiet. Riksskatteverket har också uttalat, att kronofogdemyndigheterna eventuellt borde få ta över vissa ärenden efter hänvisning från åklagaren och därvid även ansvara för talans väckande och förande. De aktuella personerna är ofta väl kända hos kronofogdemyndigheterna, vilket enligt riksskatteverket garanterar ett snabbt förfarande. Verket har dock avvisat tanken på att kronofogdemyndigheterna på eget initiativ skulle kunna ta över vissa ärenden, där åklagaren avstått från att väcka talan. Möjligheten har också nämnts att låta kronofogdemyndigheterna föra talan enbart om tillfälligt förbud, kanske i samband med något konkurssammanträde, medan det fortsatta förfarandet skulle överlåtas på polis och åklagare. En tillsynsmyndighet har föreslagit att det införs ett förenklat förfarande för sådana fall då vederbörande går med på att underkasta sig näringsförbud.

Konsumentombudsmannen har föreslagit, att han erhåller en subsidiär talerätt i sådana fall då frågan om näringsförbud initieras huvudsakligen på grund av oegentligheter mot konsumenter.[6] Kontakterna mellan åklagaren och konsumentombudsmannen skulle kunna skötas informellt och åklagaren därvid överlämna ärendet till KO om han så önskade. I de fall då både konsumentområdet och andra områden berörs borde dock, enligt

6 Detta förslag har avgivits mot bakgrund av en tänkt utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna och avser inte nu gällande ordning, då ju oegentligheter mot konsumenter spelar mycket liten roll vid prövningar angående näringsförbud.

KO, talan föras av åklagare, eventuellt med biträde av någon person från konsumentverket.

Riksåklagaren har menat, med instämmande från flera håll, att det aldrig bör vara mer än en myndighet som har talerätt. Det uppkommer annars problem med bl.a. samordning och kompetenskonflikter har RÅ påpekat. RÅ har vidare tillagt, att det kan övervägas om en ordning bör införas enligt vilken åklagare får väcka talan om näringsförbud endast efter anmälan från en fackmyndighet. Det skulle ge fackmyndigheterna möjlighet till en diskretionär prövning, som enligt RÅ kunde vara värdefull.

Det överväldigande flertalet av de myndigheter och organisationer som uttalat sig härom har förespråkat att näringsförbudsprövningen får ligga kvar hos allmän domstol. Endast från något enstaka håll har ifrågasatts om prövningen borde förläggas till marknadsdomstolen, som närmast förespråkats av ackordscentralen i Stockholm, eller till någon administrativ myndighet. Det har påpekats att många andra "näringsförbudsliknande" ingrepp anförtros administrativa myndigheter, t.ex. indragning av trafiktillstånd eller spritserveringstillstånd. Såvitt kommittén känner till har ingen kritik riktats mot domstolarnas handläggning av mål om näringsförbud.

4.8.2 Övervakningen

De allra flesta tillsynsmyndigheter har menat att övervakningen över de personer som meddelats näringsförbud inte fungerar nöjaktigt. Det har uttryckts otillfredsställelse med att direktiven för övervakningen har varit knapphändiga och att det rått osäkerhet beträffande vad som egentligen ålegat myndigheterna. Riksskatteverket har från en del håll kritiserats för underlåtenhet att ge ordentliga direktiv om hur övervakningen borde skötas. Vidare har det påpekats, att tillsynsmyndigheterna inte har tillgång till några tvångsmedel för att sköta kontrollen. Det har understrukits, att svårigheterna är särskilt påtagliga i storstadsområdena, medan man i landsorten ofta kan lita till den personkännedom som finns hos myndigheterna.

Följande förslag om förändringar med betydelse för kontrollen har väckts från olika tillsynsmyndigheter.

a) Näringsförbuden bör registreras i indrivningsväsendets datasystem, det s.k. REX-systemet. Bevakningsrutiner bör byggas in i REX-systemet.

b) Tillsynsmyndigheterna bör för näringsförbudskontrollen få tillgång till relevanta uppgifter ur andra dataregister, såsom vissa delar av skatteregistret. Näringsförbuden bör antecknas i detta register. Det bör finnas möjligheter att i aktiebolagsregistret, sedan detta överförts på data, använda personnummer som sökbegrepp för att få fram alla relevanta uppgifter rörande en viss person.[7] Tillsynsmyndigheterna bör få direkttillgång till dessa uppgifter.

c) Bättre riktlinjer för kontrollen bör ges från centralmyndighetens sida. Nuvarande oklarheter i lag och förarbeten angående tillsynsskyldighetens omfattning bör undanröjas.

d) Riktlinjer bör ges om en aktiv uppsökande kontrollverksamhet och personliga kontakter av olika slag med den som ålagts förbud. Fasta rutiner för kontrollen bör finnas.

e) Tillsynsmyndigheterna bör tillföras personal som kan användas för undersökande uppgifter, direkt inriktade på personerna med näringsförbud. Även i övrigt bör tillsynsmyndigheternas resurser för övervakningen förbättras.

f) Tillsynsmyndigheterna bör få tillgång till vissa tvångsmedel. Sålunda bör den som meddelats näringsförbud kunna åläggas att infinna sig för förhör hos myndigheten. Han bör också kunna åläggas anmälningsskyldighet, på samma sätt som en person som fått reseförbud, samt skyldighet att anmäla när han flyttar. Tillsynsmyndigheterna bör få möjlighet att gå igenom bokföring och andra handlingar för att kontrollera efterlevnaden. Kontroll bör kunna ske utan att konkreta misstankar föreligger.

g) Andra myndigheter bör mera aktivt engageras i övervakningen. Så bör t.ex. de lokala skattemyndigheterna ha kännedom om meddelade näringsförbud och genomföra en särskild granskning av berörda deklarationer. Ett organiserat samarbete med länsstyrelsernas uppbördsenheter behövs. Polisen bör aktivt följa upp varje fall och kontrollera åtlydnaden.

h) Regler om tvångsavveckling av existerande företag bör tillskapas. Regler bör vidare införas som hindrar en försäljning av den konkursdrabbade rörelsen till gäldenären eller ett av honom kontrollerat bolag.

i) Domar och beslut om näringsförbud bör publiceras i särskild ordning så att kännedomen om förbudet bland konkurrenter, allmänhet etc. blir bättre. Dessa kan då hjälpa till med tips.

---

7 Aktiebolagsregistret ligger sedan början av år 1984 på data, och personnummer kan användas för sökning.

j) Det bör tillses att de fackliga organisationerna engageras för att biträda i övervakningen.
k) Samarbetet mellan de olika tillsynsmyndigheterna bör organiseras så att inte glapp uppstår när en person med näringsförbud flyttar från en region till en annan. Det bör göras klart om det är tillsynsmyndigheten i den "gamla" regionen som ska fortsätta övervakningen eller om den "nya" myndigheten ska ta över.
l) För att man ska kunna komma till rätta med bulvanproblemet bör regler tillskapas som på något sätt gör att närstående "smittas" av näringsförbudet.

Även från andra myndigheter, liksom från många särskilt tillfrågade organisationer, har framförts synpunkter för förbättring av kontrollen över personer med näringsförbud. Många synpunkter ligger i linje med de ovannämnda, av tillsynsmyndigheterna framförda förslagen.[8] Särskilt har uppslutningen varit stor kring önskemålen om utökade resurser för kontrollverksamheten och aktivare övervakningsinsatser. Ett bättre utnyttjande av möjligheterna att med hjälp av dataregister underlätta övervakningen har också efterlysts av många, bl.a. rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, näringsfrihetsombudsmannen, TCO och SACO/SR. En möjlighet att i särskild ordning ge publicitet åt meddelade näringsförbud har förespråkats av, bland flera andra, RPS, KO, LO, ackordscentralen i Stockholm och Sveriges Hotell- och Restaurangförbund. Riksskatteverket har menat, att tillsynsmyndigheternas kontrollverksamhet borde underlättas på olika sätt, bl.a. genom att det övervägs att ålägga de personer som fått näringsförbud en anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten.

Problemet med bulvaner har betonats. De förslag om åtgärder häremot som framkommit har huvudsakligen tagit sikte på sådana situationer då en närstående misstänks agera som bulvan. RÅ har menat, att man kunde tänka sig en lagstadgad presumtion för bulvanskap i de fall då en närstående driver verksamheten vidare med den som ålagts förbud som anställd eller konsult.[9] Även

---

8 Även röster som varit kritiska mot vissa av förslagen har funnits. Dessa berörs dock först i allmänmotiveringen, kapitel 12, i samband med att kommittén slutligt diskuterar de föreslagna åtgärderna.

9 Jämför numera kommissionens mot ekonomisk brottslighet förslag till "Bulvanlag" (SOU 1983:46). I betänkandet föreslås omvänd bevisbörda i alla misstänkta fall, således inte bara de där en närstående driver rörelsen. Se vidare s. 268 angående förslaget.

ackordscentralen i Stockholm har uttalat sig för en presumtion av detta slag. SACO/SR och TCO har nämnt att vissa närstående möjligen borde omfattas av förbudet men med möjlighet att få dispens efter särskild prövning. Rikspolisstyrelsen har framfört den möjligheten att närstående förbjuds att driva ett sådant företag där den som ålagts förbud är anställd eller konsult. Ackordscentralen i Stockholm har menat, att närstående personer möjligen borde drabbas av förbudet i sådana fall då de varit verksamma i samma rörelse som den som fått näringsförbud.

När det gäller frågan om vem som borde ha hand om övervakningen har de flesta uttalat sig för ett bibehållande av nuvarande ordning, dvs. att övervakningen has om hand av de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Bl.a. RPS, RÅ, RSV och SACO/SR har uttalat sig härför. Riksskatteverket har dock tillagt, att tillsynsmyndigheterna är väl lämpade att kontrollera avvecklingen av ett företag, där den drabbade personen varit verksam, men mindre väl skickade att handha tillsynen i övrigt. RSV har nämnt de lokala skattemyndigheterna som tänkbara tillsynsmyndigheter och härvid pekat på dessa myndigheters goda överblick över lokal näringsverksamhet. RÅ har för sin del tillagt, att även andra fackmyndigheter borde kunna tilldelas tillsynsuppgifter. TCO har menat att tillsynen, liksom beträffande brott i allmänhet, borde has om hand av polis och åklagare. Konsumentsombudsmannen har anfört, att konsumentmyndigheterna lämpligen kunde handha övervakningen i sådana fall då näringsförbudet främst grundats på oegentligheter i förhållande till konsumenter. En mycket vanlig synpunkt har slutligen varit att samarbetet mellan olika myndigheter måste förbättras om tillsynen ska kunna bli effektiv, detta oavsett vilken myndighet som tilldelas huvudansvaret för kontrollen.

Flera har slutligen varnat för att effektivitetssynpunkterna får alltför stort spelrum. Sålunda har bl.a. SAF, Industriförbundet och SHIO betonat, att kraven på effektivitet inte får medföra att man bygger upp ett ingripande kontrollnät som inte kan försvaras i ett något större perspektiv. Industriförbundet har även varnat för ett utvidgat användande av dataregister. Förbundet har betonat, att uppgifterna i ett register ofta inte är lämpade att läggas till grund för bedömningar i andra frågor än de för vilka registret tillkommit och att man därför måste iaktta restriktivitet i användningen av registren för kontrolländamål.

4.8.3 Utebliven kritik

Kritik har alltså huvudsakligen riktats mot tillsynen över de personer som fått näringsförbud och - i vissa avseenden - mot förfarandet inför meddelande av förbud. Det kan förtjäna nämnas att det, såvitt kommittén känner till, inte förekommit någon kritik angående bristande rättssäkerhet eller integritet. Ingen har således till kommittén framfört synpunkter om att förfarandet exempelvis är alltför snabbt, att alltför många drabbas av näringsförbud eller att övervakningen är alltför ingripande. Inte heller har det, såvitt kommittén känner till, riktats kritik mot domstolarnas eller åklagarnas tillämpning av förutsättningarna för näringsförbud eller mot domstolarnas tillämpning i övrigt av reglerna.

Givetvis får inga långtgående slutsatser dras av den nämnda avsaknaden av kritik. Dels kan sådan ha förekommit utan att den kommit till kommitténs kännedom, dels kan det inte antas att kunskaperna om åklagarnas eller domstolarnas praxis varit alltför ingående. Frånvaron av kritik i de nämnda avseendena förtjänar dock ändå att noteras liksom det förhållandet att lagstiftarens intentioner med näringsförbudsregleringen i huvudsak synes ha accepterats.

4.9 Kommitténs bedömningar

Bestämmelserna i konkurslagen om näringsförbud har i vissa hänseenden fungerat väl, i andra mindre väl. Det huvudsakliga syftet med regleringen - att utesluta vissa oseriösa näringsidkare från rätten och möjligheten att idka näring - har delvis uppfyllts men inte helt. Många personer som gjort sig skyldiga till grova ekonomiska brott har fråntagits rätten att driva näring, och härigenom har syftet till en del uppnåtts. Många andra synes dock, främst genom långvariga utredningar, under lång tid ha undgått ett näringsförbud som varit väl motiverat. Åter andra har ålagts näringsförbud, trots att det möjligen är tveksamt om de tillhört den kategori personer mot vilken reglerna enligt lagstiftarens intentioner riktats. Bristerna hänför sig dock huvudsakligen till tiden efter det att förbud meddelats. Överträdelser synes inte ha varit ovanliga. Övervakningsuppgiften är svårlöst, och kontrollen har i många fall varit otillräcklig.

Kommittén börjar med att betrakta förfarandet fram till och med meddelande av förbud, tillämpningen av förutsättningarna för näringsförbud samt innehållet i och innebörden av de utdelade näringsförbuden.

Förfarandet för utredning av näringsförbudsärenden och utdömande av förbud har i huvudsak fungerat väl. I ett viktigt avseende har det dock brustit, nämligen vad gäller tidsåtgången. I många fall har näringsförbud visserligen kunnat meddelas utan nämnvärd tidsutdräkt. I ca 25 % av de 126 studerade fallen har således näringsförbud meddelats av tingsrätten inom 5 1/2 månader från det senaste konkursbeslutet. Med hänsyn till att utredningarna ofta är komplicerade, måste enligt kommitténs mening denna tidsåtgång anses klart acceptabel. I ett stort antal fall har emellertid näringsförbudet dröjt avsevärt längre, i ett dussintal fall över två år. Detta är naturligtvis olyckligt. Det kan till och med ifrågasättas om inte syftet med näringsförbudet går förlorat med en så betydande försening. Vidare är antalet outredda näringsförbudsärenden mycket stort. Det får antas att det bland dessa finns exempel på fall där tiden mellan konkursbeslutet och meddelande av näringsförbud kommer att bli mycket lång.

I detta sammanhang bör noteras bestämmelsen i 199 a § konkurslagen. Enligt denna får gäldenären inte driva rörelse så länge konkursen pågår. Förbudet inträder automatiskt med konkursbeslutet. Denna regel minskar naturligtvis i någon mån behovet av att snabbt meddela förbud enligt 199 b §. Det automatiska förbudet träffar dock bara gäldenären. Om detta är en juridisk person, är ställföreträdarna oförhindrade att idka näring i enskild firma eller i en annan juridisk person. Detta går inte för sig för den som meddelats näringsförbud enligt 199 b §. Vidare är det automatiska förbudet även vid personlig konkurs mindre ingripande. Gäldenären är således inte i och för sig förhindrad att starta en ny rörelse, eller att fortsätta en redan pågående sådan, inom ramen för en juridisk person, även om detta givetvis stöter på stora praktiska problem. Att förbud gäller automatiskt enligt 199 a § innebär alltså inte att det helt saknas behov av ett särskilt meddelat näringsförbud under den tid konkursen pågår. I ett par fall har domstolarna förordnat att tiden för näringsförbud skulle räknas från den dag då konkursen avslutats. Detta har uppenbarligen skett med tanke på bestämmelsen i 199 a §. Med hänsyn till det ovan sagda vill dock kommittén ifrågasätta om det är lämpligt att bestämma startdatum för förbudet på detta sätt.

Från det att det beslutas om konkurs till dess att anmälan görs till åklagaren går det oftast 2-3 månader (se ovan s. 79). Anledningen till att förfarandet ofta tagit lång tid synes dock främst vara den stora ärendebalansen hos polis och åklagare. Denna, som är särskilt

accentuerad i storstadsområdena, beror i sin tur huvudsakligen på resursbrist. I någon mån beror tidsutdräkten också, enligt vad som uttalats från rikspolisstyrelsen, på att frågan om näringsförbud varit ny och att det saknats fasta rutiner för att angripa den. Enligt rikspolisstyrelsen finns det gott hopp om att utredningstiderna framdeles kan göras kortare. Från både polis- och åklagarhåll har dock betonats det stora behovet av utökade resurser.

Enligt kommitténs mening är det utomordentligt angeläget att näringsförbud kan meddelas så snart som möjligt efter det att oegentligheterna uppdagats, dock utan att kraven på kvalitet i prövningen eftersätts. Man måste ha i åtanke att det ofta rör sig om komplicerade utredningar, som måste få ta en viss tid i anspråk. När näringsförbud meddelas - även tillfälligt sådant - måste utredningsmaterialet vara sådant att det står klart att näringsförbud är motiverat. Det bör dock vara ett mål att åtminstone hälften av näringsförbuden - i stället för som nu 25 % - kan utdelas inom 5-5 1/2 månad. I vissa fall, när frågan är helt klar, bör ett tillfälligt förbud kunna meddelas inom ett par månader från konkursbeslutet. Endast i undantagsfall bör tingsrättens dom/beslut om näringsförbud dröja mer än ett år.

Som framgått räknar man på polishåll med att fortsättningsvis kunna genomföra utredningarna något snabbare än hittills. Detta lär dock knappast vara nog för att uppnå de mål för tidsåtgången som kommittén skisserat. Utifrån de synpunkter kommittén främst har att beakta är det således mycket angeläget att polis och åklagare tilldelas sådana resurser att ärendebalanserna - och därmed tidsutdräkten - minskar. Vidare är det angeläget att näringsförbudsärendena ges hög prioritet. Slutligen bör också reglerna om möjligt utformas så att en snabb handläggning möjliggörs. Härvid kommer reglerna om tillfälligt förbud i blickpunkten. Kommittén återkommer i avsnitt 11.5 till frågan huruvida det kan åstadkommas att tillfälligt förbud kan meddelas snabbare.

En annan brist, hänförlig till förfarandet, är att domstolarnas domar i vissa fall kommit att bli oklara. Så har t.ex. tiden för näringsförbudet ibland uttryckts på ett sätt som föranlett tolkningssvårigheter (se ovan s. 81 f). Kommittén menar för sin del att maximitiden för förbud, fem år, måste anses vara absolut i den meningen att förbudstiden, inklusive den tid under vilken tillfälligt förbud gällt, aldrig får överstiga fem år. Vidare bör det stå klart att näringsförbud alltid gäller från tidpunkten för laga kraft, om det inte uttryckligen

anges att tillfälligt förbud ska gälla under tiden dessförinnan. Enbart angivande av ett startdatum kan alltså inte betyda att förbudet, oavsett om domen vunnit laga kraft eller ej, gäller från detta datum. I klarhetens intresse bör domstolarna därför underlåta att ange startdatum, om det inte samtidigt förordnas om omedelbar verkställighet. Således bör inte heller som startdatum anges dagen för konkursens avslutande. Om domen vid det laget ännu inte vunnit laga kraft, kommer näringsförbudet i praktiken inte att gälla förrän senare. (Ett ytterligare skäl att inte ange konkursens datum har anförts ovan på s. 113). Slutdatum bör anges uttryckligen eller genom att en tidsrymd bestäms. I det senare fallet räknas tidsrymden från tidpunkten för laga kraft eller från den tidpunkt då näringsförbudet eljest börjar gälla p.g.a. förordnande om tillfälligt förbud. Givetvis bör det inte ifrågakomma att, såsom skett i ett fall, bestämma tiden till "högst" viss angiven tid. Ett sådant förordnande torde få anses utgöra domvilla.

När näringsförbud åläggs bestäms tiden påfallande ofta till maximitiden, fem år. Detta aktualiserar frågan om det finns behov av att kunna meddela förbud för längre tid. Vi diskuterar denna fråga i avsnitt 10.9.

Påpekas bör också att innebörden av näringsförbud framgår av 199 c § 1 st. konkurslagen. Strängt taget är det alltså inte nödvändigt för domstolen att i domen eller beslutet ange innebörden av förbudet. Ändå kan det anses lämpligt att så sker. Det är då givetvis av vikt att formuleringen sker i nära anslutning till ordalydelsen i 199 c § 1 st. och inte, som skett i ett par fall (se ovan s. 82 f), med klart avsteg därifrån. Om domstolen önskar ge förbudet en annan innebörd än det har enligt lagen, bör avvikelsen anges i anslutning till lagens undantagsbestämmelser.

Vad som nu sagts angående innehållet i domstolarnas domar behöver, enligt kommitténs mening, inte påverka lagtextens utformning.

Ytterligare en sak rörande förfarandet bör nämnas. När tillfälligt näringsförbud meddelas ska rätten, enligt 199 h § 1 st. konkurslagen, utsätta en tid inom vilken talan om slutligt förbud ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är "oundgängligen behövligt". På framställning av åklagaren får rätten medge förlängning av tiden. Som framgått ovan har domstolarna i flertalet fall bestämt tiden till en eller två månader. Den längsta tid som förekommit är sex månader, och detta rör sig om ett undantagsfall. Förlängningar av

åklagarens frist har några gånger skett så att det dröjt omkring nio månader innan talan väckts. I ett extremfall hade talan inte väckts efter 2 år och 3 månader. I övrigt tyder dock inget på att förlängningar av tiden skett på ett sätt som kommit i strid med intentionerna om snabbhet i förfarandet. Kommittén finner ingen anledning att föreslå någon regeländring i denna del.

Inte heller framkommer i det material kommittén haft tillgång till något som ger anledning att i lagen ta in en regel om skyldighet för domstolarna att iaktta skyndsamhet i handläggningen av sådana mål där tillfälligt näringsförbud beslutats. Visserligen har domstolarna i ett par fall dröjt över ett år med att avgöra mål sedan talan väckts. Även om detta i viss mån synes ha haft naturliga förklaringar är en sådan tidsutdräkt naturligtvis mycket olämplig. I stort sett har dock domstolarna iakttagit föredömlig snabbhet. Kommittén vill betona, att det naturligtvis är mycket angeläget att dessa mål avgörs så snabbt som möjligt. Även sådana mål om näringsförbud där tillfälligt förbud inte meddelats bör i möjligaste mån handläggas och avgöras med skyndsamhet.

Några anmärkningar bör också göras angående förutsättningarna för näringsförbud och domstolarnas tillämpning av lagens rekvisit.

Vanligast är ju, som framgått, att näringsförbud utdelas med motiveringen att vederbörande grovt åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare, dvs. enligt vad som ovan kallats "rekvisit 1". Mindre vanligt, om än inte sällsynt, är "flerkonkursfallet" (rekvisit 2), dvs. att näringsförbud meddelas på grund av att personen i fråga varit inblandad i upprepade konkurser och därvid åsidosatt sin förpliktelser om än inte grovt. För att näringsförbud ska få meddelas i detta fall krävs att näringsförbud är påkallat av "särskilda skäl". Som ovan framgått har domstolarnas tillämpning av detta rekvisit präglats av en viss osäkerhet. Ofta har tillämpningen inneburit att rekvisitet kommit att sakna egentligt innehåll. Enligt kommitténs mening bör rekvisit 2 därför i vart fall formuleras om och göras mera konkret. En hel del talar dessutom för att rekvisitet slopas (se avsnitt 9.1.1).

Det har förekommit ett mindre antal domar där det enligt kommitténs mening kan ifrågasättas om förbuden står i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner, att näringsförbud ska komma i fråga endast vid kvalificerat illojala förfaranden (se prop. 1979/80:83 bl.a.

s. 30). I syfte att konkretisera vår uppfattning ska vi här kort referera några fall som enligt vår mening utgör belysande typfall. Vi ska sedan återkomma till dessa i specialmotiveringen (s. 400 f) och ange hur de, enligt vår mening, bör bedömas.

Fall 1: Åklagaren yrkade år 1981, att (X) skulle åläggas näringsförbud på grund av bokföringsbrott, som pågått ca fyra år, samt på grund av att (X) under tio år ej deklarerat sina inkomster. Skulden till det allmänna i den aktuella konkursen var ca 230 000 kr. (X) hade långt tidigare - 1968 och 1973 - förekommit i ytterligare två konkurser. Rätten dömde (X) för bokföringsbrott till villkorlig dom och anförde i fråga om näringsförbudet, att (X) "i betydande mån åsidosatt vad som ålegat honom såsom näringsidkare". Rätten ansåg vid dessa förhållanden, och "med beaktande av (X:s) nuvarande levnadsförhållanden", bl.a. dålig ekonomi och tendenser till undandragande från allt ansvar, att särskilda skäl förelåg att meddela (X) näringsförbud. Eftersom särskilda skäl nämndes synes domstolen ha tillämpat rekvisit 2. Tiden för förbudet bestämdes till två år.

Fall 2: (X) ålades näringsförbud år 1981. Han hade såsom VD eller styrelseledamot varit företrädare för fem aktiebolag som försatts i konkurs under tiden 1970-1980. Han hade under denna tid dömts för brott mot uppbördslagen fyra gånger och för bokföringsbrott en gång. De sammanlagda bristerna i konkurserna var en miljon. Konkurserna med stora brister låg dock flera år tillbaka i tiden. (X) hade dessutom i stor utsträckning underlåtit att fullgöra sin deklarationsskyldighet, vilket beteende tilltagit under senare år. Rätten fann, att (X) åsidosatt vad som ålegat honom som företrädare för aktiebolagen och att näringsförbud var påkallat av särskilda skäl. (X) förbjöds att idka näring i knappt fyra år.

Fall 3: (X) hade under tiden 1975-1980 förekommit i samband med konkurs fem gånger. Han hade i näringsverksamheten som föregått konkurserna systematiskt underlåtit att inbetala skatter och avgifter till statsverket. Av domen framgår inte vilka belopp det rört sig om. Rätten fann att (X) åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att näringsförbud var påkallat av särskilda skäl. (X) förbjöds att idka näring i två år och två månader. Domen meddelades år 1981.

Fall 4: Här hänvisas till det hovrättsfall som refererats ovan på s. 88 f.

Kommittén anser för sin del att näringsförbudsinstitutet bör användas med betydande försiktighet, dels med hänsyn till att påföljden ofta innebär ett mycket kännbart ingrepp, dels eftersom ett alltför flitigt användande av näringsförbud innebär svåra påfrestningar för de övervakande myndigheterna. Kommittén återkommer till detta ämne i avsnitt 9.1.1.

Kommittén har alltså uppfattat vissa domar som påfallande stränga vad gäller näringsförbudet. Andra domar framstår, vid en jämförelse med genomsnittet, som ovanligt milda. Detta gäller särskilt ett par fall där personerna i fråga dömdes till långvariga fängelsestraff för mycket omfattande brottslighet, men där tiden för näringsförbuden ändå bestämdes till endast tre år. Över huvud taget är det slående hur stora skillnaderna är mellan de grövsta fallen och de lindrigaste. Denna spännvidd kan inte sägas avspegla sig i att de utdömda näringsförbuden varierat i stränghet i motsvarande mån. Vissa skillnader i bedömningar framstår som anmärkningsvärda. Det vore dock för mycket begärt att ännu vänta sig en enhetlig praxis. Naturligtvis måste dessutom avsevärda avvikelser från genomsnittsbedömningen förekomma, bl.a. med hänsyn till stora individuella variationer av skilda slag hos de olika fallen. Enligt kommitténs mening bör dock maximitiden normalt utnyttjas i åtminstone sådana fall då mycket omfattande brottslighet, som föranleder långvarigt fängelsestraff, förekommit. Det är således enligt kommitténs mening knappast förenligt med tankarna bakom näringsförbudspåföljden - även om det bör kunna förekomma i undantagsfall - att förbudet gäller under i stort sett den tid då fängelsestraffet avtjänas men inte under någon period därutöver.

När det gäller förutsättningarna för att meddela tillfälligt förbud är nuvarande ordning otillfredsställande genom den osäkerhet som synes råda i ett par hänseenden. För tillfälligt förbud krävs att detta föranleds av särskilda skäl. Tolkningen av detta rekvisit har emellertid, som ovan framgått, gått i olika riktningar och visat på en viss villrådighet hos domstolarna. Vidare är det oklart vad som ska krävas i form av bevisning angående påstådda gärningar för att tillfälligt förbud ska få meddelas. Flera varianter har förekommit i domstolarnas beslut. Enligt kommitténs mening måste det tillses att likformigheten i tillämpningen ökar. Detta bör åstadkommas genom att förutsättningarna för tillfälligt förbud anges klarare än nu. Kommittén återkommer i den allmänna motiveringen till hur detta lämpligen bör ske.

Kommittén har konstaterat en stark tendens hos domstolarna att bestämma relativt långvariga näringsförbud, påfallande ofta för maximal tid eller näst därintill. Som kommittén tidigare anmärkt är denna tendens en annan än den som kan urskiljas vid straffmätning. Emellertid ligger knappast något anmärkningsvärt i detta. Det är snarare, enligt kommitténs uppfattning, naturligt och rimligt att det ställs höga krav för att näringsförbud över huvud taget ska utdömas men att, sedan dessa krav ansetts uppfyllda, förbudstiden görs relativt lång. Ett näringsförbud bör, som senare kommer att utvecklas, fungera som i huvudsak något annat än en reaktion, ett straff för lagstridiga handlingar. Det syftar väsentligen till att bortskaffa en skadehärd, att förbättra miljön för kreditgivare, konkurrenter, arbetstagare, konsumenter etc. Det ligger i en sådan påföljds natur att den oftast bör verka under relativt lång tid. En annan sak är att benägenheten till överträdelser möjligen kan vara större med långa förbudstider än med korta. Det är dock omöjligt att uttala någon säker uppfattning härom.

Kan man då säga att man i huvudsak träffat "rätt personer" med näringsförbudspåföljden? Denna fråga har behandlats ovan på s. 89 ff utan att kommittén där dragit några slutsatser. Nyligen har vi dock konstaterat, att det beträffande vissa fall kan ifrågasättas om lagstiftarens intentioner med näringsförbudspåföljden följts. Möjligen kan också redogörelsen på s. 89 ff sägas ge vissa antydningar om detta. Det finns således några fall där skadan för borgenärerna varit förhållandevis begränsad och där det står klart att vederbörande inte haft någon personlig vinning av sin brottslighet. Kommittén avser inte att här närmare gå in på frågan om hur de nu nämnda omständigheterna bör vägas in vid näringsförbudsprövningen. Vi återkommer till dessa frågor i allmänmotiveringen, kapitel 9.

Det har också konstaterats att näringsförbud drabbat såväl företagare med över 50 anställda som näringsidkare med mycket blygsam verksamhet. Detta är i och för sig inte särskilt anmärkningsvärt. Det står klart att storleken på verksamheten i sig inte bör få någon betydelse för domstolarnas prövning av om näringsförbud ska meddelas.

I många fall hade småföretagarna gjort sig skyldiga till väl så kvalificerad brottslighet som de personer som drivit större företag. Av de sju personer som gjort sig skyldiga till den allra mest kvalificerade brottsligheten återfinns två personer i kategorin "mindre än fem anställda", en i mellankategorin och fyra i

gruppen "fler än 20 anställda". (Angående kategoriindelningen se s. 91.)

En särskild fråga är om domstolen, vid bestämmande av påföljd och strafftidens längd, ska ta hänsyn till att näringsförbud meddelas. Som ovan framgått (s. 94) har högsta domstolen haft frågan uppe till bedömning. Kommittén återkommer närmare till frågan i avsnitt 10.9.

Den viktigaste bristen hos näringsförbudsinstitutet hänför sig, som redan nämnts, till tiden efter det att förbud meddelats. Meningen med ett näringsförbud är ju att den drabbade personen ska fråntas inte bara rätten att vara näringsidkare utan också - så gott detta kan ske - möjligheten härtill. Av redovisningen i avsnitt 4.7 framgår att det senare önskemålet knappast kan anses ha uppfyllts hittills. Inemot 25 personer av de 60 som fått näringsförbud fram till och med år 1982 synes inte alls ha blivit utsatta för tillsynsmyndigheternas övervakning. Såvitt kommittén kan bedöma beror detta mera på en otillräcklig övervakning på vissa håll än på att personerna i fråga gått under jorden. De berörda myndigheterna har således inte antytt att det ens gjorts försök att klargöra vad personerna ägnat sig åt. Av de personer, vars sysselsättning tillsynsmyndigheterna sagt sig ha i vart fall någon kännedom om (35-40 av de nämnda 60), avtjänade många fängelsestraff vid ingången av år 1983. Det återstår ca 20 personer beträffande vilka tillsynsmyndigheterna hade kännedom och som inte avtjänade straff. Här misstänktes överträdelser beträffande så många som 14. Fyra personer gick arbetslösa, en hade slutat arbeta p.g.a. hög ålder och en eller två hade flyttat utomlands.

Det kan alltså konstateras dels att övervakningen - som på många håll tycks ha skötts mycket ambitiöst - varit bristfällig på vissa håll i landet, dels att överträdelser sker - eller i vart fall misstänks - i mycket stor utsträckning. Dock hade, såvitt känt, ingen enda av de misstänkta överträdelserna lett till åtal före utgången av år 1982. Under våren 1983 väcktes dock åtal mot två personer, och båda dömdes sedermera av tingsrätten till en månads respektive fyra månaders fängelse. Båda domarna, som även innebar att näringsförbuden förlängdes, vann laga kraft. Såvitt kommittén känner till har det inte härefter förekommit någon dom rörande överträdelse av näringsförbud, men under våren 1984 har det väckts ytterligare ett åtal.

Det torde kunna konstateras, att misstankar om överträdelse av näringsförbud ofta är påfallande osäkra. Detta synes delvis bero på en osäkerhet om var gränsen går mellan det tillåtna och det otillåtna, delvis på svårigheter att få klarhet i de faktiska förhållandena.

Problemen med att konstatera överträdelsebrott synes i hög grad bero på det förhållandet att bulvaner kan misstänkas komma till användning i stor utsträckning. Tillsynsmyndigheterna har för flera fall redovisat misstankar om bulvanförhållanden. Nästan alltid är det en närstående som misstänkts vara bulvan. Problemen hänger också delvis samman med konstruktionen av överträdelsebrottet. Överträdelse av näringsförbud sker 1) om personen driver näringsverksamhet i enskild firma och verksamheten är bokföringspliktig enligt bokföringslagen, vilket i praktiken gäller för alla enskilda näringsidkare som här är av något intresse utom jordbrukare, 2) om personen är styrelseledamot eller i annan egenskap ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller viss annan juridisk person, 3) om han - utan att vara ställföreträdare - faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen av en juridisk persons angelägenheter. De i praktiken besvärligaste frågorna att besvara blir då: 1) När ska det anses att en person idkar näring? 2) När ska det anses att en person faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen av en juridisk persons angelägenheter? Dessa frågor innefattar så avsevärda komplikationer att det många gånger kan vara utomordentligt svårt att avgöra om en överträdelse av förbudet ska anses föreligga.

Kontrollsvårigheterna är säkerligen omöjliga att helt bemästra. Enligt kommitténs mening bör dock en hel del kunna göras för att förbättra den nuvarande situationen. Övervakningen måste effektiviseras. Noteras ska härvid att svårigheterna att åstadkomma effektiv övervakning kan förväntas stiga under några år, alltefter-som fler personer åläggs näringsförbud. Bulvanproblemet måste angripas och möjligheterna till överträdelser över huvud taget försvåras. Även i övrigt bör det övervägas om överträdelsebrottet kan konstrueras om, så att det blir lättare att konstatera och bevisa att brott förekommit. Detta är inte minst i de personers intresse som ålagts näringsförbud. Det är givetvis i hög grad önskvärt för dem att det klargörs vad som är tillåtet för dem att göra och vad som är brottsligt. Kommittén har kunnat konstatera att osäkerheten härvidlag inneburit betydande problem för flera personer med näringsförbud. Vi återkommer med en genomgång av dessa frågor i avsnitten 10.1-10.4. Vi kommer också att behandla

frågan om hur långt tillsynsmyndigheternas skyldigheter bör sträcka sig (kapitel 12). Som ovan framgått föreligger i dag en viss osäkerhet härom.

5 UTLÄNDSK RÄTT

Detta kapitel innehåller en redogörelse för vissa främmande rättsordningars reglering angående näringsförbud m.m. De länder som behandlas är Norge, Danmark, Finland, England, Västtyskland, Frankrike, Österrike, Schweiz och USA. För att bilden ska bli rättvisande ges för de flesta länder några grundläggande upplysningar om den näringsrättsliga regleringen. För ett par länder är det också nödvändigt att säga några ord om den konkursrättsliga bakgrunden.

De olika länderna behandlas vart och ett för sig. Dessförinnan görs dock en översiktlig redogörelse innehållande det som bedömts vara av störst intresse. I den redogörelsen görs också vissa jämförelser med Sverige.

5.1 Översiktlig redogörelse

Vi har i vår genomgång av utländsk rätt främst tagit sikte på den reglering av näringslivet som sker genom tillståndstvång och möjligheter att meddela näringsförbud. Bestämmelser om tillståndstvång (etableringskontroll, auktorisationskrav, licensprövning) är av betydande intresse därigenom att de som regel innefattar också ett näringsförbudsmoment. Om tillstånd/licens/auktorisation inte beviljas, eller om återkallelse sker, innebär detta ett slags näringsförbud, begränsat till branschen eller verksamheten i fråga. Ett omfattande system med tillståndstvång minskar härigenom behovet av särskilda regler om näringsförbud.

Termen "näringsförbud" används i det följande i en vidsträckt betydelse. Detta görs för att underlätta framställningen. Ibland avses sålunda med näringsförbud ett helt generellt förbud mot att idka näringsverksamhet, i andra fall ett förbud begränsat till viss bransch eller viss verksamhet. För att inte förståelsen ska bli lidande, sätts dock i regel begreppet in i sammanhanget på ett sådant sätt att det framgår vad som närmare avses.

De studerade länderna skiljer sig på en rad olika punkter från varandra. Vissa - t.ex. Västtyskland och Österrike - har en mycket omfattande etableringskontroll för så gott som hela näringslivet. I USA har många delstater ett utbrett licenstvång för en rad näringar, i praktiken en omfattande etableringskontroll. Även Finland har ett förprövningssystem som

avser större delen av näringslivet. Sverige synes höra till de länder som har den minst omfattande etableringskontrollen.

Möjligheterna att meddela ett generellt näringsförbud är däremot större i Sverige än på de flesta andra håll. Sverige hör till de få länder där det kan åläggas ett näringsförbud som är generellt både i den meningen att allt slags näringsverksamhet förbjuds och i den meningen att förbudet gäller alla företagsformer. Förutom i Sverige är det endast i Norge och Frankrike av de studerade länderna som lagarna ger denna möjlighet. I Norge utnyttjas dessutom möjligheten nästan inte alls. Frankrike synes över huvud taget ha de strängaste reglerna om näringsförbud, framför allt därigenom att förbudet kan gälla i princip hur länge som helst och är svårt att bli kvitt. I Finland finns ett lagförslag, enligt vilket det ska bli möjligt att meddela ett lika vidsträckt näringsförbud som det som gäller i Sverige.

Generellt kan sägas att systemen i de studerade länderna genomgående skiljer sig så påtagligt från det svenska, att det måste anses omöjligt att ens i begränsad utsträckning kopiera befintlig utländsk reglering. I enskildheter finns dock många idéer att hämta, och genomgången av de utländska regelsystemen ger en bra bild av vilka olika möjliga regleringsmodeller som finns.

Tyvärr har inte kommittén lyckats få tillfredsställande uppgifter om erfarenheterna av de olika ländernas regelsystem eller om hur man mött de problem som torde finnas, exempelvis när det gäller tillsynen. Frågor härom har ställts beträffande alla länder, men uppgifter har för det mesta helt uteblivit. Detta begränsar naturligtvis värdet av det utländska materialet för en svensk utredning.

Ytterligare en del saker som avser konstruktionen av de olika ländernas näringsförbudsbestämmelser synes vara värda att nämna här.

Vanligt är att bestämmelser om näringsförbud förekommer i strafflagstiftningen. Så är fallet i Norge, Danmark, Västtyskland, Frankrike och Schweiz. När näringsförbud sålunda fungerar som en sorts straffpåföljd är det på de flesta håll konstruerat på så sätt att det bara kan innebära ett förbud mot att utöva den verksamhet som vederbörande tidigare ägnat sig åt. Att man kan ge ett generellt näringsförbud enligt strafflagen är således ovanligt. Endast i Norge, och möjligen i Frankrike, går detta.

I de flesta länder kan någon form av generellt verkande näringsförbud meddelas utan att vederbörande gjort sig skyldig till brott. Förbud kan då meddelas enligt konkurslagstiftningen eller enligt allmän näringsrättslig lagstiftning. Endast i Norge, Danmark och Schweiz synes det finnas ett formellt krav på brott för näringsförbud. Dock tycks det i praktiken nästan alltid krävas brott också i övriga länder för att näringsförbud ska kunna bli aktuellt. Frankrike och Sverige är de enda länder där ett helt generellt näringsförbud - gällande all näringsverksamhet och alla företagsformer - kan meddelas utan att brott behöver ha förekommit.

Att konkurs är ett absolut krav för näringsförbud är inte vanligt vid en internationell jämförelse. Endast i Sverige är konkurs en absolut förutsättning. Också i andra länder, bl.a. Finland, Frankrike och England, spelar dock konkurs en mycket stor roll för risken att råka ut för näringsförbud. Automatisk konkurskarantän för gäldenären, gällande all enskild näringsverksamhet, finns bara i Sverige. I några andra länder förekommer automatisk konkurskarantän när det gäller rätten att vara verksam i bolag. Så är exempelvis fallet i Norge och England.

När det gäller strängheten i förutsättningarna för näringsförbud är det omöjligt att göra någon rättvisande jämförelse, eftersom kommittén inte haft tillgång till annat än mycket begränsat konkret åskådningsmaterial. Det kan nämnas, att det i vissa länder måste göras en prognosbedömning, angående risken för framtida oegentligheter, innan näringsförbud får utdelas. Så är fallet i Danmark, Västtyskland, Österrike och Schweiz.

Sverige är ett av de få länder där det inte kan meddelas näringsförbud för enbart viss bransch eller viss verksamhet. Visserligen kan sådana "begränsade näringsförbud" meddelas i Sverige i form av återkallelse av de tillstånd som krävs i vissa branscher. Härutöver finns emellertid i nästan alla andra länder en möjlighet att utestänga vederbörande från rätten att fortsätta med den verksamhet han tidigare ägnat sig åt, oberoende av om det för denna fordrats särskilt tillstånd eller inte.

I England, Norge och Västtyskland är näringsförbudsbestämmelserna särskilt inriktade på att hindra de berörda personerna från att driva verksamhet i bolag. Västtyskland och Österrike är de enda länder där en juridisk person som sådan kan åläggas näringsförbud.

Enligt de flesta regelsystem ges näringsförbud för en viss bestämd tidsperiod. I de flesta länder är maximitiden fem år, i England dock femton år. I Norge, Danmark, England, Västtyskland och Frankrike finns en möjlighet enligt vissa regler att meddela förbud för obestämd tid eller för alltid. Västtyskland skiljer sig från övriga länder därigenom att den tid under vilken vederbörande suttit i fängelse inte får räknas in i förbudstiden.

I regel utdelas sådana näringsförbud som är av generell karaktär av domstol på talan av åklagare. Endast i Västtyskland och Österrike av de studerade länderna kan administrativ myndighet utdela förbud av så vidsträckt art att de gäller mer än en enstaka bransch.

Vi övergår så till en redogörelse land för land.

5.2 Norge

I Norge finns såväl straffrättsliga som aktiebolagsrättsliga regler om näringsförbud. De aktiebolagsrättsliga bestämmelserna, som gäller sedan år 1977, innebär ett slags konkurskarantän. Den som vid ett aktiebolags konkurs är, eller under det senaste året före konkursen varit, styrelsemedlem eller "administrerende direktör" i bolaget har inte rätt att stifta nytt aktiebolag eller ta på sig ett nytt uppdrag som styrelseledamot eller "administrerende direktör" i ett aktiebolag. Detta gäller för en tid av två år från konkursbeslutet och innebär en form av automatisk konkurskarantän, dock begränsad till inblandning av visst slag i aktiebolag. Förbudet gäller också för den som gått i personlig konkurs. Dispens från förbudet kan meddelas. Vidare kan en person som nu nämnts genom särskilt domstolsbeslut fråntas sina funktioner som styrelseledamot eller "administrerende direktör" i sådana aktiebolag där han redan är verksam. Ett sådant förbud gäller, oavsett när det meddelas, fram till dess att det gått två år från konkursbeslutet, och det kan bara utfärdas vid skälig misstanke om brottslig handling.

Förslag har framlagts av regeringen (Ot prp 1982-83 nr 39) om förändringar i konkurskarantänsreglerna. Förbudet föreslås komma att gälla även andra bolagsformer än aktiebolag. Följaktligen ska även styrelseledamot och administrerende direktör i dessa andra typer av bolag kunna drabbas av karantänsbestämmelserna. Också den som, utan att vara styrelseledamot eller administrerende direktör, är "fullt ansvarlig deltaker" (har fullt personligt ansvar för skulderna) i ett bolag som

försatts i konkurs ska kunna drabbas. Även vissa viktiga inskränkningar i bestämmelserna föreslås dock. Sålunda ska enligt förslaget de automatiska förbuden tas bort och en individuell prövning alltid ske i domstol. Förutsättningarna för näringsförbud enligt förslaget är att det finns skälig grund för misstanke om straffbar handling i samband med konkursen eller bolagets verksamhet eller att det får antas att vederbörande på grund av "uforsvarlig forretningsførsel eller utføring av selskapsverv er uskikket" att stifta nytt bolag eller inneha ställning som styrelseledamot eller administrerende direktör. Detta gäller förbud mot nya uppdrag. För att vederbörande ska kunna fråntas rätten att ha kvar sådana uppdrag som han har vid konkursbeslutet fordras straffbar handling. Vid avgörandet ska det läggas vikt vid om det "under hensyn till handlingens grovhet og forholdene i övrig synes rimelig" att näringsförbud åläggs. Bestämmelserna om konkurskarantän föreslås vidare bli överflyttade från aktiebolagslagen till konkurslagen.

Behandlingen av den nämnda propositionen har flera gånger uppskjutits i stortinget. Den väntas nu komma upp under maj eller juni 1984.

Det bör observeras att det inte finns, och inte heller föreslås, någon bestämmelse - som den svenska 199 a § konkurslagen - om automatiskt förbud för den som är försatt i konkurs att idka näringsverksamhet. Liksom i Sverige finns inte heller några regler som hindrar konkursgäldenären att ha ett faktiskt inflytande över verksamheten i ett aktiebolag. Endast innehav av vissa poster förbjuds ju. Emellertid finns i Norge på många områden särbestämmelser, som utesluter den som är försatt i konkurs från rätten att bedriva näring. Detta gäller t.ex. för den som driver revisions-, advokat-, entreprenör-, hotell- eller resebyråverksamhet. Den kanske allra viktigaste av dessa begränsningar är den som stadgas i lagen om handelsverksamhet (§§ 2-1 och 2-2). Den som bedriver handelsverksamhet i enskild firma förlorar således sin rätt att fortsätta med verksamheten, om han försätts i konkurs. Detta näringsförbud avseende handel gäller så länge konkursen pågår, dock i högst två år från konkursbeslutet. För att ett bolag ska få idka handel fordras i princip att ingen av de bolagsmän som är fullt personligt ansvariga är försatt i konkurs. Denna regel avser alltså över huvud taget inte aktiebolag, eftersom bolagsmännen där inte har något personligt ansvar för bolagets skulder.

Regler om näringsförbud finns som nämnts också i strafflagen. Dessa regler (straffeloven 29 §) behandlar inte bara näringsförbud utan "rettighetstap" över huvud taget. Reglerna, som infördes år 1953, ersatte en mängd specialregler om förlust av olika typer av rättigheter. Den som gjort sig skyldig till en straffbar handling kan, när allmänna hänsyn kräver det, dömas till förlust av rätten att inneha en ställning eller utöva en verksamhet som han visat sig olämplig till, som han kan befaras missbruka eller som i särskilt hög grad kräver allmän tillit. Förbudet kan utdömas för bestämd tid, högst fem år, eller för alltid. Förbudet kan utformas på en rad olika sätt. Det kan göras utomordentligt brett (exempelvis generellt näringsförbud) eller inskränkas till att gälla en mycket begränsad typ av verksamhet. Det kan avse inte bara områden inom vilka man tidigare varit verksam utan också i stort sett vilka andra områden som helst. Det förutsätts i förarbetena att bestämmelsen används med stor varsamhet.

I vilken utsträckning förekommer det då att personer får näringsförbud i Norge? Mellan 6 000 och 7 000 personer beräknas ha drabbats av automatisk konkurskarantän enligt aktiebolagslagen under åren 1977-82. Däremot var det mycket sällsynt med särskilt meddelade förbud, dvs. förbud mot att ha kvar sådana bolagsfunktioner som vederbörande innehade vid konkursutbrottet. Kommittén har här inte tillgång till några siffror. Det var även mycket ovanligt att de personer som råkat i automatisk konkurskarantän ansökte om dispens från karantänen.

Domar om rettighetstap enligt strafflagen är relativt sällsynta. Sedan år 1959 synes det ha förekommit sex sådana domar i höyesterett. I två fall har innehavare av byggnadsverksamhet frändömts rätten, för fem resp. sex år, att driva sådan verksamhet (Norsk Retstidende - Rt - 1973 s. 211 och 1977 s. 975). Den huvudsakliga grunden var i dessa fall upprepad underlåtenhet att betala avgifter och att innehålla och betala anställdas källskatt. För underlåtenhet att betala s.k. omsättningsavgift under ca fyra år dömdes en handelsman år 1960 till förlust för alltid av rätten att driva handel (Rt 1960 s. 550). En person som under lång tid sålt alkoholhaltig kosmetika, t.ex. hårvatten, för att användas som dryck, förbjöds för alltid att driva "kjöpmannshandel". Även officerare har drabbats av rettighetstap. I Rt 1979 s. 444 frändömdes en officer rätten att inneha ställning som officer i Luftförsvaret. I Rt 1965 s. 987 fråntogs en annan officer av lagmannsretten sitt ämbete som kapten i Luftförsvaret. I höyesterett ansågs dock (med röstsiffrorna 3-2) denna reaktion

alltför sträng. Vederbörande hade som flyglärare, trots att han var alkoholpåverkad, tagit med sig en flygelev upp i ett plan. Flygplanet havererade och eleven omkom. - Slutligen gavs ett generellt näringsförbud i en dom i höyesterett den 4 februari 1983. Vederbörande, som gjort sig skyldig till omfattande ekonomisk brottslighet i sin verksamhet, frändömdes räten att driva "selvstendig naeringsvirksomhet" för en tid av fem år. Herredsretten hade bestämt tiden till tio år, vilket dock enligt höyesterett stred mot lagens begränsning, som är "bestemt tid av inntil 5 år eller for alltid".

Det finns inte någon särskilt organiserad kontroll av personer med näringsförbud. De personer som dömts till rettighetstap har varit så få att det inte erbjudit några svårigheter att följa deras fortsatta förehavanden. Dessa förbud registreras i straffregistret. Endast en person har, såvitt känt, under de senaste 15 åren åtalats för att ha brutit mot det förbud som ålagts honom genom dom på rettighetstap. När det gäller konkurskarantänen enligt aktiebolagslagen synes man huvudsakligen lita till att det blir känt om överträdelser sker. Någon registrering av dessa näringsförbud sker inte. Från de norska myndigheternas sida har uttalats att kontrollmöjligheterna är mycket dåliga, särskilt i de stora städerna. Det saknas grund för bedömning av i vilken utsträckning reglerna om konkurskarantän överträds. Inte heller synes det finnas någon grundad uppfattning om i vilken utsträckning bulvaner används för överträdelser.

Slutligen ska nämnas, att Norge tidigare hade ett mycket ingripande system för etableringskontroll inom handeln. För rätt att idka handelsrörelse fordrades tillstånd i form av s.k. handelsbrev. Innan tillstånd utfärdades gjordes en kontroll såväl av sökandens vandel som av hans fackkunskaper. Numera har dock detta kontrollsystem till största delen övergetts, huvudsakligen på grund av att det ansågs alltför kostnadskrävande och byråkratiskt. Detta skedde dock så sent som år 1980. Nu fordras ingen förprövning för rätt att idka handel, och handelsbreven existerar inte längre. Det krävs endast att man är myndig, att man inte är försatt i konkurs (se ovan) och att man är bosatt i Norge. Utomnordiska medborgare måste också ha bott i Norge under de senaste två åren.

5.3 Danmark

Huvudprincipen på det näringsrättsliga området i Danmark är att näringsfrihet råder. Alla danska med-

borgare, som är bosatta i Danmark och är myndiga, har rätt att bedriva näringsverksamhet. Detta gäller sedan år 1975, då en ny näringslag infördes och ett antal inskränkningar i näringsfriheten avskaffades. För en del näringar gäller dock fortfarande vissa begränsningar. Ibland krävs ett s.k. näringsbrev. Detta gäller för auktionsfirmor och fondmäklare samt för handel med fastigheter. Den som är i konkurs kan inte erhålla näringsbrev, och den som gjort sig skyldig till brottslighet av viss omfattning kan nekas sådant brev. Rätten att driva sådan näring för vilken det krävs näringsbrev bortfaller när vederbörande inte längre uppfyller lagens krav. Däremot kan han i princip fortsätta med annan näringsverksamhet. Konkurs innebär således inget hinder mot detta.

Beträffande ett flertal näringar gäller, liksom i Sverige, krav på auktorisation, tillstånd eller legitimation. Detta gäller näringar som av olika anledningar bedömts som särskilt känsliga, t.ex. verksamhet som läkare, advokat, hotellvärd eller auktoriserad revisor. Den som är försatt i konkurs är i många fall utesluten från rätten att driva sådan näring som kräver tillstånd eller auktorisation.

Vissa möjligheter att meddela näringsförbud ges i strafflagen. Här skiljer man på udelukkelse af rettighedsopnåelse (utestångning från att uppnå en rättighet) och frakendelse af en rettighed (fråntagande av en rättighet). Utestångning behandlas i § 78 stk 2 straffeloven och avser sådan verksamhet som vederbörande inte tidigare utövat. Utestångning kan bara avse rätten att idka sådan verksamhet som kräver auktorisation eller godkännande, t.ex. verksamhet som restauratör, auktoriserad revisor eller tandläkare. De näringar som kräver näringsbrev anses omfattade av kravet på auktorisation eller godkännande. För att utestångning ska kunna ske fordras dels brottslig handling dels att "det udviste forhold begrunder en naerliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet". Regeln om utestångning tillämpas av den administrativa myndighet som har att meddela auktorisation eller godkännande. Det är inte möjligt att väcka talan om utestångning i domstol. Domstolsprövning kan dock begäras av den som fått avslag på en ansökan om auktorisation eller godkännande. Också vederbörande myndighet kan begära domstolsprövning. Om domstolen beslutar om utestångning, kan förnyad prövning i domstolen begäras tidigast inom två år. Under tiden kan dock den administrativa myndigheten bevilja en ny ansökan, om det inte längre anses finnas tillräcklig grund för att utestänga vederbörande.

Fråntagande av rättighet avhandlas i § 79 straffeloven och avser rätten att fortsätta med sådan verksamhet som vederbörande utövar. För fråntagande av rätten att utöva sådan verksamhet som kräver auktorisation eller godkännande krävs - liksom i § 78 - brottslig handling och och en närliggande fara för missbruk av ställningen. Även rätten att utöva annan rättighet kan fråntas. Härför krävs - förutom brott och närliggande fara för missbruk - att "saerlige omstaendigheder taler derfor". Fråntagande sker för bestämd tid, mellan ett och fem år, eller tills vidare. Om förbud sagts skola gälla tills vidare, kan frågan om förbudets fortsatta giltighet väckas efter fem år eller - om särskilda omständigheter föreligger - tidigare. Fråntagande enligt § 79 kan endast beslutas av domstol.

Reglerna i strafflagen ger således ingen möjlighet att meddela generellt förbud att idka näring. All näringsverksamhet som inte kräver auktorisation eller godkännande är fri för var och en. Det enda undantaget från denna regel är att en person kan (enligt § 79) vara fråntagen rätten att utöva sådan verksamhet som han tidigare ägnat sig åt. Inte heller i övrigt finns i dansk rätt några regler om generellt näringsförbud. Däremot medger den danska strafflagen att ett förbud görs så omfattande att det i princip blir ett yrkesförbud. Således kan förbudet avse inte bara rätten att driva viss näring, utan också rätten att delta i eller att vara sysselsatt i en viss verksamhet.

Observeras bör att såväl utestängning enligt § 78 som fråntagande enligt § 79 förutsätter brott. De särskilda bestämmelser om auktorisation eller godkännande som finns på olika områden föreskriver dock ibland att även icke-brottsliga beteenden ska beaktas vid prövningen. I denna särlagstiftning kan finnas en regel som ger annorlunda föreskrifter än strafflagens regler. I stor utsträckning hänvisas dock i särlagstiftningen till strafflagen.

Dansk rätt innehåller alltså inte några regler om generellt näringsförbud. Således finns inte heller några bestämmelser on konkurskarantän, liknande de svenska reglerna i 199 a eller 199 b §§ konkurslagen. Sedan april 1982 arbetar dock en kommitté, som har till uppgift att föreslå åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, med bl. a. frågan om näringsförbud som påföljd för konkurs- och bolagsmissbruk. Den danska kommittén har ganska nyligen kommit in på frågan om näringsförbud. Man hoppas kunna lämna ett förslag före 1984 års utgång.

Av de särbestämmelser som gäller inom olika grenar av näringslivet intar kreditköplagens regler en viss särställning. Det fordras inget tillstånd för rätt att idka kreditförsäljning, men lagen innehåller en regel om begränsat näringsförbud (§ 41). Den som bedriver verksamhet med kreditförsäljning, eller medverkar i sådan verksamhet, kan om han döms för brott fråntas rätten att fortsätta med sin verksamht, att fortsätta med den under vissa former eller att medverka i verksamheten. Ett sådant förordnande fordrar, liksom motsvarande förordnande enligt strafflagen, att "det udviste forhold begrunder naerliggende fare for misbrug ved udövelse af virksomheden". Förbud kan meddelas för viss tid, lägst ett och högst fem år, eller tills vidare. Om förbud meddelas att gälla tills vidare, kan den drabbade söka omprövning efter fem år eller, om särskilda omständigheter föreligger, tidigare. Reglerna om näringsförbud avseende kreditförsäljning fanns före år 1982 i den då gällande avbetalningslagen. Förbudet var då begränsat till avbetalningsköp med ägarförbehåll. Näringsförbud av nu nämnt slag meddelas av domstol. Talan förs av åklagare efter anmälan från den danske konsumentombudsmannen.

Rättighetsförlust enligt strafflagen har, sedan nuvarande regler infördes år 1951, meddelats i en omfattning som visar att reglerna har en förhållandevis stor praktisk betydelse[1]. Under tiden 1951-1975 förekom årligen i genomsnitt 16-17 mål om fråntagande av rättighet enligt § 79. Under samma period förekom i domstol ungefär ett mål årligen som rörde utestängning enligt § 78 stk 2. Man får då komma ihåg at en fråga om utestängning primärt prövas hos en administrativ myndighet. I ca 75 % av de fall där talan fördes om fråntagande biföll domstolen talan. De flesta målen avsåg advokater (ca 20 %) och personer som meddelade undervisning av olika slag (ca 18 %). Fastighetsaffärer svarade för ca 7 %, revisorer för ca 6 %, persontransporter för ca 9 % och handel med motorfordon för ca 4,5 %.

Näringsförbud enligt avbetalningsköplagen eller kreditköplagen har enligt uppgift över huvud taget inte förekommit. Man räknar dock med att reglerna haft en viss förebyggande effekt.

1 Uppgifterna är hämtade ur en undersökning av Lise Koch, "Rettighedstabet", gjord vid kriminalistisk institut i Köpenhamn och färdigställd år 1980.

Någon särskild registrering av näringsförbud äger inte rum. Inte heller kontrolleras personerna i fråga på något speciellt sätt. Övervakningen sköts inom ramen för polisens normala arbete. Det finns inga uppgifter om i vilken utsträckning överträdelser skett eller i vad mån det misstänkts att bulvaner kommit till användning. Överträdelser av näringsförbud har, enligt uppgift, inte uppfattats som ett särskilt allvarligt problem.

5.4 Finland

Finsk lagstiftning innehåller inga bestämmelser om generellt näringsförbud vare sig i samband med konkurs - som dock innebär mycket betydande begränsningar i rätten att driva näring, se nedan - eller som en straffrättslig påföljd. Straffrätten innehåller inte heller någon möjlighet att ålägga begränsat näringsförbud. I övrigt finns dock en del bestämmelser om på visst sätt begränsat näringsförbud. Dessa bestämmelser återfinns huvudsakligen i den näringsrättsliga lagstiftningen,såsom i näringslagen och i sådana speciallagar som reglerar särskilda näringsgrenar.

I princip har varje myndig finsk medborgare rätt att idka näring, varvid han dock är skyldig att göra "näringsanmälan" till myndigheterna, som har att utfärda ett "näringsbevis". Dessutom krävs av näringsidkaren "att han råder över sig och sin egendom" (6 § 1 st. näringslagen). Detta betyder att den som är försatt i konkurs inte har rätt att idka näring. Viss mycket begränsad näringsverksamhet kan dock bedrivas även av den som är försatt i konkurs och utan näringsanmälan. Detta gäller sådan verksamhet som utövas "utan annat biträde än make eller maka eller omyndiga efterkommande i rätt nedstigande led och utan att därvid affärslokal, kontor eller särskilt försäljningsställe begagnas" (5 § näringslagen). Vidare kan bönderna sälja egna alster utan näringsanmälan och utan hinder av konkurs (14 §).

För en rad näringar, som uppräknas i 3 § näringslagen, fordras särskilt tillstånd. Detta gäller bl.a. hotellrörelse, försäkringsrörelse, resebyråverksamhet, åkerirörelse och verksamhet som privatdetektiv. Regeln i näringslagen hänvisar sedan till speciallagstiftning för den närmare regleringen. I speciallagarna stadgas om möjligheter för myndigheterna att på olika sätt ingripa mot näringsidkare som missbrukar näringstillståndet. Således kan ibland meddelas temporärt förbud mot idkande av näringen i fråga, förbud mot vissa

åtgärder i anslutning till näringen eller, i de mest allvarliga fallen, definitivt förbud i form av återkallelse av tillstånd.

Finsk lag innehåller således inte någon direkt motsvarighet till de danska eller de norska straffrättsliga bestämmelserna om näringsförbud. Inte heller finns någon motsvarighet till de svenska bestämmelserna i 199 b § konkurslagen. Frågan om näringsförbud i samband med konkurs har dock utretts av en arbetsgrupp inom justitieministeriet, och proposition väntas före sommaren 1984. Enligt arbetsgruppens förslag ska näringsförbud kunna meddelas i samband med konkurs enligt regler som i betydande utsträckning liknar dem som i dag gäller i Sverige. Bestämmelserna föreslås bli intagna i en särskild lag, men förbud ska inte kunna meddelas om inte konkurs förekommit.

Det finska förslaget innehåller, liksom gällande svensk rätt, en särskild regel om näringsförbud vid upprepade konkurser. För förbud fordras enligt förslaget, förutom de upprepade konkurserna, att näringsidkaren "åsidosatt sina förpliktelser på ett sådant sätt att han bör anses olämplig att driva rörelse". Det svenska rekvisitet "påkallat av särskilda skäl" har således ersatts med ett uttryckligt olämplighetsrekvisit.

Angående det finska lagförslaget kan också nämnas, att näringsförbud enligt detta får meddelas för en tid av minst två och högst fem år. Det föreslås alltså en minimitid för förbudet. En annan nyhet jämfört med svensk rätt är att ett utdömt förbud automatiskt ska gälla interimistiskt så länge inte högre rätt förordnar annat. Före målets avgörande får meddelas tillfälligt förbud för tre månader åt gången. I ett sådant tillfälligt förbud får enligt förslaget ändring inte sökas.

Enligt det finska förslaget ska ett näringsförbudsregister föras hos justitieministeriet.

5.5 England

Den som försätts i konkurs (bankruptcy)[2] i England får automatiskt ett begränsat näringsförbud. Han får

2 Reglerna om konkurs (bankruptcy) avser i England bara fysiska personer och s.k. partnerships. För bolag finns i stället regler om avveckling (winding up), som i de fall då bolaget avvecklats p.g.a. insolvens liknar ett regelrätt konkursförfarande.

sålunda inte utan särskild dispens vara styrelseledamot eller på annat sätt, direkt eller indirekt, ta del i ledningen av ett bolag (company). Detta förbud upphör först genom att det personliga konkurstillståndet upphävs av konkursdomstolen (discharge). Gäldenären kan när som helst ansöka om discharge, varvid domstolen har att bedöma frågan utifrån samtliga omständigheter kring konkursen. Av betydelse är bl.a. om gäldenären begått brott samt i vilken utsträckning hans skulder blivit betalda. Under vissa förhållanden kan automatisk discharge inträda efter fem år, räknat från konkursbeslutet, men det personliga konkurstillståndet kan också vara längre. Discharge anknyts således inte till avslutandet av konkursförfarandet.

Det nämnda förbudet innebär, som framgått, inte ett totalförbud för gäldenären att idka näring. Det avser bara inblandning i bolag. Den som i annan form - enskilt eller i s.k. partnership - driver rörelse under konkursen är dock utsatt för betydande begränsningar vad gäller bl.a. möjligheterna att uppta kredit.

Om ett bolag upplösts på grund av insolvens kan en företrädare för bolaget åläggas näringsförbud för högst femton år, eller i vissa övergångsfall högst fem år, om han företrätt ytterligare minst ett bolag som blivit insolvent och upplösts under den senaste femårsperioden och om han befinns olämplig att handha ledningen för ett bolag (unfit to be concerned in the management of a company). Näringsförbudet avser alltså även i detta fall förbud att leda bolag, men det är något vidare än förbudet för konkursgäldenären därigenom att det omfattar även bl.a. bildande av bolag. Inget hindrar att personen i fråga idkar näring på egen hand eller i partnership, i vilka fall rörelseidkaren har personligt ansvar för rörelsens skulder. Brott mot näringsförbud kan bestraffas med böter och/eller fängelse i högst två år.

Det finns också möjligheter att ålägga näringsförbud utan samband med konkurs eller avveckling av insolvent bolag. Även ett sådant förbud avser rättigheten att ta del i bildandet och drivandet av bolag. Generellt förbud att idka näring kan över huvud taget inte meddelas. Ett näringsförbud enligt de nu nämnda bestämmelserna kan meddelas för högst 15 år eller, i vissa mindre allvarliga fall, för högst fem år. Det får åläggas sådana personer som gjort sig skyldiga till brottslig handling i samband med näringsverksamhet eller som vid upprepade tillfällen varit försumliga med företagets räkenskaper eller vissa andra handlingar.

Liksom i Sverige finns på en rad specialområden bestämmelser om tillståndskrav eller andra former av begränsningar i näringsfriheten. Möjlighet finns förstås att återkalla tillstånd och auktorisation. Huvudprincipen är dock att näringsfrihet råder.

I England har man den erfarenheten att det är svårt att kontrollera att näringsförbudet efterlevs. Ingen aktiv kontroll sker. Granskningar görs endast efter anmälan. Det har ansetts att det kärva ekonomiska läget inte medgett en mera aktiv övervakning, och det finns f.n. inga planer på en utvidgning av kontrollinsatserna. Det finns ingen praktisk möjlighet att kontrollera om personer med näringsförbud är registrerade som t.ex. direktörer för bolag. Man förlitar sig i stor utsträckning på att företag och allmänhet ska hjälpa till i kontrollen. Åtal väcks sällan för överträdelse av näringsförbud, med det har inträffat. Någon tillgänglig statistik härom finns inte. Man har ingen uppfattning om i vilken utsträckning personer med näringsförbud använder sig av bulvaner för att söka kringgå förbudet. Att bulvaner anses utgöra ett problem framgår dock av uttalanden gjorda av den nedan nämnda Cork-kommittén.

I april 1982 fanns ca. 200 personer registrerade som hade ålagts näringsförbud enligt särskilt domstolsbeslut. Årligen tillkommer ungefär 40 personer. Antalet personer som löd under automatiskt näringsförbud på grund av konkurs uppgick år 1980 till 3 652 och år 1981, enligt uppgift, till ca. 5 000.

Ett viktigt utredningsbetänkande med förslag till genomgripande förändringar i den brittiska insolvensrätten framlades år 1982 av den s.k. Cork-kommittén. Utredningen föreslår bl.a. en utvidgning av möjligheterna att meddela näringsförbud för bolagsfunktionärer. Det ska enligt förslaget inte erfordras inblandning i mer än ett insolvent bolag. I grövre fall ska näringsförbud vara obligatoriskt (mandatory disqualification). Domstolen ska alltså, om rekvisiten för förbud är uppfyllda, inte göra någon egen prövning av om förbud kan anses motiverat i det enskilda fallet. Detta ska gälla om personen har deltagit i "wrongful trading" (ungefär= oredlighet eller vårdslöshet mot borgenärer) och om han på annat sätt visat sig olämplig (unfit) att leda ett bolag. Förbud efter domstolens prövning (discretionary disqualification) ska kunna åläggas bl.a. den som handlar som bulvan åt en person, vilken han vet är ålagd förbud. Sådant bulvanagerande ska också, enligt förslaget, konstituera ett särskilt brott. Vidare ska såväl huvudmannen som bulvanen vara

personligt ansvarig för sådana bolagets skulder som uppkommer under den tid då näringsförbudet överträds. Ytterligare ingripande regler om personligt ansvar för den som lett ett insolvent företag föreslås.

Cork-kommittén föreslår också att utvidgade diskvalifikationsbestämmelser ska gälla för fysiska personer som försatts i konkurs. Utvidgningarna, som delvis synes hänga samman med att konkursförfarandet (bankruptcy) ska användas endast i begränsad omfattning och delvis ersättas av enklare förfaranden, berör dock huvudsakligen andra inskränkningar än sådana som har med rätten att idka näring att göra. Även näringsförbudet föreslås dock bli något mer ingripande därigenom att förutsättningarna för att erhålla discharge föreslås skärpta.

5.6 Västtyskland

I Västtyskland gäller en grundläggande princip om näringsfrihet. Denna finns uttalad såväl i grundlagen (Art. 12 Grundgesetz) som i näringsordningen (§ 1 Gewerbeordnung). Emellertid finns det ett nät av regler som ska förhindra olämpliga personer från att bedriva näring. Såväl näringsrättsliga som bolagsrättsliga och straffrättsliga regler om näringsförbud finns.

Vid igångsättande av en rörelse måste anmälan för registrering ske hos en kommunal nämnd, Gewerbebehörde. Denna utövar sedan tillsyn över näringsverksamheten och kan bl.a. företa inspektioner för kontroll av rörelsen. Nämnden kan besluta om förbud - helt eller delvis - för näringsidkaren att fortsätta med verksamheten (§ 35 Gewerbeordnung). Förbud kan riktas mot både fysiska och juridiska personer. Det krävs att det föreligger omständigheter som har samband med rörelsen och som visar att näringsidkaren - eller företagsledaren hos en juridisk person - är "otillförlitlig" (...wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden oder einer mit der Leitung des Gewerbetriebes beauftragten Person in bezug auf dieses Gewerbe dartun). Vidare fordras att förbud behövs till skydd för allmänheten eller för de i rörelsen sysselsatta. Observera att förbud endast kan meddelas näringsidkaren själv, vare sig det är en fysisk eller en juridisk person, inte företagsledare i övrigt. Förbud föregås normalt av varning, vitesföreläggande el.dyl. Ett förbud kan utsträckas till att gälla även andra näringar än den som vederbörande idkat, och det kan till och med utformas som ett generellt näringsförbud. Sådant utvidgat förbud kan åläggas, om omständig-

heterna utvisar att näringsidkaren är olämplig (unzuverlässig) även för att driva andra näringar. Förbud meddelas inte för någon bestämd tid utan gäller till dess att Gewerbebehörde efter särskild prövning upphäver förbudet. Föreskrifter finns om bundenhet för Gewerbebehörde vid de bedömningar som en domstol gjort i ett föregående brottmål mot den aktuelle näringsidkaren.

För att ålagda näringsförbud ska kunna göras effektiva har Gewerbebehörde möjlighet att förhindra fortsatt verksamhet genom att stänga företagets lokaler eller vidta andra "lämpliga åtgärder" (geeignete Massnahmen).

Det nu sagda gäller för icke tillståndspliktiga näringar. Liksom i Sverige gäller dock för en mängd olika verksamheter krav på tillstånd, auktorisation el.dyl. För tillstånd eller auktorisation ställs ofta höga krav på tillförlitlighet, ordnade förmögenhetsförhållanden och fackkunskaper. Så är fallet exempelvis när det gäller hantverksrörelse. Idkande härav förutsätter bl.a. avlagt mästarprov. Tillstånd fordras bl.a. för bank- och försäkringsrörelse, för transportföretag samt för restauranger och för verkstäder av olika slag. Över huvud taget är näringarna inom tjänstesektorn till stor del belagda med tillståndskrav, medan industri och handel till största delar ej fordrar tillstånd. Ansökningar om tillstånd prövas av Gewerbebehörde, som också har makt att återkalla tillstånd. Alla beslut av Gewerbebehörde kan överklagas på förvaltningsrättslig väg.

En viktig del av den praktiska tillsynen över näringsverksamheten utövas av de tyska industri- och handelskamrarna. Dessa är privaträttsliga sammanslutningar, men skyldighet föreligger för de flesta tyska företag att vara medlemmar. Industri- och handelskamrarna får meddelanden från Gewerbebehörde om alla nyregistreringar och företar egen inspektionsverksamhet.

Förutom den nu behandlade näringsrättsliga regleringen finns också möjligheter att på straffrättslig väg ålägga näringsförbud för den som genom brott visar sig olämplig som näringsidkare (§ 70 Strafgesetzbuch). Sådant förbud meddelas av domstol och kan gälla för viss tid, mellan ett och fem år, eller för alltid. Även yrkesförbud kan meddelas. Näringsförbud och yrkesförbud regleras i ett sammanhang under rubriken Berufsverbot, och förutsättningarna för näringsförbud och yrkesförbud är desamma. Det fordras att vederbörande missbrukat sitt yrke eller sin näring eller att han grovt kränkt

de plikter som hör samman med yrket/näringen. Dessutom fordras att det kan befaras att vederbörande kommer att vid fortsatt utövande av yrket/näringen begå allvarliga rättsstridiga handlingar av samma art (....die Gefahr erkennen lässt, dass er bei weiterer Ausübung des Berufs, Berufszweiges, Gewerbes oder Gewerbeszweiges erhebliche rechtswidrige Taten der bezeichneten Art begehen wird). Det ska observeras att det bara är rätten att utöva det yrke eller den näring som vederbörande verkat inom som kan fråntas honom. Någon möjlighet att meddela generellt yrkes- eller näringsförbud ges således inte i strafflagen.

Ett straffrättsligt yrkes- eller näringsförbud kan meddelas interimistiskt för tiden till dess att lagakraftägande dom föreligger. Den tid under vilken det interimistiska förbudet varat ska avräknas från förbudstiden. Vidare ska sådan tid under vilken personen sitter i fängelse inte inräknas. Om tiden för förbudet ännu inte gått ut men fara inte längre anses föreligga för fortsatt brottslighet i yrket/näringen, kan förbudet upphävas villkorligt under en prövotid. Förbudet måste dock alltid vara under minst ett år innan ett villkorligt upphävande kan ske.

Sedan år 1980 finns det också bolagsrättsliga regler om näringsförbud. Tidigare innebar ett mot en fysisk person riktat näringsförbud enligt näringsordningen eller strafflagen endast ett förbud för den drabbade att idka näring i enskild verksamhet. Det stod således fritt att bilda ett bolag och driva näringsverksamhet genom detta. Denna lucka täpptes delvis till genom nya bestämmelser i aktiebolagslagen (Aktiengesetz § 76 st 3) och i lagen om bolag med begränsat ansvar (Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung - GmbH - § 6 st 2). Enligt dessa nya bestämmelser kan den som ålagts förbud enligt näringsordningen eller strafflagen inte vara styrelseledamot i ett aktiebolag eller "Geschäftsführer" (ungefär verkställande direktör) i ett bolag med begränsat ansvar (GmbH-bolag), om bolaget helt eller delvis har samma inriktning på sin verksamhet som den av förbudet omfattade verksamheten. Den som ålagts näringsförbud kan inte heller vara likvidator i ett aktiebolag eller i ett GmbH-bolag.

De bolagsrättsliga regler som infördes år 1980 innebar ytterligare en begränsning såvitt avser möjligheterna att inneha de ovannämnda funktionerna i aktiebolag och GmbH-bolag. Förbud att inneha dessa poster infördes nämligen också för alla personer som dömts för gäldenärsbrott (§§ 283-283d Strafgesetzbuch). Förbud gäller automatiskt i fem år från det att domen vunnit

kraft. Förbundsrådet föreslog en ytterligare utvidgad näringsförbudsregel, enligt vilken alla personer som råkat i personlig konkurs skulle vara utestängda i fem år från rätten att vara styrelseledamot i aktiebolag eller Geschäftsführer i GmbH-bolag. Detta förslag vann dock inte Förbundsdagens gillande.

Någon bolagsrättslig regel om konkurskarantän finns således inte i Västtyskland. Inte heller i övrigt finns någon allmän regel om att den som går i konkurs är utesluten från rätten att driva näring. För vissa tillståndspliktiga näringar gäller dock att tillstånd ska återkallas om näringsidkaren försätts i konkurs. I övrigt kan konkurs ofta beaktas som en av flera omständigheter när det gäller att pröva en persons lämplighet som näringsidkare, t.ex. när fråga är om näringsförbud eller återkallelse av tillstånd.

Beslut om näringsförbud enligt Gewerbeordnung registreras sedan år 1976 i "Gewerbezentralregister". Antalet förbud har varit ca 1600 per år. Därav har drygt 1400 avsett fysiska personer och återstoden juridiska personer. Även återkallelser av näringstillstånd antecknas i registret. Här har det rört sig om ca 1200 per år, varav ungefär 95 % avsett fysiska personer.

Yrkes- och näringsförbud enligt strafflagen registreras i straffregistret. Av tillgänglig statistik framgår att det under år 1981 utdömdes sammanlagt 653 yrkes- eller näringsförbud. Någon statistik över antalet automatiska näringsförbud på grund av gäldenärsbrott (se ovan) har inte funnits tillgänglig för kommittén.

Övervakningen av att näringsförbud inte överträds utförs av polis och åklagare. Det finns ingen särskild organisation eller några särskilda resurser avsatta för denna övervakning. Den kontroll som förekommer naturligt i kontakterna mellan näringsidkare, mellan näringsidkarna och deras organisationer eller kunder och mellan näringsidkarna och myndigheterna har ansetts vara tillräcklig.

Det har enligt uppgift inte gjorts några beräkningar om hur ofta överträdelser av näringsförbud sker. Det anses dock ganska allmänt att det torde röra sig om mycket få fall. Genom det på data uppbyggda Gewerbezentralregister, som synes fungera mycket bra, har myndigheterna möjlighet att snabbt utföra nödvändiga kontroller. Tidigare betraktades det som ett problem att bulvaner ofta användes för att kringgå näringsförbud. Problemen anses delvis ha lösts genom att man i rättstillämpningen meddelat näringsförbud även för den som

agerar som bulvan och genom ett särskilt stadgande om straff - fängelse i högst ett år eller böter - för den som låter sig användas som bulvan.

Slutligen bör nämnas ett förslag till ytterligare utvidgning av möjligheterna att utdela näringsförbud enligt näringsordningen. Nuvarande regler om näringsförbud drabbar, som ovan framgått, fysiska och juridiska personer som idkar näring. Det drabbar också den som i egenskap av bulvan uppträder i den persons ställe som ålagts näringsförbud. Den som får näringsförbud avstängs från möjligheten att själv idka näring inom ifrågavarande verksamhetsområde, liksom han avstängs från rätten att vara styrelseledamot i ett aktiebolag eller Geschäftsführer i ett GmbH-bolag som driver motsvarande typ av verksamhet. I dessa bestämmelser kan två luckor sägas finnas. Dels kan den som ålagts näringsförbud fortfarande agera som företagsledare eller ställföreträdare i andra former av företag än de ovan nämnda, liksom han även i aktiebolag och GmbH-bolag kan vara företagsledare eller ställföreträdare, så länge han inte ikläder sig posterna som styrelseledamot eller Geschäftsführer. Dels kan, som ovan nämnts, näringsförbud bara utdelas åt näringsidkaren själv och inte åt andra företagsledare eller ställföreträdare, vare sig de arbetar hos en enskild näringsidkare eller i en juridisk person. Förslag framlades hösten 1982, av Schmidt-regeringen, om sådana ändringar i näringsordningen att de nämnda luckorna skulle täppas igen. Förslagen har behandlats i Förbundsrådet våren 1983 och därefter återremitterats till justitieministeriet. Förslag inför Förbundsdagen torde läggas under våren 1984.

5.7 Frankrike

I Frankrike gäller i princip näringsfrihet. På många områden uppställs dock krav på tillstånd eller auktorisation. Dessutom finns regler av näringsförbudskaraktär i såväl konkursrättslig som straffrättslig lagstiftning.

I strafflagen (Code Pénal, art. 43-2) stadgas, att den som för sin brottslighet utnyttjat de särskilda möjligheter som stått honom till buds i hans yrkesmässiga eller sociala verksamhet får förbjudas att utöva verksamheten i fråga. En förutsättning för att ett sådant förbud ska få åläggas är att brotten bestraffas med fängelse. Förbud får meddelas för en tid av högst fem år.

Enligt den nu nämnda strafflagsbestämmelsen kan åläggas såväl yrkesförbud som näringsförbud. Syftet är närmast att vederbörande ska kunna förbjudas att utöva just den verksamhet som han ägnade sig åt när brotten begicks. Huruvida bestämmelsen medger ett så vidsträckt ingrepp som ett generellt näringsförbud, d.v.s. avseende alla former av näringsverksamhet, har vi inte kunnat få klarlagt.

Den franska konkurslagstiftningen skiljer på två olika typer av förfaranden vid insolvens. Antingen inriktas förfarandet på ackord (règlement judiciaire) eller också på konkurs (liquidation des biens). Konkursdomstolen bestämmer vilket som ska tillämpas. Ackordsförfarandet kan ibland övergå i konkurs. Förfarandet är inriktat på förmögenhetsmassan, inte så mycket på gäldenären. Denne är i princip oförhindrad att fortsätta bedriva näring. Både vid règlement judiciaire och liquidation des biens kan emellertid konkursdomstolen förordna om s.k. "faillite personnelle" för inblandade personer, antingen för gäldenären själv eller, om det är en juridisk person som är insolvent, för företrädare för denna. Faillite personnelle är en typ av påföljd, som drabbar den som före konkursen/ackordet gjort sig skyldig till oegentligheter i samband med näringsverksamheten. Påföljden innebär förbud för den drabbade att driva näringsverksamhet. Såväl enskild företagsamhet som verksamhet i juridisk person är förbjuden. Även vissa politiska och sociala rättigheter går förlorade. Beslutas om faillite personnelle i samband med ackordsförfarande (règlement judiciaire) övergår förfarandet i liquidation des biens.

Faillite personnelle ska meddelas gäldenären eller - om insolvensen avser en juridisk person - de personer som rättsligt eller faktiskt lett företaget, om missbruk av närmare preciserad art (art 106 i konkurslagen) förekommit. Bland annat gäller detta den som undandragit företagets räkenskaper, den som undanskaffat tillgångar tillhörande företaget, den som drivit kommersiell verksamhet under skydd av en bulvan, den som i bedrägligt syfte uppnått ett ackord som sedan förklarats ogiltigt och den som begått oredliga eller oförsvarligt oförsiktiga handlingar i verksamheten eller allvarligt överträtt affärslivets regler och seder. I dessa fall är det alltså obligatoriskt för domstolen att förordna om faillite. I lagen (Art 107) ges också exempel på sådana oredliga eller oförsvarligt oförsiktiga handlingar, eller allvarliga överträdelser, som normalt bör medföra obligatorisk faillite personnelle. Bland annat nämns handlingar som strider mot ett i lag uppställt förbud, bristande bokföring, överdrivet höga personliga

omkostnader och användande av stora belopp för rena spekulationsaffärer. Det finns också en fakultativ bestämmelse om faillite personnelle (Art 108). Enligt denna kan domstolen förordna om faillite bl.a. för den som har begått andra, något mindre allvarliga, felsteg eller som visat prov på en uppenbar inkompetens. I detta fall kan domstolen också nöja sig med en något mera begränsad påföljd, ett "rent näringsförbud", således utan de sociala och politiska konsekvenser som följer med faillite. Detta innebär ett förbud mot att leda, förvalta, administrera eller kontrollera företag. Det kan avse varje företag som bedriver kommersiell verksamhet, men det kan också begränsas till juridiska personer. Förbudet kan drabba både enskilda näringsidkare och företrädare för juridiska personer. Det ska observeras att det här rör sig om ett generellt näringsförbud, som alltså inte bara avser den näringsgren som vederbörande tidigare varit verksam inom.

Faillite personnelle gäller tills vidare och till dess domstolen beslutar upphäva detta tillstånd genom s.k. "réhabilitation". Detsamma gäller för det mera begränsade förbudet. Vederbörande måste själv ansöka om réhabilitation, och för att ansökningen ska godkännas fordras i princip att alla skulder betalats eller efterskänkts eller att borgenärerna enigt ställer sig bakom ansökan. Dessutom fordras att personens hederlighet (probité) kan konstateras. Den som dömts för brott kan inte rehabiliteras, om domen innehåller ett förbud att utöva visst yrke eller viss näring.

Faillite personnelle synes vara vanligt förekommande, men kommittén har inte kunnat få fram någon färsk statistik. Vi har inte heller kunnat erhålla några uppgifter om hur reglerna tillämpats i praktiken eller vilka erfarenheter man i övrigt har av dem. Det antas emellertid att överträdelser är relativt vanligt förekommande. Detta kan i så fall hänga samman med att möjligheterna till rèhabilitation är begränsade. Det har också övervägts att lätta något på dessa regler och bl.a. införa tidsbegränsade förbud.

5.8 Österrike

Österrikisk lagstiftning innehåller en mycket ingripande reglering av näringslivet. Näringsordningen (Gewerbeordnung) föreskriver en etableringskontroll, som gäller för i princip hela näringslivet utom industrin. En indelning görs i anmälningsnäringar (Anmeldungsgewerbe) och koncessionsnäringar (konzessionierte Gewerbe). Anmälningsnäringarna indelas i sin

tur i fria näringar, bundna näringar och hantverksnäringar. Beträffande alla dessa gäller att rätten att utöva dem (die Gewerbeberechtigung) i princip uppkommer genom att anmälan görs till en särskild kommunal nämnd, Gewerbebehörde (jfr Västtyskland). När anmälan inkommer prövar dock nämnden om näringsidkaren uppfyller de allmänna villkor som gäller för rätten att idka dessa näringar. Om så inte är fallet utfärdas ett förbud mot verksamheten i fråga. Om allt är i sin ordning utfärdas ett intyg härom. Bland annat måste näringsidkaren förete ett tillförlitlighetsbevis. Den som gjort sig skyldig till brottslighet av viss omfattning nekas sådant bevis och är därmed utesluten från i princip all näringsverksamhet.

För bundna näringar och hantverksnäringar krävs också bevis om att vederbörande har kompetens för näringen i fråga (Befähigungsnachweis). Detta fordras inte för de fria näringarna. Koncessionsnäringarna är de näringar där de högsta kraven ställs. För dessa görs en särskild tillståndsprövning, varvid för varje typ av näring olika villkor kan föreskrivas.

Om man missbrukar sin rätt att idka näring kan man fråntas denna rätt. Detta kan ske genom två olika typer av förfaranden. Dels kan man i ett straffrättsligt förfarande av domstol uteslutas från rätten att utöva den näring man idkat (Gewerbeausschliessung), dels kan man få sin näringsrätt (Gewerbeberechtigung) indragen av Gewerbebehörde. Förutsättningarna är ungefär desamma (§ 13 respektive §§ 87-91 i Gewerbeordnung). Brottslighet av viss närmare angiven omfattning medför sålunda näringsförbud, om det kan befaras att samma eller liknande brott kommer att upprepas om vederbörande får fortsätta med sin verksamhet. Vidare kan rätten att fortsätta med näringsutövningen förloras om man går i konkurs en gång eller är föremål för ackord (Ausgleichsverfahren) två gånger. I detta senare fall kan även juridiska personer åläggas näringsförbud liksom den som haft ett bestämmande inflytande hos den juridiska person som försatts i konkurs eller blivit föremål för ackord. Om konkursen eller ackordsförfarandena orsakats av brott begångna av någon utomstående påverkas dock inte rätten att idka näring. Vidare ska förbud inte meddelas om det på grund av olika angivna omständigheter kan förväntas att skulderna kommer att betalas. Juridiska personer kan också förbjudas att fortsätta med sin verksamhet, om en person som haft ett bestämmande inflytande över företaget gjort sig skyldig till brott av viss angiven omfattning. Indragning av Gewerbeberechtigung - men inte Gewerbeausschliessung - kan också ske när näringsidkaren minst tre gånger

bestraffats för "överträdelse av näringsrättsliga föreskrifter". En förutsättning för indragning är att det kan befaras fortsatt missbruk. Ett förbud kan slutligen utsträckas till att avse även annan verksamhet än den som man bedrivit, om ändamålet med förbudet annars skulle gå förlorat. Det går dock inte att utsträcka förbudet till att gälla all näringsverksamhet.

Det bör noteras att det i Österrike inte finns någon automatiskt verkande konkurskarantän. Inte heller finns någon möjlighet att meddela ett generellt förbud att idka näring. De förekommande förbuden avser bara den verksamhet som utövats, varjämte möjlighet finns att i vissa fall utsträcka förbudet till att avse ytterligare någon typ av näring. Genom systemet med generell etableringskontroll innebär dock ett förbud avseende en viss näring i praktiken att vederbörande utestängs från möjligheten att erhålla Gewerbeberechtigung eller Konzession i vilken näring det vara må. Detta är ju i realiteten ett generellt näringsförbud.

Kommittèn har inte kunnat få fram några uppgifter angående tillsynen och eventuella problem med denna. Inte heller har vi haft tillgång till några uppgifter om i vilken utsträckning näringsförbud förekommer i praktiken.

5.9 Schweiz

Schweizisk rätt innehåller inte några bestämmelser om generellt näringsförbud, inte heller - som i Österrike - någon allmän etableringskontroll. Konkurs medför inte automatisk förlust av rätten att idka näring, och det finns inte heller några allmänna regler som ger möjlighet att utestänga den som försatts i konkurs från näringsverksamhet. Däremot kan det förhållandet att en person varit inblandad i en eller flera konkurser försvåra på annat sätt. Det kan bl.a. innebära att vederbörande inte tillåts att bedriva en sådan näring för vilken tillstånd erfordras.

Det står i princip fritt för varje schweizisk medborgare att starta och driva ett företag. Detta gäller för de näringsgrenar som inte är underkastade särskilda regler om offentlig auktorisation. Det synes över huvud taget inte finnas några regler - vare sig av näringsrättslig, bolagsrättslig, konkursrättslig eller straffrättslig art - som utestänger, eller öppnar möjlighet att utestänga, en person från rätten att idka dessa fria näringar.

Ett antal näringar är dock - som framgått - underkastade regler om offentlig auktorisation. Dessa regler kan vara federala eller kantonala, och de kan vara olika från kanton till kanton. För tillstånd att driva dessa näringar erfordras i regel, förutom att sökanden har schweiziskt medborgarskap och att han uppnått viss ålder, att vederbörande kan uppvisa intyg om "gott anseende" (bonne réputation). Detta fordras exempelvis för advokater, läkare, tillverkare och försäljare av livsmedel, restaurangidkare, fastighetsförvaltare och gatuförsäljare. För vissa näringar fordras också att vederbörande ställer en ekonomisk garanti. Ibland krävs slutligen kompetensbevis (certificat de capacité). Tillstånd (auktorisation, legitimation) kan återkallas under de förutsättningar som särskilt föreskrivs för varje näringsgren. Här är alltså fråga om "näringsgrensförbud". Dessa åläggs i administrativ ordning.

För de nu behandlade näringsgrenarna, de som är underkastade krav på offentlig auktorisation, finns också en särskild regel i strafflagen om näringsförbud (art. 54 Code pénal suisse). Regeln behandlar också yrkesförbud. För närings- och yrkesförbud finns den gemensamma benämningen "interdiction professionelle". Ett sådant förbud kan utdelas som en sidopåföljd (peine accessoire) till huvudpåföljden, som i detta fall måste vara fängelse. Det kan bara avse det yrke resp. den näringsverksamhet som den dömde varit sysselsatt i. I vissa fall kan dock också en närliggande verksamhet inkluderas. För att interdiction professionelle ska kunna meddelas fordras

- att personen i fråga dömts till ett frihetsstraff överstigande tre månader,
- att brottet begåtts under utövande av ett yrke eller en näring som underkastats offentlig auktorisation,
- att det kan befaras att missbruket upprepas.

Förbud kan endast meddelas för begränsad tid, mellan sex månader och fem år. Förbudet börjar gälla från det att domen vinner laga kraft, men man börjar inte räkna av förbudstiden förrän straffet avtjänats. Särskilda regler finns om hur förbudstiden ska beräknas när villkorlig frigivning sker. Ett förbud synes bara kunna avse enskild näringsverksamhet, varför den drabbade torde vara oförhindrad att fortsätta verksamheten i bolagsform. Vidare synes förbud inte kunna drabba en person i dennes egenskap av ställföreträdare/företagsledare för en juridisk person. Inte heller den juridiska personen som sådan kan träffas av förbud.

Kommittén har inte kunnat få tillgång till något material som utvisar i vilken utsträckning förbud enligt strafflagen eller enligt de särskilda tillståndslagarna förekommer.

Man har inte byggt upp något särskilt kontrollsystem för att övervaka de personer som åläggs förbud. För alla de näringar som är underkastade tillståndskrav finns dock register, som upptar samtliga tillståndsinnehavare. Härigenom anser man sig ha goda möjligheter att kontrollera att ingen obehörigen ägnar sig åt verksamheten. Nämnas kan dessutom att ett förbud enligt strafflagen antecknas i kriminalregistret. Enligt uppgift har man inte haft några påtagliga problem med överträdelser. Bulvankonstruktioner förekommer inte i en sådan omfattning att det upplevs som besvärande.

5.10 USA

De regler som begränsar möjligheterna att idka näring i USA är huvudsakligen av delstatlig karaktär. Vi har valt att låta undersöka den federala reglering som kan ha relevans samt bestämmelserna i fyra olika stater; New York, Californien, Minnesota och Georgia. Alla dessa delstater använder i huvudsak samma metoder för att kontrollera näringsverksamheten, och såvitt känt förekommer inga grundläggande skillnader i andra delstater. Det kan därför ges en samlad redogörelse för "amerikansk rätt" på området.

USA:s konstitution innebär möjligen i sig en begränsning i möjligheterna att meddela näringsförbud. I den rättighetskatalog som ingår i konstitutionen finns inget uttryckligt stadgande om näringsfrihet, men det har ändå bedömts tveksamt om det står i överensstämmelse med grundlagen att helt utestänga en person från rätten att idka näring. I nionde tillägget till konstitutionen stadgas, att uppräkningen av rättigheter i konstitutionen inte innebär att folket kan fråntas andra rättigheter som det har vunnit och åtnjutit. Huruvida "näringsfrihet" är en sådan rättighet - och vad som i så fall ska avses därmed - synes oklart.

Enligt ett utslag i USA:s högsta domstol anses konstitutionen inte ge någon fullständig garanti för en oinskränkt rätt att driva näring. Vissa typer av näringsverksamhet får utan tvekan förbjudas, och rätten att driva näring får förenas med villkor (Nebbia v. New York, 1934). Såvitt gäller s.k. "corporations" har USA:s högsta domstol slagit fast, att domstolarna i en delstat har möjlighet att helt utestänga bolaget från

näringsverksamhet i staten i fråga (Crescent Oil Co. v. Mississippi, 1921). Huruvida ett sådant förbud kan avse också en enskild person synes inte ha prövats.

Förbud mot viss verksamhet kan meddelas av allmän domstol genom en s.k. "injunction" (ung. förbud). Möjlighet att meddela sådant förbud finns i alla stater vi låtit undersöka. Förbudet kan dock bara avse den rörelse som vederbörande drivit, och normalt begränsas förbudet till de delar av verksamheten som visat sig skadliga på ett eller annat sätt. Några regler om generellt näringsförbud synes inte finnas vare sig i straffrättslig, näringsrättslig eller konkursrättslig lagstiftning. Inte heller synes det i praxis ha förekommit att en enskild person meddelats ett generellt näringsförbud. Som ovan sagts är det tveksamt om ett sådant vidsträckt förbud över huvud taget skulle anses grundlagsenligt.

En "injunction" kan meddelas för viss tid eller tills vidare. Den gäller för den delstat där den meddelats och har därjämte viss verkan i andra stater. Den som drabbats av förbudet är sålunda också förhindrad att driva verksamheten i en annan stat, om rörelsen har något samband med den stat där förbudet meddelats. I övrigt är vederbörande fri att starta verksamhet i en annan stat liksom han är fri att starta en rörelse av annan art i den stat där förbudet meddelats. Det sagda gäller om förbudet meddelas av en delstatsdomstol. Också federala domstolar kan dock meddela "injunctions", och domstolen kan då förordna att förbudet ska gälla över hela landet.

Förutom regler om "injunction" finns ett utbrett nät av licenslagar för skilda typer av näringar. Dessa lagar är olika från en stat till en annan. Generellt kan dock sägas att licens- och tillståndstvång på olika områden är avsevärt vanligare än i Sverige. Som exempel kan nämnas att listan över näringar, för vilka någon form av licens eller tillstånd krävs, i staten Minnesota omfattar bl.a. bilförsäljning, djuruppfödning, glassförsäljning, konsumentkrediter, tvättinrättningar, körskolor, läskedryckstillverkning, biografer, daghem och handelsträdgårdar. Indragning av licens fungerar som ett slags näringsförbund, begränsat till branschen i fråga. Indragningen har i princip ingen verkan på andra områden men kan få betydelse om vederbörande söker licens eller tillstånd för någon annan verksamhet.

Kommittén har inte kunnat få fram någon statistik över omfattningen av "injunctions" av näringsförbudstyp eller av återkallade eller vägrade licenser. Inte heller har vi kunnat bilda oss någon uppfattning om strängheten i de bedömningar som görs.

Hur kontrollerar man då att det inte drivs verksamhet i strid med en "injunction" eller i strid med ett licens- eller tillståndskrav? Här skiljer sig de studerade delstaterna avsevärt från varandra. I Georgia finns en särskild organisation för kontrollen med s.k. "investigators" som har polisbefogenheter. Samtidigt skiljer sig Georgia från övriga studerade delstater på så sätt, att färre näringsgrenar är reglerade. Också i Californien sker på många områden en intensiv tillsyn. Så har man exempelvis en mycket noggrann övervakning när det gäller bilverkstäder. Myndigheterna har t.o.m. möjlighet att stänga en verkstad som drivs utan tillstånd (se Håkansson, Konsumenträtt & ekonomi, nr 2 1984, s. 2 ff). I Minnesota och New York synes övervakningen vara betydligt mindre aktiv.

Någon särskild lagreglering för att komma till rätta med bulvankonstruktioner finns inte i de stater vi studerat.

Till sist bör nämnas att konkurslagstiftningen i USA är federal och att det inte finns några formella restriktioner när det gäller konkursgäldenärens rätt att idka näringsverksamhet.[3]

---

3 Kommittén har också undersökt kanadensisk rätt. Av undersökningen framgår bl.a., att den som är försatt i konkurs är förbjuden att idka näring. Detta näringsförbud gäller till dess att personen har blivit löst (discharged) från sitt konkurstillstånd. Inom ett antal näringsgrenar ställs krav på licens eller tillstånd för den som vill utöva näringen. Regleringen varierar de olika delstaterna emellan. Några ytterligare regler av näringsförbudskaraktär finns inte enligt de upplysningar kommittén fått. Således existerar inte näringsförbud som straffrättslig påföljd. De näringsidkare som ägnar sig åt sådan verksamhet som inte kräver licens eller tillstånd kan således inte - så länge de klarar sig från konkurs - fråntas rätten att utöva sin verksamhet.

III ALLMÄN MOTIVERING

6 INLEDNING

Kommittén har enligt sina direktiv haft att överväga frågan om de år 1980 tillkomna reglerna om näringsförbud borde utvidgas i något eller några hänseenden. Härvid har vi haft att utreda det allmänna behovet av utvidgade bestämmelser och att överväga principiella och praktiska aspekter på näringsförbud. Betydelsen av att en inskränkning sker i näringsfriheten och effekterna för bl.a. anställda och borgenärer borde enligt direktiven beaktas. En viktig fråga att ta ställning till har givetvis varit om näringsförbud är ett effektivt instrument för att komma till rätta med oegentligheter inom näringslivet. Därvid har kontrollmöjligheterna varit av centralt intresse. Särskilt har vi haft att överväga möjligheterna att komma till rätta med det problem om består i att personer som fått näringsförbud i viss utsträckning kan förväntas utnyttja bulvaner för att kunna fortsätta att driva näring. Enligt direktiven har vi vidare haft att studera tillämpningen av de gällande näringsförbudsbestämmelserna samt att undersöka vilken reglering av intresse som finns i andra länder och vilka erfarenheter som där gjorts.

Kommittén har sökt skaffa sig en bild av behovet av lagstiftning dels genom studier av tillgängligt material angående förekommande oegentligheter inom näringslivet, dels genom enkäter och hearings med ett antal myndigheter och organisationer. Även när det gällt att ta ställning till om näringsförbud är ett lämpligt instrument har bedömningen delvis grundats på vad som inhämtats från myndigheter och organisationer. Detta gäller även förfarande- och kontrollfrågor. Givetvis har det varit centralt för kommittén att skaffa kunskap om hur de nu gällande reglerna om näringsförbud fungerar och vilka reformer som ansetts önskvärda. Sådan kunskap har inhämtats framför allt genom en rundfrågning hos samtliga de kronofogdemyndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över konkurser och över personer med näringsförbud. Vad gäller den närmare utformningen av den föreslagna regleringen har kommittén hämtat ledning i de överväganden som gjordes i samband med införandet av bestämmelserna om näringsförbud i 199 b-j §§ konkurslagen. Kommittén har också i denna del sökt beakta de olika synpunkter som framförts vid hearings m.m. Särskilt viktigt har vi

ansett det vara att vid utformningen av den föreslagna regleringen beakta den ofta återkommande synpunkten att regelsystemet måste utformas på ett sätt som gör det praktiskt möjligt att effektivt genomdriva bestämmelserna.

Vissa problem har framstått som huvudfrågor för kommittén. Den första har varit om oegentligheterna inom näringslivet är av sådan art och omfattning att skärpta sanktioner behövs och om i så fall ett utvidgat näringsförbud är ett lämpligt instrument. Den andra grundläggande frågan har varit vilka förutsättningar som ska gälla för näringsförbud i ett eventuellt utvidgat system. Bör näringsförbud kunna utdelas även utan att konkurs förekommit? Bör brott alltid vara en förutsättning för näringsförbud, eller ska även vissa andra förfaranden anses motivera ett förbud? Vilka personer är det egentligen man vill komma åt med denna typ av reglering? Den tredje huvudfrågan har varit vad ett beslut om näringsförbud ska innebära. Vad ska vara tillåtet resp. otillåtet att göra för den som ålagts förbud? Ska förbudet alltid vara generellt, eller ska det kunna avgränsas till en viss bransch eller en viss verksamhet? Hur lång bör förbudstiden vara? Den fjärde och sista huvudfrågan har varit hur bestämmelserna, med beaktande av kraven på rättssäkerhet, ska kunna göras effektiva. Kan man åstadkomma önskvärd snabbhet i förfarandet utan att åsidosätta kraven på säkerhet och kvalitet i tillämpningen? Hur ska det kunna tillses att en person med näringsförbud verkligen avhålls från att bryta mot förbudet? Hur kan bulvanproblemet lösas?

I anslutning till de angivna huvudfrågorna har givetvis funnits en mängd särskilda problem att ta ställning till. Dispositionen av allmänmotiveringen tar dock sin utgångspunkt i de problem som här betecknats som huvudfrågor. Sålunda diskuteras den första av dessa frågor i kapitel 7 och 8. Först ges en bakgrund i form av en översiktlig genomgång av vissa allvarligare oegentligheter inom näringslivet, och därefter analyseras lämpligheten av att använda näringsförbud som sanktion. I kapitel 9 diskuteras vilka förutsättningar som bör gälla för näringsförbud i en utvidgad reglering, och i det följande kapitlet behandlas frågan om vilken innebörd ett näringsförbud bör ha i olika hänseenden. Den fjärde huvudfrågan - angående effektiviteten hos systemet - behandlas därefter i avsnitten 11, 12 och 13. Slutligen tar vi upp vissa kostnadsfrågor samt frågor angående övergångsbestämmelser.

7 OEGENTLIGHETER I NÄRINGSVERKSAMHET

Anledningen till att reglerna om näringsförbud i konkurslagen infördes var en växande insikt om att åtskilliga företagskonkurser döljer omfattande ekonomisk brottslighet. Konkurslagskommittén gav i sitt betänkande (SOU 1979:13) några belysande exempel där bolagskonstruktioner och konkurser använts för att undandra mycket stora belopp från staten och andra borgenärer.

Konkurslagskommitténs direktiv var begränsade på så sätt att det inte fanns någon anledning för kommittén att överväga frågan om även andra oegentligheter än sådana med direkt anknytning till konkurs borde föranleda näringsförbud. För näringsförbudskommittén är detta däremot en central fråga.

I detta kapitel ska göras en översiktlig genomgång av olika oegentligheter i näringsverksamhet. Syftet med kapitlet är dels att ge en bild av vilka olika slag av missförhållanden som kan ha betydelse för frågan om näringsförbud, dels att bilda avstamp för diskussionen om huruvida konkurs bör vara en nödvändig förutsättning för förbud. Av särskilt intresse är därför i vad mån de olika oegentligheterna har ett nödvändigt eller åtminstone naturligt samband med konkurs.

Det bör här upprepas, att kommittén inriktat sitt arbete på en generell reglering om näringsförbud, inte på bestämmelser som särskilt tar sikte på vissa branscher eller på vissa typer av missförhållanden. Detta betyder att det inte funnits anledning att specialstudera någon särskild näring eller någon särskild typ av oegentligheter. I det enskilda fallet måste det vara de samlade missförhållandena som är av intresse. Nedanstående genomgång innehåller därför inte några ingående redogörelser utan ger en ganska svepande bild.

Det nu sagda betyder också att det inte finns någon ambition att i detta kapitel teckna någon fullständig bild av behovet av en utvidgad reglering om näringsförbud. Detta behov beror inte bara på omfattningen av oegentligheter i näringslivet. Det beror kanske framför allt på om näringsförbud över huvud taget är en effektiv sanktion. Det beror också på vilka nackdelar näringsförbud för med sig och om dessa övervägs av de eventuella vinster som en utvidgning av regleringen kan ge. Dessa frågor diskuteras i kap. 8. Att det i och för sig finns behov av förstärkta och effektivare insatser mot vissa förekommande missförhållanden i samband med

näringsverksamhet torde vara ett förhållande som inte behöver ledas i bevis.

De oegentligheter som i första hand kommer i fokus när det gäller näringsförbud är de som traditionellt brukar rymmas under begreppet ekonomisk brottslighet. Också en del företeelser som faller utanför vad man normalt innefattar i detta begrepp är emellertid av betydelse.

Det har som bekant genomförts ett omfattande utredningsarbete under det senaste året inom ramen för kommissionen mot ekonomisk brottslighet. I sitt slutbetänkande (SOU 1984:15), Ekonomisk brottslighet i Sverige, har kommissionen gjort en grundlig genomgång av den ekonomiska kriminalitetens omfattning, dess orsaker, former och effekter. I betänkandet redovisas också en rad andra undersökningar som bedömts vara av intresse. Kommittén har för sin del i utredningsarbetets inledande skede genomfört en mindre studie angående den ekonomiska brottsligheten. Det saknas nu anledning att redovisa denna. I stället hänvisas till det nämnda betänkandet. Här ska endast ges en mycket kort översikt.

I Sverige fick man på allvar upp ögonen för den ekonomiska brottsligheten i början av 1970-talet. Sedan dess har en intensiv debatt förts, och en rad initiativ har tagits för att på olika sätt bekämpa denna kriminalitet. Den första ingående undersökningen gjordes på rikspolisstyrelsens initiativ och utmynnade i den s.k. AMOB-rapporten år 1977. Däri föreslogs en rad åtgärder för bekämpande av ekonomiska brott, bl.a. utökade resurser för polis och åklagare, bättre samarbete mellan berörda myndigheter, bättre utbildning och en samlad lagstiftningsöversyn. I rapporten beräknades omfattningen av den ekonomiska brottsligheten till mellan fem och tjugo miljarder kr. per år.

I december 1977 fick brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag av regeringen att gör en samlad översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Inom ramen för detta arbete lades ett 20-tal promemorior fram med lagförslag eller utredningar och redovisningar av olika slag. BRÅ:s uppdrag återkallades av regeringen i juni 1982. I slutet av det året tillsattes sedan kommissionen mot ekonomisk brottslighet, som nyligen avslutat sitt arbete efter att ha framlagt ett stort antal förslag till lagstiftning eller åtgärder av annat slag. Flera av dessa förslag berör näringsförbudskommitténs område och tas upp i detta betänkande i de avsnitt där de är av relevans.

Innebörden i begreppet "ekonomisk brottslighet" är inte klar. En mängd olika avgränsningar har gjorts. Den beskrivning som på senare tid blivit vedertagen i Sverige gjordes av justitieutskottet i dess betänkande (JuU 1980/81:21) Ekonomisk brottslighet. Som kriterier/kännetecken på ekonomisk brottslighet nämndes (s. 62):

- den har ekonomisk vinning som direkt motiv
- den är av kontinuerlig karaktär
- den bedrivs på ett systematiskt sätt
- den förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna
- den är ofta av kvalificerad art (stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda)
- den är i regel svår att uppdaga och beivra.

Som exempel på ekonomisk brottslighet nämndes skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Kommissionen har för sin del arbetat med en något annorlunda avgränsning och sagt sig inrikta sitt arbete på "sådan vinningskriminalitet med anknytning till affärsverksamhet, som gäller större värden, och där skadeverkningarna riktar sig mot 1) Enskilda intressenter och företag ... 2) Förhållandena på den ekonomiska marknaden ... 3) Staten, samhället eller medborgarna som kollektiv" (SOU 1984:15 s. 29).

För kommitténs arbete saknar definitionen av den ekonomiska brottsligheten i och för sig intresse. Som ovan sagts kan även företeelser utanför området för denna brottslighet ha relevans när det gäller näringsförbud. När här talas om den "traditionella" ekonomiska brottsligheten avses emellertid i huvudsak gäldenärsbrott, skattebrottslighet, valutabrott, vissa varusmugglingsbrott och bedrägerier, allt i den mån brotten förekommer inom ramen för näringsverksamhet. Detta är vad man skulle kunna kalla ekonomisk brottslighet i trängre mening.

Omfattningen av den ekonomiska kriminaliteten är omtvistad och svår att beräkna. Det som torde vara det mest genomarbetade försöket avseende svenska förhållanden har gjorts på riksskatteverkets uppdrag av Ingemar Hansson (Beräkning av skatteundandragandet i Sverige, Riksskatteverket 1981, stencil). Beräkningen avsåg den s.k. "svarta ekonomin", d.v.s. oredovisade skattepliktiga inkomster. Enligt undersökningen uppgick dessa

under 1970-talet och början av 1980-talet årligen till mellan 3,8 och 5,5 % av bruttonationalprodukten. Detta motsvarar ett belopp år 1983 av 25-36 miljarder kr. Som kommissionen påpekar är dessa siffror inte något helt korrekt mått på den ekonomiska brottsligheten. Dels ligger en del av den "svarta ekonomin" utanför företagens sfär, dels förekommer det ekonomisk brottslighet även inom den sektor som skattemässigt är "vit". Många gäldenärsbrott är exempel på det senare.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet gör för sin del den beräkningen - efter en sammanvägning av olika undersökningars resultat - att de grövre formerna av skattebrottslighet som kan hänföras till företag eller ekonomiska verksamheter motsvarar 2,5-3 % av BNP. Uttryckt i pengar för år 1983 betyder detta att 16-20 miljarder kr. undanhållits från beskattning, vilket motsvarar ett totalt skattebortfall på 11-14 miljarder kr. eller 1 800 - 2 300 kr. per vuxen person i Sverige. Härtill kommer att de direkta kostnader av ekonomisk brottslighet som på annat sätt drabbar fordringsägare och andra intressenter enligt kommissionens beräkningar uppgår till drygt en miljard kr. per år (SOU 1984:15 s. 55 och s. 84).

Ett ganska samstämmigt resultat av de gjorda undersökningarna är att omfattningen av den ekonomiska brottsligheten i relation till BNP varit i stort sett konstant under det senaste decenniet.

Konsekvenserna av den ekonomiska brottsligheten kan inte mätas i enbart ekonomiska termer. Sådana effekter som försämrad konkurrens inom de sektorer som är starkt utsatta för ekonomisk brottslighet och försämrad samhällssolidaritet som en följd av de orättvisor brottsligheten för med sig är i stort sett omätbara. Också om man håller sig till de rent ekonomiska följderna är det mycket svårt att få en samlad uppfattning, eftersom det är osäkert vilka effekter det skulle få på de "vita" sektorerna i samhällsekonomin om de "svarta" delarna helt försvann.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet gör den beräkningen att de totala kostnaderna för den ekonomiska brottsligheten är minst fem gånger så stora som för den traditionella egendomsbrottsligheten. Samtidigt avsätts, enligt kommissionen beräkningar, endast ungefär en procent av polisens samlade resurser för insatser mot den ekonomiska brottsligheten (SOU 1984:15 s. 108 och s. 148). Detta har medfört mycket stora ärendebalanser hos polisen just på eko-brottslighetens område.

Kommissionen drar den slutsatsen att det måste ske en betydande förstärkning av polisens resurser när det gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Detta gäller också åklagarna. Som framgått av kommitténs utvärdering i kap. 4 har erfarenheterna när det gäller näringsförbud varit sådana, att kommittén har anledning att från sin horisont starkt understryka kraven på resursförstärkningar. Vi återkommer härtill i kap. 11.

Den kriminalitet som enligt vad ovan sagts traditionellt hänförs till den ekonomiska brottsligheten är främst skattebrotten, gäldenärsbrotten, de vanliga bedrägerierna, vissa varusmugglingsbrott och valutabrott, allt i den mån brotten begås inom ramen för näringsverksamhet. Av dessa är det endast gäldenärsbrottsligheten som har ett naturligt samband med konkurs. De övriga saknar alltså sådant samband. En annan sak är att de ofta uppdagas just i samband med konkursutredningar.

Under senare år har vidtagits en rad åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Det finns ingen anledning att här redovisa dessa. Ytterligare åtgärder föreslås av kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Beträffande dessa förslag hänvisas till det nämnda betänkandet, SOU 1984:15, kap VIII - XII. I den mån förslagen är av mera direkt intresse för kommitténs arbete redovisas de på annat håll i detta betänkande.

Som tidigare sagts kan även en del andra former av oegentligheter än ekonomisk brottslighet i trängre mening vara av betydelse för frågan om näringsförbud. Detta gäller t.ex. bokföringsbrott, som många gånger är ett led i omfattande ekonomisk brottslighet men som inte i sig är något ekonomiskt brott. Det gäller vidare oegentligheter i olika former mot konsumenter, brott mot miljölagar och brott mot regler som är till för att skydda arbetstagare. Också en del oegentligheter som inte i sig är kriminaliserade är av relevans. Det gäller t.ex. avsiktlig underlåtenhet att deklarera och att betala vissa skatter och avgifter.

Nedan redogörs översiktligt för några av de vanligare typerna av oegentligheter som här är av intresse. Det bör anmärkas, att uppräkningen inte på något sätt innebär ett ställningstagande till frågan om vad som bör krävas för näringsförbud. Detta diskuteras i kap. 9.

Bokföringsbrott begås många gånger för att dölja grövre brottslighet. Det förekommer att rörelser drivs under flera år helt i avsaknad av bokföring. Synen på dessa brott har skärpts under senare år. Straffmaximum har

höjts genom att en särskild straffskala införts för grova brott, och man kan numera döma för bokföringsbrott även om inte rörelsen slutat i konkurs. I flera av de fall där näringsförbud hittills meddelats har detta skett helt och hållet på grund av bokföringsbrott.

Underlåtenhet att betala skatter och avgifter är kriminaliserad endast i begränsad utsträckning. När det gäller källskatt på arbetstagares löner stadgas straffansvar för underlåten betalning i 81 § uppbördslagen. Däremot kan företagaren hålla inne betalning av exempelvis mervärdeskatt, egen preliminär B-skatt och arbetsgivaravgifter utan att göra sig skyldig till brott. När det gäller de senare skatte- och avgiftsslagen kan han också underlåta att inge deklarationer utan att detta är brottsligt.

En del företagare utnyttjar systematiskt trögheten i uppbördssystemet och åsidosätter konsekvent sin betalningsskyldighet. Detta brukar kallas "det likvida fusket" och är ett betydande problem. Summan debiterade och obetalda skatter och avgifter ökade, enligt en undersökning hos brottsförebyggande rådet (BRÅ PM 1981:4 s. 6) från 1,8 till 8,4 miljarder kr. mellan 1974 och 1980. År 1982 var motsvarande siffra 11,2 miljarder kr. Av detta lyckades kronofogdemyndigheterna driva in ca 23 %. Indrivningsprocenten har sjunkit under senare år, samtidigt som det belopp som gått till indrivning ökat avsevärt mer än inflationen (BRÅ PM 1983:6 s. 26). Ett viktigt problem är att uppbörds- och indrivningsapparaten arbetar långsamt, ett annat att ansvaret är fördelat på flera händer utan att möjligheterna till samordning alltid är helt tillfredsställande.

Enligt ett lagförslag från brottsförebyggande rådet (Uppbördsbrott. Åtgärder mot det likvida fusket. BRÅ PM 1983:6) ska det kriminaliserade området utvidgas avsevärt och skillnaden mellan olika skatte- och avgiftsslag försvinna. Enligt förslaget införs en beloppsgräns. Om företagaren har skatte- och avgiftsskulder på minst 100 000 kr. gör han sig skyldig till "skattebetalningsbrott", om han härefter låter bli eller sätter sig ur stånd att betala. Det föreslås också en utvidgad kriminalisering av skyldigheten att deklarera.

Kränkningar av konsumenters rättigheter kan ske på en rad olika sätt. KO har särskilt fäst uppmärksamheten på det förhållandet att vissa näringsidkare säljer undermåliga produkter eller utför värdelösa tjänster och sedan gör sig oåtkomliga för reklamationer. De ser även

till att på ett eller annat sätt undanhålla sina tillgångar från exekution. De respekterar inte allmänna reklamationsnämndens beslut, och de vilseleder konsumenterna beträffande deras rättigheter. Reglerna i konsumentkreditlagen om handpenning, angivande av effektiv ränta etc. ignoreras liksom marknadsföringslagens regler om otillbörlig marknadsföring. Enligt KO finns det uppskattningsvis ett 10-tal näringsidkare i landet som befunnits omöjliga att komma till rätta med och som skulle kunna hindras i sin fortsatta skadliga verksamhet endast genom ett näringsförbud. Särskilt förekommer missförhållanden i bilbranschen, både när det gäller bilreparationer och försäljning av begagnade bilar.

De oegentligheter som förekommer på konsumentskyddsområdet är i många delar inte brottsliga.

Åsidosättanden av arbetstagares rättigheter kan ske exempelvis genom brott mot arbetsmiljölagen. Brotten kan t.ex. bestå i att arbetstagarna får syssla med farligt arbete utan föreskrivna skyddsanordningar eller i att kraven på rening och ventilation ignoreras så att luften i arbetslokalerna blir hälsovådlig. Regler om skydd för arbetstagare finns också i arbetstidslagen och i en särskild lag om arbetstid vid vägtransport. Det är bl.a. förbjudet med alltför långa sammanhängande arbetspass. Det har uppmärksammats omfattande brott mot dessa bestämmelser i samband med busscharterresor och lastbilstransporter. Sådana överträdelser medför faror för även andra än arbetstagarna. Brott mot lagen om arbetstid vid vägtransport är den klart vanligaste brottstypen inom arbetslivet.

Kommittén har under sitt arbete haft kontakter med arbetarskyddsstyrelsen. Därifrån har man förklarat, att de tvångsmedel som finns på arbetarskyddsområdet numera är tillfredsställande och att det inte förekommer sådana missförhållanden att dessa i sig skulle behöva föranleda näringsförbud. På sina håll är dock åsidosättandena allvarliga, och man har från arbetsarskyddsstyrelsen menat, att de missförhållanden som förekommer bör kunna vägas in - tillsammans med oegentligheter av annat slag - vid en samlad bedömning av om näringsförbud är befogat.

Också brott mot regler om sociala förmåner innebär en kränkning av arbetstagarnas rättigheter. Det kan gälla exempelvis underlåtenhet att redovisa arbetstagarens arbete enligt bestämmelserna om sociala avgifter eller åsidosättande av arbetstagarens rätt till semester. Dessa förfaranden är inte brottsliga. Detsamma gäller åsidosättande av reglerna om anställningsskydd.

Slutligen kan här nämnas kollektivavtalsbrott, d.v.s. underlåtenhet att följa bestämmelserna i ett kollektivavtal som tecknats på företagarens område. Detta kan exempelvis bestå i att arbetstagaren betalas avsevärt lägre lön än som är minimum enligt avtalet. Att bryta mot kollektivavtal är inte straffbart.

Brott mot miljön kan bestå i exempelvis förorenande av mark, vatten eller luft på ett sätt som medför betydande olägenhet. Det kan också bestå i att man sprider gift eller är vårdslös med smittsamma ämnen. Straffbestämmelser finns i både brottsbalken och miljöskyddslagen liksom i en rad speciallagar, t.ex. lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten och lagen om svavelhaltigt bränsle.

Också brott mot produktkontrollbestämmelser kan föras in under miljöbrottsligheten. Straffregler finns bl.a. i lagen om hälso- och miljöfarliga varor, i livsmedelslagen och i lagen om explosiva och brandfarliga varor.

Domar för miljöbrott som begås av näringsidkare är ganska ovanliga. Vanligast är brott mot lagen om hälso- och miljöfarliga varor och mot lagen om vägtransporter av farligt gods. Böter är normalpåföljden. Såvitt kommittén känner till har det i Sverige dömts till fängelse för miljöbrott i endast två fall (båda gångerna för nedgrävning av tunnor med vådliga ämnen och betydande risker för miljön).

Från naturvårdsverkets sida har till kommittén uttalats, att det förekommer allvarliga åsidosättanden av miljöskyddsregler men att det finns sanktionsmöjligheter som gör att man i stort sett kan komma till rätta med problemen. Något självständigt behov av näringsförbud på miljöområdet finns således inte. Naturvårdsverket har dock menat, att eventuella åsidosättanden av miljöskyddsregler bör tillmätas vikt vid en samlad bedömning angående näringsförbud i ett enskilt fall. Verket har också menat, att det i enstaka fall kan vara motiverat med näringsförbud som en följd enbart av miljöbrottslighet. Som exempel har nämnts uppsåtlig mycket omfattande spridning av miljöfarligt avfall.

Vid sidan av de olika slag av oegentligheter i näringsverksamhet som nu berörts finns ytterligare en rad som kunde nämnas. Så förekommer exempelvis brott mot tullbestämmelserna, fusk med olika bidrag - exempelvis lokaliseringsstöd, utbildningsstöd och jämställdhetsbidrag - brott mot aktiebolagslagens bestämmelser - exempelvis reglerna om skydd för aktiekapitalet - och brott mot reglerna om arbetsförmedling och arbetstill-

stånd. Vidare förekommer oegentligheter som direkt drabbar konkurrenter, t.ex. brott mot regler om patent, varumärkesskydd och mönsterskydd samt andra former av illojal konkurrens.

Tidigare konstaterades, att den traditionella ekonomiska brottsligheten i relativt liten utsträckning har ett naturligt samband med konkurs. Detta gäller i än högre grad för andra slag av oegentligheter i näringsverksamhet. Inte i något fall finns det något nödvändigt samband med konkurs. Detta är värt att notera inför diskussionen om huruvida den nuvarande konkursförutsättningen för näringsförbud för behållas eller inte.

8 NÄRINGSFÖRBUD SOM INSTRUMENT MOT OEGENTLIGHETER INOM NÄRINGSLIVET

Utan tvekan är förekommande oegentligheter inom näringslivet ett stort samhällsproblem. En mängd olika åtgärder har vidtagits under senare år för att komma till rätta med oegentligheterna. Kommittén har för sin del att ta ställning till om näringsförbud är en lämplig väg att gå fram och om i så fall de gällande bestämmelserna bör utvidgas. Den utvidgning som därvid främst aktualiseras är att näringsförbud kan användas utan att konkurs förekommit. Vid bedömningen måste beaktas dels vad som kan åstadkommas med näringsförbud, dels vilka nackdelar som eventuellt finns med denna sanktion och dels vad som i övrigt talar för respektive mot en utvidgning av påföljdens användningsområde utanför konkurssituationerna. Dessa frågor ska behandlas i detta kapitel, varvid först görs en allmänt hållen genomgång av näringsförbudspåföljdens fördelar och nackdelar. Därefter redogörs så neutralt som möjligt för effekterna av att näringsförbud kan användas även i andra fall än då konkurs förekommit. Sist följer kommitténs sammanfattande bedömningar. Vi tar därvid ställning till frågan om en utvidgning av bestämmelserna om näringsförbud bör ske.

I avvägningen mellan näringsförbudspåföljdens fördelar och nackdelar måste givetvis beaktas vilka erfarenheter som finns av den nu gällande regleringen. Dessa erfarenheter har redovisats i kapitel 4 ovan, och de kommer att utnyttjas i de bedömningar som görs nedan. Det vore också önskvärt att kunna utnyttja erfarenheter av liknande regleringar i andra länder. Som framgått av kapitel 5, har emellertid kommittén endast i mycket liten omfattning fått del av några sådana erfarenheter.

8.1 Vad kan man åstadkomma med näringsförbud?

Vilka skäl kan finnas för att man bör ha en möjlighet att avstänga vissa näringsidkare från rätten att driva näring? Följande motiv kan urskiljas.

För det första kan man anse att vissa personer gör så stor skada i näringslivet - mot konkurrenter, arbetstagare, konsumenter, samhället etc. - att de av den anledningen bör förbjudas att fortsätta. Man undanröjer alltså en skadehärd genom näringsförbudet, som härigenom kan sägas ha ett både sanerande och förebyggande syfte. Praktiskt sett tänks näringsförbudet få effekt

dels genom att de företagna övervakningsinsatserna försvårar för den dömde att fortsätta idka näring, dels genom att han avskräcks härifrån på grund av hotet om straff vid överträdelse.

När här talas om "skada" avses i huvudsak de effekter som berörts i kap. 7 ovan. Det kan röra sig om att samhället går miste om inkomster i form av skatter och avgifter, att respekten för rättsystemet urholkas och att människors hämningar mot att begå brott försvagas. En annan negativ effekt som kan inträffa är att seriösa näringsidkare utsätts för illojal konkurrens och på grund härav tvingas upphöra med sin verksamhet. Konsumenter kan göra stora ekonomiska förluster. Ytterligare allvarliga negativa effekter kunde nämnas. Dessa skador kan minskas genom att de värsta skadegörarna får näringsförbud. Indirekt uppkommer en del vinster. De seriösa konkurrenternas lönsamhet ökar. Vissa myndigheter kan göra avsevärda tids- och resursvinster genom att slippa jaga de mest notoriska missbrukarna. Den ekonomiska brottsligheten bör minska i omfattning, vilket i sig är av stort samhällsvärde.

För det andra kan det anses vara ett allmänt medborgerligt krav att den som ignorerar spelreglerna för en verksamhet inte ska kunna fortsätta med verksamheten. På samma sätt som en fotbollsspelare kan utvisas från planen om han förbryter sig grovt mot reglerna, bör en näringsidkare kunna "utvisas". Näringsförbudet uppfattas som en adekvat reaktion mot det klandervärda beteendet som sådant. Särskilt befogad framstår denna reaktion om det visat sig mer eller mindre omöjligt att komma till rätta med näringsidkaren med de övriga medel som finns att tillgripa.

För det tredje kan man tänka sig att hotet om näringsförbud kan få åtminstone vissa att avstå från olaglig verksamhet. Motivet är här alltså allmänprevention, att avskräcka från brott. Till skillnad från det första motivet - som tar sikte på den person som orsakat skada och kunde befaras komma att åstadkomma ytterligare skada - är siktet här inställt på sådana personer som inte är aktuella för näringsförbud, dvs. i princip på alla näringsidkare.

Om syftet bara är att åstadkomma skärpning av straffen för ekonomisk brottslighet finns inget skäl att använda näringsförbud. Skärpningen kan lika gärna åstadkommas inom ramen för de traditionella straffrättsliga påföljderna. Det är emellertid tydligt att näringsförbud fyller delvis andra syften. I vart fall de två förstnämnda av de ovan nämnda motiven för näringsförbud

måste sägas innefatta goda skäl för denna påföljd. En förutsättning för att skälen ska ha någon bärkraft är dock givetvis att de utdömda näringsförbuden kan upprätthållas och att påföljden således är effektiv.

Frågan om näringsförbud har någon allmänpreventiv verkan (skäl 3) kan diskuteras. En förutsättning torde i vart fall vara att näringsförbudet upplevs som ett reellt hot. Om det blir svårt att kringgå förbudet, torde man få anta att åtminstone vissa ser sina utkomstmöjligheter hotade och finner för gott att avstå från brott eller minska sin brottslighet. Man får dock akta sig för en övertro på denna effekt. Många försöker säkerligen bara se till att göra brottsligheten svårare att upptäcka. Andra reagerar förmodligen över huvud taget inte inför hotet om näringsförbud. Det är inte realistiskt att räkna med att ens i någon mån kunna kvantifiera den preventiva effekten. Man får nöja sig med att konstatera att en viss sådan effekt sannolikt finns.

8.2 Problem med näringsförbud

Mot näringsförbudets fördelar som sanktion mot ekonomisk brottslighet o.dyl. står vissa nackdelar med denna påföljd. Här ska göras en genomgång av olika ifrågasatta nackdelar. Av de som nämns synes somliga sakna betydelse, så länge näringsförbud används i ett mycket begränsat antal fall. Andra brister är utomordentligt beaktansvärda. Dessa föranleder att sådana krav måste ställas på en reglering att bristerna i stor utsträckning undanröjs.

8.2.1 Inskränkning i näringsfriheten

Vissa ifrågasatta nackdelar med näringsförbudspåföljden är huvudsakligen av principiell natur. Så förhåller det sig med invändningen att näringsförbud innebär en inskränkning i den principiella näringsfrihet som råder i landet. Som ovan framgått (kapitel 3) finns åtskilliga begränsningar i denna näringsfrihet. Vissa av dessa begränsningar har karaktär av näringsförbud, t.ex. indragning av tillstånd för yrkestrafik, för spritservering eller för kreditupplysningsverksamhet. Återkallelse av tillstånd innebär dock i dessa fall enbart en begränsning såvitt avser den aktuella verksamhetstypen, medan näringsförbud i princip verkar generellt, dvs. för alla typer av näringsverksamhet.

Ett generellt verkande näringsförbud innebär naturligtvis en synnerligen allvarlig inskränkning i näringsfriheten för den det berör. Men så länge förbudet bara är avsett att träffa den som grovt åsidosätter sina förpliktelser innebär det ingen begränsning i den mening som normalt avses när man talar om inskränkningar i näringsfriheten. Det är således inte fråga om någon begränsning i den fria konkurrensen annat än på så sätt att förbudet avser att stävja sådan konkurrens som sker med otillbörliga metoder. Inte heller innebär näringsförbud att näringsverksamhet förbehålls sådana personer som är särskilt kunniga eller på annat sätt särskilt lämpliga. Att starta företag är fortfarande öppet för var och en, men det ställs krav på att man underkastar sig vissa elementära krav som måste ställas på näringsidkare. Så länge näringsförbud bara är tänkt att för en begränsad tid stoppa de personer som orsakar stora skador genom att vägra följa spelreglerna, kan systemet knappast sägas innebära en sådan inskränkning i näringsfriheten som utgör någon betydande nackdel.

8.2.2 Orättvisor genom att bara vissa kategorier drabbas

Det har gjorts gällande att en brist av principiell natur hos näringsförbudspåföljden är att den är en "specialpåföljd", som bara kan drabba vissa kategorier av personer och som därför inte bör få finnas annat än om starka skäl talar för det. Vid kommitténs hearings har någon gjort en teoretisk jämförelse med den tänkta påföljden "tågförbud".

Denna påföljd skulle innebära att vissa personer som begått upprepade brott på tåg förbjöds att fortsättningsvis vistas på tåg. En sådan påföljd vore, har det hävdats, orimlig. Eftersom näringsförbud fungerar på ett likartat sätt borde, har det gjorts gällande, även denna påföljd starkt ifrågasättas.

Är det förhållandet att näringsförbud är en specialpåföljd i nu angiven mening att anse som en nackdel? I en viss mening är det ju orättvist om utav två personer som begått samma brott den ene döms till fängelse för viss tid, medan den andre drabbas av samma påföljd och därjämte ytterligare en sanktion, t.ex. "tågförbud" eller näringsförbud. Detta kunde sägas strida mot en allmän princip om att "lika brott ska ge lika straff". Emellertid står de brott som kan tänkas böra föranleda näringsförbud - och de brott som teoretiskt kunde tänkas böra föranleda ett förbud att åka tåg - i ett

visst naturligt samband med idkande av näring resp. tågresor. Särskilda påföljder av detta slag kommer endast i fråga när brottet är av ett sådant slag att förbud uppfattas som en adekvat påföljd. "Tågförbud" kunde således tänkas vara en adekvat påföljd mot en person som envisas med att dra i nödbromsen varje gång han befinner sig på ett tåg. Förbud kan då anses mera ändamålsenligt än straff, och straffet kan sättas lägre som kompensation för förbudet. På samma sätt kan näringsförbud uppfattas som en adekvat påföljd för vissa typer av brottslighet. Även här kan straffet sättas ned som kompensation. I dag finns en sådan möjlighet att vid straffmätningen beakta att näringsförbud åläggs.

Principen om "lika straff för lika brott" är redan i dag genombruten på en rad olika sätt. Möjligheten att vid påföljdsval beakta individualpreventiva hänsyn är ett exempel härpå. Även vid straffmätning kan omständigheter hänförliga till individen ha betydelse. Ännu mer närliggande som exempel är naturligtvis alla de näringsrättsligt präglade påföljder som kan drabba vissa personer som gör sig skyldiga till brott. En revisor kan förlora sin auktorisation, en skrothandlare kan förlora sitt tillstånd, en advokat kan bli utesluten ur advokatsamfundet, en utlänning kan förlora sitt näringstillstånd osv. Det är allmänt accepterat att rättsordningen i olika sammanhang ställer högre krav på vissa personer än på andra och att "specialpåföljer" tillgrips. Påföljder av typ "tågförbud" och näringsförbud är inte på något sätt unika. Ett ytterligare och ganska närliggande exempel är återkallelse av körkort. Den som inte anses uppfylla de krav som man ställer på en motorfordonsförare förlorar sitt körkort. Det kan, enligt kommitténs mening, inte uppfattas som principiellt motbjudande att också den näringsidkare som missköter sig grovt för en tid kan förlora sitt "körkort", sin rätt att idka näringsverksamhet.

8.2.3 Övervakningssvårigheter

De principiella betänkligheter som kan resas mot påföljden näringsförbud väger således, enligt kommitténs mening, ganska lätt så länge regleringen ges en snäv utformning. Viktigare synes vara vissa invändningar av praktisk art. En allvarlig nackdel med näringsförbud är således t.ex. att det är svårt att övervaka att påföljden får den åsyftade effekten, dvs. att personen avhåller sig från att idka näring. Att exempelvis en fängelsepåföljd eller en bötespåföljd effektueras kan ju lätt konstateras, och samhället har i princip medel

att tillse att så sker. Någon form av tvångsmedel för att tillse att ett ådömt näringsförbud går i praktisk verkställighet, dvs. att personen i fråga faktiskt tvingas avstå från att driva näring, finns dock inte. Visserligen kan straff utdömas för överträdelse av näringsförbud, och visserligen kan en del åtgärder vidtas för att på olika sätt försvåra för den som fått näringsförbud att fortsätta som näringsidkare. Man kan dock aldrig helt gardera sig mot risken att vederbörande i det fördolda fortsätter att idka näring, och man kan nästan aldrig säkert veta om påföljden i praktiken gått i verkställighet eller inte.

Motsvarande problem finns dock på flera andra håll. Om en näringsidkare exempelvis förbjuds att fortsätta med ett visst handlande, kan vederbörande försöka kringgå förbudet genom att låta en annan person formellt agera. Härigenom kanske ett utsatt vite inte kan utdömas, då det inte kan visas att den som förbudet riktat sig mot brutit mot detta. Samma problem finns vid återkallelse av näringsrättsliga tillstånd. Det är ofta svårt att veta vem som i verkligheten döljer sig bakom ett bolag eller om en fysisk person i själva verket bara är bulvan. Problemen har dock inte ansetts utgöra skäl att avstå från de nämnda ingreppen. Det är också ofrånkomligt att en del överträdelser förblir obeivrade, och detta kan inte utgöra ett tillräckligt skäl mot bestämmelserna. Någonstans går dock en gräns där överträdelserna blir så frekventa att hela regleringen måste sättas i fråga.

Utan tvekan framstår problemet med bulvaner som särskilt allvarligt när det gäller påföljdens effektivitet. Som sagts i avsnitt 4.7 misstänks det i dag från tillsynsmyndigheternas sida att näringsförbud i stor utsträckning överträds med hjälp av bulvaner. Det antas att den som ålagts näringsförbud fortsätter som näringsidkare, fastän han formellt döljer sig som anställd hos en annan person. Denne är ofta en närstående. De faktiska förhållandena är dock mycket svåra att bevisa, och det har i de flesta fall därför stannat vid misstankar. Endast i tre fall har, såvitt kommittén känner till, åtal väckts för överträdelse av näringsförbud. I de båda fall som avgjorts före tryckningen av detta betänkande har domen blivit fällande. Enligt kommitténs uppfattning är det nödvändigt att det i fortsättningen tillses, att möjligheterna till opåtalade överträdelser minskar avsevärt. I detta syfte kommer kommittén att lägga ett förslag om en ganska långtgående skärpning av bestämmelserna, som gör att efterlevnaden blir lättare att kontrollera (se avsnitt 10.4).

Att utöva tillsyn över de personer som fått näringsförbud fordrar resurser. Om kommitténs i föregående stycke nämnda förslag genomförs, torde visserligen behovet av aktiv tillsyn komma att minska en del. Ändå måste en viss kontroll ske. Resurssituationen hos polis, åklagare och kronofogdemyndigheter är i dag mycket ansträngd, och företrädare för dessa myndigheter har uttalat farhågor för att tillsynen inte kan bli så effektiv som vore önskvärt. Om kontrollen åsidosätts på grund av exempelvis resursbrist, finns en betydande risk att påföljden "urvattnas" och kanske kommer att sakna allt innehåll. Detta i sin tur för med sig faror för det allmänna rättsmedvetandet. Om medborgarna blir på det klara med att en person med näringsförbud fortsätter att idka rörelse utan ingripande från myndigheterna, kan de lätt förlora sitt förtroende för rättssystemet. Samtidigt finns en risk att ett effektivt övervakningssystem medför en oönskad byråkratisering. Ingreppen i privatlivet kan också ibland komma att bli mycket besvärande för dem som berörs.

Man torde aldrig helt kunna lösa problemet med överträdelser. Enligt kommitténs bedömning torde dock de föreslagna reglerna (avsnitt 10.4) föra med sig att problemet begränsas avsevärt. Kontrollinsatserna torde som en följd av den föreslagna ändringen kunna hållas på en rimlig nivå.

8.2.4 Avgränsningssvårigheter

Vid sidan av de problem som har med efterlevnad och kontroll att göra finns en del andra problem av praktisk art med näringsförbud. Sålunda ställs man vid såväl lagstiftning som rättstillämpning inför betydande avgränsningssvårigheter. Dessa gäller särskilt frågan om vilka personer som ska vara underkastade regleringen och frågan om när den som ålagts förbud ska anses ha agerat på ett sätt som strider mot förbudet.

Näringsförbud enligt konkurslagen kan i dag åläggas den som är "enskild näringsidkare" eller som företrätt en juridisk person i egenskap av ställföreträdare eller "genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter". Vem är då näringsidkare, och var går gränsen för att "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen"?

Näringsförbud innebär ett förbud att "driva näringsverksamhet, varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125)". Bokföringslagens avgränsning innebär att i stort sett alla näringsidkare är

bokföringsskyldiga och dessutom alla aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar, även om bolaget eller föreningen inte utövar någon näringsverksamhet. Vidare får den som ålagts näringsförbud inte vara ställföreträdare för en juridisk person eller "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter". Återigen är alltså frågan vad man ska avse med "näringsidkare" resp. när det ska anses att en person "faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen". Härmed sammanhänger gränsdragningen mellan näringsförbud och "yrkesförbud", dvs. förbud att utöva ett visst yrke.

Gränserna för näringsidkarbegreppet finns inte någonstans fast klarlagda, och det kan uppkomma flera gränsfall med stora bedömningssvårigheter. Likaså är det uppenbart att det ofta kan vara svårt att bedöma om någon "faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen" eller inte. Problemen avser såväl den rättsliga bedömningen som bevisfrågan. Som framgått i avsnitt 4.5 har dessa bedömningssvårigheter varit klart märkbara i domstolarnas praxis.

De aktuella uttrycken är av central betydelse, och det är olyckligt med så påtagliga avgränsningssvårigheter. Det förefaller dock omöjligt att konstruera sådana regler som gör att svårigheterna helt undviks och som samtidigt är acceptabla från andra synpunkter. Det synes då vara viktigt för lagstiftaren dels att om möjligt dra upp en så snäv gräns att det inte i praktiken blir fråga om ett yrkesförbud för vissa kategorier, dels att komma med så klarläggande motivuttalanden som möjligt. När det gäller överträdelse av näringsförbud mildras för övrigt betänkligheterna med avgränsningssvårigheterna av det förhållandet att åklagaren har bevisbördan och att den tilltalade i princip måste ha varit medveten om överträdelsen. Oklarheter verkar därför till den senares förmån.

8.2.5 Konsekvenser för den som fått näringsförbud och hans anhöriga

De nackdelar av praktisk art som hittills nämnts har närmast avsett svårigheterna att tillskapa ett fungerande system. Andra nackdelar kan sägas finnas när det gäller effekterna av ett utdömt näringsförbud. För den drabbade själv kan det givetvis bli mycket besvärande att inte få fortsätta med en verksamhet som han kanske sysselsatt sig med under lång tid. Näringsförbudet kan t.o.m. ibland få karaktär av "försörjningsförbud", om

arbetsmarknaden är sådan att det är svårt att få anställning. Vederbörande kanske är mycket kunnig inom den bransch där han varit sysselsatt, medan han däremot saknar särskilda kunskaper på andra områden. En person som sysslat med exempelvis bilreparationer under hela sitt yrkesverksamma liv kan ha svårt att börja med en helt annan typ av arbete. Om det då är svårt att få arbete inom bilverkstadsbranschen, kan han se sig i det närmaste utestängd från möjligheterna att förtjäna sitt uppehälle. Detta kan naturligtvis få svåra konsekvenser även för de anhöriga. Betydande ekonomiska och sociala problem kan bli följden.

Utan tvekan kan näringsförbud slå utomordentligt hårt. Man kan dock knappast avstå från att använda sig av förbud bara för de konsekvenser som det kan få för den dömde själv och hans närmast anhöriga. Även andra påföljder kan ju ha svåra ekonomiska och sociala följder, och en av meningarna är ju just att näringsförbudsbestämmelserna ska verka avskräckande och ha en repressiv effekt. Vid prövningen av om näringsförbud ska meddelas måste man dock beakta påföljdens allvarliga art. Förbud bör inte åläggas om det inte framstår som starkt påkallat.

Kommittén vill här slutligen betona att det är mycket angeläget att förbudet inte kommer att innebära ett yrkesförbud, dvs. ett förbud mot att över huvud taget vara verksam - ens som anställd - inom ett visst yrkesområde. När påföljdens omfattning bestäms måste hänsyn tas till denna grundläggande utgångspunkt. Regleringen får således inte fungera på ett sätt som gör att den lägger hinder i vägen för den person som ålagts näringsförbud och vill ta en normal anställning som erbjuds honom inom hans yrkesområde.

8.2.6 Konsekvenser för företaget och dess anställda

Även andra än den som själv drabbats och dennes anhöriga kan känna av ett beslut om näringsförbud. Så får näringsförbudet naturligtvis konsekvenser för företaget. De anställda kan förlora sitt arbete, om företaget måste läggas ned. Samhället kan göra en förlust, bl.a. genom att arbetstillfällen försvinner, och företagets borgenärer kan tänkas göra en förlust, om näringsförbudet innebär att de får svårare att få betalt för sina fordringar. Här ska nu följderna för dessa kategorier studeras närmare i syfte att utröna i vad mån konsekvenserna är sådana att de måste anses

innebära ytterligare nackdelar med näringsförbudspåföljden.

Först behandlas företaget och de anställda. En detaljerad genomgång av effekterna görs här till en början, varefter slutsatserna sammanfattas.

Vilka konsekvenserna blir för de anställda och för rörelsen som sådan av att företagsledaren får näringsförbud beror på en mängd omständigheter, och något allmängiltigt svar går inte att ge. Man måste bl.a. göra skillnad på olika företagsformer. Främst är det enskild firma, aktiebolag och handelsbolag som är av intresse. Man måste även särskilja fall då näringsförbud har samband med konkurs från fall då sådant samband saknas. Vidare måste man ha klart för sig att de anställdas framtid i hög grad beror på förhållandena i det enskilda fallet, exempelvis på om företaget är ekonomiskt bärkraftigt eller inte. Vidare får man skilja på kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser. Vi behandlar till en början de kortsiktiga.

Om det är fråga om en enskild firma måste den som fått näringsförbud upphöra med sin verksamhet. Om näringsförbudet utdelats i samband med konkurs, har dock redan konkursen inneburit ett stopp för hans möjlighet att driva rörelsen (199 a § konkurslagen). Det särskilt meddelade näringsförbudet har då i regel ingen betydelse för rörelsens upphörande. Varken konkursen eller näringsförbudet behöver dock i och för sig betyda att själva rörelsen upphör. Detta beror ju på om konkursförvaltaren väljer att fortsätta rörelsen, och kanske så småningom säljer den i dess helhet, eller avvecklar den. Om rörelsen fortsätts och säljs, kan de anställda stanna kvar i företaget. Om den läggs ned får de sluta. Detta gäller oavsett det särskilda beslutet om näringsförbud för företagsledaren. Detta beslut kan ju för övrigt komma vid vitt skilda tidpunkter. Det kan meddelas under konkursen, men det kan också dröja till dess att konkursen avslutats. I det senare fallet har gäldenären sålunda för en tid återfått sin rätt att idka näring. I detta fall kan det särskilda beslutet om näringsförbud få konsekvenser för företaget och de anställda, nämligen om gäldenären själv köper rörelsen från konkursboet. Detta förutsätter förstås att han kan ordna krediter och

att förvaltaren är beredd att sälja till honom.[1] I så fall kommer ett senare inträffat näringsförbud att sätta stopp för rörelsen, med friställning av de anställda som följd, om inte ägaren i det läget kan överlåta den. Har näringsförbud utdelats utan samband med konkurs - vilket i dag inte är möjligt - blir det näringsförbudet som sådant som tvingar företagsledaren att upphöra med verksamheten. I detta läge kan han välja mellan att upphöra med denna eller - om möjlighet därtill finns - att sälja rörelsen. De anställdas situation beror på vilket han väljer att göra. De kan alltså komma att bli arbetslösa som en följd av näringsförbudet. Ofta torde för övrigt förbudet innebära att den drabbade tvingas i konkurs, eftersom han fråntas möjligheten att tjäna pengar i rörelsen och därmed kan få svårt att betala sina eventuella skulder. Hur det då går med företaget och de anställda beror återigen på förvaltarens beslut om vad som ska göras med rörelsen. Detta beslut beror i sin tur på en rad olika omständigheter.

Ett särskilt problem, som accentueras om näringsförbud meddelas utan samband med konkurs, är att den som drabbas av förbudet nog ofta helt slutar att bry sig om företaget. Många gånger kanske han dessutom saknar möjlighet att göra något åt företaget, exempelvis om han häktas och därefter sätts i fängelse. Vad ska de anställda då göra? Hur ska de få ut sina löner? Hur ska övriga fordringsägare bete sig? Den normala lösningen torde i detta fall vara att företagsledaren försätts i konkurs, vari-

1 En särskild fråga är om förvaltaren ska ha rätt/skyldighet att alltid vägra sälja företaget till den som kan komma att åläggas näringsförbud. Denna fråga ligger vid sidan av kommitténs egentliga uppdrag. Den torde böra uppmärksammas i samband med det pågående arbetet på en ny konkurslag. Enligt kommitténs mening kan det inte krävas av konkursförvaltaren att han självständigt ska ta ställning till om rekvisiten för förbud är uppfyllda. Om vederbörande redan ålagts förbud bör han naturligtvis inte få köpa verksamheten, men i övrigt torde förvaltaren på vanligt sätt ha att beakta borgenärernas intressen i första hand. - Det nämnda problemet har behandlats i riksskatteverkets bok "Konkurs och ackord" s. 112. Det har vidare varit aktuellt i ett ärende hos justitiekanslern (Dnr 1328-83-21). JK tog dock inte direkt ställning i sakfrågan. Se slutligen även JO:s beslut 1983:E 1 s. 55 ff.

genom en samlad avveckling av rörelsen kan komma till stånd. Även utan frihetsberövande kan för övrigt företagarens möjligheter att ordna med rörelsens avveckling bli starkt beskurna, nämligen i de fall då interimistiskt näringsförbud meddelas. Förbudet gäller då omedelbart. Frågan är då vilka avvecklingsåtgärder som kan vidtas av den som drabbats av förbud, utan att det innebär brott mot förbudet. Praktiska skäl talar för att han själv ska kunna vidta åtgärder som innebär en omedelbar försäljning eller nedläggning av företaget. Mera härom nedan i avsnitt 10.8.

Om den person som får näringsförbud i stället driver rörelsen i form av aktiebolag måste han avveckla alla de engagemang i bolaget som skulle innebära brott mot näringsförbudet. Om det är ett enmansbolag, eller över huvud taget ett bolag där endast en person har inflytande, synes konsekvenserna i allt väsentligt bli desamma som i den enskilda firman. Detta gäller både när näringsförbudet har samband med konkurs och när sådant samband saknas. Riskerna för att näringsförbudet i det sistnämnda fallet ska föranleda personlig konkurs borde dock inte vara särskilt stora, eftersom företagsledaren inte svarar personligen för bolagets skulder, utom i den mån han åtagit sig borgensansvar. Däremot är det risk för att bolaget går i konkurs, om det inte finns någon som kan fortsätta driften. När bolaget går i konkurs upphör detta genom att konkursen avslutas (13 kap. 19 § aktiebolagslagen), men själva rörelsen kan ändå fortsättas, och de anställda har alltså viss möjlighet att få stanna. Bolagets konkurs betyder inte att företagsledaren förlorar sin rätt att idka näring. 199 a § konkurslagen stadgar ju bara om konkurskarantän för gäldenären själv, dvs. bolaget i det här fallet. Om näringförbud inte meddelats när det är aktuellt för förvaltaren att sälja rörelsen, kan denne i och för sig - liksom i fallet ovan - sälja den till den tidigare företagsledaren. Då medför ett senare meddelat näringsförbud att rörelsen i det skedet måste avvecklas eller säljas på nytt. - I sådana bolag där den person som får näringsförbud visserligen har intressen men saknar bestämmande inflytande, lär näringsförbudet normalt inte få några konsekvenser alls för företaget eller de anställda. Om den som fått näringförbud är en av flera som har inflytande i bolaget, beror rörelsens eventuella fortbestånd och följderna för de anställda på om övriga bolagsmän väljer att fortsätta rörelsen eller

inte. Vid bolagets konkurs är det primärt konkursförvaltarens ställningstagande som avgör saken. Frågan om rörelsen ska fortsätta eller inte beror i sin tur på en mängd omständigheter som kan sakna allt samband med näringsförbudet.

Om företaget är ett handelsbolag och någon av bolagsmännen meddelas näringsförbud i samband med bolagets konkurs, har näringsförbudet ingen betydelse för handelsbolagets fortlevnad, eftersom detta ska anses upplöst i och med att konkursen eller en på konkursen följande likvidation avslutas (44 § lagen om handelsbolag och enkla bolag). För rörelsen som sådan betyder konkursen att den kommer att avvecklas eller avyttras. Näringsförbudet betyder bara att den person som råkat ut för förbudet inte kan ta över rörelsen. Tänkbart är dock att han förvärvar denna från konkursboet innan han får näringsförbud. Då betyder förbudet att rörelsen på nytt måste säljas eller avvecklas. - Om det i stället är den bolagsman som fått näringsförbud som också råkat i konkurs, ska bolaget normalt träda i likvidation och upplösas. Under vissa förhållanden kan dock bolaget fortfara att existera, om den som försatts i konkurs utträder ur bolaget eller utesluts (se 27, 29 och 30 §§ lagen om handelsbolag och enkla bolag). Om bolaget fortsätter att existera, händer normalt inget med rörelsen eller de anställda. Om bolaget går i likvidation, kan rörelsen avvecklas eller säljas. Beslutet härvidlag är avgörande för de anställda. Inte heller i detta fall synes bolagsmannens näringsförbud ha någon självständig betydelse för rörelsens fortlevnad eller de anställdas situation. - Noteras bör att en bolagsman kan vara likvidator i ett handelsbolag, utom om han är omyndig eller i konkurs. Det behöver alltså inte vara en utomstående som avgör om rörelsen ska drivas vidare - vilket blir fallet om hela rörelsen överlåts i ett sammanhang - eller inte. Kan det då t.o.m. vara den bolagsman som fått näringsförbud som i egenskap av likvidator har att fatta detta beslut? Näringsförbud innebär visserligen inte något formellt hinder att vara likvidator enligt lagen om handelsbolag och enkla bolag, men reglerna om näringsförbud i konkurslagen innebär förbud mot sådant uppdrag.

Om företaget är ett handelsbolag och en av bolagsmännen får näringsförbud utan samband med konkurs hos bolaget eller bolagsmannen, betyder näringsförbudet att vederbörande måste avveckla alla de

engagemang i bolaget som är förbjudna enligt bestämmelserna om näringsförbud. Eftersom han i egenskap av handelsbolagsman kan företräda bolaget, om inte annat avtalats eller han skilts från denna rätt (17 §), kan han normalt inte kvarstå som bolagsman. Frågan huruvida han kan fortsätta att vara bolagsman, om avtal träffas om att han ska vara utesluten från rätten att företräda bolaget, diskuteras i avsnitt 10.3 nedan. Huruvida det förhållandet att en av bolagsmännen utträder ska betyda att rörelsen läggs ned torde bero på omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt på övriga bolagsmäns inställning. De har ju möjlighet att fortsätta rörelsen, även om bolaget som sådant ska likvideras om en bolagsman utträder. De kan också avyttra rörelsen till någon utomstående eller lägga ned den. I det sista fallet förlorar de anställda sina arbeten, i övriga fall torde de normalt få stanna kvar i företaget. Frågor angående rättsförhållandet i ett handelsbolag när en bolagsman fått näringsförbud berörs ytterligare nedan i avsnitt 10.8.

Det sagda innebär alltså att företaget kan tvingas upphöra och att de anställda kan bli arbetslösa genom näringsförbudet men att så inte behöver bli fallet. När företagaren eller hans bolag går i konkurs är det i regel själva konkursen - och inte näringsförbudet - som orsakar den eventuella arbetslösheten. Om näringsförbud meddelas utan samband med konkurs, får dock normalt eventuell arbetslöshet skyllas på näringsförbudet. Detta gäller åtminstone effekterna på kort sikt. Vilken företagsform som använts av den person som fått näringsförbud tycks ha mycket liten betydelse för vilka konsekvenser näringsförbudet får för de anställda. Även för företaget som sådant saknar detta i stort sett betydelse, även om bolagskonstruktioner ofta kommer att upplösas. I regel lär det främst vara företagets eknomiska bärkraft som är avgörande för dess fortlevnad och för om de anställda ska få behålla arbetet.

När det gäller konsekvenserna på något längre sikt räcker det emellertid inte att se på företaget som sådant. Man måste då även beakta om näringsförbudet skapar eller förstör arbetstillfällen i andra företag. Här är det förstås svårt att dra några säkra slutsatser. Att en person, som idkat rörelse på ett lagstridigt sätt, tvingas sluta med sin verksamhet torde dock ofta innebära ett ökat utrymme på marknaden för hederliga näringsidkare. Förutsättningen härför är förstås att marknaden i fråga inte minskar om verksamheten bedrivs lagligt. Detta torde i regel men långtifrån

alltid vara fallet. Tilläggas bör, att det vid kommitténs hearings uttalats från de fackliga organisationerna, att man inte av hänsyn till de anställda bör låta en person driva vidare ett företag, vilket han utnyttjat för omfattande brottslighet. Man synes härvid ha tagit viss hänsyn till att näringsförbud kan ha vissa positiva sysselsättningseffekter på lång sikt.

Noteras ska också att de personer som hittills fått näringsförbud i mycket stor utsträckning drivit sin verksamhet utan andra anställda än nära anhöriga.[2] Detta utgör en indikation på att bestämmelser om näringsförbud har förhållandevis ringa negativ inverkan - om ens någon - på antalet arbetstillfällen. Även i övrigt synes det mesta tala härför, åtminstone när det gäller annat än de helt kortsiktiga effekterna. Det är dock klart att enstaka anställda kan komma att drabbas även på längre sikt. Trots detta och trots att de här behandlade frågorna inrymmer åtskilliga komplikationer, anser sig kommittén kunna dra den slutsatsen att ett system med näringsförbud knappast innebär väsentliga nackdelar för anställda, i vart fall inte av annan art än som bör godtas med hänsyn till förbudets syften. Detta torde i vart fall gälla under den förutsättningen att näringsförbud inte blir alltför vanligt förekommande.

8.2.7 Konsekvenser för borgenärerna

Bland tänkbara negativa konsekvenser av näringsförbud har också nämnts risken för att borgenärerna gör förluster. Risken skulle främst bestå däri att den som ålagts näringsförbud förlorar sina möjligheter att skaffa sig inkomster för betalning av skulderna. Hur stora är då dessa risker? Till att börja med får man här skilja på olika företagsformer. Man måste också skilja på om näringsförbudet utdelas i samband med konkurs eller inte. Här görs först en detaljerad genomgång. Därefter sammanfattas slutsatserna.

> Antag först att företaget är en enskild firma och att näringsförbudet utdelas i samband med konkurs. Borgenärerna får då utdelning i konkursen. De borgenärer som inte får fullt betalt har kvar resterande fordringar mot gäldenären. Dessa borgenärer kan då tänkas ha ett intresse av att gäldenären får fortsätta med sin näringsverksamhet för att så småningom få ihop pengar att betala skulderna med. Med hänsyn till att den tidigare

2 Se avsnitt 4.2

verksamheten lett till konkurs, kan utsikterna förefalla mindre ljusa, men man kan givetvis inte bortse från möjligheten att gäldenären kunnat komma i gång med en lönsam verksamhet, kanske i en annan bransch än tidigare. Normalt har nog emellertid borgenärerna inga större förhoppningar att få betalt efter konkursen, och förmodligen är de därför relativt likgiltiga till om gäldenären får starta en ny rörelse eller inte. Effekten av näringsförbudet kan därför anses mer eller mindre försumbar. För de borgenärer som fått fullt betalt redan i konkursen saknar naturligtvis näringsförbudet betydelse.

Om en person som driver näring i enskild firma får näringsförbud utan samband med konkurs, kan näringsförbudet ibland medföra ökade svårigheter för borgenärerna att få betalt. Gäldenären måste ju avbryta sin rörelse och får inga intäkter därifrån annat än vad som kan erhållas vid en försäljning av rörelsen eller avveckling på annat sätt. Om detta i praktiken betyder en förlust för borgenärerna eller inte beror på rörelsens ekonomiska bärkraft å ena sidan och rörelsetillgångarnas realisationsvärde å den andra. Viss anledning till oro för borgenärerna kan finnas genom att avvecklingen möjligen kan komma att ge ett för dem sämre resultat än om en konkursförvaltare får sköta avvecklingen. Ofta kan det därför vara bäst för borgenärerna att försöka få gäldenären försatt i konkurs.[3] En tänkbar utväg för tillgodoseende av borgenärernas intressen är att tillsynsmyndigheten

3 Ett särskilt problem som här inte kan behandlas närmare, utan som får lösas inom ramen för konkurslagstiftningen, är i vad mån näringsförbud kan utgöra grund för konkurs. Onekligen kan näringsförbudet många gånger försämra gäldenärens möjlighet att rätteligen betala sina skulder (1 § konkurslagen). Någon omedelbar insolvens uppkommer dock inte genom näringsförbudet. Frågan om grund för konkurs föreligger får prövas på vanligt sätt, varvid näringsförbudet och de följder det medför får beaktas som ett väsentligt men inte avgörande moment. - Den främsta risken för borgenärerna torde vara, att gäldenären när han åläggs näringsförbud söker undandra sina tillgångar. Härmed är det även av intresse om borgenärerna kan få kvarstad på gäldenärens egendom genom att denne får näringsförbud. Inte heller denna fråga kan här behandlas närmare.

får ta hand om avvecklingen av företaget i de fall denna sker utom ramen för en konkurs. Denna möjlighet diskuteras närmare nedan i avsnitt 10.8.

Antag så att företaget är ett aktiebolag och att företagsledaren inte genom borgensåtaganden eller eljest står personligt ansvarig för bolagets skulder. (Är han personligt ansvarig gäller i princip det som ovan sagts om enskild firma.) Om näringsförbudet meddelas i samband med att bolaget försätts i konkurs, får borgenärerna utdelning i konkursen. Efter konkursen finns i detta fall gäldenären inte längre kvar, eftersom bolaget upphör att existera. Att företagsledaren fått näringsförbud lär därför inte ha någon betydelse från borgenärernas synpunkt. Inte heller har det betydelse om företagsledaren försatts i personlig konkurs.

Om näringsförbudet utdelas utan samband med någon konkurs hos bolaget, måste rörelseidkaren avveckla sitt engagemang däri i den mån det strider mot näringsförbudet. Om rörelsen fortsätter genom att någon annan tar över bolaget, finns normalt ingen anledning till oro för borgenärerna. De ska ju fortfarande ha betalt från bolaget, och att detta överlåtits lär i vart fall inte på kort sikt ha minskat dess förmåga att betala skulderna. Om bolaget däremot inte säljs utan likvideras eller försätts i konkurs, ska borgenärerna ha betalt i samband med avvecklingen. Deras ställning har inte heller då försämrats genom näringsförbudet annat än om en fortsättning av rörelsen hade inneburit att bolagets betalningsförmåga varit bättre. Huruvida så är fallet beror naturligtvis på förhållandena i det enskilda företaget. I den mån några borgenärer förlorar på näringsförbudet, kommer förlusten främst att drabba de oprioriterade. De borgenärer som har förmånsrätt har ju en betydligt bättre sits i en konkurs och har inte på samma sätt "investerat i rörelsens fortsatta gång" som de oprioriterade.

Om företaget är ett handelsbolag och en bolagsman fått näringsförbud i samband med att bolaget försatts i konkurs, ska borgenärerna dels ha utdelning i konkursen, dels ha rätt till betalning från vilken som helst av bolagsmännen (20 § 1 st. lagen om handelsbolag och enkla bolag). Näringsförbudet torde i detta fall sakna större betydelse för borgenärerna. Om i stället bolagsmannen fått näringsförbud i samband med att han själv försatts i konkurs, berör inte vare sig konkursen eller närings

förbudet borgenärernas fordringar mot bolaget och övriga bolagsmän. Enligt 20 § 2 st. lagen om handelsbolag och enkla bolag ska i en bolagsmans konkurs utdelning för en fordran mot bolaget beräknas i konkursen på fordringens belopp efter avdrag för vad bolagsborgenären kan få ut av bolaget. Konkursen innebär, som ovan sagts (avsnitt 8.2.6), att bolaget normalt ska träda i likvidation. Näringsförbudet kan ha viss mindre betydelse för denne bolagsmans möjlighet att betala borgenärerna, om hans skuldansvar över huvud taget skulle aktualiseras efter konkursen.

Om slutligen näringsförbud utdelas utan samband med konkurs vare sig hos handelsbolaget eller bolagsmannen, är borgenärernas ställning fortfarande stark, genom att de kan vända sig såväl mot bolaget som mot alla bolagsmän. Det förhållandet att en av bolagsmännen fått näringsförbud kan för dennes del innebära en viss begränsning i möjligheterna att betala skulderna. Denna effekt torde dock i regel vara i stort sett försumbar för borgenärerna. I vissa fall kan dock förhållandena vara sådana att den som ålagts förbud är den ende som borgenären i praktiken har att lita till för betalning. Då kan näringsförbudet komma att innebära att betalning uteblir.

Slutsatsen blir att en del borgenärer i vissa fall kan drabbas av förluster som en följd av ett näringsförbud men att detta torde vara relativt sällsynt. Risken synes framför allt finnas när företagaren är personligt ansvarig för skulderna och i praktiken den ende som har betalningsförmåga samt näringsförbudet utdelas utan samband med att näringsidkaren försatts i konkurs. De förluster som kan göras bör dock ställas mot de vinster som det i regel borde innebära för det samlade borgenärskollektivet att ett antal "dåliga betalare" försvinner. Framför allt gäller detta sett från statens synpunkt. Bland borgenärerna är det ju staten, dvs. indirekt medborgarna, som drabbas hårdast av vissa personers betalningsovilja eller -oförmåga. Uteblivna skatte- och avgiftsbetalningar är ju som framgått ett betydande problem.

8.2.8 Samhällsekonomiska följder

Det kan givetvis inte komma i fråga att försöka göra en regelrätt samhällsekonomisk kalkyl av näringsförbudsinstitutet. Ser man samhällsekonomin i dess vidaste bemärkelse skulle en sådan kalkyl i princip innefatta

samtliga positiva och negativa effekter av näringsförbud. Det säger sig självt att en sådan kalkyl i praktiken är omöjlig att genomföra. Större delen av de effekter det här rör sig om låte sig över huvud taget inte mätas.

Ser man samhällsekonomin i mera inskränkt mening, kan en kalkyl begränsas till direkt avläsbara effekter för samhället, det allmänna. Dessa effekter ska kort studeras här. Någon kalkyl - i den meningen att effekterna kvantifieras - blir det dock inte fråga om. Försök till beräkningar skulle bli alltför osäkra. Här pekas bara på några ifrågasatta negativa konsekvenser för samhällsekonomin. De positiva samhällsekonomiska effekterna har i huvudsak tagits upp i avsnitt 8.1.

De negativa konsekvenser för samhällsekonomin som näringsförbudsinstitutet kunde tänkas föra med sig har delvis redan berörts i avsnitten ovan. Således har det uttalats farhågor bl.a. för att näringsförbud medför att arbetstillfällen går förlorade. Vidare ha det påtalats att vissa nedläggningar, som följer på grund av näringsförbud, kan få utomordentligt svåra konsekvenser, särskilt i glesbygder. Det har också befarats att stat och kommun kan komma att förlora skatteintäkter som följd av näringsförbud och även råka ut för stigande sociala kostnader som följd av att vissa personer blir utan sysselsättning.

Effekterna på arbetstillfällena och företagen har avhandlats i avsnitt 8.2.6. Där har framgått att man knappast har anledning att befara några mera beaktansvärda förluster som en följd av näringsförbud. Åtminstone gäller detta på något längre sikt. Att näringsförbud i enskilda fall kan få svåra följder för tredje man är dock klart. I ett samhällsekonomiskt perspektiv torde det dock röra sig om effekter av mycket marginell art. En förutsättning för detta är dock att näringsförbud även fortsättingsvis blir relativt sällsynt förekommande och bara används som ett medel mot grovt illojala förfaranden.

Även när det gäller risken för förlorade skatteintäkter och ökade sociala kostnader torde de samhällsekonomiska effekterna vara utomordentligt begränsade. Detta följer av vad som sagts i föregående stycke. Också här är det en förutsättning att inte näringsförbud tillgrips mot alltför många företagare. Anmärkas bör, att det ter sig principiellt diskutabelt att låta en verksamhet, som drivits i strid med lagarna, fortgå av den anledningen att det allmänna annars skulle få minskade inkomster.

En tänkbar negativ effekt av delvis annat slag har nämnts. Det har ifrågasatts om risken för näringsförbud kan verka hämmande på den seriösa näringsverksamheten. På grund av risken för näringsförbud kunde företagarna tänkas avstå från vissa "djärva" projekt. En allmän känsla av att vara påpassad och av osäkerhet kunde tänkas sprida sig. Huruvida så blir fallet har inte bara med utformningen av regleringen att göra utan också med vilken publicitet den får. Om den uppfattningen skulle vinna spridning att man kan få näringsförbud bara på grund av att man är en "dålig affärsman", och alltså utan att ha agerat ohederligt över huvud taget, finns naturligtvis en risk för den nämnda effekten. Man kan dock inte gärna bygga ett ställningstagande till en viss reglering på de negativa konsekvenser som kan inträffa om regleringens innehåll allvarligt missuppfattas. Det är emellertid viktigt att det klargörs vartill reglerna om näringsförbud syftar. Kommittén anser sig kunna utgå ifrån att några nämnvärda hämmande effekter inte uppkommer. Tvärtom borde rimligen näringslivet i viss mån stimuleras genom att den illojala konkurrensen från vissa oseriösa kolleger upphör.

Ytterligare en effekt för samhällsekonomin består i de kostnader som åtgår för utredning av näringsförbudsärenden och övervakning av de dömda. Utredningskostnaderna är ofta begränsade genom att de allra flesta fall aktualiseras i samband med en polisutredning om brott. Ibland kan dock utredningen behöva utvidgas avsevärt som en följd av att frågan om näringsförbud ska prövas. Noteras kan dock, att kronofogdemyndigheterna här ofta har tillgång till material som i betydande mån underlättar polisens utredningsarbete. Övervakningskostnaderna kan bli ansenliga, i synnerhet om det erfordras en aktiv övervakning ute på fältet, vilket enligt kommittén många gånger kan vara nödvändigt (se nedan kapitel 12). Mot dessa kostnader ska dock ställas de besparingar som man åtminstone i viss mån torde kunna förvänta sig. Många av de personer som får näringsförbud har ju tidigare förekommit flitigt hos vissa myndigheter. Näringsförbudet torde innebära att åtminstone vissa av dem kommer att förekomma mindre frekvent hos t.ex. skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, polis och åklagare. Det är utomordentligt svårt att säga något om vilken totaleffekten på de rena myndighetskostnaderna blir. En viss negativ nettoeffekt synes dock antaglig. Enligt kommitténs bedömning kan effekten dock inte förväntas vara så stor att den i nämnvärd mån bör påverka ställningstagandet till frågan om näringsförbudets vara eller inte vara.

8.3 Näringsförbud utan samband med konkurs

Enligt de nu gällande reglerna om näringsförbud är en förutsättning för förbud att vederbörande försatts i konkurs eller varit företrädare för en juridisk person som försatts i konkurs. En person som gjort sig skyldig till grov ekonomisk brottslighet men klarat sig undan konkurs kan alltså inte åläggas näringsförbud. Bör då anknytningen till konkurs behållas eller släppas? I detta avsnitt ska göras en genomgång av vad som talar för respektive mot en utvidgning av näringsförbudsreglerna till att gälla även vid sidan av konkurs.

Ett viktigt argument till stöd för den nämnda utvidgningen synes vara att "lika fall bör behandlas lika". Antag att A driver ett företag med relativt hög omsättning, medan B har en ganska liten firma. A lurar staten på 100 000 kr genom systematiska skattebedrägerier under lång tid. B gör sig skyldig till motsvarande brott. Båda upptäcks. B försätts i konkurs, medan A kan klara upp sin skatteskuld utan större svårigheter, kanske med hjälp av pengar han tjänat genom andra - oupptäckta - brott. Båda döms omsider till fängelse. B får därjämte näringsförbud i tre år, medan lagen inte medger att A meddelas sådant förbud. Det ligger nära till hands att tycka att denna skillnad knappast är rimlig, såvida inte syftet med näringsförbudet främst är att komma åt just den som slutligen undandrar pengar. Detta kan knappast vara ändamålet. Om konkurs kommer till stånd eller inte kan ofta bero på omständigheter som är ovidkommande i sammanhanget. Ibland kan det bero på tillfälligheter. Det ligger bl.a. i sakens natur att kronofogdemyndigheternas praxis när det gäller benägenheten att söka konkurs i någon mån växlar från ort till ort.

Ett annat viktigt skäl för att släppa anknytningen till konkurs är att konkursrekvisitet sådant det i dag är utformat ger slumpartade och egendomliga effekter vid domstolens prövning. I dag kan domstolen bara beakta de omständigheter som har samband med en rörelse som avslutats med konkurs (se prop. 1979/1980:83 s. 55). Antag att den mot vilken talan om näringsförbud väckts drivit rörelse i två aktiebolag, A och B. Bolaget A har försatts i konkurs men inte bolaget B. Om omfattande oegentligheter förekommit i båda bolagen, får domstolen vid näringsförbudsprövningen bara beakta det som förevarit i bolaget A. Detta gäller även om företagsledaren samtidigt står under åtal för brott i bolaget B. I praktiken är det givetvis nästan omöjligt för domstolen att låta bli att snegla på samtliga brott. Att lagen inte tillåter detta är otillfredsställande.

Ytterligare en del omständigheter talar för att anknytningen till konkurs släpps. De motiv för näringsförbud som angetts i avsnitt 8.1 ovan synes gälla med samma styrka även om konkurs inte förekommit. Även vid allvarliga ekonomiska brott som saknar samband med konkurs kan man behöva förebygga fortsatta skador genom att "avlägsna skadehärden" för en tid. Om det är en allmän uppfattning att B i exemplet ovan bör förlora sin rätt att vara näringsidkare, gäller detta förmodligen också om A. Också näringsförbudshotets eventuella avskräckande effekt torde i princip vara densamma på A som på B.

Ibland kan det förhållandet att konkurs erfordras för näringsförbud försena ett kanske väl berättigat förbud. Antag att en person upptäcks ha begått omfattande ekonomisk brottslighet, t.ex. ett stort antal bedrägerier mot kunder, och att man kan förutse att denna brottslighet kommer att leda till anspråk mot honom som så småningom gör att han försätts i konkurs. Samtidigt kan man då förutse att han kommer att få näringsförbud. Även om det ganska snart kommer att stå klart att personen är konkursmässig, kan han ofta fördröja konkursen någon tid genom att bestrida fordringarna i fråga. Under denna tid är personen med nuvarande regler fri att fortsätta med sin näringsverksamhet, trots att det ligger nära till hands att anse ett omedelbart interimistiskt näringsförbud befogat.

Slutligen kan nämnas, att kronofogdemyndigheterna ibland ser till att få en person eller hans bolag försatt i konkurs enbart med det syftet att vederbörande ska kunna meddelas näringsförbud. Detta är en följd av de nuvarande bestämmelserna som knappast kan ha varit avsedd, och det visar att kravet på konkurs ger bakvända effekter.

Vad talar då mot att näringsförbud ska kunna meddelas även utan samband med konkurs? Det viktigaste skälet torde vara, att konkurs förekommer i nästan samtliga de fall där näringsförbud blir aktuellt. En utvidgad reglering torde således komma att avse endast ett ganska litet antal fall. Det är i regel just i samband med konkursutredningar som ekonomisk brottslighet upptäcks. I de flesta fall där näringsförbud kan anses böra ifrågakomma, finns det möjligheter att förr eller senare få vederbörande eller hans bolag försatt i konkurs.

Ett annat skäl mot att näringsförbud ska kunna utdelas även utan samband med konkurs är, att näringsförbudet då ofta kommer att sätta ett tvärt stopp för rörelsen, fastän denna kanske i sig är ekonomiskt bärkraftig och

ger sysselsättning åt ett antal personer. När näringsförbud ges i samband med konkurs, innebär många gånger konkursen som sådan ett naturligt slut för rörelsen. När så är fallet berör själva näringsförbudet bara den person som drabbas av förbudet och kanske hans anhöriga. Detta har framgått närmare av avsnitten 8.2.6-8.2.8 ovan. I detta sammanhang bör dock anmärkas, att ett beslut om näringsförbud som har samband med konkurs inte nödvändigtvis berör enbart sådana företag som drabbats av konkurs. Ofta är de personer som meddelas näringsförbud verksamma i flera bolag samtidigt. För näringsförbud räcker det ju att konkurs förekommit i något av dessa eller att företagsledaren gått i personlig konkurs. Då berörs ju de bolag som inte försatts i konkurs av näringsförbudet på precis samma sätt som om näringsförbud utdelats helt utan samband med konkurs. Det ska också anmärkas att ett näringsförbud ibland kan meddelas långt efter det att en konkurs avslutats. Även i detta fall kan effekterna bli desamma som om näringsförbud utdelats helt utan samband med konkurs, nämligen om företagsledaren hunnit komma i gång med en ny verksamhet efter konkursen. Näringsförbudet kan ju då komma att drabba ett företag som kanske i det läget är ekonomiskt bärkraftigt.

Ytterligare ett argument som anförts mot en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna är att så många personer då kommer att få näringsförbud att övervakningsproblemen blir mycket stora. För en effektiv övervakning kommer att fordras ökade resurser, har det anförts, vilket kan betyda minskat utrymme för andra insatser, som i sig är behövliga och som kanske kunde vara effektivare i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det bör noteras att detta argument delvis står i strid med det först nämnda skälet mot en utvidgning, nämligen att en sådan skulle komma att träffa väldigt få fall. Enligt kommitténs bedömning skulle ett slopande av konkursrekvisitet medföra en ganska begränsad ökning av antalet näringsförbud.

Även utredningskostnaderna bör beröras. Genom att näringsförbud i dag anknyts till konkurs, får man en del av utredningen gratis. Konkursförvaltaren ska ju i sin berättelse enligt 55 § konkurslagen ange misstankar om brottslighet. Om näringsförbud ska kunna meddelas även utan konkurs, får vissa utredningar om näringsförbud bedrivas utan stöd i en sådan inledande genomgång. Emellertid kommer dessa i regel att ha samband med en brottsutredning, vari även frågan om näringsförbud blir till betydande delar utredd. Den genomgång som konkursförvaltaren kan göra är nog dessutom i regel

ganska summarisk och torde inte avsevärt förkorta den utredning som måste göras hos polis och åklagare.

Kommitténs sammanfattande överväganden angående skälen för resp. mot den nu ifrågasatta utvidgningen följer i nästa avsnitt. För det slutliga ställningstagandet erfordras nämligen att hänsyn tas även till de tidigare anförda allmänna synpunkterna.

8.4 Kommitténs sammanfattande överväganden

Vi har ovan sökt analysera näringsförbudssanktionens för- och nackdelar i syfte att utröna om näringsförbud är ett lämpligt instrument att använda mot de oegentligheter som förekommer inom näringslivet. Vi har vidare gjort en genomgång av de argument som synes tala för respektive mot en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna till att gälla även fall som saknar samband med konkurs. Här följer nu kommitténs sammanfattande överväganden beträffande frågan om en utvidgning över huvud taget bör ske av näringsförbudsinstitutet. Därvid berörs kort möjligheten att tillgripa andra åtgärder för att uppnå effekter liknande dem som en sådan utvidgning kan ge.

De motiv som talar för ett användande av näringsförbud som påföljd mot ekonomisk brottslighet o.dyl. väger, enligt kommitténs mening, tungt. De bestämmelser om näringsförbud, som år 1980 infördes i konkurslagen, synes också allmänt ha accepterats. Erfarenheterna av bestämmelserna är relativt goda, även om brister finns.

Näringsförbud har använts ganska flitigt, något som torde tyda på att regleringen anses fylla ett behov. Särskilt viktigt är det att samhället fått ett instrument att förebygga de stora skador som de aktuella personerna orsakar. Det får också antas stämma väl med den allmänna rättsuppfattningen att den som grovt missbrukar den vidsträckta näringsfrihet som råder i landet för en tid fråntas rätten att åtnjuta denna frihet. En viss preventiv verkan av näringsförbudshotet torde också få antas, även om det är osäkert hur betydande denna är.

När det så gäller de ifrågasatta nackdelarna med näringsförbudsinstrumentet finner kommittén anledning att främst peka på övervakningssvårigheterna. Erfarenheterna av den nu gällande regleringen visar, att dessa är betydande. Särskilt har bulvanproblemet betonats. Kommittén har tidigare uttalat, att en förutsättning för att utvidga näringsförbudsbestämmelserna bör vara

att möjligheterna till opåtalade överträdelser minskar avsevärt. I avsnitten 10.4 och 12 nedan föreslås åtgärder, som enligt kommitténs bedömning bör avsevärt reducera problemen.

Övriga ovan diskuterade nackdelar synes ha mindre betydelse i bedömningen av näringsförbudssanktionens lämplighet. Kommittén anser att de principiella betänkligheterna mot näringsförbud väger förhållandevis lätt. De effekter som kan drabba olika tredje män som en följd av näringsförbud torde totalt sett bli mycket begränsade, även om det i enstaka fall kan uppstå svåra konsekvenser. De avgränsningssvårigheter som finns, bl.a. när det gäller att avgöra vilka personer som ska kunna drabbas av näringsförbud och vilka handlingar som ska anses innebära överträdelse av näringsförbud, är betydande. De oklarheter som idag finns torde dock i avsevärd mån kunna bemästras genom en tydligare lagtext och genom klarläggande motivuttalanden.

Innan slutlig ställning tas till frågan om en utvidgning av näringsförbudsreglerna, bör något sägas om möjligheterna att använda andra åtgärder för att uppnå de effekter som man åsyftar med ett utvidgat näringsförbud. Det kan givetvis inte ankomma på kommittén att värdera och rangordna alla olika tänkbara åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Vad som närmast bör ifrågakomma är att jämföra med åtgärder som skulle fylla i huvudsak samma funktion som näringsförbud. Därvid aktualiseras olika näringslivskontrollerande åtgärder såsom obligatorisk branschregistrering, tillståndstvång (näringstillstånd) och etableringskontroll. Kommittén har i bilaga 2 gjort en jämförelse mellan näringsförbud och etableringskontroll. Kommittén har därvid också studerat i vad mån dessa olika instrument kan finnas vid sidan av varandra och hur de kan samspela. Enligt kommitténs slutsats kan ett system med branschinriktad kontroll inte ersätta bestämmelser om näringsförbud. En generell etableringskontroll skulle göra särskilda regler om näringsförbud onödiga, men någon sådan kontroll är inte aktuell att införa.

Kommittén anser vid en samlad värdering att näringsförbud bör användas för att bekämpa oegentligheterna inom näringslivet. Högt ställda krav måste dock ställas när de gäller utformningen av regleringen för att denna ska fungera på önskat sätt.

När det så gäller den ifrågasatta utvidgningen av näringsförbudsinstitutet anser kommittén att en sådan bör komma till stånd. Också missförhållanden som saknar samband med konkurs bör således kunna föranleda

näringsförbud. För en sådan utvidgning talar främst den inkonsekvens som det innebär att ett visst förfarande ibland kan leda till näringsförbud, i andra fall inte. Åtskilliga exempel kan ges på fall där inga rationella överväganden kan anses tala för en sådan åtskillnad. Ytterligare skäl finns för den nämnda utvidgningen, medan de argument som kan anföras mot densamma enligt kommitténs mening inte har tillnärmelsevis samma styrka.

De flesta av de myndigheter och organisationer som kommittén haft kontakt med har i princip varit positiva till den nämnda utvidgningen av näringsförbudsbestämmelserna. Många har emellertid förespråkat, att erfarenheterna av de gällande bestämmelserna avvaktas ytterligare, innan en utvidgning sker. Kommittén vill i anledning härav framhålla, att de erfarenheter som finns av nu gällande bestämmelser talar ett ganska entydigt språk. Som framgår av kapitel 4 är de allra flesta i huvudsak positiva till regleringen, men det framgår samtidigt att möjligheterna till en effektiv övervakning och uppföljning varit otillräckliga. Möjligheter synes dock finnas att i betydande mån rätta till de existerande bristerna. Kommittén kan därför inte finna någon anledning att avvakta ytterligare erfarenheter. Det ska därvid även märkas, att den reglering som infördes år 1980 kom till efter direktiv som begränsade utredningen till konkursfallen. Det var det omfattande konkursmissbruket som då var för ögonen, och det uppfattades som angeläget att snabbt tillskapa en reglering som gjorde att man i någon mån kunde komma till rätta med detta. Införande av en mera vidsträckt reglering har inte varit aktuell i lagstiftningssammanhang tidigare. Om en utvidgning nu sker torde detta alltså inte innebära någon förändring i tidigare ståndpunktstaganden från lagstiftarens sida.

Kommittén föreslår således att bestämmelserna om näringsförbud utvidgas. Vi går i det följande in på hur den nya regleringen bör utformas.

9 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR NÄRINGSFÖRBUD

Vi har i det föregående kapitlet funnit, att regler om näringsförbud fyller väsentliga syften i kampen mot förekommande oegentligheter inom näringslivet. De problem som är förknippade med näringsförbudspåföljden, vilka också diskuterats i föregående kapitel, är enligt kommitténs bedömning inte allvarligare än att de mer än väl uppvägs av fördelarna med påföljden. Kommittén har således funnit, att möjligheten att meddela näringsförbud bör finnas kvar. Vi har också funnit, att regleringen bör utvidgas på så sätt att förbud kan utdelas även utan samband med konkurs. Mot denna bakgrund ska i detta kapitel diskuteras under vilka förutsättningar näringsförbud ska kunna åläggas. Vilka beteenden ska medföra näringsförbud? Vilka personer ska vara underkastade bestämmelserna? Hur bör regleringen utformas när anknytningen till konkurs släpps?

De frågor som tas upp här kan inte helt skiljas från frågan om näringsförbudets innebörd, dvs. hur hårt påföljden ska slå. Ju hårdare ingrepp, desto viktigare är det att förutsättningarna för att förbud ska kunna meddelas utformas restriktivt. Vi kommer att föreslå att näringsförbudet - liksom är fallet i dag - ska verka generellt, dvs. innebära ett förbud för den drabbade mot i princip all näringsverksamhet. Detta är alltså en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen.

9.1 Vilka beteenden ska kunna föranleda näringsförbud?

Här ska först diskuteras vilka missförhållanden som ska kunna föranleda näringsförbud. En grundläggande fråga är "hur hög tröskeln ska vara". Ska lagstiftningen bara sikta på de allra mest illojala näringsidkarna, eller ska även de som gjort sig skyldiga till något mindre allvarliga åsidosättanden kunna drabbas? En annan fråga är om det ska vara nödvändigt för förbud att personen i fråga begått en brottslig handling, eller om det i vissa fall ska kunna åläggas förbud även om inget brott förekommit. För den händelse brott bör krävas uppstår frågan om andra åsidosättanden än brottsliga sådana över huvud taget ska kunna beaktas vid helhetsbedömningen. Vidare måste det avgöras om endast åsidosättanden i samband med näringsverksamhet ska kunna beaktas, eller om man ska kunna ta hänsyn även till exempelvis grova brott av annat slag.

Först förs en allmän diskussion i avsnitt 9.1.1. Därefter behandlas under 9.1.2 frågan om det för näringsförbud ska vara nödvändigt att personen gjort sig skyldig till brott. I avsnitt 9.1.3 diskuteras den närmare utformningen av lagtexten. Slutligen tas i avsnitt 9.1.4 upp en fråga som ligger något vid sidan om det övriga resonemanget. Vad bör hända med regeln i 199 a § konkurslagen, om förbud för konkursgäldenär att idka näring under konkursen?

9.1.1 Allmänt

Näringsförbud är en mycket ingripande sanktion. Den innebär ofta stora svårigheter för den som drabbas. Denne måste, om han ska åtlyda förbudet och ändå kunna försörja sig, söka en anställning. För många egna företagare kan detta medföra en rejäl omställning. Det kan kanske dessutom ibland vara svårt att få arbete.

Ändamålet med näringsförbud bör främst vara att hindra de personer som i sin näringsverksamhet orsakar stora skador att fortsätta med detta. Genom förbudet ska man således kunna undanröja en skadehärd. Syftet bör vidare vara att näringsförbud ska kunna användas som ett slags sista utväg att komma till rätta med de personer som konsekvent vägrar åtlyda de spelregler som gäller för näringsverksamhet - en repression. Det ska inte gå att nonchalera reglerna hur mycket som helst utan att samhället så småningom sätter stopp. Reglerna om näringsförbud är också tänkta att ha en viss allmänpreventiv effekt.

Av det sagda följer enligt kommitténs mening att näringsförbud i princip bara bör användas i sådana fall då det är fråga om kvalificerat illojala förfaranden. Ett uttalande med denna innebörd gjordes också i förarbetena till de nu gällande bestämmelserna (prop. 1979/80:83 s. 30). I några fall har dock domstolarnas tillämpning varit sådan att det enligt kommitténs uppfattning är tveksamt om den motsvarar den restriktiva programförklaringen.[1] En betydande ojämnhet i tillämpningen har också kunnat märkas. Kommittén anser det därför angeläget att det nu, i lagtext och motiv, ges mer preciserade riktlinjer för tillämpningen.

Bestämmelserna bör i första hand rikta in sig på sådana personer som genom allvarliga åsidosättanden åstadkommer betydande skador för samhället, borgenärer, anställda, konkurrenter och andra. Det är främst

1 Se avsnitt 4.9.

systematiskt illojala förfaranden som bör angripas med näringsförbud. Den som ideligen nonchalerar olika väsentliga krav som ställs på honom som näringsidkare bör inte få fortsätta att vara företagare. Däremot bör förbud inte drabba den som gör sig skyldig till ett enstaka brott, om än mycket grovt. Inte heller bör den drabbas som huvudsakligen på grund av okunnighet eller slarv missköter sina åligganden. Ändå kan en sådan misskötsel inte få fortgå hur länge som helst. Döms vederbörande för brott måste man kräva att han åtminstone härefter bättrar sig. Annars bör han råka i farozonen för näringsförbud.

För att näringsförbud ska ifrågakomma bör det alltså förutsättas att vederbörande grovt åsidosatt sina plikter som näringsidkare. Det bör dock inte räcka med grova åsidosättanden. Det bör dessutom erfordras att domstolen vid en samlad bedömning finner, att det är nödvändigt att avstänga vederbörande från rätten att driva näring. Därvid bör de ovan angivna rättspolitiska syftena beaktas. Det bör också tas hänsyn till vilka möjligheter som i övrigt funnits att få personen att ta rättelse. Näringsförbud bör i princip inte tillgripas förrän sådana möjligheter framstår som mer eller mindre uttömda.(Angående den närmare utformningen av rekvisiten se avsnitt 9.1.3.)

Det sagda innebär, att kommittén förespråkar - förutom den nämnda utvidgningen av regleringen - en viss åtstramning när det gäller förutsättningarna för förbud. I konsekvens härmed föreslår kommittén, att den nuvarande uppdelningen av förbudsförutsättningarna på "två nivåer" slopas. Några ord bör sägas om detta.

I dag kan näringsförbud åläggas dels den som "förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" (grova fallet), dels den som "upprepade gånger har förekommit i samband med konkurs ... om han ... åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl" (flerkonkursfallet). Tanken var att det i flerkonkursfallet inte skulle erfordras ett fullt lika allvarligt beteende som i det grova fallet. Samtidigt uttalades emellertid (prop. 1979/80:83 s. 34), att näringsförbud aldrig skulle kunna utlösas i andra fall än då näringsidkaren vid en samlad bedömning fick anses ha gjort sig skyldig till ett grovt illojalt beteende. Det sades också (prop. s. 56) att kravet på särskilda skäl skulle anses innebära att vederbörande vid en samlad bedömning måste ha gjort sig skyldig till ett så kvalificerat missbruk av näringsfriheten att situationen kunde anses jämställd med det grova fallet.

I rättstillämpningen har det visat sig svårt att skilja på de båda fallen. Tillämpningen av rekvisitet "särskilda skäl" har varit mycket svävande, och osäkerheten angående dess innbörd har varit påfallande. Även för kommittén framstår det som något osäkert vad som ska avses med "särskilda skäl". Tillämpningssvårigheterna och det förhållandet att de båda fallen i förarbetena ansetts som likvärdiga har lett kommittén till slutsatsen, att uppdelningen på två olika fall innebär en onödig komplikation.

Att flerkonkursfallet särbehandlats bygger uppenbarligen på den uppfattningen, att den som varit inblandad i flera konkurser normalt sett är mindre lämplig som näringsidkare än den som bara förekommit i samband med en. Detta torde visserligen många gånger vara riktigt. Ändå är det enligt kommitténs mening mindre lämpligt att särbehandla flerkonkursfallet på det sätt som nu görs. Många gånger kan en konkurs drabba även den mest lojale näringsidkare. Detta påpekades också av departementschefen (prop. s. 33). Vikande konjunkturer, felaktiga kalkyler, bristande erfarenhet, otillräckliga resurser, alltför snabb expansion och överdriven optimism nämndes som sådana konkursorsaker där "stor försiktighet (måste) iakttas vid prövningen av om näringsförbud bör meddelas". Enligt kommitténs mening bör näringsförbud över huvud taget inte aktualiseras i dessa fall. Det är då också otillfredsställande att en person som varit inblandad i en konkurs av det nämnda slaget placeras in i en särskild "flerkonkurskategori" i lagen. Vidare kan det många gånger bero på tillfälligheter om ett insolvenstillstånd leder till konkurs eller inte.

"Upprepade konkurser" kan också uppkomma av den anledningen att en företagsledare på grund av egna borgensåtaganden drivs med personligen i ett bolags konkurs. Personen i fråga tillhör då "flerkonkurskategorin", fastän det egentligen inte finns något sakligt skäl till detta. Även om domstolen naturligtvis i praktiken beaktar konkursernas karaktär, är det principiellt otillfredsställande att vissa personer utsätts för en särreglering mer eller mindre av en slump. Slutligen bör framhållas att det inte är konkursen i sig som innebär ett åsidosättande utan de omständigheter som förekommit i samband med konkursen. Det är dessa omständigheter som bör tas med i en samlad bedömning, inte det faktum att de förekommit i samband med näringsidkarens andra eller tredje konkurs.

Enligt kommitténs mening bör man alltså inte särbehandla flerkonkursfallet. Det bör dock påpekas att man

även i fortsättningen har särskild anledning att ha uppmärksamheten riktad på de personer som är inblandade i flera konkurser. I praktiken är det ofta just dessa personer som gjort sig skyldiga till sådana åsidosättanden som aktualiserar näringsförbud. De upprepade konkurserna bör då emellertid inte betraktas som i sig försvårande.

En särskild fråga är om det ska vara nödvändigt för näringsförbud att oegentligheterna har samband med näringsverksamhet. Om det enbart förekommit brott som inte har med näringsverksamheten att göra, är det enligt kommitténs uppfattning uppenbart att näringsförbud inte ska kunna komma i fråga. Mera tveksamt kan det vara om man över huvud taget ska få beakta sådana brott i samband med att frågan om näringsförbud prövas på grund av oegentligheter i näringsverksamhet. I den nu gällande regleringen kan enbart åsidosättanden i näringsverksamheten beaktas, och kommittén anser att denna begränsning bör bibehållas. Avgörande för denna ståndpunkt är att näringsförbudets huvudsakliga syfte är att förebygga fortsatta skador för samhället och andra. Att en näringsidkare gjort sig skyldig till exempelvis upprepade rattfyllerier, till spioneri eller inbrott, behöver inte säga något alls om hans lämplighet som näringsidkare. Ett beaktande av sådan brottslighet skulle dessutom medföra stora bedömningssvårigheter. Skulle man exempelvis nöja sig med att endast ett mindre brott har samband med verksamheten? Det skulle dessutom föreligga en risk för att näringsförbud ibland kunde få en karaktär av "ovärdighetspåföljd", vilket inte stämmer med ändamålen bakom regleringen ocn vilket enligt kommittén vore olämpligt.

Beträffande vissa typer av brottslighet kan man i och för sig anföra goda skäl för att den ska kunna beaktas, även om den inte har direkt samband med näringsverksamhet. Detta gäller t.ex. sådana skattebedrägerier och gäldenärsbrott som är "privata" i den meningen att de inte har med personens egenskap av näringsidkare att göra. Sådana brott kan framstå som klart relevanta vid en helhetsbedömning av personens verksamhet. Ändå anser kommittén att de inte bör beaktas vid näringsförbudsprövningen. Den främsta anledningen till detta är att anknytningen till näringsverksamhet ger en naturlig avgränsning. Det är svårt att dra någon annan gräns som framstår som adekvat i sammanhanget. Ett annat skäl är att näringsförbud är en så allvarlig påföljd att den inte bör åläggas annat än om det framstår som absolut motiverat. Det är då olämpligt om sådana åsidosättanden som inte har med näringsverksamhet att göra ska kunna medföra att i ett tveksamt fall "pendeln slår över" och förbud meddelas.

9.1.2 Bör näringsförbud förutsätta brottslig handling?

Rubriken till detta avsnitt kan inrymma två skilda frågor. Ska man vid näringsförbudsprövningen över huvud taget kunna beakta även annat än brottsliga handlingar? Ska näringsförbud rentav kunna åläggas till följd av enbart sådana åsidosättanden som inte är brottsliga, eller ska brott vara ett nödvändigt rekvisit för näringsförbud?

Den första frågan är okomplicerad. Det finns åtskilliga sätt på vilka en näringsidkare kan åsidosätta sina åligganden utan att begå brott. Han kan exempelvis nonchalera samtliga sina betalningsåligganden vad gäller skatter och avgifter till det allmänna; endast när det gäller anställdas källskatter gör han sig här skyldig till brott. Han kan medvetet sälja odugliga produkter eller utföra undermåliga arbeten och ignorera alla reklamationer. Han kan förhålla sig likgiltig inför en rad föreläggande och förbud från myndigheter. I vissa fall kanske han då gör sig skyldig till brott men ofta inte. Han kan åsidosätta ingångna kollektivavtal och andra förpliktelser som han har till de anställda. Det vore märkligt om man inte ens skulle kunna beakta förhållanden som dessa vid prövningen av om näringsförbud ska åläggas, eftersom det främsta syftet med förbudet ju är att undanröja en skadehärd.

Den andra frågan är svårare. Ska man kunna ålägga näringsförbud utan att brott över huvud taget förekommit?

Vid kommitténs sammanträffanden med företrädare för olika myndigheter och organisationer har skilda uppfattningar framförts i denna fråga, se härom bilaga 1 s. 14-17. Vad gäller systematiskt uppbördsmissbruk har den helt dominerande uppfattningen varit att sådant borde kunna föranleda näringsförbud. Den vanligaste uppfattningen har annars varit att näringsförbud i princip borde knytas till brott. Ingen har dock förordat en inskränkning i nu gällande regler i konkurslagen, enligt vilka näringsförbud kan utdömas utan att brott förekommit. Tilläggas kan att påfallande många synes ha antagit att uppbördsmissbruk är straffbelagt i betydligt större utsträckning än som är fallet. Konsumentombudsmannen har för sin del hävdat, att det föreligger ett klart behov av näringsförbud för vissa personer, som utan att begå brott gör sig skyldiga till upprepade åsidosättanden av konsumenters rättigheter och som inte kan åtkommas med befintliga

sanktionsmöjligheter. Från konsumentverkets sida har också för kommitténs räkning sammanställts material för att visa på detta behov.

Man kan alltså först av allt notera att det enligt nu gällande regler inte krävs brott för näringsförbud. I lagstiftningsärendet uttalade föredragande departementschefen (prop. 1979/80:83 s. 30), att alla former av missbruk borde inbegripas i regleringen och att reformen alltså ej borde begränsas så att näringsförbud endast knyts till förfaranden som är kriminaliserade eller nära gränsen till vad som är straffbart.

Att brott inte i dag är en förutsättning för näringsförbud är naturligtvis i sig en omständighet som talar för denna ordning. Särskilt gäller detta då ingen av de myndigheter eller organisationer som uttalat sig till kommittén förespråkat en inskränkning i bestämmelserna i detta hänseende.

Ytterligare en del skäl kan anföras till stöd för att brott inte ska vara nödvändigt för näringsförbud. Ett viktigt sådant skäl är att vissa icke-brottsliga förfaranden åstadkommer väl så stora skador både för det allmänna och för enskilda som allvarliga brott. Detta gäller t.ex. systematisk underlåtenhet att betala mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Antag att A systematiskt och under lång tid underlåtit att betala sammanlagt 2 milj. kr. i form av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter. Han har dessutom konsekvent underlåtit att deklarera samt - utan att begå brott - ignorerat en rad föreläggande från myndigheter. B har underlåtit att betala in 1 milj. kr. i innehållna källskatter. Han har dömts för uppbördsbrott men fortsatt med sin underlåtenhet. B - som begått upprepade brott - skulle här kunna anses kvalificerad för näringsförbud. Det kunde då förefalla underligt om A, som orsakat större skada och som torde anses lika klandervärd, över huvud taget inte skulle kunna bli aktuell för förbud.

Till det nyss sagda kan tilläggas, att det inte är självklart att man ska bemöta oegentligheter inom näringslivet just med kriminalisering. Många gånger kan det anses lika lämpligt eller lämpligare att ingripa på annat sätt, exempelvis med någon form av vitesbelagt förbud.

Genom att hålla fast vid ett krav på brott gör man dessutom näringsförbudet till en typiskt straffrättslig reaktion. Av de syften med påföljden som angetts i avsnitt 9.1.1 framgår, att den bör fungera som en

sanktion av delvis annat slag. Det främsta ändamålet bör sålunda vara att förebygga framtida skadeverkningar, vilka ju - som ovan sagts - kan orsakas av annat än brott.

Ett annat viktigt skäl mot att kräva brott är att detta kan ge mycket egendomliga tröskeleffekter. Ovan har ju fastslagits att man under alla förhållanden bör kunna beakta andra oegentligheter än brottsliga sådana. Om en person gjort sig skyldig till omfattande och allvarliga - men icke-brottsliga - åsidosättanden, skulle han inte kunna få näringsförbud. Men så snart han dessutom gjort sig skyldig till exempelvis ett mindre bokförings- eller uppbördsbrott, skulle näringsförbud kunna utdelas. Detta är uppenbarligen otillfredsställande. Det är olyckligt om man ska tvingas "leta" efter ett småbrott - som i och för sig säkert ofta är möjligt att finna - bara för att få till stånd ett väl motiverat näringsförbud. Om brottet faktiskt saknar betydelse för bedömningen i näringsförbudsfrågan, kan det synas orimligt att detta ändå ska få avgörande betydelse. Det kan här tilläggas, att det ibland kan framstå som en ren tillfällighet om ett brott begåtts eller inte. Ett exempel härpå är vissa föreläggganden enligt arbetsmiljölagen. Om dessa förenas med vite är det inte brottsligt att bryta mot dem. Är de däremot inte åtföljda av en vitessanktion, begår man brott om man inte följer dem. Som ett annat exempel kan nämnas uppbördsmissbruk. Den som underlåter att betala in personalens källskatter gör sig skyldig till brott. Den som däremot väljer att inte betala mervärdeskatt eller arbetsgivaravgifter begår inte något brott.

Kan man då komma ifrån den nämnda tröskeleffekten genom att kräva brott av viss dignitet för näringsförbud? Kan man exempelvis kräva att det begåtts brott "för vilket är stadgat fängelse"? Med en sådan regel får man en viss garanti mot att brottsrekvisitet framstår som ett ofta meningslöst "formkrav". Ändå blir tröskeleffekten påtaglig när det är fråga om ett brott för vilket det visserligen kan dömas till fängelse enligt straffstadgandet men som i det konkreta fallet är så begränsat att det bara föranleder ett mindre bötesstraff. Särskilt egendomlig kommer regeln att framstå, om det samtidigt förekommit ett brott som i det enskilda fallet klart framstår som huvudbrottet men för vilket inte är stadgat fängelse. Näringsförbud kan då åläggas på grund av det lindrigare brottet men inte på grund av huvudbrottet. Anknyter man till vilket straff som är stadgat kan vidare rubriceringen av brottet få avgörande betydelse, något som framstår som särskilt olyckligt i de fall rubriceringsfrågan är tveksam.

Kan man då i stället föreskriva att det för näringsförbud fordras ett brott för vilket faktiskt ådöms viss minsta påföljd, t.ex. fängelse för viss tid? Då kommer man ifrån risken att ett bagatellbrott blir helt avgörande. Brottet kommer att i större utsträckning framstå som en huvudsak. Också i detta fall får man emellertid icke önskvärda effekter. Kräver man exempelvis att det ådöms fängelse i minst sex månader, utesluter man näringsförbud vid individualpreventiva påföljder. Man utesluter också näringsförbud när fängelse ådöms för en tid av exempelvis fyra månader, varför det även här blir en viss tröskeleffekt. Kanske kan det också bli en viss tendens att vid straffmätningen ta hänsyn till om näringsförbud anses böra ådömas. I de fall vederbörande begått även andra brott än sådana som kan beaktas vid näringsförbudsprövningen, ska det i princip ådömas gemensam påföljd. Domstolen har då inte tagit ställning till vilken påföljd brotten i näringsverksamhet i sig förskyller. Det blir då antagligen nödvändigt med en regel om att domstolen ska göra en särskild bedömning av vilken påföljd dessa brott skulle ha föranlett om de bedömts för sig. En sådan prövning framstår som främmande för straffrättskipningen.

Kräver man brott av viss dignitet för näringsförbud blir regleringen vidare ännu mer straffrättsligt orienterad, något som stämmer illa med syftena med näringsförbudet. Dessutom bortfaller möjligheten att meddela förbud vid vissa brott som inte är av den erfordrade digniteten men som upprepas gång på gång trots att vederbörande flera gånger åtalas och döms.

Ett ytterligare skäl mot att brott ska vara ett nödvändigt rekvisit kan till sist nämnas. Den som ålagts näringsförbud och gör sig skyldig till nya åsidosättanden efter förbudstidens utgång bör ofta anses kvalificerad för ett nytt förbud utan att samma höga krav ställs som eljest är fallet. Antag att det är fråga om icke-brottsliga åsidosättanden av samma typ som tillsammans med ett mindre brott föranledde det tidigare förbudet. Det kan då verka rimligt att näringsförbud på nytt kan åläggas utan att ett mindre brott denna gång behöver "letas fram".

Vilka skäl kan då anföras till stöd för att brott görs till en förutsättning för näringsförbud? Såsom uttalats ovan torde näringsförbudet böra reserveras för mycket allvarliga förfaranden. Sådana borde, kan det hävdas, vara straffbelagda, och i den mån ett beteende inte är brottsligt kan detta tolkas som ett ställningstagande från lagstiftaren att beteendet är av "mindre allvarlig

karaktär". Häremot kan dock anföras vad som sagts ovan om att vissa icke-brottsliga beteenden ofta ter sig betydligt mera samhällsfarliga och skadliga än många brott samt att det inte är självklart att man ska ingripa mot alla sorters missförhållanden - även om de är allvarliga - just med kriminalisering.

En annan omständighet som kunde sägas tala för att brott görs till en förutsättning för näringsförbud har med rättssäkerhetsaspekterna att göra. Om brott utgör ett nödvändigt rekvisit för förbud får man en bestämd och lättillämpad yttersta gräns. Detta kan synas öka förutsebarheten när det gäller tillämpningen av bestämmelserna och därmed rättssäkerheten. Så länge man inte gör sig skyldig till brott löper man inte någon risk att råka ut för näringsförbud, men när man passerat denna gräns får man räkna med risken för förbud. Kravet på brott fungerar härigenom som en "ryssja". Endast de personer som "går in i ryssjan" blir föremål för vidare undersökning.

Argumentet att man bör ha "en yttersta gräns" för vilka förfaranden som kan medföra förbud blir dock inte mycket värt om även bagatellbrott ska medföra att "brottströskeln" passeras. Samtidigt kan man med en restriktivt formulerad lagtext och väl preciserade motivuttalanden uppställa krav som gör att det inte kommer i fråga med näringsförbud bortom en gräns som i själva verket är mycket mer restriktiv än brottsgränsen. Mot denna bakgrund utgör brottet som nödvändigt rekvisit knappast något adekvat skydd för rättssäkerheten. Denna måste ju nämligen ligga på en helt annan - och högre - nivå än som speglas av kravet på brott. För att ett krav på brott ska få någon påtaglig betydelse för rättssäkerheten torde man få kräva grova brott.

Det bör också påpekas att man inte alltid uppnår en tillfredsställande förutsebarhet genom att anknyta till brott, eftersom brottsrekvisiten ofta är otydliga och svårtolkade. Som ett exempel härpå kan nämnas 81 § uppbördslagen - underlåtenhet att inbetala innehållen källskatt - där särskilt rekvisitet "grov oaktsamhet" föranleder stora tillämpningssvårigheter. Härtill kommer att åtalspraxis ibland är mycket skiftande. Det nämnda uppbördsbrottet är ett bra exempel på detta. I själva verket finns det därför ofta en "praktisk brottsgräns" som är i viss mån flytande.

I resurshänseende är det en viss fördel om näringsförbudet knyts till brott. Då krävs det ofta ingen nämnvärd särskild utredning beträffande frågan om närings-

förbud. Polis och åklagare gör ändå en brottsutredning. Lämnar man helt området för brott, krävs det i princip särskilda utredningar angående näringsförbudsfrågan. Mot det sagda kan emellertid anföras, att näringsförbudsfrågan alltid fordrar extra utredningsresurser om det blir aktuellt att i sammanhanget syna sådana förfaranden som inte är brottsliga. Endast för det fall brotten är så betydande att de i sig kan ge näringsförbud är det anförda argumentet därför helt övertygande. Om det bara förekommit ett mindre brott, är polisutredningen avseende detta givetvis helt otillräcklig för frågan om näringsförbud.

Enligt kommitténs mening bör brott inte heller i fortsättningen utgöra en förutsättning för näringsförbud. De skäl som i det föregående anförts för en sådan ordning väger avsevärt tyngre än skälen däremot. Det avgörande skälet är helt enkelt, att det kan förekomma fall där enligt kommitténs mening näringsförbud är klart motiverat, fastän inget brott blivit begånget. I specialmotiveringen anges ett par sådana exempel (s. 399 f). Det bör dock betonas, att det för näringsförbud i dessa fall bör krävas mycket allvarliga åsidosättanden av centrala och väsentliga förpliktelser. Man bör dessutom inte ålägga näringsförbud, om inte andra tillgängliga vägar att komma till rätta med oegentligheterna först prövats. Näringsförbud bör således användas som en "sista utväg", när andra medel visat sig otillräckliga.

9.1.3 Utformningen av lagtexten

Vi har således kommit fram till att näringsförbud bör kunna meddelas utan att vare sig konkurs eller brottslig handling förekommit. Samtidigt bör emellertid förbud användas mycket sparsamt och efter restriktivt utformade bedömningsgrunder. Det bör tillgripas endast när det bedöms påkallat för att förebygga fortsatta skadeverkningar av allvarlig art eller för att komma till rätta med en person som ideligen nonchalerar de regler som gäller för näringsverksamhet.

Vid utformningen av lagtexten bör beaktas, att näringsförbud är en mycket allvarlig påföljd. Kraven på rimlig rättssäkerhet medför att lagtexten bör göras så klar som möjligt och även innehålla relativt detaljerade anvisningar för rättstillämpningen. En ren "generalklausul" om näringsförbud vid "visad olämplighet som näringsidkare" el.dyl. är uppenbarligen oacceptabel. Enligt kommitténs mening brister den nuvarande lagtexten främst däri, att rättstillämpningen lämnas åt

egna bedömningar så snart det kunnat konstateras att grova otillbörligheter mot borgenärerna eller andra grova åsidosättanden etc. förekommit. Det sägs att näringsförbud då "får" åläggas, men det sägs inget om vad som ska beaktas vid prövningen. På denna punkt är också motiven sparsamma. Erfarenheterna av hittillsvarande rättstillämpning visar dels att någon reell fakultativ prövning ofta inte äger rum, dels att skillnaderna i bedömning ofta är stora. Enligt kommitténs mening bör såväl lagtexten som motiven innehålla noggrannare anvisningar än som i dag är fallet.

I lagtexten bör som ett rekvisit för näringsförbud föreskrivas, att vederbörande grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Härigenom betonas, att näringsförbud inte kan utdelas efter en allmän lämplighetsprövning, utan att det fordras att allvarliga åsidosättanden förekommit. Det markeras också att åsidosättandena ska ha avsett de skyldigheter som åvilar näringsidkare. Brott eller andra åsidosättanden av annat slag ska därmed inte beaktas.

"Grovt åsidosatt" uppfattas möjligen inte som tillräckligt restriktivt. Man kan ganska snart finna att en näringsidkare åsidosatt sina skyldigheter "grovt". Detta får väl t.ex. sägas gälla den som under en hel månad inte haft någon bokföring. Ändå bör detta inte alls vara tillräckligt för näringsförbud. Kommittén har därför övervägt att föreslå ett rekvisit av ännu mera restriktiv karaktär. Bl.a. har uttrycken "synnerligen grovt åsidosatt" och "på ett grovt otillbörligt sätt åsidosatt" diskuterats. Dessa alternativ har dock avvisats. "Synnerligen grovt" har ansetts alltför restriktivt, medan "på ett grovt otillbörligt sätt" ger en enligt kommittén icke önskvärd förskjutning av tyngdpunkten i den bedömning som ska göras. Kommittén har inte kunnat finna något annat acceptabelt uttryck än "grovt åsidosatt". Att detta inte framstår som fullt så restriktivt som vore önskvärt kan emellertid inte anses utgöra någon alltför betydande brist. Den avgörande prövningen bör ju avse frågan om näringsförbud vid en samlad bedömning anses påkallat. Det bör vara möjligt att i lagtext och motiv precisera gränserna för detta rekvisit för att åstadkomma en önskvärt restriktiv tillämpning. Rekvisitet "grovt åsidosatt" kommer därmed att fungera som en första - ganska bred - port som måste passeras innan den slutgiltiga bedömningen tar vid. Det är alltså ett nödvändigt rekvisit för näringsförbud, men det är inte tillräckligt.

Kommittén har också övervägt om det i lagtexten borde krävas att vederbörande bedöms "olämplig" eller "uppen-

bart olämplig" som näringsidkare. Av olika skäl föreslås inte något sådant rekvisit. Syftet med näringsförbudssanktionen är inte att skilja de lämpliga från de olämpliga utan att för en tid få bort de personer som orsakar stora skador och de personer som vägrar att rätta sig efter "spelreglerna". Ett olämplighetsrekvisit kunde lätt missuppfattas på så sätt att vederbörandes kunnighet, omdöme, "affärssinne" etc. skulle bedömas. Detta är inte meningen. Vidare avser kommittén att föreslå att den nuvarande möjligheten att medge undantag från näringsförbudet behålls. Det kan då framstå som ologiskt att å ena sidan förklara en person olämplig som näringsidkare och å andra sidan ändå medge honom att driva viss begränsad näring.

Som tidigare sagts bör lagtexten inte innehålla rekvisit "på två olika nivåer" som är fallet i gällande lag. Det bör således inte finnas någon särregel om näringsförbud vid upprepade konkurser.

Kommittén har övervägt att i lagtexten ange olika typer av åsidosättanden, vilka skulle kunna medföra näringsförbud. Detta skulle till en del konkretisera lagtexten och innebära en viss ledning för rättstillämpningen. Kommittén har emellertid övergett tankarna på en sådan lagstiftningsmetod. Meningen är ju att alla åsidosättanden i näringsverksamhet ska kunna beaktas, och i de allra flesta fall som blir aktuella torde det ha förekommit oegentligheter av flera olika slag. Även om det i lagtexten uppräknas olika slag av åsidosättanden som kan ge näringsförbud, måste regeln därför under alla förhållanden innehålla en uppsamlingsregel av typ "näringsförbud får även åläggas den som eljest grovt åsidosatt ...". Under sådana förhållanden har kommittén ansett att den nämnda uppräkningen i lagtexten skulle ge mycket begränsad ledning och därmed onödigt tynga lagtexten.

Enligt kommitténs mening bör lagtexten alltså ange att näringsförbud får åläggas den som "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". Som ovan sagts bör emellertid därtill fogas, att näringsförbud ska bedömas påkallat. Detta kan visserligen sägas framgå av att det i lagtexten - som i dag är fallet - sägs att näringsförbud "får" åläggas. Prövningen är alltså fakultativ. Som ovan sagts har kommittén emellertid konstaterat, att domstolarna ofta tenderat att bortse från detta eller att i vart fall göra en ganska summarisk bedömning. När det befunnits att näringsidkaren grovt åsidosatt sina åligganden, har näringsförbud ofta ålagts utan närmare motivering. Detta är otillfredsställande, och det bör därför i lagtexten uttryckligen anges, att

näringsförbud ska befinnas påkallat för att det ska få meddelas.

Utifrån vilka utgångspunkter ska då näringsförbud bedömas påkallat? Vilka bedömningsgrunder ska här användas? Detta kan naturligtvis inte helt regleras i lagtexten. Denna bör dock innehålla vissa riktlinjer. Det bör anges att näringsförbud ska bedömas påkallat från allmän synpunkt. Avsikten är att härmed markera, att de allmänna rättspolitiska ändamål som ligger bakom regleringen ska fungera som en ram för bedömningen. Att näringsförbud eventuellt kan bedömas påkallat från någon enskilds synpunkt kan inte medföra att förbud ska åläggas.

Den närmare innebörden av uttrycket "från allmän synpunkt" behandlas i specialmotiveringen. Redan i lagtexten bör dock ges vissa ytterligare riktlinjer för tolkningen av detta relativt obestämda begrepp. Vi föreslår därför att det i ett särskilt stycke anges några omständigheter som särskilt bör beaktas vid prövningen.

Vilka förhållanden kan då anses särskilt väsentliga vid prövningen av om näringsförbud är påkallat? Här bör de rättspolitiska ändamålen komma i förgrunden. Näringsförbud syftar främst till att förebygga fortsatta skadeverkningar av allvarlig art samt till att utestänga den som visar konsekvent likgiltighet inför de normer som gäller för näringsverksamhet. Givetvis hör dessa båda syften nära samman med varann.

Med de rättspolitiska syftena för ögonen är det naturligt att man särskilt beaktar om den skada som vederbörande åstadkommit varit betydande. Riskerna kan då ofta anses avsevärda för att han även fortsättningsvis kommer att orsaka stora skador, om han tillåts driva verksamheten vidare.

Vidare är det naturligt att särskilt beakta om åsidosättandena skett systematiskt. Häri ligger att oegentligheterna upprepats efter en viss plan. Den närmare innebörden framgår av specialmotiveringen. Tanken är att komma åt just de personer som på ett konsekvent och mer eller mindre beräknande sätt i avsevärd grad åsidosätter spelreglerna.

Slutligen bör det, enligt kommitténs mening, anses särskilt försvårande om personen i fråga fortsätter med sina åsidosättanden även efter det att han fått en påtaglig varning. Vid den genomgång vi gjort av näringsförbudsdomar har vi funnit, att det i flera fall

funnits anledning anta, att vederbörande skulle ha bättrat sig om han fått en rejäl varning. Näringsförbudet synes således ha kommit, om inte som en blixt från klar himmel så i alla fall som en mycket obehaglig överraskning, som personen i fråga knappast tagit med i beräkningen vid sina åsidosättanden. Eftersom näringsförbud är en mycket allvarlig påföljd, finns det enligt kommitténs mening ofta anledning att ge vederbörande "ytterligare en chans".

Vi har övervägt om det borde utdelas en uttrycklig varning i särskild ordning, men vi har funnit nackdelarna med en sådan reglering avsevärda. Det kan under inga förhållanden vara en absolut förutsättning för näringsförbud att en särskild varning utdelats, och vi har funnit, att näringsidkaren själv mycket väl kan påläggas ansvaret för att han inte närmar sig "näringsförbudsgränsen". Han bör således själv kunna "känna sig varnad" i vissa fall, och någon uttrycklig varning bör därför inte anses behövlig. En påtaglig varning bör det härvid anses utgöra om han döms för brott i näringsverksamhet. Fortsätter åsidosättandena härefter, får näringsidkaren räkna med att han befinner sig inom det farliga området. Kommittén föreslår därför, att det i lagtexten sägs, att det ska särskilt beaktas, om åsidosättandena fortsätter sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet.

Kommittén har övervägt att i lagtexten också nämna andra myndighetsåtgärder, vilka på goda grunder kan böra fungera som varningar. I klarhetens intresse, och för att det är svårt att dra gränsen för vilka myndighetsåtgärder som i så fall borde särskilt beaktas, har kommittén dock stannat för att endast nämna brottmålsdomen. Detta hindrar givetvis inte att man vid en samlad bedömning tar hänsyn även till andra myndighetsåtgärder som vederbörande varit utsatt för. - I specialmotiveringen talas ytterligare om brottmålsdomens betydelse som varningssignal.

Kommittén föreslår alltså ett särskilt stycke där det sägs, att domstolen särskilt ska beakta dels om betydande skada uppkommit, dels om missförhållandena skett systematiskt och dels om de fortsatt efter det att vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet.

Det kan nämnas att vi övervägt, att i detta stycke också nämna den personliga vinning som vederbörande kan ha gjort. Att personen agerat för att skaffa sig själv och sin familj en förmögenhet är utan tvekan en omständighet att beakta. Det är typiskt sett mindre graverande om åsidosättandena skett exempelvis för att hålla

företaget på fötter. Vi har dock ansett det viktigt att de givna riktlinjerna bara innehåller de omständigheter som i särskilt hög grad bör beaktas, inte alla de omständigheter som över huvud taget bör vägas in. Dessutom kan sägas, att vinningen delvis bara är en annan sida av skadan och att det i ett systematiskt förfarande ofta ligger åtminstone ett syfte att erhålla vinning. I betydande mån finns därför den personliga vinningen redan täckt genom de angivna omständigheterna.

Kommittén har vidare allvarligt övervägt att i lagtexten uppställa ett krav på att personen i fråga ska ha en "dålig prognos", dvs. att det ska föreligga viss sannolikhet för att han fortsätter med sina oegentligheter. Syftet med bestämmelserna är ju främst att hindra framtida skador. Det kan därför synas rimligt att näringsförbud inte utdelas, om man inte har anledning utgå från att vederbörande kommer att fortsätta med sina åsidosättanden. Kommittén har ändå stannat för att inte uppställa något krav på "dålig prognos". Ett viktigt skäl är att svårigheterna skulle bli påtagliga att riktigt bedöma prognosen. Detta skulle gälla oavsett hur bevisbördan fördelades. En oproportionerligt stor del av processen skulle antagligen få ägnas åt frågan om vederbörande fick anses ha "tänkt om" eller ej. Härtill kommer att man i vissa fall måste anse det rimligt att näringsförbud åläggs, oavsett hurdan prognosen är. Det stämmer förmodligen med den allmänna rättsuppfattningen att den som under mycket lång tid nonchalerat bestämmelserna ska för en tid "visas av planen", helt bortsett från vad man kan förvänta sig av honom i fortsättningen. Slutligen torde det oftast redan av vad som förevarit framgå, att det finns en beaktansvärd risk för fortsatta missförhållanden. I praktiken torde prognosproblemet inte aktualiseras annat än i de fall då det inträffat särskilda omständigheter som gör att man har anledning att väcka frågan om vederbörande slutat med oegentligheterna.

Det bör alltså inte anges som ett särskilt rekvisit i lagtexten att det ska föreligga viss sannolikhet för att missförhållandena fortsätter. Som framgått är dock givetvis prognosen en omständighet att beakta. Mera härom i specialmotiveringen.

Frågan om vilka personer som ska falla under regleringen behandlas i följande avsnitt. Vi väljer där att utgå från begreppet "enskild näringsidkare" och att sedan i en följande paragraf ange vilka ytterligare kategorier som i detta sammanhang bör jämställas med enskilda näringsidkare.

Kommittén föreslår alltså en lagtext av följande lydelse.

> Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.
>
> Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet.

9.1.4 Förbud att idka näring under pågående konkurs

Det är enligt gällande rätt förbjudet för den som är försatt i konkurs att idka näring, 199 a § konkurslagen. Den som bryter mot förbudet ska, enligt 212 § 1 st., dömas till böter.

I avsnitt 3.2.1 har redogjorts för den närmare innebörden av den nu nämnda regeln om s.k. "konkurskarantän". Det framgår bl.a., att förbudet är av mera begränsat slag än ett näringsförbud enligt 199 b §. Om det är en enskild person som försätts i konkurs innebär konkurskarantänen i princip bara ett förbud mot enskild näringsverksamhet. Om det är en juridisk person som gått i konkurs, innebär regeln inget hinder för den juridiska personens företrädare att idka näring.

Man kan fråga sig om det finns anledning att behålla bestämmelsen i 199 a § med de nya regler som kommittén föreslår. Man kan också fråga sig om bestämmelsen i så fall bör stå kvar i konkurslagen eller överföras till den föreslagna lagen om näringsförbud. Vidare kan det ifrågasättas om regeln bör utvidgas på något sätt. Vad som närmast kommer i fråga är då ett automatiskt förbud för juridisk persons företrädare att idka näring under den tid då den juridiska personen är i konkurs. Förslag om en sådan utvidgning har framförts till kommittén.

I avsnitt 3.2.1 sades, att anledningen till regeln i 199 a § främst är den, att man vill skydda de personer som i okunnighet om konkursen annars skulle ingå avtal med gäldenären. Det är alltså gäldenärens naturligen mycket dåliga kreditvärde som ligger bakom regeln. Däremot grundas inte regeln på några överväganden av typen att konkursen i sig skulle innebära att gäldenären gjort sig skyldig till något oegentligt och därmed skulle vara olämplig som näringsidkare.

Ändamålen bakom regeln i 199 a § är således helt andra än de som ligger till grund för regeln i 199 b § och för de regler som kommittén föreslår. Det är helt klart att dessa bestämmelser inte onödiggör eller på annat sätt nämnvärt påverkar behovet av regeln i 199 a §. Vi föreslår därför att denna får stå kvar som i dag. Vi har inte anledning att föreslå någon ändring i dess lydelse. Detta betyder bl.a. att undantaget för grundlagsskyddad verksamhet föreslås bli kvar. Med tanke på att regeln har ett mycket starkt samband med konkursreglerna bör den stå kvar i konkurslagen. Också regeln om straff för överträdelse, 212 § 1 st., bör därmed behållas på sin nuvarande plats.

Finns det då anledning att utvidga förbudet till att gälla företrädare för sådana juridiska personer som gått i konkurs? En sådan reform skulle innebära ett mycket kraftigt ingrepp och en avsevärd utvidgning av området för automatiskt näringsförbud. Förbudet skulle stå klart i strid med de överväganden kommittén gjort angående förutsättningarna för näringsförbud. Det skulle slå blint, ofta mot personer som inte gjort sig skyldiga till något oegentligt över huvud taget. Det skulle också stå i strid med syftet bakom konkurskarantänsregeln. Det kan sålunda inte anses finnas något generellt behov av att skydda presumtiva motparter till den enskilde företrädaren. Denne kan ju i princip ha ett mycket gott kreditvärde trots konkursen. Ett automatiskt förbud för företrädare skulle också kunna slå hårt mot annan pågående verksamhet som vederbörande driver, kanske både lojalt och framgångsrikt.

Kommittén anser således inte att det finns skäl att föreslå någon utvidgning av nu diskuterat slag. Med andra ord förordar vi att nuvarande regler om "konkurskarantän", 199 a § och 212 § 1 st. konkurslagen, behålls helt oförändrade.

9.2 Personkretsen

Enligt de gällande bestämmelserna kan näringsförbud åläggas konkursgäldenär som är "enskild näringsidkare" (199 b § 1 st. konkurslagen). Om gäldenären är en juridisk person av visst närmare angivet slag får näringsförbud åläggas "den som företräder eller senare än två år innan konkursansökningen kom in har företrätt den juridiska personen antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter" (199 b § 2 st. konkurslagen). Genom att anknytningen till konkurs föreslås slopad i den nya lagen, måste personkretsen bestämmas på annat

sätt. Det kommer ju nämligen att sakna relevans om personen i fråga - eller den juridiska person han företräder - är gäldenär eller inte. Vi har funnit oss böra pröva förutsättningslöst om det även i övrigt bör ske några förändringar när det gäller sättet att bestämma den krets av personer som ska kunna åläggas förbud. Erfarenheterna av de gällande bestämmelserna visar också att det finns anledning att i vissa avseenden försöka att noggrannare precisera denna personkrets.

För undvikande av missförstånd bör redan här anmärkas, att en persons ställning givetvis inte i och för sig kan ha någon betydelse för frågan om näringsförbud är påkallat. Denna fråga avgörs helt med utgångspunkt från vad vederbörande faktiskt gjort sig skyldig till och berörs över huvud taget inte här. Avsikten i detta avsnitt är enbart att bestämma vilka personer som över huvud taget bör vara underkastade reglerna.

9.2.1 Allmänna utgångspunkter

För frågan om vilka personer som ska underkastas regleringen är det av väsentlig betydelse vilken omfattning förbudet får, dvs. hur mycket man förbjuds göra genom att man åläggs näringsförbud. Antag att förbudet medför att man utesluts från rätten att vara styrelseledamot i aktiebolag. Det kan då synas rimligt att alla styrelseledamöter i aktiebolag underkastas regleringen, dvs. löper risken att drabbas av näringsförbud på grund av oegentligheter för vilka de ansvarar. Om en viss kategori - här styrelseledamöter - anses utgöra en "riskgrupp", bör den i princip konsekvent behandlas som en sådan. Det synes därför ligga nära till hands att göra reglerna helt parallella. Detta skulle innebära att de personkategorier som kan drabbas av näringsförbud exakt motsvaras av de kategorier, vilka en person med näringsförbud inte kan tillhöra utan att bryta mot förbudet. En sådan parallellitet upprätthålls i huvudsak enligt de gällande bestämmelserna.

Uppenbarligen kunde en del vara vunnet med att behandla båda problemen - regleringens omfattning och förbudets utsträckning - i ett sammanhang. Övervägande praktiska skäl talar dock för att de hålls isär. Bland annat är det inte självklart att den ovannämnda parallelliteten ska upprätthållas. Kommittén tar därför upp frågan om förbudets utsträckning i ett senare avsnitt.

För den fråga som här ska behandlas - regleringens omfattning - är det emellertid av vikt att förbudets innebörd åtminstone i huvudsak är bestämd. Detta låter sig

göra utan ingående diskussion. Sålunda måste, enligt kommitténs mening, utgångspunkten vara att den som åläggs näringsförbud ska vara förbjuden att själv vara näringsidkare. Därjämte bör han vara förbjuden att ha en sådan ställning i ett företag att han kan anses jämställd med en näringsidkare och har i huvudsak de möjligheter att påverka företagets ledning som en självständig företagare har. Förbudet bör däremot inte innebära att den drabbade utesluts från all sådan verksamhet i ett företag som innebär en risk för att han begår nya brott. En sådan reglering skulle bli alltför ingripande och i alltför hög grad försvåra personens försörjningsmöjligheter.

Vilka personer bör då vara underkastade risken att drabbas av ett sådant förbud som nu sagts? Liksom tidigare bör givetvis den som är att anse som näringsidkare kunna drabbas av näringsförbud. Vidare bör, liksom enligt gällande reglering, vissa personer som inte är näringsidkare men som kan anses jämställda med sådana vara underkastade regleringen. Såväl näringsidkarbegreppet som kretsen av jämställda måste avgränsas. Det är önskvärt att avgränsningarna kan göras så klara och tydliga som möjligt. I viss mån bör härvid också beaktas den i föregående avsnitt framförda synpunkten att regleringen inte bör göras alltför vidsträckt, detta med hänsyn till att de resurser som står till buds för handläggning av näringsförbudsärenden och kontroll av meddelade förbud inte ansträngs mer än nödvändigt.

De som är att anse som näringsidkare ska alltså kunna träffas av näringsförbud. Vanliga arbetstagare ska däremot inte kunna drabbas. Ett viktigt problem är då gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare. Denna behandlas i det följande avsnittet. Man måste också ta ställning till vilken omfattning en rörelse ska ha för att utövaren ska anses som näringsidkare och vilken roll en person ska ha i ett företag för att klassificeras som näringsidkare. En särskild fråga är härvid om bulvaner kan anses vara näringsidkare. Dessa frågor tas upp i avsnitt 9.2.3. Samtliga nu nämnda frågor angående avgränsningen av näringsidkarbegreppet är av betydelse också för det ovan nämnda problemet angående näringsförbudets utsträckning. Detta tas upp i avsnitt 10.2 nedan. Där hänvisas i betydande utsträckning till den diskussion om avgränsningen av näringsidkarbegreppet som här förs.

Även vissa personer som med normal terminologi inte själva är att anse som näringsidkare men som agerar i näringsidkarens ställe, t.ex. vissa ställföreträdare för aktiebolag, ska kunna drabbas av förbud. Frågan om hur

man bör avgränsa denna krets personer, som enligt vad som uttalats kan anses jämställda med näringsidkare, tas upp i avsnitt 9.2.4. Härefter diskuteras om vissa yrkesgrupper bör undantas från regleringen. I avsnitten 9.2.6 och 9.2.7 behandlas frågan om näringsförbud ska kunna meddelas juridisk person samt frågan om vissa rådgivare till näringsidkare ska kunna åläggas förbud. Slutligen diskuteras om vissa närstående till den som åläggs förbud ibland borde "smittas" av förbudet.

I avsnitt 9.2.6 kommer kommittén till den slutsatsen att näringsförbud inte bör kunna åläggas juridiska personer som sådana. Endast enskilda personer ska alltså kunna drabbas av näringsförbud. Uttrycket "näringsidkare" används emellertid på både enskilda och juridiska personer. I lagen bör därför användas uttrycket "enskild näringsidkare". För att inte onödigt tynga framställningen används dock i den följande diskussionen genomgående det kortare uttrycket "näringsidkare". Därmed avses då i regel enskilda personer.

9.2.2 Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare

Ibland uppkommer frågan om den verksamhet som en person bedriver är av tillräckligt självständigt slag för att karakteriseras som näringsverksamhet. Antag till exempel att en snickare anlitas av en större byggfirma för att utföra vissa arbeten på ett bygge. Snickaren tillhandahåller själv sina verktyg och arbetar i huvudsak efter eget huvud men efter vissa direktiv från byggfirman. Han intar en mera självständig ställning än byggföretagets anställda men har betalt per timme och är kontrakterad för hela den tid under vilken bygget pågår. Ska snickaren anses som arbetstagare i förhållande till byggfirman eller som självständig företagare? Detta har enligt gällande reglering betydelse för frågan om han ska kunna åläggas näringsförbud för det fall han gör sig skyldig till betydande oegentligheter i sin verksamhet. Genom att anknytningen till begreppet näringsidkare behålls i kommitténs förslag får frågan betydelse även fortsättningsvis. Om snickaren är att anse som näringsidkare ska han kunna åläggas förbud, annars inte. Frågan är, som ovan framhållits, också av betydelse för hur omfattande meddelade näringsförbud blir. Ska den som ålagts näringsförbud kunna arbeta som snickaren i exemplet? Vi återkommer mera specifikt till denna fråga i avsnitt 10.2.1. För den rättsutredande genomgången kommer dock där att hänvisas till förevarande avsnitt.

I förarbetena till konkurslagens bestämmelser om näringsförbud berördes inte gränsdragningsproblemet (se prop. 1979/80:83 s. 27ff och s. 55f samt SOU 1979:13 s. 74f och s. 103f). I så gott som samtliga hittillsvarande mål om näringsförbud har det också saknat aktualitet. Det finns dock exempel på fall där det haft betydelse. Så väcktes talan om bl.a. näringsförbud mot en person, som sålt traktorer på provisionsbasis åt ett stort företag på annan ort.[2] Han åtalades samtidigt för bokföringsbrott. Han bestred detta åtal med hänvisning till att han uppfattat sig som anställd hos företaget. Talan om näringsförbud sade han sig varken kunna medge eller bestrida, eftersom han i vart fall sedermera erhållit anställning hos företaget och frågan om näringsförbud därför inte hade någon betydelse för honom. Frågan var alltså om han under tiden för det påstådda bokföringsbrottet varit att anse som näringsidkare, i vilket fall han också kunde åläggas näringsförbud. Han hade sålt ca tio traktorer per år och erhållit provision med 8 % vid "rena" affärer och 4 % vid inbytesaffärer. En del av provisionen utgjorde enligt avtalet ersättning för kostnader, bl.a. för bilresor. Vid affärsuppgörelser skrev han under en beställningssedel, varefter kontrakt skrevs mellan företaget och köparen. Själv undertecknade han aldrig något kontrakt. Han hade aldrig deklarerat för inkomst utan skönsmässigt påförts skatt. Företaget hade aldrig gjort några skatteavdrag på provisionerna. Detta hade man dock börjat med, sedan det tecknats ett normalt anställningsavtal. Tingsrätten, som i sin dom inte redovisade några ytterligare omständigheter av betydelse för bedömningen, fann att personen i fråga varit att anse som näringsidkare. Han dömdes därför för bokföringsbrott och ålades också näringsförbud.

Tingsrättens dom i det nämnda målet vann laga kraft, Det förekommer över huvud taget inte, såvitt känt, något avgörande från högre rätt där den här berörda frågan prövats i mål om näringsförbud. Det är därför av intresse att något studera andra rättsområden där motsvarande problem förekommer.

Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare har betydelse i en mängd olika sammanhang. Som exempel kan nämnas att bokföringslagen bestämmer de bokföringsskyldigas krets med utgångspunkt från begreppet näringsidkare. Detta begrepp har också betydelse i bland annat marknadsföringslagen och konsumentköp-

2 Enköpings tingsrätts dom 1982-09-16, DB 260.

lagen. I skattelagstiftningen talas i stället om rörelseidkare, vilket begrepp i princip motsvarar termen näringsidkare men är något mindre vidsträckt till sitt innehåll. Termen arbetstagare förekommer på olika håll i den arbetsrättsliga och den socialrättsliga lagstiftningen, bland annat i medbestämmandelagen, anställningsskyddslagen, semesterlagen och lagen om rätt till ledighet för vård av barn m.m. Den vedertagna definitionen av begreppet näringsidkare är "den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art". (Se härom exempelvis förarbetena till varumärkeslagen, prop. 1960:167 s. 39 och 48, och till marknadsföringslagen, prop. 1975/76:34 s. 126 och prop. 1970:57 s. 90.) Denna definition ger emellertid mycket begränsad ledning för gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare i enskilda fall. Det är för övrigt omöjligt att dra en gräns som är giltig en gång för alla på samtliga rättsområden där den är av betydelse. Ändamålen med de olika bestämmelserna är av mångskiftande slag, och en del förskjutningar i begreppens innebörd föranleds härav. Frågan om en person är att betrakta som arbetstagare enligt arbetsrättens regler får sålunda avgöras bland annat utifrån hänsynstaganden av social natur, medan sådana bedömningsgrunder saknar relevans när det gäller att avgöra exempelvis om en person i sitt förhållande till konsumenter ska anses som näringsidkare eller inte.

På det arbetsrättsliga och det socialrättsliga området har domstolarna många gånger haft att bestämma gränsen mellan arbetstagare och näringsidkare. Den metod som därvid använts har varit att man sökt göra en samlad bedömning utifrån alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Betydelsefullt har därvid bland annat varit om vederbörande haft att personligen utföra arbetet och om han faktiskt gjort detta eller anlitat medhjälpare. Vidare har det tillmätts vikt om åtagandet innefattat att personen ställt sin arbetskraft till förfogande för kontinuerligt uppkommande arbetsuppgifter samt om förhållandet mellan parterna varit av varaktig karaktär. Om personen varit förhindrad att samtidigt utföra liknande arbete av betydelse åt annan har detta talat för att betrakta honom som arbetstagare liksom om han varit underkastad bestämda direktiv eller närmare kontroll. Om han själv tillhandahållit maskiner, redskap eller råvaror för sitt arbete har detta talat för att se honom som näringsidkare. Detsamma gäller om han inte fått ersättning för sina direkta utlägg, exempelvis för resor, och om hans ekonomiska utbyte av arbetsprestationen är helt beroende av det ekonomiska resultatet av hans egen verksamhet. Om han å andra sidan fått ersättning i form av en åtminstone

delvis garanterad lön har detta talat för att han varit arbetstagare. Har han erhållit personligt tillstånd eller auktorisation av myndighet för sin verksamhet, eller fått egen firma registrerad, har också detta talat för att han varit näringsidkare. Även vissa andra omständigheter har i de enskilda fallen tillmätts betydelse, bland annat om personen i fråga tidigare haft en regelrätt anställning hos uppdragsgivaren. Om han, sedan denna formellt upphört, fortsatt att arbeta under i stort sett samma villkor, har han ofta även fortsättningsvis ansetts vara arbetstagare. Ytterligare en omständighet som ibland kan vara av betydelse är om vederbörande gentemot tredje man själv bär ansvaret för den prestation som han utfört eller om hans uppdragsgivare bär detta ansvar.[3]

Vid prövningen av vem som ska anses som näringsidkare enligt bestämmelserna om näringsförbud bör bedömningsgrunderna bli i huvudsak desamma som de nu nämnda. De uppräknade omständigheterna får därför betydelse även för frågan om näringsförbud kan åläggas. Ändamålen bakom näringsförbudsbestämmelserna är dock helt andra än dem som ligger till grund för arbets- och socialrättslig lagstiftning. Som ovan framhållits måste detta föranleda en del förskjutningar i gränsdragningen i vissa fall. Att en person i arbetsrättsligt hänseende anses som arbetstagare i förhållande till den från vilken han mottar sitt uppdrag bör inte kunna hindra att han kan åläggas näringsförbud, om han i sitt förhållande till andra kontrahenter och till myndigheterna intar en mycket självständig ställning. Det vore utan tvekan stötande om en person som har egen firma, är registrerad för B-skatt, redovisar för moms, sköter sin egen bokföring och har egna anställda, skulle vara immun mot reglerna om näringsförbud bara för att han enligt en arbetsrättslig bedömning anses vara arbetstagare. Följaktligen kan inte heller ett sådant förhållande som att en person arbetar under kollektivavtal i sig innebära att han automatiskt undgår bestämmelserna om näringsförbud. Det förekommer uppenbarligen sådana fall där en person visserligen kollektivavtalsmässigt betraktas som arbetstagare men ändå har en i hög grad oberoende ställning. Detta synes bl.a. gälla för vissa snickare.

---

3 Se bl.a. SOU 1961:57 s. 84 ff och SOU 1981:31 s. 64. Den tidigare viktiga gränsdragningen mellan arbetstagare och s.k. beroende uppdragstagare torde här sakna betydelse och berörs därför inte. - Gränsdragningen mellan arbetstagare och rörelseidkare i socialavgiftssammanhang behandlas för närvarande av socialavgiftsutredningen (S 1981:04).

Att gränsdragningen mellan arbetstagare och näringsidkare inte kan bli densamma som i social- och arbetsrätten är alltså klart. Det är dock givetvis en fördel om man kan undvika att laborera med en mängd olika bestämningar av näringsidkarbegreppet. Helst borde man därför, när det gäller frågan om näringsförbud, anknyta till någon närliggande, redan existerande bestämning. Det ligger därvid nära till hands att undersöka näringsidkarbegreppet enligt bokföringslagen.[4] Det kan ju nämligen förefalla naturligt att den, vars verksamhet är av sådant självständigt slag att han anses skyldig att föra bok, också bör anses ha en sådan ställning att han ska kunna drabbas av näringsförbud.

Hur bestäms då begreppet näringsidkare i bokföringslagen? Lagtexten innehåller inte någon precisering. I motiven[5] uttalas, att som näringsidkare ska anses "varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art". I övrigt är det svårt att i motiven hitta mera bestämd ledning. Auktoritativa rättsfall som preciserar innebörden i begreppet näringsidkare i bokföringslagen synes saknas.

Om man efterlyser en väl definierad avgränsning av näringsidkarbegreppet, är det alltså tämligen meningslöst att hänvisa till bokföringslagen. Det är inte heller fruktbart att anknyta till begreppet rörelseidkare i kommunalskattelagen. Även beträffande detta begrepp saknas en preciserad gränsdragning.[6] Inte heller i övrigt synes det i någon lag ha gjorts en sådan avgränsning att det finns anledning att ta den till utgångspunkt för prövningen i näringsförbudssammanhang.

Trots att man kan komma att röra sig med flera bestämningar av i princip samma begrepp, vilka kan komma att avvika marginellt från varandra, synes mot bakgrund av

---

4 Frågan om även jordbrukare och skogsbrukare, som inte omfattas av bokföringslagens bestämmelser, bör kunna åläggas näringsförbud behandlas i avsnitt 9.2.5 nedan.

5 Prop. 1975:104 (s. 203) hänvisar till SOU 1967:49, Förslag till lag om skyldighet att föra räkenskaper, m.m. (s. 26 ff). Här hänvisas vidare till SOU 1961:57, Sociallagstiftningen och de s.k. beroende uppdragstagarna (s. 84 ff).

6 Se bl.a. Grosskopf-Edvardsson, Inkomst- och förmögenhetsbeskattning, Del I, 1982, s. 84 f.

vad som sagts ovan det lämpligaste vara att här söka avgränsa näringsidkarbegreppet med utgångspunkt från de ändamål som ligger till grund för lagstiftningen om näringsförbud. Visserligen bör, som redan uttalats, i huvudsak samma bedömningsgrunder tillämpas som i social- och arbetsrättsliga sammanhang (se ovan s. 212). I gränsfall bör man dock fästa särskild vikt vid om verksamheten varit av så självständigt slag att vederbörande haft samma möjligheter som näringsidkare i övrigt att åsidosätta de regler som hör samman med drivande av näringsverksamhet. Om detta är fallet får det normalt anses stämma med regleringens ändamål att vederbörande kan drabbas av näringsförbud. Vid bedömningen måste det observeras, att förhållandena kan skifta högst avsevärt från bransch till bransch och att en omständighet som måste tillmätas stor betydelse i en viss bransch kan vara helt utan relevans i en annan.

Det sagda innebär att de åsidosättanden vederbörande gjort sig skyldig till i stor utsträckning kommer att tala för sig själva. Om de oegentligheter som förekommit har sådan anknytning till näringsverksamhet i allmänhet och är tillräckligt allvarliga för att i sig bedömas motivera ett näringsförbud, följer ofta redan därav att den person som är ansvarig för oegentligheterna haft en sådan ställning att han måste anses som näringsidkare. Man kan därför anta att den här behandlade gränsdragningen i praktiken ganska sällan kommer att vålla några större svårigheter såvitt gäller frågan om en person ska vara underkastad bestämmelserna eller inte. Detta bestyrks av erfarenheterna av den nu gällande regleringen. Gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare kan däremot få större praktisk betydelse för frågan om en person med näringsförbud ska anses ha brutit mot sitt förbud eller inte. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.2.1.

Det kan vara lämpligt att till sist återknyta till de två ovannämnda exemplen, fallet med snickaren och fallet med traktorförsäljaren.

Snickaren är alltså, enligt vad som ovan angetts, kontrakterad av byggföretaget för hela byggtiden och har betalt per timme. Han tillhandahåller själv sina verktyg och arbetar delvis men inte helt efter direktiv från byggfirman. Av det nu sagda kan inte avgöras om han bör anses som näringsidkare i nu aktuellt hänseende eller inte. Antag att det dock också framkommer att det utgått mervärdeskatt på ersättningen till snickaren, att denne uppträder under särskild firma och att han är registrerad för B-skatt. Han har då utåt uppträtt som näringsidkare och starka skäl talar för att han betrak-

tas som en sådan, även om han inte utför arbeten åt någon annan uppdragsgivare. Skatteförhållandena bör dock inte vara helt avgörande. Det bör finnas en möjlighet att visa att dessa är felaktiga. Om vederbörande i sin verksamhet har självständiga kontakter med leverantörer, kreditgivare och myndigheter talar dock detta med ytterligare styrka för att anse honom som näringsidkare. Detsamma är fallet om han har en eller flera anställda. Att han är medlem i fackförening och arbetar under kollektivavtal hindrar inte i och för sig att han betraktas som näringsidkare. - Antag i stället att snickaren inte uppträtt under särskild firma, att han har betalat A-skatt på sina inkomster och att hans verksamhet inneburit mycket begränsade egna kontakter med kreditgivare och leverantörer. Han bör då inte anses som näringsidkare, om inte andra omständigheter talar starkt härför. Sålunda kan han ändå böra anses som näringsidkare om han har en medhjälpare som han avlönar och ett flertal uppdrag.

Traktorförsäljaren sålde på provisionsbasis ca tio traktorer per år åt ett företag på annan ort. Han fick ersättning för direkta utgifter för sin verksamhet. Han undertecknade aldrig själv avtal med köpare. Han hade inte haft någon bokföring. Han hade aldrig deklarerat inkomst utan skönstaxerats. Företaget hade aldrig gjort skatteavdrag på provisionerna, något som man dock började med sedan det tecknats anställningsavtal. Även här är uppgifterna otillräckliga för att en säker bedömning ska kunna göras. Om personen sköter detta uppdrag som en bisyssla till ett normalt arbete, huvudsakligen från en telefon i hemmet och utan lager eller egen kapitalinsats, bör han knappast anses som näringsidkare. Om han däremot arbetar under egen firma, har ett särskilt försäljningsställe och ett mindre lager av traktorer samt viss egen marknadsföring, är han utan tvekan näringsidkare.

9.2.3 Avgränsningen i övrigt av näringsidkarbegreppet

Inte bara avgränsningen mot kategorin arbetstagare är av betydelse för att bestämma näringsidkarbegreppets innehåll. Ibland kan en person driva en viss verksamhet på ett så självständigt sätt att det är fullkomligt klart att han inte är att anse som arbetstagare. Ändå kan det vara tveksamt om han ska betraktas som näringsidkare. Man bör nämligen ställa vissa krav på verksamhetens omfång och varaktighet för att klassificera utövaren som näringsidkare. En person säljer till exempel bär på stadens torg. Är detta näringsverksamhet eller inte?

I motiven till konkurslagens bestämmelser om näringsförbud berördes inte det nu diskuterade problemet. Såvitt kommittén känner till har det inte heller ställts på sin spets i rättspraxis. Detta är en god indikation på att det knappast har någon praktisk betydelse, vilket är helt naturligt. Om en persons verksamhet är så begränsad att det är tveksamt om den ens kan klassificeras som näringsverksamhet, är det givet att det ytterst sällan kan finnas anledning att aktualisera ett näringsförbud. Ändå bör några ord sägas om gränsdragningen. Denna är också av större betydelse när det gäller frågan om vad en person med näringsförbud ska vara tillåten att sysselsätta sig med.

Även när det gäller detta problem finns paralleller på andra rättsområden, t.ex. i bokföringslagen, konsumentköplagen och marknadsföringslagen. I skattelagstiftningen finns en motsvarighet i avgränsningen av begreppet rörelse. På de nämnda områdena har frågan större praktisk betydelse än när det gäller näringsförbud, och en viss ledning kan också hämtas för avgränsningen. I förarbetena till bokföringslagen (SOU 1973:57 s. 77 med hänvisning till SOU 1967:49 s. 26 samt vidarehänvisning till ett förslag från 1912) gjordes sålunda ett uttalande till precisering av kravet på verksamhetens varaktighet. Verksamheten ska, enligt detta uttalande, inte gå ut på en enstaka affär utan på en serie affärshändelser. Den måste avse en rörelse efter en viss plan, oavsett om rörelsen är avsedd att räcka längre eller kortare tid. "Sålunda föreligger yrkesmässig verksamhet", uttalades det, "även i sådana fall som hållande av restaurant under en utställning, salustånd under en marknad, en fältmanöver eller annan dylik till tiden begränsad företeelse."

Den precisering som sålunda gjordes i bokföringslagens motiv synes väl kunna tillämpas även i näringsförbudssammanhang. Den kan därvid användas både när det gäller kravet på visst omfång och kravet på varaktighet. Den ovannämnde bärförsäljaren är därmed inte att anse som näringsidkare så länge han begränsar sin verksamhet till ett fåtal försäljningstillfällen. Att ytterligare söka precisera innebörden bör här inte komma i fråga med hänsyn till frågans ringa praktiska betydelse. Som nämnt får problemet större vikt när det gäller att avgöra om en person ska anses ha brutit mot ett honom ålagt näringsförbud. Vi återkommer härtill i avsnitt 10.2.2.

Behöver det finnas ett syfte att erhålla vinst för att näringsverksamhet ska anses föreligga? Något krav på vinstsyfte finns inte när det gäller bokföringslagens

näringsidkarbegrepp (prop. 1975:104 s. 204). Inte heller i andra sammanhang uppställs något sådant krav. Som exempel kan nämnas marknadsföringslagen och varumärkeslagen (prop. 1975/76:34 s. 126, prop. 1970:57 s. 90 samt prop. 1960:167 s. 39 och s. 48).

Enligt kommitténs mening saknas det även när det gäller näringsförbud anledning att fästa avgörande vikt vid om vinstsyfte föreligger. Den som bedriver verksamheten har ju i princip samma möjligheter att använda den för oegentligheter, oavsett om han driver den för att erhålla vinst eller inte. Ett exempel på verksamhet utan vinstsyfte är en rörelse som drivs med enda syfte att fungera som kuliss för olaglig verksamhet av något slag. En restaurang, exempelvis, kan således fungera som täckmantel för narkotikaaffärer eller häleriverksamhet. Även om inget vinstsyfte finns med restaurangverksamheten som sådan, bör den som driver rörelsen vara underkastad näringsförbudsbestämmelserna. Vinstsyfte bör alltså inte vara någon förutsättning för att näringsverksamhet ska anses föreligga i detta sammanhang. I praktiken lär man dock kunna utgå från att det blir ovanligt med näringsförbud för personer som idkat verksamhet utan syfte att erhålla vinst.

En annan viktig fråga är vem av flera personer som ska anses som näringsidkare i det fall flera är verksamma i rörelsen. Ett exempel: En man och hans hustru har en klädesaffär i vilken båda arbetar. I handelsregistret är verksamheten upptagen som enskild firma och hustrun står som innehavare. Båda har sin försörjning av rörelsen. Mannen är den som utövar mest inflytande över verksamhetens gång. Ska båda anses som näringsidkare eller bara en av dem och i så fall vem?

I gällande lagstiftning om näringsförbud används begreppet näringsidkare på den som driver verksamhet i enskild firma. Om verksamheten bedrivs i en juridisk person är det den juridiska personen som ses som näringsidkare. På företrädare för juridiska personer används inte denna beteckning. De kan dock åläggas näringsförbud genom att bestämmelserna uttryckligen gjorts tillämpliga även på företrädare. Frågan om vilka företrädare som borde kunna drabbas av förbud behandlades relativt utförligt i motiven och tas här upp i nästa avsnitt. Däremot diskuterades inte det nu berörda problemet; vilken eller vilka personer i en enskild firma ska ses som näringsidkare?

Denna frågas praktiska betydelse är givetvis beroende av i vad mån även andra än näringsidkare kan åläggas näringsförbud. Detta spörsmål tas upp i avsnitt 9.2.4.

Kommittén kommer där fram till slutsatsen att alla som "faktiskt handhar ledningen" i företag ska kunna drabbas av förbud. Detta betyder att näringsidkarbegreppets exakta avgränsning i det nu behandlade avseendet blir av mindre praktisk betydelse. Ibland är den dock väsentlig inte bara principiellt utan också praktiskt.

Den första frågan man bör ta ställning till är: Kan man över huvud taget tala om flera näringsidkare i en enskild firma? Här måste då först sägas några ord om när ett bolag anses uppkomma.[7] I princip föreligger ett handelsbolag när två eller flera personer har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag (1 § lagen om handelsbolag och enkla bolag). Något formkrav för avtalet finns inte. Det kan alltså slutas muntligt och även underförstått. Ett handelsbolag ska registreras som sådant i handelsregistret, men bolaget uppkommer redan genom avtalet. Även om en av bolagsmännen äger alla tillgångar i verksamheten kan handelsbolag föreligga, om verksamheten drivs med ett för deltagarna gemensamt ändamål. Detta ändamål är normalt att åstadkomma en vinst som ska delas mellan bolagsmännen på visst sätt. Ibland talar man om tysta bolag. Ett sådant anses föreligga om en person i en annan persons rörelse insätter ett kapital under villkor att han efter viss grund ska ta del i vinst eller förlust. Osäkerhet råder i någon mån när det gäller den rättsliga behandlingen av tysta bolag, bl.a. angående den "tyste" bolagsmannens eventuella förpliktelser mot tredje man.

Ibland kan det vara tveksamt om ett bolag över huvud taget kommit till stånd, exempelvis om en person till en annans rörelse tillskjutit pengar mot löfte om dels viss ränta dels viss del i vinsten. Det avgörande för om ett bolag ska anses ha uppkommit anses här vara hur väsentlig vinstandelsrätten är i sammanhanget. Också om en person är verksam i ett företag och uppbär betalning dels i form av lön, dels i form av viss andel i vinsten, kan det ibland vara tveksamt om ett bolagsavtal ska anses föreligga.

Som framgått av det sagda kan det ibland, även om ett företag utåt uppträder under enskild firma, vara fråga om ett handelsbolag. Det är då i princip bolaget som är näringsidkare, medan de fysiska personerna är företrädare för bolaget. Det har också framgått att det ibland kan krävas komplicerade bedömningar för att avgöra om det är fråga om en enskild firma eller ett

7 Se härom Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, 1983, s. 50 ff.

handelsbolag. Det bör dock inte vara nödvändigt för domstolarna att avgöra vilken företagsform det rör sig om. Företagsformen måste i princip vara likgiltig för frågan om näringsförbud. Avgörande för om en person ska vara underkastad regleringen måste vara vilken ställning han faktiskt intagit i företaget. Om han därvid är att anse som näringsidkare i enskild firma eller som företrädare för handelsbolag bör inte spela någon roll.

Enligt kommitténs mening bör det inte möta något hinder att i vissa fall anse flera personer vara näringsidkare i en enskild firma. Ett sådant synsätt framstår ofta som naturligt om en person utåt ansvarar för firman, medan en annan är den som i realiteten driver rörelsen. I det nyss nämnda fallet med hustrun som innehavare av en klädesaffär och mannen som den främsta drivande kraften bör således båda ses som näringsidkare. Huruvida i själva verket ett handelsbolag föreligger måste anses betydelselöst och behöver inte prövas av domstolen. Den som utåt ansvarar för en enskild firma bör således i princip få finna sig i att betraktas som näringsidkare med vad därtill följer. Särskilt naturligt är detta om vederbörande - som i exemplet - har sin bärgning av rörelsen och/eller är verksam i den. Men också den som inte har det formella ansvaret bör anses som näringsidkare, om det står klart att han har ett ägarintresse i rörelsen. Ett sådant intresse får nästan alltid antas finnas, om två närstående personer driver en verksamhet tillsammans och ingendera av dem ens formellt anställt den andre i rörelsen.

Domstolarnas praxis synes stå i god konsekvens med det nu förespråkade synsättet. I ett mål om bl.a. näringsförbud hade två makar drivit två städfirmor.[8] Hustrun var registrerad för båda firmorna. Hon deltog, enligt vad som uppgavs, sporadiskt i städarbetet men inte alls i företagens skötsel. Mannen förklarade, att det i realiteten var han som drev verksamheten i båda företagen. Tingsrätten dömde båda för bokföringsbrott, mannen till fängelse i sex månader och hustrun till villkorlig dom och böter. Båda ålades näringsförbud för en tid av tre år. Hustrun ansågs ha varit näringsidkare, enär hon "medverkat genom att låna sitt namn till firmaregistrering, själv deltaga i rörelsens verksamhet och tillsammans med maken ha sin bärgning av rörelseresultatet". Beträffande mannen uttalades bara att det ansågs klarlagt att han drivit näringsverksamhet. Hovrätten fastställde domen.

8 Göta hovrätts, avd. 4, dom 1983-02-17, DB 78.

Utgången i detta mål får anses stämma väl med den allmänna uppfattningen om näringsidkarbegreppets innehåll. Den stämmer alltså också med den ovan uttalade uppfattningen. Om det hade träffats ett avtal enligt vilket mannen hade anställts av hustrun för att sköta företagen kunde bedömningen dock ha blivit mera tveksam. En person som är anställd i en rörelse, som ägs och formellt leds av en närstående, ska sålunda inte betraktas som näringsidkare bara för att han i och för sig kan ha ett starkt ekonomiskt intresse av verksamheten. Detta gäller även om han har ett stort inflytande i företaget. Om anställningsavtalet i själva verket är en skenkonstruktion hindrar det emellertid givetvis inte att "den anställde" betraktas som näringsidkare.

Vi har alltså konstaterat att det bör vara möjligt att anse flera personer vara näringsidkare i en och samma enskilda firma. Vi har också slagit fast att den som formellt svarar för rörelsen bör anses vara näringsidkare, i vart fall om vederbörande har sin bärgning av rörelsen eller är verksam i densamma på något sätt. En annan sak är givetvis om han faktiskt kommer att kunna åläggas näringsförbud på grund av eventuella oegentligheter i rörelsen. Vidare har uttalats, att också den som - utan att ha det formella ansvaret - har ett ägarintresse i rörelsen bör anses vara näringsidkare. Betydelse av kriteriet "ägarintresse" är dock inte helt klar utan bör diskuteras något.

Den ska anses ha ett "ägarintresse" som "äger verksamheten". Detta är normalt liktydigt med att vederbörande äger företagets tillgångar och har ett primärt resultatintresse av verksamheten. Ibland ägs dock huvuddelen av tillgångarna av någon annan än den som uppbär vinst och ansvarar för förlust, exempelvis av ett leasingföretag. I ett sådant fall ska tillgångarnas ägare inte anses ha ett ägarintresse i den mening som här avses. I stället är det den som "äger resultatet", d.v.s. har den omedelbara rätten till avkastningen, som har ägarintresset. Avgörande är alltså vem som i första hand har rätt till det netto som frambringas i verksamheten. Det synes stämma väl med normalt språkbruk att kalla denne "ägare av verksamheten". Om flera personer har ett resultatintresse är det som ovan sagts ofta fråga om ett bolag. Reglerna om näringsförbud för juridiska personers företrädare ska då tillämpas. Om den enes resultatintresse är i avsevärd grad underordnat den andres, kan man dock knappast tala om ett bolag. Man bör då inte heller kunna anse "den underordnade" ha ett ägarintresse. Han är då inte heller näringsidkare, om han inte ska anses som sådan på grund av sin formella ställning i firman.

En mängd specialfall som komplicerar bilden kunde nämnas. Ett exempel är att ett barn fått som gåva hela den framtida vinst som kan uppkomma i ett företag. Då har barnet det fulla resultatintresset men bör antagligen ändå inte anses som näringsidkare. Framställning bör här inte tyngas ytterligare med en rad möjliga och omöjliga specialfall. Dessa får - i den mån de över huvud taget kommer upp till prövning - överlämnas åt rättstillämpningen.

Den som förestår en enskild firma på så sätt att han sköter om den löpande verksamheten bör inte anses som näringsidkare enbart på grund härav. Frågan om en sådan person ändå bör kunna åläggas näringsförbud, eftersom han i stor utsträckning kan jämställas med näringsidkare, behandlas i det följande avsnittet. Att han enligt gällande reglering inte är underkastad bestämmelserna om näringsförbud torde vara klart.

Den nu behandlade frågan är av minst lika stor betydelse när det gäller att avgöra om en person ska anses ha brutit mot ett honom ålagt näringsförbud. När det gäller detta problem finns ett rättsfall som just avsåg frågan om vem av flera personer i ett företag som skulle ses som näringsidkare. Kommittén återkommer till detta rättsfall när frågan behandlas i avsnitt 10.2.2.

En särskild fråga är om bulvaner bör anses som näringsidkare och vara underkastade reglerna om näringsförbud. Det förekommer att en person formellt uppträder som näringsidkare utan att i realiteten ha något med verksamheten att göra. Han agerar som bulvan för en annan person, huvudmannen, som är den verklige företagsledaren. Skälen för ett sådant arrangemang kan vara flera, exempelvis att huvudmannen inte kan erhålla ett tillstånd som fordras för verksamheten i fråga. Bulvaner behandlas utförligt i annat sammanhang. Problemet är då närmast hur man ska kunna hindra att personer som fått näringsförbud agerar genom bulvaner. Här är i stället frågan om näringsförbud ska kunna drabba den som av någon anledning själv uppträder som bulvan.

Bulvanproblematiken har behandlats av regeringens speciella kommission mot ekonomisk brottslighet. Kommissionen har föreslagit (SOU 1983:46) vissa lagstiftningsåtgärder mot bulvaner. Den här berörda frågan, om bulvaner ska kunna åläggas näringsförbud, behandlas dock inte.

Bulvaner kan naturligtvis inte anses idka näring i egentlig mening. I vart fall gäller detta den typ av bulvaner som bara lånar ut sitt namn och inte över

huvud taget är verksamma i rörelsen. Även den som på ett begränsat sätt deltar i rörelsen kan dock karakteriseras som bulvan. Avgränsningen av begreppet är inte klar. Sålunda kan hustrun i rättsfallet ovan sägas ha agerat som bulvan för sin man genom att hon formellt stod för rörelsen utan att vara den som verkligen ledde den. Hon ansågs ändå av domstolarna ha varit näringsidkare genom att hon delvis tog del i verksamheten och även hade sin bärgning av den. Hade hon inte vare sig arbetat i rörelsen eller haft ekonomiskt intresse av den, hade man inte kunnat anse att hon idkat näring i vanlig mening. Frågan är då om man ändå bort betrakta henne som näringsidkare. Bör sådana personer som uppträder som bulvaner för näringsidkare generellt underkastas reglerna om näringsförbud?

Den som ställer upp som bulvan och inför myndigheter och andra framstår som den egentlige näringsidkaren ådrar sig härigenom vissa förpliktelser. Han torde vara ansvarig för att bokföringsskyldigheten följs. Med stor säkerhet hålls han också ansvarig exempelvis för att deklarationer för beskattning inges, för att skatter och avgifter inbetalas och för att regler om arbetsmiljö följs. Bulvanen kan således i princip inte komma undan de skyldigheter som åvilar näringsidkaren genom att hänvisa till att han inte varit den egentlige företagsledaren. Enligt kommitténs mening talar det mesta för att denna princip tillämpas även i mål om näringsförbud. Det ligger således nära till hands att den som lånar ut sitt namn som bulvan också får löpa de risker som är förenade med att han kan anses som näringsidkare. Är han genom underlåtenhet att övervaka rörelsen ansvarig för oegentligheter i avsevärd omfattning, bör det vara möjligt att ålägga honom näringsförbud. En sådan regel kan i någon mån förväntas stävja bruket av bulvaner. En reglering enligt vilken endast den verklige näringsidkaren kan åläggas näringsförbud medför å sin sida stora svårigheter. Det blir besvärligt att avgränsa bulvanbegreppet, och bevisproblemen blir avsevärda. Dessutom skulle en sådan reglering innebära ett slags skyddande av bulvanen som denne inte gjort sig förtjänt utav.

Enligt kommittens mening bör alltså den som utåt framstår som näringsidkare betraktas som en sådan, även om han i själva verket bara är bulvan. Som ovan sagts (s. 218) är flera företag som utåt uppträder som enskilda firmor i själva verket handelsbolag. Att detta aldrig bör ha någon betydelse för prövningen i näringsförbudsfrågan har också sagts. För enkelhets skull bör man här generellt betrakta den som formellt företräder en enskild firma som näringsidkare, alltså även om

företaget i själva verket är ett handelsbolag och bolaget då är den egentlige näringsidkaren.

Kommittén menar således att bulvaner bör anses som näringsidkare vid tillämpning av näringsförbudsbestämmelserna. En annan sak är förstås om bulvanen gjort sig skyldig till oegentligheter i en sådan omfattning att det är påkallat med näringsförbud. Härvid ska beaktas att användandet av bulvaner kommit att utgöra ett besvärande problem och att det finns all anledning att utforma regelsystemet så att bulvankonstruktioner försvåras. Ett sätt att åstadkomma detta är att ingripa med näringsförbud mot de personer som uppträder som bulvaner för näringsidkare. Härigenom åstadkommer man dels en viss avskräckande effekt, dels att vissa personer som mer eller mindre yrkesmässigt uppträder som bulvaner inte kan användas som sådana sedan de ålagts näringsförbud. Kommittén kan inte se några allvarliga betänkligheter mot att bulvaner åläggs näringsförbud. Det bör dock inte räcka för näringsförbud att någon uppträtt som bulvan i något enstaka företag. Händer det i upprepade sammanhang bör dock näringsförbud komma i fråga. Även om det bara rört sig om ett enstaka tillfälle kan förbud ibland böra bli aktuellt för bulvanen. Om det förekommit allvarliga missförhållanden kan näringsförbud bedömas motiverat, om bulvanen bort förstå vad som förekommit. Det förhållandet att han agerat som bulvan bör härvid vid den samlade bedömningen i sig ses som en illojalitet av betydelse. Också när det gäller bulvaner ska emellertid de grundläggande förutsättningarna för näringsförbud naturligtvis tillämpas.

I lagtexten bör för tydlighetens skull anmärkas, att den som uppträder som bulvan för en näringsidkare omfattas av regleringen och ska anses som näringsidkare.

9.2.4 Jämställda med näringsidkare

I de båda föregående avsnitten har begreppet näringsidkare preciserats. I detta avsnitt ska behandlas frågan om vilka personer som, trots att de inte är att anse som näringsidkare, ändå bör kunna bli föremål för näringsförbud. Att det är fråga om idkande av självständig näringsverksamhet ifrågasätts inte här. I stället blir här problemet att försöka precisera vilken ställning en person ska inta i ett självständigt företag för att näringsförbudsreglerna ska kunna bli tillämpliga på honom. Problemet är starkt besläktat med den sist behandlade frågan i föregående avsnitt; vilken roll ska en person inta i en enskild näringsverksamhet för att själv anses som näringsidkare. Här behandlas

dock, som tidigare sagts, endast de personer som inte själva är att anse som näringsidkare.

Det bör betonas att det problem som här ska behandlas är mera av teoretisk än av praktisk art. I praktiken kommer de åsidosättanden som förekommit i ett företag oftast att tala för sig själva. Om en person bär ansvaret för oegentligheter i sådan omfattning att dessa i sig anses motivera ett näringsförbud, bör man oftast också kunna dra slutsatsen att han ska anses som näringsidkare eller jämställd med näringsidkare. Den centrala frågan vid prövningen bör vara om näringsförbud är påkallat. Vederbörandes ställning i företaget blir belyst vid denna prövning. Bestämmelserna bör därför inte utformas på ett sätt som medför att frågan om en person över huvud taget är underkastad regleringen kommer i förgrunden. Detta talar för att regeln ges en förhållandevis vid utformning.

Problemet vilka personer som ska anses jämställda med näringsidkare har också betydelse för frågan om en viss syssla innebär brott mot ett ålagt näringsförbud. På s. 208 ovan uttalades ju att den allmänna utgångspunkten bör vara att ett näringsförbud ska innebära förbud mot att vara näringsidkare samt mot att i ett företag inneha en sådan position som kan anses jämställbar med näringsidkarens. Frågan om när brott mot näringsförbud ska anses föreligga inrymmer krav på delvis andra överväganden än dem som aktualiseras i förevarande avsnitt, och problemet vilka som ska anses jämställda med näringsidkare har därför stor praktisk betydelse. Kommittén återkommer till denna diskussion i avsnitt 10.3 nedan.

Enligt de nu gällande bestämmelserna kan näringsförbud meddelas den som företräder en juridisk person, antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av den juridiska personens angelägenheter. En förutsättning är att den juridiska personen är konkursgäldenär. Vederbörande ska ha företrätt den juridiska personen senare än två år innan konkursansökningen kom in. Inte alla juridiska personer inbegrips utan endast aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och sådana ideella föreningar eller stiftelser som drivit näringsverksamhet varmed följer bokföringsplikt enligt bokföringslagen.

I motiven till den nämnda bestämmelsen anfördes, att frågan vem som ska meddelas förbud får avgöras med utgångspunkt i de faktiska förhållandena. Regleringen är tillämplig, sades det, på den som har haft det reella inflytandet och beslutanderätten över verksamheten.

Såväl den som faktiskt har utövat de befogenheter som tillkommer företagsledningen - ehuru utan att formellt ha varit ställföreträdare - som den som utåt har ansvaret för driften kan enligt motiven träffas av förbud med anledning av en och samma konkurs.[9]

Vissa personer som handlat i en juridisk persons ställe är alltså underkastade reglerna om näringsförbud. Som sagts i föregående avsnitt är reglerna däremot inte tillämpliga på sådana personer som företräder en fysisk person som idkar näring. Om en person, A, innehar en tobakshandel och anställer en person, B, för att föreståå denna, kan B inte drabbas av näringsförbud oavsett vad han gör sig skyldig till. Detta gäller även om A helt överlämnat ansvaret för affären till B och själv bara deltar med kapitalet, med vilket följer de ekonomiska riskerna av verksamheten liksom vinstchanserna. Möjligheten av att meddela en person som B näringsförbud berördes inte i förarbetena.

Domstolar har flera gånger haft att ta ställning till frågan om den mot vilken talan om näringsförbud väckts haft ett sådant inflytande över näringsverksamheten i fråga att reglerna om näringsförbud kan tillämpas på honom. Ett fall kan här tas som exempel:[10] Ett aktiebolag, A, som bland annat ägnade sig åt exploatering av fjälltomter, och som gick i konkurs, ägdes av ett annat aktiebolag, B. Den person mot vilken talan om näringsförbud väcktes, C, hade formellt inget inflytande i A-bolaget, vare sig som ägare eller ställföreträdare. I B-bolaget var han firmatecknare, dock utan att äga några aktier eller formellt bekläda någon annan position i bolaget. Hans samboende och hennes barn ägde alla aktierna. Enligt vittnesmål från de anställda i A-bolaget var det C som bestämde över deras arbete. Verkställande direktören sade sig inte ha haft full kontroll över verksamheten och i realiteten inte fungerat som VD. C hade gjort fastighetsaffärer för A-bolaget på egen hand och även fattat vissa strategiska beslut som gällde bolaget. Tingsrätten fann genom vittnesmålen utrett att C faktiskt handhaft ledningen av A-bolaget och att han kunde åläggas näringsförbud. Hovrätten instämde i denna bedömning, som också synes ha varit helt i enlighet med lagstiftarens intentioner. Även enligt kommittén bör en person som C vara underkastad reglerna om näringsförbud.

---

9 Prop. 1979/80:83 s. 56 och SOU 1979:13 s. 104.

10 Svea hovrätts, avd 9, dom 1982-09-28, DB 128.

Frågan är då om den gällande avgränsningen är i allo lämplig. Bör kanske ytterligare någon kategori underkastas näringsförbudsregleringen? Bör någon kategori som idag kan få näringsförbud undantas? Finns det någon anledning i övrigt att ändra utformningen av regeln?

Enligt kommitténs uppfattning måste det anses vara en klar principiell brist hos den gällande lagen att företagsformen kan vara avgörande för om en person ska kunna drabbas av näringsförbud eller inte. En företrädare för en enskild firma kan - om han inte själv är näringsidkare - inte åläggas näringsförbud, även om han gjort sig skyldig till precis samma olagligheter som skulle ge näringsförbud för den som i ett aktiebolag intagit exakt samma ställning. Enligt kommitténs uppfattning bör utgångspunkten vara att reglerna ska vara neutrala i den meningen att företagsformen ska sakna betydelse. Det bör vara vederbörandes faktiska ställning i företaget och vad han gjort sig skyldig till som ska vara avgörande. Endast om det skulle finnas någon betydelsefull principiell skillnad i övrigt i rättsreglernas syn på det ansvar som företrädarna åläggs för försummelser i företaget, kan det vara motiverat att behandla de skilda företagsformerna olika. Som till en del kommer att framgå av nedanstående redogörelse finns det emellertid inte någon sådan betydelsefull principiell skillnad.

En annan brist i den nu gällande regleringen avser det sätt på vilket bestämmelsen om företrädaransvar är formulerad. Det talas om personer som företrätt den juridiska personen "antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter". Här har emellertid skett en sammanblandning av företrädarskapet utåt och den roll som vederbörande spelar internt inom företaget. Ordet företrädare brukar normalt syfta på relationerna utåt. Att säga att man företräder den juridiska personen "genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter" synes därför vara något oegentligt. Även om lagtexten knappast föranleder några missuppfattningar, bör enligt kommitténs mening ordalydelsen ändras.

Det finns alltså anledning att justera den i dag gällande lagtextens bestämning av vilka personer som ska anses "jämställda med näringsidkare". Anknytningen till konkurs bör, som framgått av det föregående, släppas. Olika företagsformer bör behandlas neutralt. Slutligen bör lagtexten formuleras så att den nyss nämnda sammanblandningen mellan inre och yttre befogenheter försvinner.

Hur bör man då precisera vilka företrädare som ska vara underkastade reglerna om näringsförbud? En naturlig utgångspunkt synes vara de straffrättsliga ansvarsreglerna. Det ligger nära till hands att den som bär det straffrättsliga ansvaret för oegentligheter i ett företag också anses ha en sådan ställning att han ska kunna drabbas av näringsförbud. Här ska nu därför först göras en kort genomgång av de straffrättsliga principerna.[11] Därefter diskuteras hur dessa påverkar bedömningen av vilka som ska kunna åläggas näringsförbud. Slutligen följer kommitténs samlade överväganden om hur bestämmelsen bör utformas.

När det gäller principerna för fördelning av straffrättsligt ansvar mellan olika företrädare för ett företag bör man till att börja med skilja på brott enligt brottsbalken och brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser. Beträffande brottsbalksbrotten, med vilka här får jämställas brott enligt skattebrottslagen, gäller i princip inga särskilda regler i företag. Straff ska åläggas den person på vilken samtliga brottsrekvisit stämmer in. Någon annan kan inte straffas. Vederbörandes ställning i företaget är således i princip ointressant. Den som fifflat med bokföringen ska dömas för bokföringsbrott, även om han inte är en av de ledande i företaget. Likaså ska en försäljare som vilselett en kund i samband med utbjudande av en produkt dömas för bedrägeri, om hans företag fått vinning och kunden skada av förfarandet. Andra personer i företaget, vilka inte deltagit i det brottsliga beteendet, drabbas inte av straffansvar, även om de intar en ledande ställning. Har de på något sätt deltagit i eller haft kännedom om brottet, bedöms deras handlade enligt reglerna om medverkan till brott (23 kap. 4 § brottsbalken).

En del brottsbalksbrott som förekommer i näringsverksamhet består i underlåtenhet att vidta vissa åtgärder. Man kan t.ex. göra sig skyldig till vårdslöshet mot borgenärer genom att underlåta att avbryta verksamheten i ett konkursmässigt företag, och man gör sig skyldig till bokföringsbrott genom att låta bli att redovisa affärshändelser. Man kan bli ansvarig för vållande till annans död, om man underlåter att vidta tillräckliga skyddsåtgärder på en arbetsplats och en person omkommer till följd härav. För underlåtenhetsbrott får delvis andra principer tillämpas än som sagts i föregående

11 Se härom bl.a. Thornstedt, Företagarens straffansvar, Göteborg 1972, samt Ds Ju 1975:23, Vissa specialstraffrättsliga problem.

stycke. Ansvar för sådana brott kan drabba en ledande person i ett företag, även om det i själva verket varit en underlydande som enligt företagets interna ansvarsfördelning haft att vidta åtgärden i fråga. Detta gäller oavsett vilken företagsform verksamheten bedrivits i. Det krävs dock alltid att det subjektiva rekvisitet är uppfyllt och att det således kan bevisas att företagaren handlat - beroende på hur detta rekvisit är utformat - oaktsamt eller uppsåtligt. Ansvaret kan drabba flera personer samtidigt. Om exempelvis hela styrelsen i ett aktiebolag fått kännedom om att bolaget är insolvent och att verksamheten måste avbrytas för att inte avsevärda medel ska förbrukas utan motsvarande nytta för rörelsen, kan samtliga i styrelsen dömas för vårdslöshet mot borgenärer, om de underlåter att stoppa rörelsen och obeståndet förvärras härigenom. För ansvar fordras här oaktsamhet. En person i företagsledningen anses i regel ha varit oaktsam, om han fått anledning till misstanke om ett missförhållande men underlåtit att vidta åtgärder för att rätta till detta.

Även när det gäller underlåtenhetsbrotten kan underlydande personer drabbas av straffansvar. En förutsättning är givetvis att brottsrekvisiten är uppfyllda. När det gäller gäldenärsbrott finns en särskild regel i 11 kap. 7 § 1 st. brottsbalken. Där stadgas: "Begår den som är i gäldenärs ställe en gärning som avses i detta kapitel, skall han dömas såsom om han själv vore gäldenär. Vad som nu har sagts om gäldenär skall i fråga om en sådan gärning som avses i 5 § gälla den bokföringsskyldige." Hänvisningen till 5 § avser bokföringsbrott. Här finns alltså uttryckligen utsagt att "den som är i gäldenärs ställe" respektive, beträffande bokföringsbrott, den som är i den bokföringsskyldiges ställe kan dömas för brott. Det framgår av motiven till bestämmelsen att såväl företrädare för juridiska personer som företrädare för enskilda näringsidkare kan drabbas av ansvar. Det framgår också av motiven att regeln uppfattas som ett uttryck för en allmän princip om att den som begår ett brott i egenskap av företrädare för en annan ska dömas för brottet.

De specialstraffrättsliga bestämmelserna avser i regel skyldighet att vidta eller underlåta en viss preciserad åtgärd. Som exempel på sådana skyldigheter och förbud som är av betydelse för företag kan nämnas skyldigheten att hålla motorfordon skattade och försäkrade, skyldigheten att vidta vissa åtgärder för att hindra miljöförstöring och förbud mot användande av vissa material eller mot tillverkning av vissa produkter. Dessa bestämmelser riktar sig normalt mot företaget som sådant utan angivande av vilken person som ska bära ansvaret för åtgärden i fråga.

Ansvar för förseelser av nu nämnt slag åläggs företagaren i denna hans egenskap. Han ansvarar alltså i princip även om någon annan är närmast till brottet enligt företagets interna ansvarsfördelning. Detta kallas företagaransvar. Företagaren kan ibland bli ansvarig, även om han inte kan visas ha varit oaktsam (strikt ansvar). För det allra mesta fordras dock åtminstone oaktsamhet. De aktuella stadgandena är konstruerade på en rad olika sätt, och tillämpningen av dem är inte alltid helt enhetlig. Härigenom och genom att rättspraxis från överdomstolar är ganska tunnsådd, råder i vissa avseenden betydande osäkerhet om förutsättningarna för företagaransvar.

Om det i ett företag är en enda person som är ledande är det givetvis denne som drabbas av företagaransvaret. Detta gäller i såväl enskild firma som när verksamheten drivs av en juridisk person. Om flera personer är ungefär jämställda i företaget och det är tveksamt vem av dessa som ska åläggas ansvar, sker fördelningen i regel med utgångspunkt från den faktiska ansvarsfördelning som tillämpats internt inom företaget. Det är dock i och för sig fullt möjligt att låta flera personer i ett och samma företag drabbas av ansvar för samma förseelse. I praktiken brukar dock talan väckas endast mot den person som ligger närmast till hands att bära ansvaret. När det gäller aktiebolag finns uttryckliga ansvarsregler i aktiebolagslagen, där det utsägs vilka personer - huvudsakligen verkställande direktör och styrelseledamöter - som ansvarar för olika åtgärder. Även den som intar en ledande ställning i ett aktiebolag utan att vara verkställande direktör eller styrelseledamot kan dock drabbas av företagaransvar (se härom bl.a. rättsfallet NJA 1973 s. 587).

Företagaransvar kan också delegeras under vissa omständigheter. För att delegation ska tillåtas anses det böra krävas ett klart behov härav. Ett sådant behov kan finnas om företaget är väldigt omfattande, om företagaren själv är bosatt på en annan ort än den där verksamheten bedrivs eller om han på grund av ålder, sjukdom el.dyl. inte kan övervaka rörelsen. För att delegation ska tillåtas krävs vidare att den som ska bli ansvarig intar en förhållandevis självständig ställning gentemot företagsledningen samt att han är pålitlig och kompetent för uppgifterna. För vissa fall finns uttryckliga lagregler om delegation. När sådana lagregler inte finns har domstolarna ändå tillåtit delegation och därvid tillämpat i huvudsak de nämnda kraven. Det har dock haft viss betydelse vilken typ av förseelse det delegerade företagaransvaret avsett. När det gäller de skyldigheter som aktiebolagslagen ålägger

vissa funktionärer kan delegation inte ske. Verkställande direktören kan således inte komma undan exempelvis sitt ansvar för att bolagets bokföring fullgörs i överensstämmelse med lag (8 kap. 6 § 2 st. aktiebolagslagen).

Den straffrättsliga regleringen av ansvarsfördelningen mellan olika personer i ett företag torde, något förenklat, kunna sammanfattas sålunda. Ansvar för brott enligt brottsbalken och viss central specialstraffrättslig lagstiftning åvilar den och endast den som själv uppfyller alla brottsrekvisit. Detta gäller även om personen i fråga är en underlydande. Medverkansansvar kan förekomma men endast för den som medverkat till handlingen på sätt som sägs i 23 kap. 4 § brottsbalken. I den mån brottet begås genom underlåtenhet att vidta vissa åtgärder åläggs företagsledningen ett ansvar som liknar det företagaransvar som gäller inom specialstraffrätten. Företagaransvaret åvilar i en enskild firma i princip företagaren själv och i en juridisk person den eller de som faktiskt lett företaget. I aktiebolag åläggs dessutom genom uttryckliga bestämmelser verkställande direktören och styrelsen ansvar för ett flertal åtgärder. Om en ansvarsfördelning gjorts i företaget mellan flera som annars var för sig skulle varit ansvariga, accepteras i regel denna ansvarsfördelning av åklagare och domstol. I viss utsträckning kan företagsledningen också delegera sitt företagaransvar till underlydande och på så sätt undgå eget ansvar.

I vilken utsträckning bör då de nu behandlade principerna för straffrättsligt ansvar tillämpas när det gäller att avgöra vilka personer som ska vara underkastade bestämmelserna om näringsförbud? Det är till en början helt klart att inte alla personer som kan straffas för brott i samband med näringsverksamhet ska kunna åläggas näringsförbud. Många av dessa kan inta en helt underordnad ställning i företaget, och det är orealistiskt att jämställa dem med näringsidkare. I vissa hänseenden är det dock naturligt att anknyta till den straffrättsliga regleringen. Således bör en person som inte kan hållas straffrättsligt ansvarig för ett brott inte heller behöva räkna med att brottet i fråga kan åberopas i en dom på näringsförbud mot honom. Givetvis kan hans ställning ändå vara sådan att han är underkastad reglerna om näringsförbud och kan åläggas sådant förbud som en följd av andra grova oegentligheter. Vidare bör en person som intar en sådan position i ett företag att han kan åläggas företagaransvar så gott som undantagslöst vara att anse som näringsidkare eller jämställd med näringsidkare på ett sådant sätt

att han ska kunna drabbas av näringsförbud. Detta synes vara den viktigaste parallellen att dra mellan den straffrättsliga regleringen och bestämmelserna om näringsförbud. En närliggande slutsats kan vara att den som utan att själv vara näringsidkare har en sådan ställning i en enskild firma att företagaransvaret kunnat delegeras till honom också bör vara underkastad reglerna om näringsförbud.

Även i andra sammanhang förekommer regler som tar sikte på personer som har en ledande ställning i företag. Sådana regler finns bland annat i aktiebolagslagen, konkurslagen och förmånsrättslagen. I 12 kap. 7 § aktiebolagslagen finns sålunda regler om förbud för aktiebolag att lämna penninglån till vissa bolaget närstående fysiska och juridiska personer. I konkurslagen finns regler angående rätt till utdelning för och återvinning från den som är närstående till gäldenären. Som "närstående till näringsidkare eller juridisk person" (29 a § 2 st.) anses härvid bland annat "den som har en på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse grundad väsentlig gemenskap med näringsidkaren eller den juridiska personen" och "den som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamhet som näringsidkaren eller den juridiska personen bedriver". I förmånsrättslagen (12 § 3 st.) stadgas, att "arbetstagare som själv eller jämte närstående ägde väsentlig andel i företaget och som hade väsentligt inflytande över dess verksamhet" inte ska ha förmånsrätt för fordran på lön eller pension. - Man bör fråga sig om man i näringsförbudsreglerna kan avgränsa kretsen "jämställda med näringsidkare" genom en hänvisning till någon av de nämnda bestämmelserna. Emellertid är detta knappast lämpligt. Ändamålen med reglerna i fråga är helt eller delvis andra än de syften som ligger till grund för en reglering om näringsförbud. Det är syftena med denna reglering som bör vara avgörande för hur personkretsen avgränsas. Det visar sig också att de bestämningar som gjorts i de nämnda lagarna är delvis olämpliga när det gäller näringsförbud. Detta hindrar naturligtvis inte att rättspraxis rörande ovannämnda och andra närliggande bestämmelser kan få viss betydelse för bedömningar i näringsförbudsmål.

Avgörande för om en person ska anses "jämställd med näringsidkare" bör i princip vara om vederbörande haft en sådan ställning i företaget att han i realiteten haft samma möjligheter som en självständig näringsidkare att åsidosätta de regler som hör samman med näringsverksamhet. Detta betyder att den som handhaft den faktiska ledningen av företaget bör kunna drabbas av näringsförbud, även om han inte formellt haft den

slutliga beslutanderätten. Så bör exempelvis den som förestår en enskild firma för ägarens räkning, och utövar den faktiska beslutanderätten, kunna drabbas av näringsförbud. Om flera tillsammans på jämställd fot utövat ledningen, bör alla kunna bli föremål för förbud. Frågan om näringsförbud är påkallat får då naturligtvis för var och en avgöras med utgångspunkt från vilka åsidosättanden han bär ansvar för.

Det väsentliga bör alltså vara de faktiska förhållandena i företaget. Den som i verkligheten fungerat som företagsledare ska således inte kunna freda sig mot en näringsförbudstalan med att han enligt anställningsavtal haft en underordnad ställning. Å andra sidan ska inte "andremannen" i företaget kunna åläggas näringsförbud, om hans överordnade faktiskt lett hans arbete och fattat de avgörande besluten i företagsledningsfrågor. I princip bör således endast den som stått "på toppen av pyramiden" och haft det övergripande ansvaret i företaget jämställas med näringsidkare. Givetvis kan det, som ovan sagts, vara flera personer som jämsides haft ett sådant ansvar.

Bör man då kunna meddela näringsförbud för en person som - utan att lägga sig i företagets övergripande ledning - haft självständigt ansvar för en viss sektor inom företaget, exempelvis för marknadsföringen, för redovisningen eller för arbetsmiljön? Om ingen i praktiken övervakar hans arbete är det naturligtvis möjligt för honom att initiera allvarliga missförhållanden. Mycket talar för att det borde vara möjligt att ålägga en sådan person näringsförbud, men kommittén vill ändå förespråka att han undantas från regleringen. Det finns flera skäl för detta. Det viktigaste är att gränsdragningsproblemen annars skulle bli närmast oöverstigliga. Över hur stort område skulle vederbörande behöva ansvara för att jämställas med näringsidkare? Vilken typ av verksamhet skulle han behöva ansvara för? En klar risk med att föra in "sektionschefer" under regleringen skulle vara att den tänkta begränsningen till en viss personkrets i realiteten till följd av avgränsningsproblemen inte blev någon begränsning alls. Vad vederbörande gjort sig skyldig till i form av oegentligheter skulle då bli det helt avgörande vid näringsförbudsprövningen. Även beträffande en försäljare eller arbetsledare med en i själva verket blygsam ställning i företaget skulle det kunna bli aktuellt att ifrågasätta näringsförbud. Ett annat skäl för att inte dra in "sektionschefer" är, att det praktiska behovet härav synes vara ganska litet. De allra flesta företag som förekommer i näringsförbudssammanhang är sådana där det inte finns någon uppdelning på olika sektorsansvariga. I

stället rör det sig nästan alltid om en homogen och klart avgränsbar företagsledning bestående av en eller ett par personer. Ett tredje skäl, slutligen, för att inte "sektionschefer" ska vara underkastade regleringen är att det inte skulle stämma med den ovan nämnda och relativt lättillämpade principen om att endast den eller de som står "på toppen av företagspyramiden" ska kunna drabbas. En annan ordning skulle dessutom i alltför hög grad närma sig ett system med yrkesförbud.

Kommittén är medveten om att den föreslagna ordningen innebär, att en del personer som gjort sig skyldiga till allvarliga brott i samband med näringsverksamhet slipper risken för näringsförbud. Denna effekt får dock accepteras. Det är för övrigt otänkbart att utsätta alla i ett företag för risken för näringsförbud, och så länge denna utgångspunkt behålls är den nämnda effekten i viss utsträckning ofrånkomlig. Det bör dock tilläggas, att de missförhållanden som en person är ansvarig för kan vara av sådan omfattning att de i sig visar att vederbörande faktiskt utövat en företagsledande funktion.

Det har sagts att det avgörande bör vara vem som faktiskt har utövat ledningen av verksamheten. En regel som uttryckligen begränsar regleringens tillämpningsområde till den reelle företagsledaren skulle emellertid medföra betydande bevisproblem, i viss mån i onödan. Beträffande en del kategorier kan presumtionen anses vara så stark för att vederbörande haft en företagsledande funktion, att åklagaren bör besparas skyldigheten att bevisa detta. De kategorier som främst avses är de som genom direkta lagbestämmelser ålagts så omfattande förpliktelser, att de redan härigenom kan sägas jämställda med näringsidkare, nämligen styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt verkställande direktör i aktiebolag. Dessa bör, liksom bolagsmän i handelsbolag, direkt utpekas i lagen. Komplementär i kommanditbolag jämställs med handelsbolagsman utan att detta behöver sägas i lagtexten. Suppleant för styrelseledamot och för verkställande direktör (vice verkställande direktör) behandlas regelmässigt som jämställd med ordinarie befattningshavare (se bl.a. 8 kap. 1 § 4 st. och 3 § 2 st. aktiebolagslagen). Kommittén ser ingen anledning att frångå denna princip här. Det bör dock ånyo framhållas, att frågan om en person ska åläggas näringsförbud givetvis till sist måste bero på en prövning i det enskilda fallet, vilken utgår från vad personen faktiskt har gjort sig skyldig till.

Det finns anledning att överväga om även vissa andra kategorier borde underkastas reglerna genom en särskild bestämmelse. Frågan kan ställas beträffande exempelvis firmatecknare och aktieägare liksom beträffande styrelseledamöter i sådana stiftelser eller ideella föreningar som driver näringsverksamhet. Här finns emellertid inte samma anledning att generellt presumera ett faktiskt företagsledarskap, särskilt som de nu nämnda kategorierna inte på samma sätt som de tidigare är underkastade absoluta skyldigheter i lag. De nu nämnda kategorierna bör alltså inte nämnas särskilt i lagtexten. Beträffande dessa får i stället göras en prövning på vanligt sätt av om de faktiskt utövat ledningen i företaget. Enbart det förhållandet att en person skulle kunna ta över ledningen bör således inte vara nog för att anse honom jämställd med näringsidkare. Den som då och då utnyttjat denna möjlighet, exempelvis för att för egen räkning undandra egendom inför en förestående konkurs, kan dock sägas ha utövat ledningen i företaget i en sådan omfattning att han ska vara underkastad näringsförbudsreglerna.

I gällande regler om näringsförbud skiljer man på "ledningen" och "förvaltningen" av en juridisk persons angelägenheter. Innebörden av distinktionen framstår i detta sammanhang som något oklar. Enligt kommitténs mening finns det, med den ståndpunkt vi intagit ovan, ingen anledning att särskilt nämna "förvaltningen" i lagtexten.

Enligt nu gällande lag knyts förutsättningarna för näringsförbud såvitt angår företrädare till att gäldenären varit bokföringspliktig. Enligt den ovan diskuterade utformningen av lagtexten knyts i stället förutsättningarna till att näringsverksamhet förekommit. Detta innebär en begränsning såtillvida att företrädare för sådana juridiska personer som är bokföringspliktiga utan att driva näringsverksamhet, dvs. aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag, inte skulle rymmas under regleringen. Det förekommer emellertid att särskilt aktiebolag används för brottslig verksamhet utan att det idkas någon näring däri. Ett exempel härpå är att man systematiskt ägnar sig åt att köpa upp aktiebolag med stora latenta skatteskulder - varvid köpeskillingen vida understiger de likvida tillgångarna - enbart för att plundra bolagen på tillgångarna och utan att bry sig om att betala skatteskulderna. Sådan verksamhet är knappast att betrakta som näringsverksamhet. Icke desto mindre får den anses ha en sådan anknytning till näringsverksamhet att den bör beaktas vid en eventuell näringsförbudsprövning. Kommittén anser därför att den nuvarande möjligheten att meddela näringsförbud för sådana företrädare som här sagts bör finnas kvar.

I avsnitt 9.2.3 har uttalats (s. 219 och 221 f ovan) att den som utåt ansvarar för en enskild firma bör få finna sig i att betraktas som näringsidkare och ta konsekvenserna härav. Det har också sagts att vad som utåt framstår som en enskild firma i själva verket kan vara ett handelsbolag men att det inte ska vara nödvändigt för domstolen att pröva om så är fallet. I konsekvens härmed och i förenklande syfte har föreslagits att den som utåt ansvarar för en enskild firma alltid ska anses som näringsidkare. Detta ska alltså gälla även om företaget i realiteten är ett handelsbolag och vederbörande således är bolagsman eller bulvan för bolaget.

Man kan också tänka sig andra former av bulvanskap i juridiska personer. En person kan åta sig en post som styrelseledamot eller verkställande direktör utan att i själva verket utöva de befogenheter som följer med posten i fråga. I själva verket är det en annan person - huvudmannen - som utövar dessa befogenheter. Här är dock bulvanen ändå att anse som styrelseledamot respektive verkställande direktör, och han är underkastad regleringen. Huruvida också huvudmannen i ett sådant fall ska kunna åläggas näringsförbud får bero på om det kan visas att denne faktiskt handhaft ledningen av verksamheten. Vidare kan en person uppträda som bolagsman i ett handelsbolag utan att vara den verklige delägaren. Här måste såväl bulvanen som huvudmannen anses underkastade regleringen. En annan fråga är förstås om de har ett sådant ansvar för de oegentligheter som förekommit att de kan åläggas näringsförbud.

I 1 § användes uttrycket "enskild näringsidkare", för att det skulle stå klart att juridisk person inte kan åläggas näringsförbud. (Det senare motiveras i avsnitt 9.2.6.) Också i den paragraf som definierar de kategorier som är "jämställda" bör därför uttrycket "enskild näringsidkare" användas.

Med utgångspunkt från det sagda kan lagtexten i denna del lämpligen utformas enligt följande.

> Med enskild näringsidkare jämställs vid tillämpning av 1 § bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i aktiebolag. Detsamma gäller den som eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen även om den inte bedriver näringsverksamhet.

Den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma skall alltid anses som näringsidkare.

Med den nu föreslagna utformningen av lagtexten uppnås den effekt, som enligt kommittén är önskvärd; att det saknar betydelse vilken företagsform verksamheten bedrivs i. Förslaget innebär en utvidgning av gällande bestämmelser såtillvida att även inflytelserika företrädare för enskilda firmor kan drabbas av näringsförbud, även om de inte själva är näringsidkare. Detta betyder, som redan tidigare nämnts, att det problem som behandlades sist i föregående avsnitt (vilken roll ska en person ha i en enskild firma för att anses vara näringsidkare?) i praktiken kommer att få mycket begränsad betydelse.

Den föreslagna lagtexten innebär också ett par ytterligare förändringar i förhållande till den nu gällande bestämmelsen. Kopplingen till konkurs släpps och därmed också regeln om att vederbörande ska ha företrätt den aktuella juridiska personen senare än två år före konkursansökningen. Vidare gäller i dag att alla som är ställföreträdare för bokföringspliktiga juridiska personer är underkastade regleringen. Enligt kommitténs förslag är det bara styrelseledamöter i ekonomiska föreningar och aktiebolag samt verkställande direktörer i aktiebolag (jämte suppleanter) som automatiskt är underkastade regleringen på grund av den post de innehar. Bestämningen "faktiskt handha ledningen" behålls dock sånär som på att kommittén använder verbet "utöva" i ställer för det nuvarande "handha", utan att därmed avses någon saklig ändring. Uttrycket "eller förvaltningen" föreslås slopat såsom onödigt.

Den relevanta tiden, dvs. då vederbörande ska ha utövat ledningen, är givetvis den tid då åsidosättandena förekommit. Om man antar att en person först arbetar som en underlydande kamrer i ett företag och därefter avancerar till företagets ledning, bör eventuella brott som han begått efter avancemanget beaktas vid en eventuell näringsförbudsprövning men däremot inte brott som han begått medan han ännu var underlydande. Det saknar betydelse om vederbörande när talan väcks fortfarande har kvar sin ställning eller inte.

9.2.5 Undantag för vissa kategorier?

De gällande reglerna om näringsförbud äger tillämpning på alla näringsidkare. Det finns således ingen kategori som helt undantas från risken att drabbas av näringsförbud. Däremot särbehandlas vissa kategorier i den

meningen att den verksamhet de utövar aldrig omfattas av ett förbud. Detta gäller verksamhet som innebär utövning av grundlagsskyddade rättigheter (199 a § 2 meningen konkurslagen). Det gäller också jordbruk och skogsbruk. Undantaget för de sistnämnda näringarna framgår därav, att det i 199 a §, som innehåller den grundläggande regeln om förbudets innebörd, talas om näringsverksamhet varmed följer bokföringsplikt enligt bokföringslagen (1976:125). För jordbrukare och skogsbrukare gäller bokföringsplikt enligt en särskild lag, jordbruksbokföringslagen.

I detta avsnitt behandlas frågan om vissa näringsidkare helt ska undantas från regleringens tillämpningsområde. I avsnitten 10.5-10.7 diskuteras sedan i vad mån vissa verksamhetstyper ska undantas i den meningen att de inte omfattas av ett meddelat förbud.

Det kan i förstone synas vara en något egendomlig ordning att vissa näringsidkare i och för sig kan drabbas av näringsförbud men att förbudet inte får någon praktisk betydelse. Om exempelvis en jordbrukare skulle åläggas förbud har han ändå rätt att fortsätta med sitt jordbruk. Om en trubadur får näringsförbud får han ändå - på grund av undantaget för grundlagsskyddad verksamhet - fortsätta att uppträda som tidigare. Borde inte reglerna i stället vara "konsekventa" på så sätt att jordbrukare och vissa andra antingen helt undantas från regleringen eller också inte alls?

Den inkonsekvens som här tycks föreligga är emellertid delvis skenbar. Den som är exempelvis jordbrukare, trubadur eller författare kan ju ägna sig åt även annan näringsverksamhet. Det går uppenbarligen inte att helt undanta jordbrukare m.fl. från näringsförbudsreglernas tillämpningsområde. Ett sådant undantag skulle innebära att de blev immuna mot förbud, även om de i annan verksamhet gjort sig väl förtjänta av ett sådant. Antag att en person A dels driver jordbruk, dels har en bilverkstad. Han gör sig skyldig till omfattande oegentligheter i båda rörelserna. Han bör naturligtvis kunna åläggas näringsförbud. En annan fråga är om detta ska innebära att han tvingas sluta med jordbruket eller om det bara får betydelse för verkstadsrörelsen.

I stället för att helt och hållet undanta näringsidkare tillhörande vissa - i detta sammanhang - priviligierade grupper kunde man tänka sig, att undanta verksamheten i fråga på så sätt att oegentligheter i densamma aldrig fick beaktas vid en näringsförbudsprövning. Enligt kommitténs mening finns det dock ingen anledning att ha en sådan särregel. Alla oegentligheter som har med

näringsverksamhet att göra bör beaktas vid en samlad bedömning, även om en del av verksamheten i och för sig inte kan förbjudas.

Kommitténs slutsats är alltså att inte någon kategori näringsidkare helt bör undantas från näringsförbudsbestämmelserna. Som redan nämnts är det sedan ett annat problem i vad mån vissa näringar ska undantas i den meningen att vederbörande trots ett näringsförbud får fortsätta med dessa. Till detta problem återkommer vi i avsnitten 10.5-10.7.

9.2.6 Näringsförbud för juridisk person?

Resonemanget har hittills varit inriktat på att näringsförbud ska kunna drabba vissa fysiska personer. Man bör emellertid ställa sig frågan om det inte i vissa fall också bör kunna utdelas förbud åt en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag. Enligt gällande rätt finns ingen sådan möjlighet. I vissa utländska rättsordningar, bl.a. i Västtyskland och Österrike, finns dock exempel på att juridiska personer kan åläggas en påföljd som är jämförbar med näringsförbud, se avsnitten 5.6 och 5.8.

Frågan om näringsförbud för juridisk person berördes kort av konkurslagskommittén. Kommittén uttalade (SOU 1979:13 s. 74), att en konkurs leder till att den juridiska personen upphör att existera och att det inte kan finnas något behov av att meddela näringsförbud för den juridiska personen i sådana fall. Om anknytningen till konkurs släpps, såsom vi föreslår, är lösningen på problemet något mindre självklar. Det kommer ju oftare att inträffa, att en juridisk person som berörs av näringsförbud inte är försatt i konkurs och därför kan fortsätta sin verksamhet. Det bör dock noteras, att det även med den i dag rådande ordningen kan inträffa att ett bolag som inte råkat i konkurs berörs av företagsledarens näringsförbud. Förbudet kan ju hänga samman med en personlig konkurs eller med konkurs i något annat bolag som vederbörande leder.

Kan det då över huvud taget finnas något behov av att kunna förbjuda ett bolag eller en förening att idka näring? Om det förekommer allvarliga åsidosättanden i en juridisk person synes väl det väsentliga vara att komma åt den person som ligger bakom denna. Den juridiska personen som sådan kan ju inte göra sig skyldig till brott el.dyl.

Man kan tänka sig att en möjlighet att meddela näringsförbud för en juridisk person kan ha ett värde i sådana fall då det är oklart vem som ligger bakom missförhållandena. Det kanske inte kan bevisas att någon enskild person har ett sådant ansvar för oegentligheterna att han kan åtkommas med näringsförbud. Då skulle man ändå kunna tänkas få stopp på verksamheten genom att förbjuda bolaget/föreningen att fortsätta. Från ett bolag har t.ex. undandragits mycket stora tillgångar utan att det kan klaras ut vart dessa tagit vägen eller vem som är ansvarig. Bokföringen har skötts på ett grovt vilseledande sätt, och skattedeklarationer har innehållit bedrägliga uppgifter. Formellt ansvarig härför har kanske varit en bulvan, som inte haft något alls med verksamheten att göra. Det kan inte utrönas vem som i realiteten står bakom verksamheten. Bör man i detta fall kunna utdela näringsförbud åt den juridiska personen?

Såvitt kommittén kan bedöma skulle ett näringsförbud mot den juridiska personen i ett fall som det beskrivna vara helt ineffektivt. Kan man inte komma åt de personer som finns i bakgrunden kan dessa mycket lätt fortsätta med verksamheten genom att bilda en ny juridisk person. Besväret är ringa. Att ge näringsförbud åt bolaget/föreningen är alltså inte detsamma som att sätta stopp för den verksamhet i vilken missförhållandena förekommit. För detta fordras att man kommer åt de enskilda personer som är ansvariga.

Kan det möjligen vara av värde om man kan komplettera ett förbud mot en fysisk person med ett förbud också mot det bolag där vederbörande varit verksam? Man kan ju annars tänka sig att den näringsförbjudne företagsledaren bara formellt lämnar sin post och driver verksamheten vidare i bolaget precis som förut. Detta försvåras om hans bolag helt förlorar rätten att fortsätta med verksamheten. Emellertid är det även här möjligt att genom relativt enkla åtgärder stifta en ny juridisk person, i vilket fall ett förbud mot bolaget framstår som ett slag i luften. Effektiv skulle åtgärden kunna bli om förbudet förenades med en tvångsavveckling av verksamheten. En sådan bör emellertid av andra skäl knappast förekomma. Se härom avsnitt 10.8.

Det bör också tilläggas, att de allra flesta fall då näringsförbud blir aktuellt även i fortsättningen kommer att inträffa i samband med konkurs. Om verksamheten drivits i en juridisk person kommer, som ovan sagts, bolaget/föreningen att avvecklas som en följd av konkursen. Ett näringsförbud mot den juridiska personen blir i dessa fall naturligtvis meningslöst.

Kommittén anser att det inte finns anledning att tillskapa en särskild möjlighet att meddela näringsförbud för juridiska personer.

9.2.7 Rådgivare

Från flera håll har till kommittén framhållits det angelägna i att inte bara näringsidkaren själv utan också hans rådgivare drabbas av en kännbar påföljd. Många gånger är det, har det sagts, rådgivarna som är den verkliga roten till det onda. En möjlighet att meddela näringsförbud för rådgivarna har nämnts som tänkbar.

Problemet med oseriösa rådgivare har behandlats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet, som föreslagit en särskild "lag om förbud mot rådgivningsverksamhet i vissa fall, m.m." (SOU 1983:41). Kommittén har därför ingen anledning att här gå närmare in på detta problem. Det förtjänar emellertid nämnas, att rådgivarproblemet i viss mån ligger vid sidan av kommitténs uppdrag. Näringsförbud är nämligen knappast en adekvat påföljd mot sådan rådgivningsverksamhet som det kan finnas anledning att försöka stoppa. En rådgivare kan ju lika väl utdela skadliga råd om han arbetar som anställd, och därför är knappast något vunnet med att förbjuda honom att idka näring. Detta har också kommissionen påpekat. Det sagda hindrar givetvis inte att personer som arbetar huvudsakligen som rådgivare ändå åläggs näringsförbud. Så har också skett i ett par fall.

Det bör kanske sägas, att det inte kan bli aktuellt att låta en rådgivare på något sätt "automatiskt följa med" i klientens näringsförbud. Innan någon åläggs näringsförbud måste det alltid ske en individuell prövning av om förbud är påkallat.

9.2.8 Närstående

Den tanken har framkastats, att vissa personer som är närstående till den som åläggs förbud automatiskt skulle dras med och själva drabbas av näringsförbud. Meningen skulle vara att ett på detta sätt utvidgat förbud skulle omöjliggöra för näringsidkaren att överträda förbudet genom att formellt "ta anställning" hos en närstående.

Kommittén kommer nedan, avsnitt 10.4, att föreslå regler som särskilt tar sikte på att förhindra sådan

överträdelse som sker genom att en närstående formellt anställer den person som fått näringsförbud. Dessa regler innebär dock inte någon inskränkning vad gäller de närståendes rätt och möjligheter att själva idka näring. Kommittén anser det helt uteslutet att låta näringsförbudet "smitta av sig" på så sätt att kanske helt oskyldiga familjemedlemmar direkt drabbas av förbudet.

10 INNEBÖRDEN AV NÄRINGSFÖRBUD

10.1 Omfattningen av förbudet - inledande anmärkningar

Den som ålagts näringsförbud får inte längre vara näringsidkare. Detta är den grundläggande innebörden av förbudet. Men hur bör man närmare bestämt dra gränserna för vad vederbörande ska vara förbjuden att göra? Detta är huvudfrågan i det här kapitlet, som tar upp olika problem rörande näringsförbudets innehåll och innebörd.

Den som bryter mot näringsförbud ska dömas för överträdelse. Genom reglerna om förbudets innebörd preciseras samtidigt gränserna för överträdelsebrottet. Genomgången i detta kapitel har således direkt betydelse för de straffrättsliga bedömningar som aktualiseras när frågan är om ett näringsförbud överträtts. I övrigt diskuteras frågor angående överträdelsebrottet i kapitel 13. Också genomgången i kapitel 12, angående tillsynen, är av betydelse när det gäller diskussionen angående brott mot näringsförbud.

Det sades att den som ålagts näringsförbud inte längre får vara näringsidkare. För att förbudet ska få avsedd verkan måste han dock också uteslutas från vissa andra funktioner i vilka han har samma möjligheter att åstadkomma oegentligheter som om han vore näringsidkare. Hur ska man då dra gränsen mellan tillåten och otillåten verksamhet för den som ålagts förbud? Denna fråga inrymmer en rad olika problem. När är en verksamhet av tillräckligt självständigt slag för att karakteriseras som näringsverksamhet? Vilken varaktighet och vilket omfång krävs? Vem av flera personer som arbetar tillsammans i ett företag ska egentligen anses vara "näringsidkare"? Vilka poster i en juridisk person bör den som ålagts näringsförbud vara förhindrad att inneha? Ska någon form av näringsverksamhet generellt undantas från näringsförbudet? Ett närliggande problem är om man bör införa en särreglering för sådana fall då överträdelser kan befaras förekomma i särskilt stor utsträckning. Också frågan om det bör vara möjligt att i beslutet/domen undanta viss verksamhet från förbudet tas upp här.

Det ska noteras att flera av de frågor som här ska behandlas har nära samband med problemet om vilka personer som över huvud taget ska vara underkastade

regleringen (avsnitt 9.2). Även detta problem gällde frågan hur man på lämpligaste sätt borde avgränsa kategorin "näringsidkare och jämställda". I stor utsträckning kommer i detta kapitel att hänvisas till den genomgång som gjordes i avsnitt 9.2.

Närmast presenteras den gällande regleringen och vissa problem som denna visat sig medföra i rättstillämpningen. Därefter anges vissa allmänna utgångspunkter som enligt kommittén bör ligga till grund för en ny reglering, varefter en mera detaljerad behandling av de olika problemen följer.

I detta kapitel tas också upp några speciella frågor som har med verkan av näringsförbud att göra på ett eller annat sätt. I avsnitt 10.8 behandlas problem angående avveckling av den verksamhet som förbjudits genom näringsförbudet. I avsnitt 10.9 diskuteras frågor angående förbudstidens längd, och i avsnitt 10.10 frågan om hävande av näringsförbud. I avsnitt 10.11, slutligen, görs några anmärkningar angående näringsförbudets betydelse på andra områden.

10.1.1 Gällande reglering och problem med denna

Regeln om verkan av näringsförbud finns i dag i 199 c § 1 st. konkurslagen, som lyder:

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

Det hänvisas alltså till 199 a § konkurslagen. Denna lyder:

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

Den som ålagts näringsförbud får alltså inte

a) driva näringsverksamhet varmed följer bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen,

b) vara ställföreträdare för vissa juridiska personer,

c) faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av den juridiska personens angelägenheter.

Viss grundlagsskyddad verksamhet är undantagen från näringsförbudet (se 199 a §). Genom anknytningen till bokföringslagen undantas också skogsbruk och jordbruk, för vilka näringar bokföringslagen inte gäller.

I motiven (prop. 1979/80:83 s. 34-37 och s. 54) gavs ingen närmare precisering av uttrycken "driva näringsverksamhet" eller "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen". Det sades dock (s. 36 f), att den som har ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansföretag - vilket inte i och för sig är förbjudet om inte vederbörande aktivt deltar i verksamheten - i många fall måste antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagets angelägenheter. Detta innebär, uttalades det, att ägaren av ett enmansbolag normalt måste sälja aktierna för att inte bryta mot ett näringsförbud. Vidare noterades att ekonomiskt inflytande över företag kan förekomma även på annat sätt än genom aktieinnehav el.dyl. Genom att låna medel till ett företag kan en person sålunda få den "faktiska kontrollen" över ett företag. Av detta uttalande synes man böra dra slutsatsen att det i dag inte är tillåtet för en person med näringsförbud att ha den faktiska kontrollen över ett företag.

Med uttrycket "ställföreträdare" avses, sades det, inte bara ordinarie styrelseledamot samt verkställande och vice verkställande direktör utan även t.ex. suppleant och firmatecknare. Det framhölls att den som meddelats förbud måste avveckla sådana uppdrag som han inte får ha, och det uttalades att en bolagsman i ett handelsbolag kan vara berättigad att påfordra likvidation om en annan bolagsman får näringsförbud (s. 54). Tydligen föreligger dock inte någon omedelbar plikt för den som ålagts näringsförbud att utträda som bolagsman, detta under förutsättning att han inte "faktiskt handhar ledningen eller förvaltningen" av bolagets angelägenheter.

Tillämpningen av de gällande bestämmelserna erbjuder vissa svårigheter. När den som ålagts näringsförbud varit inblandad i en näringsverksamhet, men enligt egen utsago inte på ett sätt som strider mot näringsförbudet, uppstår sålunda svåra gränsdragningsproblem. Svårigheterna avser särskilt innebörden i uttrycken "driva näringsverksamhet" och "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen". Driver man t.ex. näringsverksamhet om man har en viss andel av vinsten i ett företag som ägs av en annan person? Spelar det någon

roll om man har bestämmanderätt eller över huvud taget något inflytande på rörelsen? Har det någon betydelse vilka frågor inflytandet då avser? Motiven tiger så gott som helt på dessa punkter.

I de två av kommittén kända fall där frågan om överträdelse hittills prövats har tillämpningsproblemen framgått.[1] I båda fallen blev det fällande dom och tingsrättens domar vann laga kraft. Det kan ha ett intresse att studera dessa fall något, bl.a. för att senare återkomma till dem för exemplifiering. I det ena fallet (fall 1) drevs den aktuella verksamheten i enskild firma, varför det var innebörden i uttrycket "driva näringsverksamhet" som skulle prövas. I det andra fallet (fall 2) gällde det ett aktiebolag, varför frågan var om den tilltalade "faktiskt handhaft ledningen eller förvaltningen". I båda fallen fredade sig den tilltalade med att det var hustrun som lett företaget. I fall 2 fälldes hustrun för medhjälp, medan i fall 1 något åtal för medhjälp inte väcktes.

I fall 1 hävdade den tilltalade, E, att han varit anställd av hustrun och att han, även om det kunde anses att han brutit mot näringsförbudet, själv inte hade insett att så kunde vara fallet. Han medgav dock att han tillsammans med hustrun planlagt arbetet, kundkontakter och anbudsgivning. Företaget sysslade med grävmaskinsentreprenadarbeten. På dess fakturor angavs firman samt båda makarnas namn. Leverantörsfakturorna till företaget var normalt ställda till firman eller till E personligen. E var anställd med timlön och hade efter näringsförbudsdomen anmält sig till försäkringskassan för sjukpenning. Han hade dock fortfarande B-skatt efter att tidigare ha drivit ett eget företag. Firman upphörde i och med att E började avtjäna fängelsestraff för de brott som också hade föranlett näringsförbudet. - Tingsrätten noterade att vissa förhållanden talade för att E:s engagemang i företaget innebar ett anställningsförhållande och att ledningen innehades av hustrun. Dit hörde bl.a. uppgörelsen om timlön och E:s anmälan till försäkringskassan. Dessa förhållanden förlorade dock, enligt tingsrätten, i betydelse i betraktande av vad som framkommit rörande E:s faktiska engagemang i företaget, där han enligt tingsrättens bedömning i vart fall före

1 Uppsala tingsrätts dom 1983-03-10, DB 294 (fall 1) och Linköpings tingsrätts dom 1983-03-18, DB 157 (fall 2).

näringsförbudet fick anses ha varit den ledande. Sålunda hade han även efter förbudet deltagit i verksamhetens planläggning och i uppgörelserna med kunderna, särskilt anbudsgivningen. Det fick hållas för visst, enligt tingsrätten, att hustrun, som tidigare haft begränsade uppgifter i företaget, spelat en mycket underordnad roll. Att E i realiteten aldrig övergått till någon anställning utan stått kvar i sin gamla uppgift som den som egentligen drivit företaget bestyrktes också, menade tingsrätten, av det förhållandet att han aldrig begärt någon A-skattsedel och att han i sin deklaration för det aktuella inkomståret, 1981, redovisat sina intäkter som inkomst av rörelse. För samma bedömning talade, enligt tingsrätten, bland annat fakturornas utformning och leverantörernas korrespondens till företaget. Tingsrätten fann sålunda klarlagt att E "behållit det bestämmande inflytandet över rörelsen". Angående det subjektiva rekvisitet uttalade tingsrätten att E "måste antagas ha insett att en fortsatt verksamhet i rörelsen var oförenligt med näringsförbudet".

I fall 2 gjorde den tilltalade, S, gällande att hustrun varit den som bestämt i företaget. Även om han bistått henne med råd hade det hela tiden, enligt båda makarna, varit hustrun som fällt avgörandet. Efter näringsförbudsdomen hade hustrun startat en ny verksamhet i den bransch där S tidigare hade varit verksam, genom att överta aktierna i ett bolag som S ägt före sin konkurs. Företaget förmedlade försäljning av kameror, stereoanläggningar m.m. Man annonserade i veckotidningar och reklamblad, prövade kundernas kreditvärdighet och vidarebefordrade beställningar till en leverantör, som levererade direkt till kunden. Den huvudsakliga uppgiften var marknadsföringen. S var anställd som marknads- eller reklamchef med en årslön av 120 000 kr. På grund av att han var sjukskriven kom dock ingen lön att utgå. Vid de flesta kontakter i affärssammanhang var S närvarande eller fungerade som kontaktperson. Av nio vittnen som hördes i målet lämnade ungefär hälften uppgifter som gick ut på att S haft en ledande funktion, medan återstoden förklarade att de uppfattat hustrun som den ledande. Tingsrätten uttalade i sin dom att S haft hand om de viktigaste uppgifterna, produktsortimentet och marknadsföringen, och att det tedde sig uppenbart att hustrun inte på egen hand kunnat driva en rörelse av det aktuella slaget. Tingsrätten förklarade sig mena att

man, för att straffbestämmelsen skall ha någon praktisk betydelse i det enskilda fallet och inte endast en allmän avskräckande effekt, måste dra ganska snäva gränser "för tillåtligheten att fortsätta eller driva en näringsverksamhet i fall av näringsförbud". Domstolen konstaterade att S funnits med, mer eller mindre aktivt, mycket ofta när viktigare saker förekommit. Att han endast undantagsvis undertecknat handlingar kunde enligt tingsrätten inte ges något bevisvärde av betydenhet. Tingsrätten fann det således "framgå att (S) begått den gärning åklagaren påstått nämligen överträdelse av näringsförbud".

Inte i något av de båda fallen gjordes några principiella uttalanden till precisering av gränserna för begreppen "driva näringsverksamhet" respektive "faktiskt handha ledningen eller förvaltningen". I båda fallen angavs ett antal omständigheter av vilka ansågs framgå att brott förekommit. Den slutsats som domstolen drog i det första fallet var att E "behållit det bestämmande inflytandet över rörelsen", vilket tydligen ansågs likvärdigt med att "driva näringsverksamhet". I det andra fallet uttalades bara att S "begått den gärning åklagaren påstått", vilket var att han "överträtt för honom gällande näringsförbud genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen". När det gällde det subjektiva rekvisitet uttalades i fall 1 att E "måste antagas ha insett att en fortsatt verksamhet i rörelsen var oförenlig med näringsförbudet". I fall 2 sades ingenting om det subjektiva rekvisitet.

Kommittén återkommer senare till dessa båda fall i diskussionen om hur innebörden av näringsförbud bör preciseras.

10.1.2 Vissa allmänna utgångspunkter

Ett näringsförbud bör liksom enligt de i dag gällande bestämmelserna innebära ett generellt förbud mot att idka näring, generellt i den meningen att det i princip ska avse alla former av näringsverksamhet. De oegentligheter som näringsförbudet är avsett att stävja kan förekomma i stort sett i vilket slag av näringsverksamhet som helst. Det skulle därför stämma illa med denna påföljds syfte att begränsa dess giltighet till vissa typer av näringar. På en del områden som av olika anledningar bedömts särskilt känsliga finns för övrigt, som ovan framgått, särregleringar innefattande en möjlighet att utdela "näringsförbud" gällande på ett begränsat område. Exempel härpå finns i yrkestrafiklag-

stiftningen och i lagarna om inkassoverksamhet och kreditupplysningsverksamhet.

Redan i avsnitt 9.2.1 (s. 208) har angetts vissa allmänna utgångspunkter för hur näringsförbudets innebörd bör bestämmas. Det har där uttalats, att den som åläggs näringsförbud ska vara förbjuden att själv vara näringsidkare och därjämte att ha en sådan ställning i ett företag att han kan anses "jämställd med näringsidkare". Han ska anses jämställd med näringsidkare om han har i huvudsak de möjligheter att påverka företagets ledning som en självständig företagare har. Förbudet bör däremot inte, har det sagts, innebära att den drabbade utesluts från all sådan verksamhet i ett företag som innebär en risk för att han begår nya brott.

Vid bestämmande av omfattningen av näringsförbudet har man att beakta åtminstone tre krav. 1) Regleringen måste göras så effektiv att inte näringsförbudet blir ett slag i luften. 2) Förbudet får inte innebära onödiga inskränkningar i vederbörandes försörjningsmöjligheter. 3) Bestämmelserna måste utformas med allt möjligt hänsynstagande till rättssäkerheten; det ska i princip vara möjligt för den som ålagts näringsförbud att veta om ett visst handlande från hans sida är att bedöma som brottsligt eller inte.

Enligt kommittén uppvisar den gällande regleringen vissa brister såvitt avser rättssäkerhetskravet. Det är i dag förhållandevis svårt för en person med näringsförbud att veta var gränsen går för vad han kan tillåta sig. Det är också något oklart vilka krav som ska ställas på personens uppsåt.

Av erfarenheterna av den gällande regleringen (se kapitel 4) framgår också att den inte är helt tillfredsställande vad gäller effektiviteten. Åtskilliga av de personer som meddelats näringsförbud har misstänkts för brott mot förbudet, men endast i tre fall har - såvitt känt - åtal väckts. Det kan hävdas att detta visar att svårigheterna att bevisa brott är alltför stora och att bevislättnadsregler el.dyl. borde införas.

Uppenbarligen föreligger det en spänning mellan de tre nämnda kraven på regleringen, särskilt mellan det första å ena sidan och de övriga två å den andra sidan. Kravet på effektivitet får inte medföra att förbudet ges en oskäligt bred omfattning. Å andra sidan bör en begränsad utsträckning av förbudet, utöver det helt nödvändiga, kunna rättfärdigas om därmed avsevärda

effektivitetsvinster kan göras. Vidare måste man enligt kommitténs uppfattning acceptera vissa bevissvårigheter och att vissa skyldiga undgår straff härigenom. Det säger sig självt att det är svårt att utreda vem i ett företag som haft den faktiska bestämmanderätten och ledningen. Denna kan ju så gott som helt utövas utan insyn från utomstående. Att på grund härav urholka normala straffrättsliga principer med exempelvis en generell regel om bevislättnad eller omkastad bevisbörda bör enligt kommittén inte komma i fråga. Däremot bör det övervägas att på något sätt särreglera de fall där man har speciell anledning att befara överträdelser och där upptäckts- och bevissvårigheterna är särskilt uppenbara.

På nytt bör framhållas det släktskap som råder mellan det problem som här behandlas och den fråga som avhandlades i avsnitt 9.2, frågan om vilka personer som ska vara underkastade näringsförbudsbestämmelserna. I det avsnittet har således redan gjorts en bestämning av vilka som ska anses som "näringsidkare och jämställda", och stora delar av den genomgång som där gjordes har relevans även här. Utan tvekan innebär dock avgränsningen ett större praktiskt problem när det gäller frågan om förbudets innebörd, eftersom den är helt avgörande för om brott ska anses ha förekommit eller inte. När det gäller att avgöra om en person ska vara underkastad regleringen eller inte har man i de fall frågan blir aktuell oftast "hjälp" av de oegentligheter till vilka han gjort sig skyldig. Av dessa kan således ofta utläsas vilken ställning personen haft i företaget. Någon sådan "hjälp" får man ofta inte för att avgöra om en person brutit mot sitt förbud eller inte. Här föreligger ju brott även om inga oegentligheter i övrigt förekommit i verksamheten.

Det förhållandet att ett överträdelsebrott föreligger även om personen i fråga inte gjort sig skyldig till några andra oegentligheter kan, enligt kommittén, tillmätas viss betydelse för avgränsningsproblemet. En person som brutit mot sitt näringsförbud utan att åsidosätta några andra förpliktelser har ju i praktiken inte orsakat någon egentlig skada. Om man i ett sådant fall inte lyckas bevisa att han brutit mot sitt förbud innebär detta ingen större katastrof. Denna synpunkt får givetvis inte föranleda slutsatsen att man i stor utsträckning kan avstå från att övervaka de personer som ålagts förbud. Självfallet är det viktigt att näringsförbudet inte uppfattas som en innehållslös påföljd. Däremot kan synpunkten enligt kommitténs mening åberopas för att man i tveksamma fall hellre ska fria än fälla. De skadliga effekterna av en generös rätts-

tillämpning behöver inte vara särskilt stora. Det sagda kan också i viss mån försvara en lagstiftning som fäster större vikt vid rättssäkerhet än effektivitet. Så snart den som ålagts näringsförbud ertappas som ansvarig för nya missförhållanden i näringsverksamhet, torde i regel omständigheterna vara sådana att han kan fällas för brott mot näringsförbudet.

Det nu sagda kommer att tjäna som utgångspunkt för kommitténs ställningstaganden till de olika avgränsningsproblem som ska behandlas i det följande. Först preciseras näringsidkarbegreppet och därefter den kategori som kan kallas "jämställda med näringsidkare". En särskild fråga är om man ska anses överträda ett näringsförbud om man - utan att vara näringsidkare - handhar den faktiska ledningen av en enskild firma. Detta är inte brottsligt enligt gällande bestämmelser. En annan fråga, som behandlas i avsnitt 10.4, är om det bör tillskapas en särreglering för vissa situationer där överträdelser kan befaras vara särskilt vanliga. I avsnitt 10.5 behandlas sedan de undantagsregler avseende grundlagsskyddad verksamhet som regleringen bör innehålla, och i avsnitt 10.6 diskuteras om även viss annan näringsverksamhet bör undantas. Det i dag gällande undantaget för jordbruk tas där upp till diskussion. Härefter berörs frågan om det ska vara möjligt att i beslut eller dom på näringsförbud undanta viss verksamhet från förbudet. Också frågan om det på ett senare stadium ska vara möjligt att göra ett sådant undantag behandlas.

10.2 Förbud mot att vara näringsidkare

Att ett näringsförbud ska innebära ett förbud mot att vara näringsidkare kan anses mer eller mindre självklart. Problemet är vilka personer som omfattas av näringsidkarbegreppet. Var går gränsen mellan arbetstagare och näringsidkare? Hur omfattande ska en verksamhet behöva vara för att karakteriseras som näringsverksamhet? Vem av flera delansvariga i ett företag ska anses vara näringsidkare? Dessa frågor har behandlats i annat sammanhang i avsnitt 9.2 ovan, och som tidigare sagts kan här i betydande utsträckning hänvisningar göras till det avsnittet.

Enligt normal terminologi synes uttrycken "vara näringsidkare" och "idka näringsverksamhet" vara helt kongruenta. Detta är också kommitténs utgångspunkt. I det följande används således dessa båda uttryck om varandra i samma betydelse.

10.2.1 Gränsen mellan näringsidkare och arbetstagare

Kan en person som ålagts näringsförbud härefter ta uppdrag som snickare hos ett byggföretag utan att träffa anställningsavtal med företaget? Har en person med näringsförbud rätt att sälja traktorer mot provision åt ett på annan ort verksamt företag utan att låta sig anställas i företaget? Ska snickaren respektive traktorförsäljaren anses vara näringsidkare eller arbetstagare?

Dessa två exempel berördes i avsnitt 9.2.2 på tal om vilka personer som är underkastade näringsförbudsbestämmelserna. Där sades att frågan om vederbörande är att se som näringsidkare eller inte är beroende av en rad olika omständigheter (se särskilt s. 211 f). Det uttalades vidare, att man i gränsfall bör fästa särskild vikt vid om verksamheten varit av så självständigt slag att vederbörande haft samma möjligheter som näringsidkare i övrigt att åsidosätta de regler som hör samman med drivande av näringsverksamhet. Det sades också att en på detta sätt bestämd avgränsning innebär att gränsdragningen i praktiken sällan kommer att vålla större svårigheter, eftersom gärningarna i stor utsträckning kommer att "tala för sig själva". Redan av dessa kan man således ofta dra tillräckliga slutsatser om hur självständigt verksamheten bedrivits.

Frågan om en person med näringsförbud ska anses vara näringsidkare - varvid han bryter mot sitt förbud - har avsevärt större praktisk betydelse. Vid prövning av denna fråga har man ju ofta inte ledning av några oegentligheter som personen gjort sig skyldig till. Idkande av näringsverksamhet innebär ju i sig ett brott. Den gränsdragning som gjordes i avsnitt 9.2.2 kan dock tillämpas även här. Stor vikt bör således fästas vid om personen haft avsevärda möjligheter att åsidosätta de regler som hör samman med näringsverksamhet. Om han öppet uppträtt som näringsidkare i förhållande till myndigheter och andra bör detta vara tillräckligt för att han ska anses ha brutit mot förbudet. Detta gäller exempelvis om han deklarerat för inkomst av rörelse, redovisat för moms eller uppträtt under särskild firma. Också om han haft anställda ska han så gott som undantagslöst anses vara näringsidkare.

På s. 214 f har beskrivits hur avgränsningen bör göras i ett par konkreta exempel ("snickaren" och "traktorförsäljaren"). Det som i dessa exempel sagts om av

gränsningen av näringsidkarbegreppet äger sin giltighet även här.

Slutligen bör betonas att det här i praktiken rör sig om en straffrättslig fråga. Tveksamheter angående tillämpningen kan givetvis uppkomma. I sådana fall bör domstolen hellre fria än fälla. Om vederbörandes verksamhet är så osjälvständig att det är tveksamt om den kan anses vara näringsverksamhet, kan inte angelägenheten av en fällande dom anses vara särskilt stor.

10.2.2 Näringsidkarbegreppets avgränsning i övrigt

Det är nödvändigt att bestämma näringsidkarbegreppets innehåll i ytterligare ett par avseenden. Så måste man exempelvis ställa vissa krav på verksamhetens omfång och varaktighet för att den ska anses som näringsverksamhet och utövaren som näringsidkare. Dessa krav behandlades tidigare i avsnitt 9.2.3 (s. 215 ff), där det konstaterades att den precisering som gjorts beträffande bokföringsskyldigheten i huvudsak kan tillämpas. Detta gäller även här. För att brott mot näringsförbudet ska anses föreligga ska alltså personen i fråga ha drivit verksamhet av sådant omfång och sådan varaktighet att den föranleder bokföringsplikt. Detta betyder bland annat - med hänvisning till bokföringslagens förarbeten - att verksamheten ska avse en följd av affärshändelser och inte bara en enstaka affär samt att det ska vara fråga om en rörelse efter en viss plan. Det senare kravet kan vara uppfyllt även om verksamheten pågår under endast en begränsad tid.

Kravet på verksamhetens omfång och varaktighet synes här böra preciseras något ytterligare med hänsyn till det intresse som den person som ålagts näringsförbud har av att få veta vad han har rätt att ägna sig åt. Preciseringen kan ske med hjälp av några exempel.

Så snart en person i inte obetydlig omfattning ägnar sig åt att köpa och sälja saker bör han anses idka näringsverksamhet. Om han i stället ägnar sig åt att plocka och sälja exempelvis bär eller svamp eller åt att leta och sälja exempelvis skrot eller tomglas, bör man ställa större krav på omfattningen för att anse näringsverksamhet föreligga. Endast om verksamheten verkligen kan betraktas som "yrkesmässig" är det således befogat att anse vederbörande ha brutit mot näringsförbudet. Att tillverka och sälja saker bör likaledes anses vara näringsverksamhet när kravet på "yrkesmässighet" bedöms uppfyllt, vilket ganska snart bör vara fallet. Detsamma gäller om man utför tjänster

mot betalning. Om näringsverksamheten är obetydlig påverkar detta givetvis straffbestämningen i mildrande riktning. Det bör också vara möjligt att domstolen meddelar undantag från förbudet avseende näringsverksamhet av obetydligt slag som vederbörande önskar ägna sig åt.

Också kravet på "yrkesmässighet" är oprecist i konturerna och gränsdragningsproblem kan uppkomma. Detta går inte att komma ifrån. I tveksamma fall bör principen "hellre fria än fälla" tillämpas. Om verksamheten är så blygsam att det är tveksamt om den ska kvalificeras som näringsverksamhet, kan det knappast anses föreligga något uttalat behov av att fälla vederbörande för brott mot näringsförbud.

I avsnitt 9.2.3 uttalades att näringsverksamhet kan föreligga, även om det inte finns något vinstsyfte med verksamheten. Detsamma bör gälla även här. Möjligheterna för en person med näringsförbud att fortsätta med oegentligheterna måste anses vara i stort sett desamma, oavsett om han har ett vinstsyfte eller inte. Ett krav på vinstsyfte skulle därför innebära att domstolarna omotiverat tvingades till ofta besvärliga bedömningar angående vilken avsikt som funnits med verksamheten. Det bör således vara möjligt att anse en person som näringsidkare - varvid han bryter mot ett honom ålagt näringsförbud - även om han inte kan visas ha någon avsikt att alstra vinst i sin verksamhet. Brott mot näringsförbud föreligger alltså så snart verksamheten är tillräckligt självständig, varaktig och omfattande.

Slutligen bör i detta sammanhang beröras vissa så kallade fria yrken. En del personer förtjänar sitt uppehälle genom självständig verksamhet som är baserad på vederbörandes särskilda skicklighet inom ett visst begränsat område. Som exempel kan nämnas advokater och läkare. Verksamhet som dessa personer bedriver är att bedöma som rörelse i skattemässigt hänseende och som näringsverksamhet enligt bokföringslagen. Enligt kommittén kan det dock diskuteras om den bör omfattas av ett näringsförbud, eftersom förbudet då får karaktär av ett yrkesförbud, som därtill drabbar vederbörande osedvanligt hårt. Ännu mer besvärande blir konsekvenserna för sådana fria yrkesgrupper som svårligen kan försörja sig genom att ta anställning, exempelvis författare. Det framstår som mycket ingripande att låta dessas verksamhet omfattas av näringsförbud. Dock synes det inte lämpligt att undanta verksamhet av detta slag genom att förklara den inte vara att bedöma som näringsverksamhet. Lämpligare torde vara att föreskriva särskilda undantag i lagtexten eller att låta dom-

stolarna för varje särskilt fall meddela undantag för sådan verksamhet, om det är aktuellt beträffande personen i fråga. En del av dessa verksamhetstyper faller för övrigt under grundlagsskyddet och kommer av denna anledning att vara undantagna från näringsförbud. Kommittén återkommer till frågor rörande de fria yrkena i avsnitten 10.5-10.7.

Ett praktiskt sett ännu mera betydelsefullt problem gäller frågan om vem av flera personer i ett företag som ska anses idka näringsverksamhet. Frågan har bara relevans för enskilda firmor[2], eftersom det är den juridiska personen som anses vara näringsidkare i de fall verksamheten bedrivs inom ramen för ett bolag, en förening eller en stiftelse. Frågan om vilka poster man bör vara förbjuden att inneha i en juridisk person behandlas i nästa avsnitt.

Antag att en man och hans hustru driver rörelse i form av enskild firma för vilken hustrun formellt svarar utåt men i vilken mannen är den verklige företagsledaren. Ska båda här anses som näringsidkare eller bara en av dem och i så fall vem? Denna fråga har, liksom de föregående, behandlats i annat sammanhang, nämligen i avsnitt 9.2.3 angående näringsförbudsbestämmelsernas omfattning. Här kan i allt väsentligt hänvisas till vad som sades där. Detta betyder bland annat att den som har ägarintresse[3] i en enskild firma bör anses som näringsidkare, även om han inte formellt ansvarar för företaget. Även den som utåt uppträder som näringsidkare och exempelvis är registrerad i handelsregister eller skatteregister som innehavare ska anses som näringsidkare. Detta gäller även om han inte haft något ägarintresse eller något reellt inflytande på rörelsens ledning. En motsatt regel skulle leda till utomordentliga bevisproblem, och det kan knappast anses stötande att en person med näringsförbud får se till att avveckla engagemang av nu nämnt slag för att undgå ansvar för överträdelse av näringsförbud. Såväl mannen som hustrun i det nyss nämnda exemplet skulle alltså kunna dömas för brott mot näringsförbud. En person som

2 I avsnitt 9.2.3 ovan har diskuterats om flera personer i en enskild firma kan vara näringsidkare, och det har slagits fast att man bör anse detta kunna vara fallet.

3 Angående innebörden i detta uttryck, se ovan s. 220.

är anställd i en rörelse, som både formellt och reellt leds av en närstående, ska dock inte anses vara näringsidkare bara på grund av det ekonomiska intresse som han kan ha av rörelsens resultat genom familjesamhörigheten.

Den som faktiskt föreståt en enskild firma och handhar den faktiska ledningen bör inte anses som näringsidkare, om han inte samtidigt formellt uppträder som rörelsens innehavare eller har ett ägarintresse i verksamheten. Att han har ett visst resultatintresse, exempelvis genom att han av ägaren utlovats viss procentandel av vinsten, bör inte göra att han anses vara näringsidkare. En annan sak är att en sådan föreståndare möjligen ändå bör anses bryta mot ett honom ålagt näringsförbud. Till denna fråga ska vi återkomma i nästa avsnitt, som handlar om vilka som ska anses "jämställda med näringsidkare" på ett sätt som inte bör anses tillåtet för den som ålagts näringsförbud. Redan här bör emellertid förutskickas, att kommittén kommer att föreslå en reglering som gör att frågan om näringsidkarbegreppets avgränsning i det hänseende som nyss behandlats i viss mån förlorar i betydelse.

Till slut kan här återknytas till "fall 1" på s. 246 ovan. E ansågs ju där ha brutit mot sitt näringsförbud genom att, som tingsrätten sade, han "behållit det bestämmande inflytandet över rörelsen". Med den precisering som kommittén här föreslagit av näringsidkarbegreppet är det i princip inte nog med "bestämmande inflytande" för att man ska anses som näringsidkare. Det krävs att man dessutom haft ägarintresse i företaget eller att man utåt uppträtt som näringsidkare. Bevisningen i målet synes dock eventuellt ha varit tillräcklig för att det skulle anses styrkt att E också hade ett ägarintresse i företaget. I nästa avsnitt kommer kommittén att föreslå en utvidgning av näringsförbudets innebörd såvitt avser inblandning i enskilda firmor, så att även vissa personer som inte kan anses vara näringsidkare ska anses bryta mot förbudet.

Fall 1 aktualiserar frågan om man bör tillskapa en särskild reglering för sådana fall där den som ålagts näringsförbud är verksam i ett företag tillsammans med en närstående. Det är helt klart att dessa fall är de mest besvärliga genom att de kan förväntas vara vanliga och genom att bevisproblemen i dessa fall är påfallande stora. Vi kommer att diskutera frågan om en särreglering för dessa fall i avsnitt 10.4 nedan.

Några ord bör så också sägas om bulvaner och frågan om dessa ska anses vara näringsidkare. Frågan har delvis berörts ovan i samband med exemplet med mannen och hustrun som tillsammans drev enskild rörelse med hustrun som formell innehavare men mannen som den reellt ledande. Hustrun kunde på sätt och vis sägas ha fungerat som bulvan. Enligt vad som sades ovan borde hon betraktas som näringsidkare. Bör då även den som är ren bulvan och bara lånar ut sitt namn till rörelsen anses vara näringsidkare? En person med näringsförbud lär knappast riskera att dömas för brott mot förbudet genom att på detta sätt ställa upp som bulvan för en annan person. Skulle detta högst teoretiska fall ändå inträffa, bör bulvanen anses som näringsidkare - precis som i avsnitt 9.2.3 (s. 222) - och därmed anses ha brutit mot näringsförbudet.

10.3 Förbud mot att utöva ledningen av näringsverksamhet m.m.

Som tidigare sagts bör ett näringsförbud inte bara betyda att vederbörande förbjuds att själv idka näringsverksamhet. Även vissa sysslor som är att jämställa härmed bör vara förbjudna. Att här avgränsa tillåtna sysslor från förbjudna är besvärligt. Man får skilja på det problem som består i att rent objektivt fastställa gränsen för det otillåtna och det problem som består i att avgöra hur olika omständigheter ska värderas i de komplicerade bevissituationer som ofta uppkommer. Man bör alltså så långt det är möjligt hålla isär rättsfrågan och bevisfrågan. Här koncentreras nu genomgången till rättsfrågan.

Problemet vilka som ska anses jämställda med näringsidkare behandlades i avsnitt 9.2.4 ovan. Där kom kommittén till det resultatet att en person ska anses jämställd med näringsidkare om han faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen utan att bedriva näringsverksamhet. Styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar ska, liksom verkställande direktör i aktiebolag, enligt förslaget alltid anses jämställda med näringsidkare.

Hur ska man då avgränsa kategorin "jämställda med näringsidkare" när det gäller näringsförbudets innebörd? Avgränsningen bör naturligtvis utgå från ändamålet med näringsförbudspåföljden. Det väsentliga är ju att den som ålagts näringsförbud inte befinner sig i en position från vilken han kan fortsätta med sina oegentligheter. Näringsförbudet bör därför innebära att han

utesluts från all rätt att leda ett företag. Därvid är det de faktiska förhållandena i företaget som bör vara avgörande. Den som trots näringsförbud reellt leder ett företag bör alltså inte kunna undgå ansvar för överträdelse med hänvisning till att han inte haft någon formell bestämmanderätt.

Enligt gällande reglering görs, som ovan sagts, skillnad mellan olika företagsformer. Den som faktiskt utövar ledningen över ett bolags verksamhet gör sig skyldig till brott mot ett honom ålagt näringsförbud. Om han utan att själv vara näringsidkare i praktiken leder verksamheten i en enskild firma bryter han dock inte mot förbudet, även om näringsidkaren helt lämnat ifrån sig ansvaret för företagets skötsel. Denna skillnad mellan olika företagsformer är, enligt kommitténs mening, omotiverad. Även i den enskilda firman har föreståndaren sådana möjligheter att styra verksamheten - och därmed initiera olagligheter - som inte bör vara tillåtna för en person med näringsförbud.

En person som ålagts näringsförbud får alltså inte ha en sådan ställning att det är han som fattar de avgörande besluten beträffande företagets ledning. Däremot kan man knappast hindra att han agerar i egenskap av rådgivare, även om detta skulle ge honom faktiska möjligheter att initiera brottslighet och andra oegentligheter. Det skulle innebära utomordentliga bevisproblem om man lät näringsförbudet omfatta rådgivning. Härtill kommer att den som begränsar sin verksamhet till rådgivning faktiskt har någon över sig i företaget, vilken i princip har makt att stoppa oegentligheter.

Givetvis kan det många gånger innebära svårigheter att dra gränsen mellan kraftfull rådgivning och faktisk ledning. Dessa svårigheter torde man få acceptera. De gör emellertid att man på allvar måste överväga en särreglering för de fall där bevisproblemen kan befaras bli särskilt stora. Frågan om en särreglering behandlas i det följande avsnittet.

Det sagda betyder att kretsen "jämställda med näringsidkare" här synes kunna preciseras på samma sätt som ovan. Det bör alltså vara förbjudet för en person med näringsförbud att "faktiskt utöva ledningen" av näringsverksamhet. Detta innebär att lagens nuvarande lydelse ("faktiskt handha ledningen eller förvaltningen") i huvudsak behålls. Tillägget "eller förvaltningen" synes dock kunna undvaras. (Se härom s. 234 ovan.)

Den som har ansvaret för endast en viss del av företagets verksamhet, exempelvis marknadsföringen, bokföringen, skatteredovisningen eller försäljningen, bör inte anses falla under uttrycket "ledningen". Det bör således, enligt kommitténs uppfattning, vara möjligt för en person med näringsförbud att ta ett sådant arbete i ett företag så länge det finns någon annan som har det övergripande ansvaret för ledningen och i princip kan ingripa för att rätta till oegentligheter. Givetvis betyder denna begränsning av förbudet att den som meddelats näringsförbud i praktiken kan få betydande möjligheter att begå brott inom ramen för ett företag. En motsatt ordning skulle dock många gånger kunna innebära ett rent yrkesförbud, vilket enligt kommittén i möjligaste mån måste undvikas. Så länge det finns någon annan person som verkligen är verksam i företaget och som "står över" den som har näringsförbud bör man dessutom kunna räkna med att den överordnade utövar ett hämmande inflytande på de eventuella tendenserna till brottsligt beteende hos den som ålagts näringsförbud. Skulle den överordnade blunda för, sanktionera eller rent av delta i eventuella oegentligheter, löper givetvis denne själv risk att drabbas av straffansvar och i förlängningen av näringsförbud. Om omständigheterna utvisar att personen med näringsförbud och den formellt överordnade tillsammans planlagt och genomfört oegentligheter i företaget, är detta för övrigt ett starkt indicium på att den som har näringsförbud faktiskt deltagit i ledningen på ett sådant sätt att han brutit mot förbudet.

För att en person med näringsförbud ska anses ha "faktiskt utövat ledningen" är det inte erforderligt att han ensam lett företaget. Även om han på jämställd fot delat företagsledningen med en eller flera andra personer ska han således anses ha brutit mot sitt förbud. Som ovan sagts kan i vissa fall svårigheter uppkomma att avgöra om en person deltagit i företagsledningen tillsammans med andra eller bara agerat som rådgivare. Det kan också vara svårt att avgöra om han bara haft hand om en begränsad del av verksamheten - marknadsföring, bokföring, kundkontakter etc. - eller om han tagit del i den övergripande ledningen av företaget. Dessa svårigheter får accepteras. Att generellt rubba vedertagna bevisregler bör inte komma ifråga. Däremot kan det bli aktuellt, som ovan uttalats, att särreglera de fall där svårigheterna kan antas bli särskilt påfallande.

Såsom enligt gällande rätt bör också vissa poster som ställföreträdare för juridiska personer vara förbjudna för en person med näringsförbud. Detta bör alltså gälla

även om posten i det enskilda fallet inte medfört att vederbörande faktiskt lett företaget. En verkställande direktör i ett aktiebolag har ett sådant ansvar och sådana möjligheter att påverka skeendet i bolaget att det inte ska vara nödvändigt att föra särskild bevisning om vilken faktisk ställning han haft i det enskilda fallet. Detsamma gäller styrelseledamöter. Liksom i andra sammanhang bör suppleant jämställas med ordinarie styrelseledamot och vice VD med VD. För tydlighets skull bör detta sägas uttryckligen i lagtexten. Den som ålagts näringsförbud ska alltså vara skyldig att avveckla alla uppdrag som nu sagts och att inte ta några nya under den tid näringsförbudet gäller. Förbudet mot att vara styrelseledamot eller suppleant bör också, liksom idag, gälla i ekonomisk förening och handelsbolag samt i sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet.

Det bör noteras att de sistnämnda kategorierna inte ansågs böra tas upp bland dem som automatiskt skulle anses jämställda med näringsidkare i avsnitt 9.2.4 ovan, även om dessa personer många gånger ändå får anses "faktiskt ha utövat ledningen". När det gäller att bestämma innebörden av näringsförbudet är det dock angeläget att regeln görs så klar som möjligt. Av detta skäl samt med hänsyn till de bevissvårigheter som eljest kan uppkomma och till det inflytande som regelmässigt är förenat med de nämnda posterna, anser kommittén det motiverat att direkt i lagtexten utpeka dessa.

När det gäller ideella föreningar innebär förbudet, att vederbörande i princip utestängs från styrelseuppdrag i exempelvis idrottsföreningar och välgörenhetsföreningar som driver begränsad rörelse till och från, exempelvis i form av bingo eller loppmarknader. Detta förbud kan te sig onödigt ingripande, och i många fall borde uppdraget i fråga kunna undantas från förbudet. Samtidigt är det uppenbarligen möjligt att driva mycket omfattande rörelse inom ramen för en ideell förening. Det är svårt att i lagen precisera vilka uppdrag som ska vara undantagna. Lämpligast torde därför vara att undantag medges från fall till fall.

Enligt gällande bestämmelser är det också förbjudet för den som har näringsförbud att vara firmatecknare. Ett sådant förbud är givetvis många gånger motiverat, eftersom firmatecknaren ofta har ett sådant inflytande över företaget som inte bör vara tillåtet. Förbudet tjänar också till att underlätta bevisföringen i vissa fall. Emellertid innebär detta förbud enligt kommittén att näringsförbudet utsträcks onödigt långt och kommer

att omfatta vissa fall där vederbörande definitivt inte kan anses jämställd med näringsidkare. En firmatecknare kan sålunda i princip ha ett mycket begränsat inflytande i företaget. Firmateckningsrätten som sådan handlar ju i själva verket bara om personens möjligheter att företräda företaget utåt, inte om hans makt inom företaget. Även hans befogenheter att företräda företaget kan vara starkt begränsade. Att generellt förbjuda den som ålagts näringsförbud att vara firmatecknare är därför enligt kommitténs mening inte motiverat. Den som är firmatecknare bör i stället bedömas enligt den allmänna regeln om förbud mot att "faktiskt utöva ledningen", varvid givetvis hans firmateckningsrätt får betydelse för bedömningen av vilken ställning han faktiskt haft.

Enligt den gällande regleringen är ägande som sådant inte förbjudet för den som ålagts näringsförbud, även om - som det uttalades i motiven - den som har ett dominerande ägarinflytande i ett fåmansföretag i många fall måste antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagets angelägenheter. Också enligt kommitténs mening skulle det föra alldeles för långt att generellt förbjuda aktieägande och andelsägande i ekonomiska föreningar. Det bör inte heller komma i fråga att försöka uppställa någon gräns för hur stor del av aktierna eller andelarna som det ska vara tillåtet att äga. I stället bör den som äger aktier eller andelar bedömas enligt den övergripande regeln om förbud mot att faktiskt utöva ledningen. Om någon har ett klart dominerande ägarinflytande i ett fåmansföretag betyder detta naturligtvis ofta att vederbörande också faktiskt handhar ledningen. Om han inte alls utnyttjar den möjlighet han har att påverka verksamheten, ska han dock inte anses ha brutit mot förbudet enbart på grund av sitt ägande. Det bör noteras, att detta innebär en skillnad i jämförelse med enskild firma. Den som där har ett ägarintresse ska ju anses bryta mot ett honom ålagt näringsförbud.

I handelsbolag bör bolagsmannaskap inte vara tillåtet för den som har näringsförbud. Bolagsmannen är i stor utsträckning jämställd med näringsidkare. Lagen ger honom omfattande rättigheter liksom betydande förpliktelser. Det kan inte anses förenligt med ett näringsförbud att den som ålagts förbudet har en sådan ställning i ett företag som följer med bolagsmannaskapet. Visserligen har bolagsmännen möjlighet att i bolagsavtalet ge andra föreskrifter än lagens angående bestämmanderätten i bolaget. Med hänsyn till önskemålen om att reglerna blir klara och att bevisproblem undviks, bör dock enligt kommitténs mening handelsbolagsmannaskap generellt förbjudas för den som åläggs näringsför-

bud. Härmed aktualiseras frågan om upplösning av bolaget. Se härom avsnitt 10.8, s. 298 och s. 308 ff. Komplementär i kommanditbolag jämställs med handelsbolagsman utan att detta behöver utsägas i lagtexten. Något automatiskt förbud mot att vara kommanditdelägare bör dock inte föreligga.

I enlighet med det ovan sagda kan lagtexten angående näringsförbudets innebörd formuleras på följande sätt.

> Den som ålagts näringsförbud har inte rätt att idka näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett handelsbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, eller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Inte heller får han eljest faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näring.

Det sist gjorda tillägget angående juridiska personer som är bokföringspliktiga utan att idka näring syftar på aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag. Detta tillägg motsvarar ett likadant tillägg i den bestämmelse som handlar om regleringens omfattning. I avsnitt 9.2.4 (s. 234) har sagts att det ibland förekommer verksamhet inom ramen för dessa juridiska personer, vilken inte kan karakteriseras som näringsverksamhet i egentlig mening men som har sådan anknytning till näringsverksamhet att den bör beaktas vid en eventuell näringsförbudsprövning. På samma sätt kan den som ålagts näringsförbud genom viss verksamhet i en icke näringsdrivande juridisk person ha stora möjligheter att begå ekonomiska brott. Den som ålagts näringsförbud bör därför inte kunna ha den faktiska ledningen av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näringsverksamhet.

Ska bulvaner anses jämställda med näringsidkare eller inte? Denna fråga utgör här i praktiken inte något problem. Är en person VD, vice VD, styrelseledamot eller suppleant anses han jämställd med näringsidkare, även om han i själva verket uppträder som bulvan för någon annan. Givetvis torde det vara synnerligen ovanligt att den som ålagts näringsförbud själv agerar på detta sätt, men skulle det förekomma bör vederbörande alltså inte kunna freda sig med att han i själva verket bara agerat som bulvan. Den som är bulvan kan över huvud taget inte sägas handha den faktiska ledningen,

varför det inte heller här blir något problem vid tillämpningen. Det stora bulvanproblemet uppkommer i stället när den som ålagts näringsförbud använder sig av en annan person som bulvan för att skyla över att han ägnar sig åt förbjuden verksamhet. Detta problem behandlas i avsnitt 10.4 nedan.

Det subjektiva rekvisitet vid överträdelsebrott berördes tidigare (s. 248) utan att därefter ha penetrerats närmare. Detta tas upp till behandling i den särskilda genomgången angående överträdelsebrottet, avsnitt 13.2. Där berörs också vissa bevisfrågor.

Slutligen ska här tas några exempel till konkretisering av det som sagts i det föregående angående näringsförbudets innebörd. I exemplen är A den som ålagts näringsförbud.

Exempel 1. B äger enskilda firman X. A förestår den och sköter allt i den enligt en generalfullmakt från B som bor på annat håll och bara bryr sig om firman såtillvida att han uppbär viss vinst. A får här anses ha brutit mot sitt näringsförbud, även om han inte är att betrakta som näringsidkare.

Exempel 2. B äger enskilda firman X. A är anställd däri men sköter bara bokföring, deklarationer, utbetalningar o dyl. Detta gör han dock helt på eget ansvar utan att B lägger sig i det. B är i övrigt verksam i rörelsen med inköp, försäljning m.m. A:s inblandning är här inte sådan att han kan anses ha överträtt sitt förbud. Om det visas att han också deltagit i företagets ledning på jämställd fot med B, blir bedömningen en annan.

Exempel 3. A och B är verksamma i ett aktiebolag. B äger alla aktier och är ordförande i styrelsen, där för övrigt hans två barn sitter. B är också VD. A, som är B:s kamrat, delar dock det faktiska ansvaret för bolaget med B. Det misstänkts att A bidragit med hälften av aktiekapitalet genom att låna pengarna till B. A har överträtt sitt förbud om det kan visas att han delat företagsledningen med B och inte varit underställd denne. Att det misstänks att A lånat ut pengar kan inte tillmätas någon betydelse. Om detta kan visas, kan det dock få betydelse för bedömningen av B:s inblandning.

Exempel 4. A och B äger en rörelse tillsammans. B sköter om alla praktiska göromål och har allt slutligt ansvar både i teori och praktik genom ett särskilt avtal som träffats. Han samråder dock med A angående investeringar, skatteplanering, bokföring, verksamhetsinriktning m.m. - Här synes ett handelsbolag föreligga,

och A bryter mot näringsförbudet genom att vara bolagsman. Om det i stället är ett aktiebolag, kan han inte sägas bryta mot förbudet, om han inte är styrelseledamot, VD eller suppleant. Hans inblandning innebär knappast att han "faktiskt utövat ledningen".

Exempel 5. A är anställd som juridisk och ekonomisk expert i ett aktiebolag. Han har inga formella befogenheter men spelar en viktig roll när det gäller bolagets skatteplanering och utformningen av bolagets avtal med leverantörer och kunder. Denna A:s verksamhet omfattas inte av näringsförbudet, och han ska således inte dömas för överträdelse.

Exempel 6. A är dömd för allvarliga arbetsmiljöbrott i en av honom tidigare driven verksamhet, vilken han avslutat på grund av ett honom ålagt näringsförbud. Han är anställd av B för att ansvara för personalfrågor. Han har bestämmande inflytande över de anställdas löner och övriga anställningsvillkor, bl a arbetstider och arbetsmiljö. B lägger sig inte alls i dessa frågor. A har inget inflytande på rörelsen i övrigt. Denna A:s verksamhet bör vara tillåten.

Exempel 7. Som ett sista exempel kan här återknytas till "fall 2" på s. 247 ovan. S var ju där anställd som "marknads- eller reklamchef" i sin hustrus aktiebolag, och tingsrätten ansåg hans verksamhet ha varit sådan att den inneburit brott mot näringsförbudet. Såsom omständigheterna angetts är det enligt kommitténs uppfattning tveksamt om de kan sägas ha inneburit att S faktiskt utövade ledningen över verksamheten. Båda makarna hävdade att det var hustrun som hela tiden haft sista ordet. Avgörande blir i fall som detta den bevisning som kan förebringas angående den faktiska ledning som utövats av den som ålagts näringsförbud. Uppenbarligen står man här, som redan flera gånger framhållits, inför stora svårigheter. I det följande avsnittet ska diskuteras hur dessa svårigheter kan mötas.

10.4 Särreglering för vanliga överträdelsesituationer

10.4.1 Allmänna utgångspunkter

Det har flera gånger i det föregående sagts att det bör övervägas att tillskapa en särskild reglering för de fall där man har speciell anledning att förvänta sig att överträdelser av näringsförbud förekommer. Anledningen till en sådan särreglering skulle främst vara

att det i dessa fall ofta är utomordentligt svårt att bevisa överträdelser; erfarenheterna visar att en mängd misstankar om överträdelse funnits men att det väckts åtal i mycket få fall.

De situationer som särskilt avses är de fall där den person som fått näringförbud är verksam i en rörelse som - enligt vad som uppges - leds av en närstående, t.ex. make, sambo eller barn. De undersökningar kommittén gjort visar, att det är mycket vanligt att den som ålagts näringsförbud tar anställning hos en närstående. Särskilt vanligt är det att en man med näringsförbud anställs av sin hustru i en verksamhet som i mycket liknar den gamla. Man kan inte undgå misstanken att anställningsförhållandet i ett sådant fall ofta är en skenkonstruktion och att mannen, liksom tidigare, leder verksamheten. Från flera tillsynsmyndigheter har uttalats, att man haft starka misstankar om att överträdelser skett men att man ansett det svårt att ingripa på grund av utrednings- och bevissvårigheter. Vid de hearings kommittén anordnat, liksom i flera andra sammanhang, har en vanlig synpunkt varit, att näringsförbudet tenderar att bli ett slag i luften genom de möjligheter som i praktiken finns för vederbörande att i skydd av en bulvan fortsätta med näringsverksamhet.

I de två av kommittén kända fall där frågan om överträdelse har prövats (se s. 246 ff) har mannen - som haft näringsförbud - arbetat i en rörelse för vilken hustrun haft det formella ansvaret. I dessa fall blev det fällande dom. Av exemplen framgår ändå att utrednings- och bevissvårigheterna är uppenbara. Man måste också konstatera, att exemplen visar att rättssäkerheten för den som ålagts förbud inte är vad den borde vara. Ett särskilt problem avser här det subjektiva rekvisitet och vilka krav man i detta hänseende bör ställa för en fällande dom.

Enligt kommitténs mening är det mycket angeläget att effektiviteten i regleringen förbättras. Det kan på goda grunder misstänkas att överträdelser i betydande utsträckning äger rum utan att bli beivrade. Detta är oacceptabelt.

Ett sätt att söka komma till rätta med problemen är att utöka kontrollinsatserna och förbättra förutsättningarna för en aktiv tillsyn. Ett annat sätt är att införa regler som försvårar eller hindrar överträdelser. Vi anser det nödvändigt att använda båda dessa medel. Tillsynen måste utan tvekan effektiviseras. Detta framgår av de erfarenheter kommittén gjort (se ovan avsnitt

4.7). Vi återkommer till denna fråga i kapitel 12. Att enbart lita till en förbättrad tillsyn är dock inte tillfyllest. Även om kontrollen görs utomordentligt ingående, är det många gånger omöjligt att få fram vem som faktiskt leder ett företag. Det går inte att kontrollera vad som sägs privat mellan två makar. En ingripande kontroll är naturligtvis dessutom mycket olustig från flera synpunkter. Härtill kommer att det krävs mycket stora resurser för att aktivt och ingående kontrollera alla personer som har näringsförbud, särskilt som det kan förväntas att antalet personer med förbud under ännu någon tid kommer att öka. Det är orealistiskt att räkna med att tillräckliga resurser kan avsättas för ändamålet.

Kommittén anser det således nödvändigt, för att systemet med näringsförbud ska fungera på ett tillfredsställande sätt, att det införs särskilda lagbestämmelser som avsevärt minskar möjligheterna att överträda näringsförbud utan att det kan beivras. Bättre effektivitet måste alltså eftersträvas. Som ovan sagts brister emellertid den gällande regleringen också när det gäller rättssäkerheten. Enligt kommittén måste därför också avsevärd vikt läggas vid att regleringen görs klarare än i dag. Den som ålagts näringsförbud måste veta vad han har att rätta sig efter. En straffdom ska inte kunna komma överraskande. Vid sidan av effektivitets- och rättssäkerhetsaspekter måste emellertid också, som sagts på s. 249, beaktas att regleringen inte får medföra onödiga inskränkningar i vederbörandes försörjningsmöjligheter.

Som ovan sagts bör reglerna ta sikte på de fall där den som ålagts näringsförbud är verksam tillsammans med en närstående. Även i andra fall än "närståendefallen" kan dock betydande bevisproblem förekomma och ibland väl så besvärliga. Problemet med bulvaner har ofta påtalats. Bulvanerna kan givetvis vara andra än närstående. Särskild anledning till misstanke om överträdelse kan man ha när den som ålagts näringsförbud fortsätter att vara verksam i samma rörelse som tidigare men med en tidigare anställd i en numera överordnad position. Över huvud taget finns det starka anledningar att misstänka brott när samma verksamhet som tidigare fortsätter, särskilt om det är ett företag där endast ett fåtal personer är verksamma. En annan anledning till misstanke kan vara att ett nytt företag bildats där den som fått näringsförbud tagit anställning hos en bekant. Om han i stället tar anställning i ett redan etablerat företag, som före näringsförbudet legat utanför hans intressesfär, torde det i regel inte finnas anledning att misstänka överträdelse.

Bör då en eventuell särreglering omfatta även andra specialfall än just närståendefallen? Nej, enligt kommitténs mening bör detta i vart fall för närvarande bli aktuellt. Närståendefallen intar en särställning genom att de är mycket frekventa och genom att det i dessa fall är särskilt svårt att få någon insyn i företagets angelägenheter. Erfarenheterna av gällande reglering ger inte fog för att även i andra fall problemen skulle vara så omfattande att det behöver föranleda extraordinära åtgärder såvitt gäller den straffrättsliga regleringen. Generellt kan dock sägas att man - i enlighet med vedertagen praxis - bör vara beredd att acceptera en viss bevislättnad när det rör sig om mycket svårbevisade förhållanden och där den tilltalade är den som har de bästa möjligheterna att tillhandahålla bevismaterial.

En eventuell särreglering bör alltså koncentreras på närståendefallen. För att komma till tals med de utrednings- och bevissvårigheter som förekommer i dessa fall synes man kunna välja två olika vägar. 1) Man kan välja att införa särskilda bevisregler för dessa fall. 2) Man kan välja att helt eller delvis förbjuda den som ålagts näringsförbud att vara verksam i ett företag där en honom närstående uppträder som företagsledare.

En bevisregel kan utformas antingen som en så kallad presumtion eller som en regel om bevislättnad. En presumtionsregel skulle innebära att det föreskrevs att den som ålagts näringsförbud under vissa förhållanden själv skulle tvingas bevisa att han inte brutit mot förbudet. Han skulle alltså under vissa omständigheter antas vara skyldig. De omständigheter under vilka en sådan regel skulle gälla kunde då vara att han varit verksam i en rörelse för vilken en honom närstående stått som ansvarig. - En bevislättnadsregel skulle inte vara fullt så ingripande för den tilltalade. Enligt en sådan regel skulle åklagaren fortfarande - som ju är det normala - ha bevisbördan för skuld, men bevisbördan skulle lindras genom att det exempelvis endast skulle krävas att åklagaren kunde göra sannolikt att brott förekommit. Normalt ska han ju annars styrka detta.

En förbudsregel kan göras mer eller mindre ingripande. Man kan föreskriva att den som åläggs näringsförbud förbjuds att över huvud taget vara verksam i ett företag där en honom närstående innehar en ledande ställning. Förbudet kan också begränsas så att den som åläggs näringsförbud utesluts från rätten att vara verksam i en sådan rörelse där man av någon anledning har särskilt goda skäl att misstänka att överträdelse

sker. En förbudsregel skulle innebära att vederbörande dömdes för brott mot förbudet, även om han kunde visa att han faktiskt inte haft något med ledningen av företaget att göra. Den skulle alltså slå ännu hårdare mot den som ålagts förbud än ovannämnda bevisregler.

10.4.2 Särskild bevisregel

Det är ju i svensk rätt en allmänt vedertagen princip att brott måste fullt ut bevisas för att den tilltalade ska kunna dömas. Endast i en del speciella undantagsfall görs avsteg från denna princip. Sådana undantagsfall finns exempelvis i tryckfrihetslagstiftningen. För tryckfrihetsbrott i periodisk skrift ansvarar ofta skriftens ägare. Men ibland kan det inte utrönas vem som är ägare. Enligt 8 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen svarar då den som tryckt skriften i ägarens ställe, om han inte kan visa vem som är ägare. (Jämför TF 8:8.) Enligt bestämmelsen om förtal i 5 kap 5 § brottsbalken kan den tilltalade undgå ansvar genom s.k. sanningsbevisning (2 st.), om det var försvarligt att lämna uppgiften och han visar att denna är sann eller att han hade skälig grund för den. Härutöver finns en del regler om omvänd bevisbörda i vissa specialstraffrättsliga bestämmelser om s.k. husbondeansvar för föräldrar.[4]

Vid sidan av de regler som nu nämnts finns ett lagförslag från kommissionen mot ekonomisk brottslighet (SOU 1983:46, "Bulvanlag") om omkastad bevisbörda i vissa brottmål. Förslaget är inriktat just på bulvanskap. Ett bulvanförhållande ska under vissa förutsättningar anses föreligga, om det inte visas att den förmente bulvanen uppträtt självständigt i förhållande till sin förmente huvudman. Bulvanförhållanden är enligt förslaget brottsliga, om de innebär ett kringgående. Förslaget innebär härigenom bl.a. en generellt giltig reglering för sådana situationer där misstanke föreligger om att näringsförbud överträds genom att den som ålagts förbud gömmer sig bakom en annan person, en bulvan. Kommittén har tidigare (s. 250) för sin del avvisat en sådan generell bevisbördeomkastningsregel för näringsförbudsfallen. Enligt vår mening för det alldeles för långt att generellt kräva, så snart det finns grundad anledning anta att det är fråga om ett bulvanförhållande, att vederbörande ska kunna bevisa att så inte är

4 Se t.ex. 28 § allmänna ordningsstadgan, 34 § körkortslagen och 29 a § 3 st jaktlagen.

fallet. Det finns också en del andra invändningar mot kommissionens förslag. Det saknas dock anledning att här beröra dessa närmare.

Kommissionens förslag har självfallet också betydelse för frågan om det i näringsförbudslagstiftningen bör föreslås en särskild bevisregel angående närståendefall. Om förslaget genomförs behövs inte någon sådan, eftersom den generella regleringen då kommer att omfatta det här behandlade fallet. Kommittén utgår fortsättningsvis från att kommissionens förslag inte genomförs och diskuterar frågan med bortseende från förslaget.

En presumtionsregel för närståendefall kan utformas så att den som ålagts näringsförbud, och härefter gör gällande att han är anställd av en närstående, åläggs att bevisa att han inte själv är näringsidkare eller eljest handhar den faktiska ledningen av företaget. Man kan också nöja sig med att han gör sannolikt att ingen överträdelse skett, i vilket fall presumtionsregeln blir något mindre betungande. Som ovan sagts kan man även tänka sig en bevislättnadsregel innebärande att åklagaren måste göra sannolikt (el.dyl.) att överträdelse skett. Bevisbördan är då alltså fortfarande kvar hos åklagaren, men det räcker med mindre bevisning för brott än som normalt är fallet. I vanliga fall krävs ju att åklagaren styrker brott.

Vissa skäl talar utan tvekan för att införa en särskild bevisregel för närståendefall. Överträdelsebrottet är utomordentligt svårbevisat i dessa fall, och mycket talar för att en överträdelse faktiskt sker om den som ålagts näringsförbud tar anställning hos en närstående. En särskild bevisregel skulle definitivt medföra att näringsförbud får en betydligt större genomslagskraft än annars.

Starka skäl talar emellertid också mot en bevisregel. Som framgått är det utomordentligt ovanligt att bevisbördan i brottmål fördelas på annat sätt än att åklagaren ska styrka brottet. Regeln om åklagarens bevisbörda är synnerligen fast rotad och har starka principiella skäl för sig. Man bör vara mycket varsam med att införa regler som bryter mot denna huvudprincip. I de fall då undantag hittills gjorts har detta kunnat motiveras även av annat än att det rört sig om mycket svårbevisade förhållanden (se Ekelöf, Rättegång IV, 1977 s. 121). Någon regel av typ bevislättnadsregel existerar veterligen inte över huvud taget i svensk straffrätt. I de fall åklagaren har att styrka särskilt svårbevisade förhållanden brukar man

för övrigt även utan särskilda regler anpassa beviskraven något efter detta.

Ett utomordentligt viktigt skäl mot en presumtionsregel synes vara, att det kan bli mycket svårt för den tilltalade att styrka sin oskuld. Särskilda svårigheter kan han få att styrka att brott av subjektiva skäl inte föreligger. En presumtionsregel skulle därmed kunna få till följd att en del personer döms för brott, trots att de i själva verket inte gjort sig skyldiga till något brottsligt och trots att domstolen kanske till och med anser deras skuld osannolik. Sådana resultat strider enligt kommittén mot rättskänslan på ett uppenbart sätt. En presumtionsregel skulle öka frekvensen oskyldigt dömda. Detta är en betydligt värre skada än den skada som består i att vissa överträdelser inte kan bevisas. Det bör inte annat än i absoluta undantagsfall föreskrivas straff för att man underlåter att spara tillräckligt med bevis för sin oskuld. Härtill kommer att grundläggande rättssäkerhetskrav eftersätts med en reglering av nämnt slag. Det blir många gånger omöjligt för den dömde att avgöra om han kommer att kunna freda sig mot ett eventuellt åtal eller inte.

De sagda negativa effekterna undviks delvis, om man nöjer sig med att den tilltalade gör sannolikt att han är oskyldig. Man skulle då aldrig behöver råka ut för att döma en person vars skuld anses osannolik. Emellertid leder en presumtionsregel som bygger på sannolikhetsbedömningar till utomordentliga tillämpningssvårigheter. Förutsebarheten för den tilltalade är mycket dålig. Det bör, enligt kommitténs mening, inte komma i fråga att införa en regel av detta slag, särskilt som det här rör sig om förhållandevis allvarliga brott, för vilka fängelse ofta bör ådömas.

Kommitténs slutsats av det sagda är att det inte bör tillskapas en särskild bevisregel för närståendefallen.

10.4.3 Förbud mot att arbeta hos närstående

Det återstår då att pröva om i stället en förbudsregel bör införas, alltså en regel som gör det otillåtet för den som ålagts näringsförbud att vara verksam i ett företag som leds - eller påstås ledas - av en närstående. Som framgår av avsnitt 4.8.2 har förslag om en sådan regel framförts till kommittén. En sådan regel skulle innebära en avsevärd utvidgning i förhållande till gällande bestämmelser. Den skulle också innebära

att förbudet blev mer än ett näringsförbud. För att få avsedd verkan måste nämligen närståendeförbudet innebära bland annat ett förbud mot att ta anställning hos en närstående.

En förbudsregel kan, som ovan sagts, göras mer eller mindre begränsad. Den kan föreskriva ett generellt förbud för den som ålagts näringsförbud att vara verksam i en rörelse som drivs av en närstående. Alternativt kan den begränsas med sikte på att endast sådan inblandning ska vara förbjuden, vilken i särskilt hög grad kan misstänkas faktiskt innebära en överträdelse av förbudet. Först diskuteras alternativet med ett generellt förbud.

Flera omständigheter talar mot en regel som helt förbjuder vederbörande att arbeta hos närstående. Sålunda blir den så vid att den innefattar även sådan sysselsättning som det i och för sig inte finns någon anledning att förbjuda. Kravet på att förbudet inte görs onödigtvis omfattande (se s. 249 p 2) får i avsevärd mån vika för effektivitetskravet (s. 249 p 1). Den som ålagts näringsförbud hindras att försörja sig som anställd hos exempelvis son eller dotter, även om det kanske i det enskilda fallet inte finns någon anledning att anta att han kommer att få något egentligt inflytande över företagets ledning. Ibland kan detta medföra att han blir arbetslös. Det kan hävdas att ett så ingripande förbud är omotiverat av flera skäl. Så länge den person som ålagts näringsförbud inte begår nya brott i verksamheten är, kan det sägas, ingen större skada skedd, även om han bryter mot sitt näringsförbud. När han eventuellt gör sig skyldig till andra oegentligheter och dessa upptäcks, torde man i regel på detta stadium också kunna bevisa att han brutit mot sitt näringsförbud. Vidare kan ett så ingripande förbud anses omotiverat med hänsyn till den ovannämnda tendensen att domstolarna tar lättare på beviskravet när det gäller särskilt svårbevisade förhållanden. Detta skulle kunna antas medföra att de som misstänks för överträdelser i själva verket oftast blir dömda, om domstolen får pröva frågan. De hittills avgjorda målen kan i någon mån sägas peka i denna riktning. Slutligen kan en så ingripande regel för närståendefall i viss mån sägas gynna de personer för vilka det inte är aktuellt att börja arbeta tillsammans med en närstående utan i stället tillsammans med en vän eller kollega som inte är närstående.

Åtskilliga omständigheter talar dock för en förbudsregel av nu nämnt slag. Från flera håll har omvittnats att det förekommer fall av - som det anses - uppenbara

överträdelser, vilka inte blir beivrade på grund av bevissvårigheterna. Givetvis undergräver detta respekten för regleringen. Den eventuella avskräckande effekt som näringsförbudet kan ha går i stor utsträckning förlorad. Vidare upplevs det av allmänheten som stötande att ett företag ofta kan fortsätta precis som tidigare efter ett näringsförbud efter bara - som det framstår - "några smarta penndrag". I praktiken torde det också väldigt ofta vara så att det faktiskt sker en överträdelse om den som ålagts förbud arbetar tillsammans med en närstående. Allt det nu sagda kan anföras även till stöd för en bevisregel. Förbudsregeln har emellertid den fördelen framför en bevisregel att den är bättre från rättssäkerhetssynpunkt. Den är normalt lätt att tillämpa, och den som ålagts näringsförbud vet bättre vad han har att rätta sig efter. Även om förbudsregeln innebär ett kraftfullare ingrepp än en bevisregel synes den därför vara att föredra, i viss mån också sett från de personers sida som regeln drabbar. Till detta kommer att förbudsregeln är effektivare och att den synes avsevärt minska behovet av en ingripande övervakning. Resursmässigt medför den därigenom fördelar. Dessa förstärks av att utredningarna troligen blir enklare. I viss mån kan man också undvika oskäligt ingripande konsekvenser genom en dispensregel. Domstolen skulle då kunna medge tillstånd för vederbörande att vara sysselsatt i en närståendes rörelse, om det kan anses tillfredsställande sörjt för att den som åläggs näringsförbud inte kommer i en företagsledande position. Enligt kommitténs mening är det helt nödvändigt att en eventuell generell förbudsregel kombineras med en dispensmöjlighet.

Åtskilligt talar alltså för en förbudsregel. Det bör dock prövas om nackdelarna med en sådan kan minskas genom att förbudet görs mindre generellt. Som nämnts kan det finnas fall där det framstår som helt naturligt att den som meddelats förbud tar anställning hos en närstående och där ett förbud mot en sådan anställning måste bedömas som omotiverat. Som exempel kan nämnas det fall att en person, som drivit en mindre rörelse och ålagts näringsförbud, har stora svårigheter att skaffa sig sysselsättning. Hans son, som äger ett stort och väletablerat företag på annan ort, vill hjälpa sin far från arbetslösheten och anställer honom. Detta fall framstår som helt artskilt från den situationen att hustrun till en man med näringsförbud tar över dennes firma och verksamhet samt fortsätter med rörelsen på precis samma sätt som tidigare med sin make anställd. I det senare fallet ligger misstankarna om en överträdelse nära till hands, i det första fallet knappast alls.

Det bör då övervägas hur en begränsad förbudsregel skulle kunna utformas. Vidare bör det prövas om den kan ges en sådan form att den inte blir för svår att tillämpa i det praktiska rättslivet. Också rättssäkerhetsfrågor måste bedömas.

Överträdelser ligger utan tvekan särskilt nära till hands i de fall där den tidigare verksamheten fortsätter precis som förut, bara med den skillnaden att en närstående tar över den formella ledningen. Om den som ålagts förbud anställs i en helt ny verksamhet, som startas av en närstående, är väl normalt anledningen till misstanke om överträdelse något mindre, och om det är fråga om ett helt nytt verksamhetsområde kanske skälen för misstankar är ännu mindre, i vart fall om det är fråga om en bransch som den närstående - men inte den som ålagts förbud - är väl förtrogen med.

Man kunde alltså tänka sig att avgränsa förbudsregeln på så sätt att den som ålagts näringsförbud förbjuds att vara verksam tillsammans med en närstående, som tar över den tidigare verksamheten. Däremot skulle det gå bra om en ny verksamhet startades. Emellertid måste man även i detta fall anse riskerna för överträdelse överhängande, alldeles särskilt om det är ett mindre företag där den som ålagts förbud är en av få anställda, kanske den ende. Ytterligare ett par argument kan anföras mot den nu nämnda avgränsningen. Naturligtvis är det ofta mycket svårt att avgöra om det är en ny verksamhet som startar eller den gamla som fortsätter. Det kan inte tillmätas någon betydelse om företaget får en ny firma. Inte heller kan det vara avgörande om man byter lokaler, gör betydande nyinvesteringar eller flyttar till annan ort. En förbudsregel som fäster avgörande vikt vid sådana förhållanden skulle te sig egendomlig och dessutom inbjuda till kringgående. Vidare har den som ålagts näringsförbud samma möjligheter att utöva inflytande, även om det är en "ny verksamhet". Slutligen måste det förefalla egendomligt om en familj i praktiken ser sig tvingad att sälja en etablerad rörelse, samtidigt som det i princip är fritt fram att sedan förvärva en ny rörelse i samma bransch och där anställa den familjemedlem som fått näringsförbud.

Det förhållandet att det är en "ny verksamhet" som startas bör således inte innebära att det är tillåtet för den som ålagts förbud att arbeta hos en närstående. Kan man då tillåta detta så snart rörelsen bedrivs inom ett helt nytt verksamhetsområde jämfört med tidigare? Nej knappast. Dels är det väldigt svårt att avgöra vad som är ett "nytt verksamhetsområde", dels är det

konstigt att tvinga bort vederbörande från den bransch där han har kunskaper men tillåta honom att arbeta tillsammans med närstående inom någon annan, dels har den som ålagts förbud samma möjligheter att ta ledningen även om det rör sig om ett nytt verksamhetsområde och dels kan risken för oegentligheter av det slag som föranledde näringsförbudet vara lika stora i en ny bransch.

En förbudsregel bör alltså, enligt kommitténs mening, under alla förhållanden omfatta dels alla de fall där den gamla verksamheten fortsätter som tidigare men med en närstående som ny företagsledare, dels alla de fall där ett nytt företag startas av en närstående. Kan man då undanta övriga fall från närståendeförbudet? Sakligt sett finns det en hel del som talar för detta. När ett företag drivits av en närstående redan före näringsförbudet utan att den som ålagts näringsförbud varit engagerad i verksamheten, finns det sålunda knappast någon anledning att hindra denne från att ta anställning i företaget. Risken för att han ska överta ledningen av verksamheten måste då antas vara relativt måttlig.

Ändamålsskäl synes alltså tala för att man från närståendeförbudet undantar det fall att den som ålagts näringsförbud är verksam i ett "gammalt" företag, som leds av en honom närstående och i vilket han inte tidigare varit engagerad. Emellertid skulle ett sådant undantag föranleda såväl tillämpningssvårigheter som oönskade effekter i övrigt. Ett exempel visar detta. Antag att näringsidkaren A går i konkurs och att han tar anställning i sonen B:s företag på annan ort. Ett halvår senare åläggs A näringsförbud. Ska då B:s företag anses vara ett sådant "gammalt" företag som A inte varit engagerad i och som han därför får fortsätta att vara verksam i? Ska det spela någon roll att han arbetat där under någon tid före näringsförbudet? Frågan visar att man måste dra någon gräns i tiden för A:s verksamhet i företaget. Det är svårt att hitta någon naturlig sådan gräns. Det kan komma att förefalla obegripligt för A att han får stanna kvar i företaget om han inte arbetat i det före en viss tidpunkt men att han annars måste lämna det. Det kunde kanske verka naturligt att använda tidpunkten för näringsförbudet som tidsgräns, men sakligt sett är detta knappast motiverat. Vidare uppkommer frågan om A helt måste ha saknat kontakter med företaget före den "kritiska" tidpunkten, eller om det kanske ska räcka med att han inte lett företaget. Här kan flera argument anföras för vardera lösningen. Oavsett vilken man väljer måste man dock ibland pröva om A:s eventuella tidigare kontakter

med företaget varit av sådan art att det "diskvalificerar" företaget. Också denna prövning kan framstå som svårförståelig, både för den som utsätts för den och för allmänheten. Väsentligt är härvid att prövningen skulle ingå som ett led i en straffrättslig bedömning av ett senare beteende, nämligen prövningen av om näringsförbudet överträtts.

Enligt kommitténs mening skulle en undantagsregel enligt ovan leda till oacceptabla effekter. Detta hindrar inte att grundtanken bör behållas; i princip bör det således vara fritt för den som ålagts näringsförbud att ta anställning hos en närstående som sedan tidigare självständigt driver ett företag. Bedömningen av vilka företag som ska ingå i "den fria zonen" synes dock lämpa sig bättre för en dispensprövning än för vanlig rättstillämpning.

Kommitténs slutsats är alltså att det bör införas ett generellt förbud för den som ålagts näringsförbud att vara verksam i företag som leds - eller påstås ledas - av en närstående. Kommittén är medveten om att förbudet innebär ett kraftfullt och ett mycket ovanligt ingrepp. Vid övervägande av de olika alternativ som står till buds - däribland möjligheten att inte alls särreglera närståendefallen - har dock kommittén funnit den föreslagna lösningen vara acceptabel. Som tidigare sagts måste det finnas en möjlighet till dispens från närståendeförbudet.

Innan vi går vidare ska här nämnas en annan lösning som kunde förefalla tänkbar. Som alternativ till en förbudsregel kan ett system med förhandsbesked övervägas. Detta skulle kunna fungera så att den som ålagts näringsförbud kan begära besked hos domstol om en viss verksamhet är tillåten eller inte. Får han positivt besked kan han ägna sig åt verksamheten i fråga, och han skulle då veta att han inte blir dömd för överträdelse. Förhandsbeskedet skulle härigenom fungera ungefär som ett dispensbeslut, dock med den väsentliga skillnaden att förhandsbeskedet anger vilken verksamhet som är tillåten enligt rättsreglerna, medan dispensbeslutet medger undantag för viss verksamhet som annars är förbjuden. Fördelarna med förhandsbeskedet tänks vara att förbudsregeln då kan undvaras och att den som ålagts förbud kan ta en anställning, som han vet bör vara tillåten, i väntan på besked. I ett system med generellt närståendeförbud och dispens skulle han däremot vara förhindrad att ta denna anställning innan dispens meddelats.

I ett system med förhandsbesked kvarstår emellertid det väsentligaste problemet, nämligen svårigheterna att i ett misstänkt fall visa att en person överträder sitt förbud. Ett förhandsbesked skulle ju inte göra någon verksamhet tillåten som annars vore otillåten eller vice versa. Man skulle alltså inte få några som helst effektivitetsvinster jämfört med i dag. Inte heller skulle det bli några påtagliga rättssäkerhetsvinster. Även om vederbörande får besked att en viss verksamhet är förenlig med näringsförbudet, får han ju inte härigenom någon rätt att leda företaget. Gör han detta ska han dömas trots förhandsbeskedet. Det enda detta besked innebär blir då att vederbörande får veta att han har tillåtelse att inneha en viss anställning så länge han inte utövar faktisk ledning över verksamheten. Detta är i regel en meningslös upplysning. För att ha någon som helst betydelse måste förhandsbeskedet innefatta ett uttalande om domstolens tolkning av regeln angående näringsförbudets innebörd, ett uttalande som då måste vara bindande för en framtida prövning. Regeln om näringsförbudets innebörd (se ovan s. 262) synes dock kunna föranleda påtagliga bedömningssvårigheter endast i ett avseende, nämligen när det gäller frågan om vederbörande "faktiskt utövat ledningen" eller inte. Det är givetvis orimligt att ålägga domstolen att i förväg avge ett bindande utlåtande i denna fråga. Det är över huvud taget mycket svårt för domstolen att lämna ett definitivt förhandsbesked om en verksamhet som man inte känner de närmare detaljerna om. Tilläggas bör att förhandsbeskedet skulle bli enastående såsom varande av straffrättslig art.

Ett system med förhandsbesked kan alltså knappast förespråkas. Önskemålet att den som åläggs näringsförbud inte ska behöva vänta länge innan han kan påbörja en "oförarglig" anställning måste dock tillgodoses. Detta kan dock i princip ske, även om dispens erfordras. Således bör dispensfrågan prövas redan i samband med att näringsförbud utdelas, givetvis under förutsättning att dispens då begärs. Om ansökan om dispens inkommer senare bör den behandlas skyndsamt av domstolen.

Kommittén har alltså kommit till slutsatsen att den som ålagts näringsförbud bör förbjudas att vara verksam i ett företag som drivs eller leds av en närstående. För att närståendeförbudet ska fylla sitt syfte bör det utesluta den som ålagts förbud från i princip all möjlighet till inblandning i närståendes företag. Han bör således inte få vara anställd i företaget. Han bör inte heller få agera som konsult för företaget eller ta emot återkommande uppdrag av något annat slag. Att han ger enstaka råd och utför enstaka tjänster kan man i

praktiken knappast hindra, och detta bör inte heller vara otillåtet. Angående gränserna för straffbar överträdelse, se ytterligare i specialmotiveringen, s. 412. Beträffande det subjektiva rekvisitet vid ifrågasatt överträdelse, se avsnitt 13.2.

Kretsen av närstående bör göras mycket begränsad med hänsyn till ingreppets art. Enligt kommittén bör regleringen bara omfatta makar, sambor, barn, föräldrar och syskon. Beträffande avgränsningen av begreppet sambo, se specialmotiveringen.

Med utgångspunkt från det sagda kan bestämmelsen ges följande lydelse och tas in i lagens 4 §.

> Den som ålagts näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en honom närstående eller där en närstående har en sådan ställning att denne enligt 2 § skall jämställas med enskild näringsidkare.
>
> Som närstående anses make, sambo, barn, förälder och syskon.

10.4.4 Dispens från närståendeförbudet

Som ovan sagts måste förbudet mot att arbeta hos en närstående förenas med en dispensregel. Det ska då först anmärkas att vi här alltså endast behandlar frågan om dispens från närståendeförbudet. Detta är i och för sig ett specialproblem, som egentligen utgör en del i frågan om möjlighet till undantag från näringsförbudet över huvud taget. Denna fråga behandlas i avsnitt 10.7 nedan. Kommittén anser emellertid att den särskilda frågan om dispens från närståendeförbudet bör behandlas redan här. Detta görs delvis för att markera att dispensmöjligheten ingår som en nödvändig del i regeln om närståendeförbud.

Dispens bör få medges endast för viss specificerad anställning. Något generellt undantag från närståendeförbudet bör inte komma i fråga. Den som begär dispens måste precisera vilket företag han vill arbeta i och vem den närstående är. Också i domstolens beslut måste detta anges på ett tillräckligt tydligt sätt.

Dispensen bör inte begränsas till en viss befattning. Ett sådant beslut skulle kunna bli vilseledande och föranleda missuppfattningen att alla sysslor är tillåtna som följer med befattningen i företaget i

fråga. En dispens från närståendeförbudet ska givetvis inte innebära att vederbörande får åta sig företagsledande uppgifter. Vidare skulle en befattningsanknuten dispens ibland kunna föranleda onödiga inskränkningar.

Den som ålagts förbud kan alltså anhålla om undantag på så sätt att han "tillåts ta anställning hos brodern A i dennes företag X" eller att han "tillåts arbeta hos fadern B i dennes företag Y". Det bör i princip åligga sökanden att själv formulera sin dispensansökan och domstolen att svara ja eller nej på denna. Det kan dock inte finnas något hinder mot att domstolen initierar en precisering av ansökningen, så att det exempelvis blir helt klarlagt vilket företag dispensen ska avse. Angående förfarandet i övrigt vid dispensprövningen, se avsnitt 10.7.

Avgörande för om den som ålagts näringsförbud ska få dispens bör vara om det, enligt domstolens bedömning, kan anses tillfredsställande sörjt för att sökanden inte kommer att utöva ledningen över verksamheten i fråga. Vid denna prövning blir vad som sagts ovan, angående tänkbara begränsningar i förbudsregeln, av betydelse. Således bör dispens normalt kunna meddelas om det är fråga om ett sedan tidigare etablerat företag där sökanden inte varit engagerad. Även om han varit anställd där någon tid kan dispens ges om inget tyder på att han har en ledande position. Att han vid prövningen redan arbetar i företaget kan i själva verket vara till sökandens förmån, om det framgår att han inte haft en ledande ställning. Ett typiskt fall för dispens är, att den näringsförbjudne personen vill ta anställning i ett stort börsnoterat företag där en närstående till honom sitter i styrelsen.

Även om det inte rör sig om ett sedan tidigare etablerat företag kan dispens ibland böra ifrågakomma. Om en närstående med vana vid företagsledning startar en ny verksamhet i en bransch som han är väl förtrogen med, medan sökanden saknar erfarenhet av den, kan det sålunda ofta anses tillfredsställande sörjt för att sökanden inte får en ledande ställning. Givetvis bör omständigheterna i det enskilda fallet få stor betydelse för domstolens bedömning. Om en närstående tar över den rörelse som tidigare drivits av sökanden, bör det vara så gott som uteslutet att ge dispens för anställning i denna verksamhet.

Avgörande för bedömningen bör alltså bli, om domstolen anser att omständigheterna ger stöd för att den som ålagts näringsförbud inte kommer att få en ledande ställning i företaget. Det bör därvid vara sökandens

sak att peka på omständigheter som övertygar domstolen. Givetvis kan det dock inte bli tal om någon fullständig "bevisbörda". Med tanke på att närståendeförbudet i sig är en mycket ingripande åtgärd, bör domstolarna kunna visa viss generositet. Förbudet mot att leda företaget gäller ju trots dispensen, så länge denna bara avser närståendeförbudet. I de fall det saknas anledning att misstänka att överträdelse kommer att ske, bör dispens alltid beviljas.

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

Det finns åtminstone ett viktigt skäl för en möjlighet att föreskriva villkor. I vissa fall där tvekan kan råda om dispens ska meddelas kan möjligheten till insyn vara helt avgörande för domstolens bedömning. Kan man föreskriva ett villkor vågar man kanske ge dispens, annars inte. Vidare kan man anta att villkor i någon mån tjänar till att avhålla från överträdelser. Å andra sidan framstår ett system med villkor som väldigt detaljreglerat. Det kan dessutom bli komplicerat. Med viss nödvändighet torde det förutsätta att även andra personer än den förbudsålagde blandas in. För att villkoret ska bli effektivt torde det således ofta fordras visst samarbete från arbetsgivaren. Detta kan bli till en påtaglig belastning i anställningsförhållandet. Ett villkor kan upplevas som mycket ingripande. Kontrollaspekten blir dominerande. Detta stämmer illa med tankarna bakom dispensmöjligheten; att avskilja vissa "säkra" fall. Härtill kommer att ett system med villkor kan komma att stå i konflikt med eljest gällande principer för användande av processuella tvångsmedel.

Kommittén anser övervägande skäl tala mot en möjlighet att föreskriva villkor i samband med meddelande av dispens.

Domstolen måste ha möjlighet att återkalla en beviljad dispens, om vederbörande ägnar sig åt verksamhet som innebär överträdelse av näringsförbudet. Återkallelse bör kunna ske, oavsett om överträdelsen äger rum i det företag som avses med dispensen eller i någon annan verksamhet. Återkallelse bör dock inte vara obligatorisk. Om överträdelsen sker i det företag där vederbörande är anställd p.g.a. dispensen, bör denna visserligen undantagslöst återkallas. Om överträdelsen däremot äger rum i ett annat företag, kan det ibland

finnas skäl att även fortsättningsvis medge dispens. Överträdelsen ska ju bestraffas på annat sätt.

Ska då återkallelse av dispens kunna ske endast i samband med dom för överträdelse eller även i vissa andra fall? Det kunde hävdas att dispens borde kunna återkallas så snart domstolen inte känner sig övertygad om att vederbörande inte leder företaget. Då har ju förutsättningarna för dispensen på sätt och vis brustit. En reglering som medger återkallelse på så lösa grunder innebär dock en alltför stor rättsosäkerhet. Tänkbart vore då att återkallelse fick ske när det exempelvis kunde konstateras sannolika skäl för överträdelse. Med tanke på ingreppets allvarliga art och på dess delvis straffrättsliga karaktär, anser emellertid kommittén att inte heller en sådan möjlighet bör finnas. För slutlig återkallelse av dispens bör krävas att överträdelse kan styrkas.

Kommittén har också övervägt om det borde öppnas en möjlighet att interimistiskt återkalla dispens, dvs. i väntan på slutlig dom. En sådan möjlighet skulle innebära att man snabbt kunde få stopp på en kanske uppenbart brottslig verksamhet och att man slapp vänta på en fullständig och ofta tidskrävande utredning. Även en interimistisk återkallelse innebär dock en mycket ingripande åtgärd. Det bör inte vara möjligt att vidta en sådan utan fullständig bevisning, om det inte finns mycket starka skäl som talar för det. Skälet skulle närmast vara att stoppa pågående brottslighet. Emellertid kan det inte anses att den brottslighet som det här är fråga om - överträdelse av näringsförbud - i sig är av sådan art att den nödvändiggör att ett ingrepp sker redan innan full bevisning finns. Om överträdelsen är av särskilt allvarlig art eller om också annan brottslighet misstänks, finns ju i sista hand anhållande och häktning att tillgripa. Härtill kommer, att åklagaren alltid har en möjlighet att väcka särskild talan angående överträdelse och återkallelse av dispensen. Han behöver således inte avvakta en utredning avseende eventuell annan brottslighet.

Kommittén anser således, att dispens inte ska kunna återkallas interimistiskt. Det enda tillfället att återkalla dispens bör således vara i samband med en fällande dom för överträdelse av förbud. Detta innebär visserligen att en dispens kan komma att bli gällande, trots att misstankarna är starka om att överträdelse sker. Detta är emellertid en konsekvens som får accepteras. Givetvis bör myndigheterna ha vederbörande under skärpt uppsikt.

Om det bara är fråga om dispens från närståendeförbudet - och inte från förbudet att leda företag - bör detta klart framgå. Enligt kommitténs mening bör domstolen särskilt anmärka, att dispensen inte innebär undantag från förbudet att utöva ledning över näringsverksamhet.

Huruvida dispens ska beviljas beror alltså i hög grad på omständigheterna i det särskilda fallet och på domstolens bedömning av dessa. Med hänsyn till detta finns det ingen anledning att söka i detalj formulera förutsättningarna för dispens i lagtexten. Regeln om dispens från närståendeförbudet bör samordnas med den generella regeln om möjlighet till undantag från näringsförbud. Angående denna, se avsnitt 10.7.

10.5 Undantag för grundlagsskyddad verksamhet

I de gällande bestämmelserna görs ett uttryckligt undantag i 199 a § konkurslagen för sådan verksamhet som är skyddad av grundlag. I lagrummet görs således en hänvisning till några uppräknade stadganden i regeringsformen och i tryckfrihetsförordningen, vilka stadganden föreskriver frihet för varje medborgare att utöva vissa grundläggande rättigheter. De rättigheter som här är av intresse är främst yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och tryckfriheten (rätt att yttra sig i, lämna uppgift i och sprida tryckta skrifter, rätt att framställa tryckalster m.m.).

Undantaget innebär, att ett näringsförbud aldrig kan medföra, att den som drabbats av förbudet fråntas rätten att idka sådan näring som går ut på att utöva någon av de grundlagsskyddade rättigheterna. Trots näringsförbud har man således rätt att - exempelvis - driva ett tryckeri, skriva och publicera böcker eller artiklar, uppträda som trubadur eller anordna teaterföreställningar. Detta gäller alltså även om verksamheten innebär att man idkar näring. Däremot betyder undantaget inte att personer som ägnar sig åt grundlagsskyddad verksamhet är helt immuna mot näringsförbudsreglerna i den meningen att de aldrig kan drabbas av näringsförbud. De kan alltså i och för sig åläggas näringsförbud, men förbudet har bara verkan beträffande annan verksamhet än sådan som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller regeringsformen. I praktiken kan detta givetvis betyda att ett meddelat förbud helt och hållet blir ett slag i luften.

Undantaget för grundlagsskyddad verksamhet infördes på initiativ av lagrådet (se prop. 1979/80:83 s. 184 ff).

Departementschefen ville för sin del ifrågasätta om regleringen verkligen skulle innebära någon inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna (prop. 1979/80:83 s. 191, se även konkurslagskommittén i SOU 1979:13 s. 80 f). Tveksamheten gällde särskilt regeringsformens rättigheter. Departementschefen biträdde ändå lagrådets förslag om lagstadgat undantag. Han motiverade detta med det angelägna i att undanröja alla tveksamheter som annars skulle kunna uppstå i rättstillämpningen samt med det förhållandet att ett undantag inte torde få särskilt stor praktisk betydelse. Han tillade - liksom lagrådet - att undantagen får betydelse endast beträffande näringsverksamhet som bedrivs av enskild person. Undantaget innebär alltså ingen begränsning i möjligheten att hindra en person från att vara ställföreträdare i en juridisk person, även om verksamheten faller inom det grundlagsskyddade området.

Departementschefens förhoppning att undantaget i 199 a § skulle "undanröja alla tveksamheter" synes ha varit något optimistisk. Med den reglering som valdes kvarstår svårigheten att avgöra när en verksamhet innebär utövning av en rättighet som är grundlagsskyddad. Att detta är ett problem framgår inte minst av departementschefens egen tvekan beträffande regleringens grundlagsenlighet. Det kan alltså bli tolkningen av grundlagen som avgör om en person ska dömas för överträdelse av näringsförbud eller inte. Detta påpekade också lagrådet (prop. 1979/80:83 s. 185 f) som ett problem. Man uttalade dock att "denna konsekvens får accepteras". Alternativet hade varit, anförde lagrådet, att direkt i lagen försöka precisera gränserna för de förbud mot näringsverksamhet som är grundlagsenliga. En sådan metod ansåg lagrådet ogörlig. En annan i och för sig tänkbar utväg, som lagrådet nämnde, hade varit att tolerera en konflikt mellan grundlag och lag och att lita till att domstolarna tar ställning i denna konflikt och inte tillämpar lagen i den mån den står i strid med grundlag. Att lagstifta i strid med grundlag i förlitan på att rättsenlighet ska uppnås genom de rättstillämpande organens lagprövning ansåg dock lagrådet vara en högst otillfredsställande metod.

Kommittén känner inte till något fall där det ställts på sin spets om den näring som en person med näringsförbud idkat varit skyddad av grundlag eller inte. Säkerligen är departementschefens ovannämnda påpekande, att ett undantag inte torde ha särskilt stor praktisk betydelse, riktigt.

I detta sammanhang bör nämnas, att det förekommit fall där den som ålagts näringsförbud före förbudet ägnat sig åt sådan verksamhet som torde skyddas av grundlag. Några av de personer som ålagts förbud har t.ex. drivit bl.a. tryckerirörelse. Även om det rört sig om tryckande av reklamblad och liknande torde rörelsen ha åtnjutit skydd enligt 4 kap 1 § tryckfrihetsförordningen ("Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person."). Eller är det bara själva tryckandet som är skyddat av tryckfrihetsförordningen, medan man utan hinder av grundlagen kan fråntas rätten att driva sådan näringsverksamhet som går ut på att trycka? Nej, av förarbetena till tryckfrihetsförordningen (NJA II 1949 s. 403) framgår klart att rättigheten inte är begränsad på det sistnämnda sättet. Någon antydan gjordes dock inte i domarna i fråga om att personerna fick fortsätta med tryckerirörelsen.

För den dömde är det givetvis av betydande intresse att få veta om han får fortsätta med sin rörelse eller inte. Ibland torde detta framstå som tveksamt för den domstol som dömer ut förbudet. Här står vi alltså inför det ovannnämnda, av lagrådet anmärkta, problemet. Vilket skydd ger egentligen grundlagen? Problemet synes dock inte kunna undvikas. Man kan inte heller kräva att domstolen i förväg ska inta någon preliminär ståndpunkt till frågan, om ett fortsättande av rörelsen innebär ett brott mot förbudet eller ej.

Den valda metoden att undanta grundlagsskyddad verksamhet synes vara den bästa, även om den, som framgått, medför vissa problem. Med hänsyn främst till undantagets ringa praktiska betydelse, anser kommittén det inte finnas skäl att inskränka skyddet för någon av de aktuella rättigheterna. När det gäller 2 kap. 1 § regeringsformen är detta annars inom vissa gränser möjligt (se 2 kap. 12-14 §§).

Kommittén anser alltså, att den nuvarande regleringen bör behållas och att det således bör tas in en särskild regel i den föreslagna lagen om näringsförbud. Som sagts i avsnitt 9.2.5 bör utövare av grundslagsskyddade rättigheter inte undantas från regleringen helt och hållet, dvs. på så sätt att bestämmelserna över huvud taget inte äger tillämpning på dem.

Till sist bör nämnas det nyligen av yttrandefrihetsutredningen framlagda betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. I betänkandet föreslås bl.a. att det införs en ny "Yttrandefrihetsgrundlag" efter mönster av

tryckfrihetsförordningen. Den föreslagna lagen innehåller ett detaljreglerat grundlagsskydd för rätten att framföra yttranden med hjälp av andra medier än det tryckta ordet. Förslaget innebär inte, såvitt kommittén kan bedöma, att förutsättningarna ändras för det som sagts ovan annat än på så sätt att gränserna för yttrandefriheten - och därmed för näringsförbudets omfattning - blir klarare. Om yttrandefrihetsgrundlagen införs, torde undantaget i lagen om näringsförbud för grundlagsskyddad verksamhet böra förses med en hänvisning även till 1 kap. 2-5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.

10.6 Lagstadgat undantag för viss annan verksamhet

Ett näringsförbud kan alltså inte innebära någon inskränkning i rätten att utöva grundlagsskyddad verksamhet. Särbestämmelser gäller därutöver, enligt dagens regler, för jordbruk och skogsbruk. Ett näringsförbud medför sålunda inte någon förlust av rätten att idka dessa näringar. Detta undantag är en följd av att det i 199 a § konkurslagen, som innehåller den grundläggande regeln om verkan av förbudet, talas om näringsverksamhet varmed följer bokföringsplikt enligt bokföringslagen (1976:125). För jordbrukare och skogsbrukare gäller bokföringsplikt enligt en särskild lag, jordbruksbokföringslagen.

Även om ett näringsförbud inte begränsar rätten att driva jordbruk eller skogsbruk, är det i och för sig möjligt att ålägga en jordbrukare näringsförbud. Förbudet gäller då emellertid bara för andra näringar än jordbruket, och i verkligheten kan det därmed komma att helt sakna betydelse.

Varför görs det då undantag för jordbruk och skogsbruk? I motiven till de gällande bestämmelserna sades (prop. 1979/80:83 s. 35, jfr SOU 1979:13 s. 78), att det när det gäller jordbruket och skogsbruket inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud. Någon diskussion i övrigt angående lämpligheten av att göra undantag förekom inte.

Finns det anledning att behålla undantaget för jordbruk och skogsbruk? Det mesta synes tala mot detta. Visserligen är jordbrukarna en speciell kategori i den meningen att deras näring är särskilt starkt förknippad med deras boende. Ett förbud för en jordbrukare att fortsätta med näringen slår särskilt hårt därigenom att det normalt betyder att han och familjen måste lämna

sitt hem. Detta är utan tvekan en omständighet att beakta i en näringsförbudsprövning. Det bör dock inte vara utslagsgivande för bedömningen av hur lagen ska utformas. Även andra näringsidkare kan i praktiken bli tvungna att flytta som en följd av ett näringsförbud, och något annat sakligt skäl för att särbehandla jordbrukarna är svårt att finna. Härtill kommer att gränsen mellan jordbruk och andra näringar ibland ter sig mer eller mindre slumpmässig och ganska irrelevant i detta sammanhang. Det avgörande för gränsdragningen är om det är fråga om inkomst från jordbruksfastighet eller inte. Detta betyder att en viss verksamhet - t.ex. djuruppfödning - ibland faller under jordbruksbokföringslagen, ibland inte. Vidare bör nämnas, att denna lag endast gäller för enskilda personer som driver jordbruk. Drivs jordbruket som bolag eller förening ska bokföringslagens regler tillämpas. Då är inte verksamheten undantagen från näringsförbudet.

Det huvudsakliga skälet till att jordbruk och skogsbruk undantogs synes ha varit att lagstiftaren fann en naturlig anknytning vad gäller förbudets verkan till bokföringslagens näringsidkarbegrepp. Argumentet att det inte framkommit något behov av att stävja missbruk av näringsfriheten genom näringsförbud kunde säkert lika gärna anföras beträffande en rad andra näringar. Att dra en avgörande gräns vid bokföringslagens näringsidkarbegrepp synes sakligt sett inte särskilt motiverat i detta sammanhang. Kommittén har också tidigare funnit (avsnitt 9.2.2 och 9.2.3), att det inte bör ske någon direkt anknytning till bokföringslagens avgränsning. Härtill kommer att det för närvarande pågår arbete för att eventuellt föra ihop jordbruket med andra näringar under en gemensam bokföringslag. Om detta arbete leder till lagstiftning finns det än mindre skäl än i dag att utesluta jordbruk och skogsbruk.

Som också redan nämnts omfattar ju regleringen redan i dag i övrigt jordbrukare, nämligen i den meningen att dessa i och för sig kan drabbas av näringsförbud. Vi har ovan funnit (avsnitt 9.2.5), att denna ordning bör bibehållas. Om inte särskilda skäl finns, ter det sig lämpligt att upprätthålla kongruens i den meningen att en viss näringsidkare bör kunna förbjudas - om förbud befinns motiverat - att fortsätta med den näring som han själv ägnat sig åt. Annars blir ju förbudet i stora stycken meningslöst.

Till sist kan sägas att det torde bli mycket ovanligt med näringsförbud för jordbrukare. Det är knappast lämpligt att lagen innehåller ett systematiskt

svårmotiverat undantag för ett praktiskt sett relativt betydelselöst fall.

Också beträffande vissa andra kategorier av näringsidkare måste det diskuteras om lagen bör göra undantag. Det gäller s.k. "fria yrkesutövare", t.ex. konstnärer, privatpraktiserande läkare och tandläkare, advokater etc. Särskilt när det gäller vissa av dessa - de för vilka det är i stort sett omöjligt att förtjäna sitt uppehälle genom att fortsätta med yrket som anställda - framstår ett näringsförbud som utomordentligt ingripande. Det kommer ju i realiteten att fungera som ett förbud mot att utöva yrket. Som exempel kan nämnas konstnärer. Vissa av dessa är skyddade av grundlagsregeln om yttrandefrihet, men för övriga får ett undantagslöst näringsförbud extremt hårda följder.

Den nu nämnda yrkesförbudsaspekten måste tillmätas stor betydelse, såväl vid utformandet av lagen som vid domstolens prövning. Näringsförbudets syfte är ju inte att utestänga en person från ett visst yrke. Ett näringsförbud kan inte heller någonsin innebära ett yrkesförbud i formell mening. Vederbörande har alltid en i vart fall teoretisk rätt att fortsätta med sitt yrke som anställd. En annan sak är att det, som nyss sagts, många gånger kan vara utomordentligt svårt att få någon sådan anställning och att dessa svårigheter är särskilt stora för vissa grupper, vars yrken med näst intill nödvändighet innebär att de måste idka näring. Ett näringsförbud kan därför i realiteten komma att medföra yrkesförbud.

Här är det nödvändigt att undantag kan göras på något sätt. Att i lagtexten formulera en lämplig avgränsning ter sig dock nästan omöjligt. Vidare kan det förekomma fall då det trots allt är motiverat att de nu behandlade grupperna förbjuds fortsätta med sin verksamhet. Det synes därför lämpligast att domstolen från fall till fall får göra en bedömning av om undantag är motiverat. De aspekter som nu berörts synes således ibland böra leda till att undantag görs för en viss verksamhet, ibland kanske till att talan helt ogillas. Det nu sagda äger för övrigt i stor utsträckning tillämpning på jordbrukare. Det förhållandet att det lagstadgade undantaget för denna kategori föreslås upphävt behöver därför i praktiken inte innebära någon större förändring.

Det har i praxis förekommit att undantag gjorts för fria yrkesutövare. I ett fall drev en privatpraktiserande läkare även annan näringsverksamhet i stor skala. Han fick näringsförbud, men undantag gjordes för hans

läkarverksamhet, som inte alls varit indragen i oegentligheterna. Ett sådant undantag måste anses välmotiverat. Detta betyder dock inte att det är helt otänkbart att exempelvis en läkare tvingas upphöra med sin privatpraktik på grund av näringsförbud. Om han i denna verksamhet gjort sig skyldig till mycket grova åsidosättanden, bör detta således kunna bli aktuellt.

Kommitténs slutsats är alltså, att det inte bör göras undantag i lagen för någon annan typ av verksamhet än sådan som skyddas av grundlag. För vissa kategorier ter det sig dock ofta rimligt att domstolen medger en begränsad dispens från näringsförbudet. Särskilt om förbudet i realiteten skulle fungera som ett yrkesförbud framstår ett undantag ofta som motiverat. I nästa avsnitt diskuteras ytterligare några olika frågor angående särskilda av domstol meddelade undantag från näringsförbud.

10.7 Möjlighet att genom särskilt beslut undanta viss verksamhet från förbudet (dispens)

Det finns enligt de gällande bestämmelserna en möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, undanta viss bestämd näringsverksamhet från förbudet (199 c § 2 st. konkurslagen), alltså att ge dispens för verksamheten i fråga. Däremot kan man inte förordna om en så vidsträckt dispens att allt utom viss angiven verksamhet undantas. "Speciella" näringsförbud, som gäller enbart för en bestämd typ av rörelse, kan alltså inte meddelas. Möjligheten att medge undantag har hittills utnyttjats av domstolarna vid knappt tio tillfällen.

Som kommittén redan flera gånger uttalat, bör näringsförbud även fortsättningsvis i princip verka generellt, dvs. innebära hinder mot alla sorters näringsverksamhet. Det bör inte vara möjligt att begränsa förbudet till att avse enbart viss typ av verksamhet. Ett sådant begränsat förbud skulle stå i strid med ändamålen bakom regleringen. Undantag bör dock alltid gälla, som sagts i föregående avsnitt, för grundlagsskyddad verksamhet. Därjämte bör det även i fortsättningen vara möjligt att i särskilda fall undanta en viss verksamhet. Skälen för en sådan möjlighet till dispens är flera.

Ett mycket viktigt skäl för en dispensmöjlighet har berörts i det föregående avsnittet där frågan om näringsförbud för vissa s.k. "fria yrkesutövare" (konstnärer, läkare, advokater etc.) diskuterats. Det har konstaterats, att det finns mycket starka skäl för att vissa fria yrken ska kunna undantas från ett näringsförbud.

Det har också konstaterats, att undantag inte bör göras direkt i lagen utan genom ett särskilt beslut av domstolen i varje enskilt fall. Särskilt i de fall ett undantagslöst näringsförbud skulle innebära att det blev omöjligt för vederbörande att försörja sig inom sitt yrke bör dispens kunna förekomma. Näringsförbudet bör alltså inte innebära ett totalt yrkesförbud för den som det drabbar.

Även på vissa områden utanför de s.k. fria yrkena kan ett näringsförbud i praktiken komma att medföra att vederbörande får stora svårigheter att skaffa sig bärgning inom sitt vanliga yrkesområde. För den som drivit en bilverkstad eller en restaurang och lärt sig respektive bransch kan det vara besvärligt att få en anställning som motsvarar hans utbildning och/eller kunskaper. Det kan bero på det allmänna läget på arbetsmarknaden men också på att det är svårt att hitta någon i branschen som är beredd att anställa en person som fått näringsförbud. Detta kan dock inte i sig anses vara skäl för att göra undantag i näringsförbudet. Om en person drivit exempelvis en bilverkstad, i vilken han grovt åsidosatt sina skyldigheter, bör han således inte få fortsätta att idka samma typ av rörelse bara därför att han har svårt att få ett passande arbete. Annorlunda kan det förhålla sig om oegentligheterna helt och hållet hänför sig till någon annan verksamhet och bilverkstadsrörelsen skötts i princip utan anmärkningar. Det kan då finnas skäl att ge vederbörande chansen att fortsätta med verkstaden genom ett dispensbeslut. Här kommer vi alltså in på ett annat skäl för en möjlighet att medge dispens. Det kan i enstaka fall finnas särskilda skäl att anta att några missförhållanden inte kommer att förekomma, om näringsidkaren bara tillåts syssla med en begränsad typ av verksamhet.

En möjlighet till undantag bör alltså finnas. Härigenom undviker man också den tänkbara konsekvensen, som departementschefen påpekade i det tidigare lagstiftningsärendet (prop. 1979/80:83 s. 37), att domstolen avstår helt från att meddela ett i och för sig befogat förbud.

För frågan om dispens ska meddelas bör det vara av betydelse dels vilka svårigheter som kan förväntas finnas att skaffa sig anställning inom yrket, dels vilken risk som finns för att personen kommer att fortsätta med sina oegentligheter om det görs undantag. Det bör över huvud taget inte kunna bli aktuellt att undanta den verksamhet i vilken merparten av oegentligheterna förekommit. Ett sådant näringsförbud skulle ju te sig högst egendomligt.

Förutsättningarna för att undantag ska kunna medges diskuteras ytterligare i specialmotiveringen. När det gäller lagtexten finns det knappast anledning att däri närmare söka precisera förutsättningarna för dispens. Kommittén anser, att nuvarande regel med krav på "särskilda skäl" bör behållas.

Ovan har i avsnitt 10.4.4 behandlats möjligheten till dispens från det s.k. närståendeförbudet. Dispensmöjligheterna bör lämpligen regleras i ett sammanhang och sammanföras i en gemensam paragraf. Eftersom uttrycket "dispens" jämfört med "undantag", är mera lätthanterligt och troligen naturligare att bruka i dagligt tal, bör det användas i lagtexten. Denna kan lämpligen ges följande lydelse.

> Om det finns särskilda skäl får den som ålagts näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning eller visst uppdrag.

Bör det då vara möjligt att i vissa fall undanta en verksamhet för en begränsad tid? I det följande avsnittet kommer vi att föreslå, att något undantag inte ska behövas om det bara är fråga om avvecklingsåtgärder. Det är svårt att tänka sig några andra fall då ett tidsbegränsat undantag kan vara befogat. Med hänsyn härtill, och till att tidsbegränsade undantag innebär en extra komplikation, anser kommittén att en meddelad dispens ska gälla för hela förbudstiden, naturligtvis under den förutsättningen att inte återkallelse sker (se nedan).

Det kan också diskuteras om en generell senareläggning av förbudets ikraftträdande ska kunna ske. Detta spörsmål har samband med frågorna om avveckling av verksamheten. För en närmare diskussion härom, se det följande avsnittet.

Vilka regler bör då gälla om förfarandet vid dispensprövningen? Det vanliga torde vara att dispens meddelas i direkt anslutning till att näringsförbud åläggs. Så har skett i hittills förekommande fall. Då uppkommer inga särskilda komplikationer vad gäller förfarandet. Det bör emellertid också vara möjligt för den som ålagts förbud att senare ansöka om dispens. Prövningen får då ske i ett särskilt mål. Vilka regler bör gälla för detta?

Att man i efterhand medger undantag från förbudet benämns i gällande reglering att förbudet "delvis hävs". Det finns således en särskild bestämmelse i 199 f §

konkurslagen om att ett förbud kan helt eller delvis hävas. Frågan om förbud ska kunna hävas helt behandlas i avsnitt 10.10. När det gäller "partiellt hävande" är det, enligt kommitténs mening, mera adekvat att tala om att dispens eller undantag medges. Det är ju fråga om en dispens för en specifikt angiven verksamhet eller anställning. Uttrycket hävande synes då passa mindre bra.

Enligt 199 f § 2 st. ska i mål om hävande (helt eller partiellt) av näringsförbud i tillämpliga delar gälla vad som föreskrivs om talan om näringsförbud. Brottmålsreglerna är alltså tillämpliga. Utan att det sägs uttryckligen i lagen torde detta innebära att åklagaren ska fungera som motpart. Detta är enligt kommitténs uppfattning en lämplig ordning för prövning av frågor om dispens. När den som ålagts förbud söker dispens bör frågan således hanteras som ett brottmål, och åklagaren bör anmodas att yttra sig över ansökan. Åklagaren bör också kallas att inställa sig vid huvudförhandling i målet. En regel om att åklagaren ska fungera som motpart bör för tydlighets skull tas in i lagtexten.

I 199 f § konkurslagen finns också en forumregel. Mål om hävande ska tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud eller av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt. Detta synes vara en lämplig regel för mål om dispens.

Vidare sägs i 199 f § 2 st. att mål om hävande av näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar. Också denna regel anser kommittén böra bibehållas och tas in i bestämmelsen om dispens. Många gånger torde huvudförhandling vara onödig. Om domstolen har för avsikt att avgöra målet utan huvudförhandling, bör parterna underrättas härom och beredas tillfälle att slutföra sin talan. En regel om detta bör lämpligen tas in i lagtexten. Denna kan därmed, vad gäller förfarandet, ges följande lydelse.

> Fråga angående dispens får prövas, förutom i samband med dom eller i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud, efter senare gjord ansökan. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Åklagaren har ställning som motpart till sökanden.
>
> Mål om dispens tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om näringsförbud.

Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken är uppenbar. Har rätten beslutat, att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att de redan gjort detta.

När dispens medges bör detta anges i den underrättelse som enligt kommitténs förslag ska lämnas till den som åläggs förbud.

Ytterligare några frågor som har med dispensmöjligheten att göra diskuterades ovan i avsnitt 10.4.4, där dispens från närståendeförbudet behandlades särskilt. Här ska kort återknytas till dessa frågor i den mån de har betydelse även för sådana undantag som går ut på att viss näringsverksamhet ska tillåtas.

Hur bör en dispens formuleras och preciseras? Ska den kopplas till en viss typ av verksamhet eller till ett visst företag? Det lämpligaste synes vara att knyta dispensen till en viss verksamhet. Denna bör därvid preciseras på ett sätt som inte kan missförstås. Att knyta undantaget till exempelvis "verksamhet i aktiebolaget A" är inte tillfredsställande, eftersom detta enligt sin lydelse tillåter all form av verksamhet, så länge den håller sig inom ramen för bolaget. Bolagsordningen kan ju ändras så att verksamheten blir en helt annan. Företagsformen synes inte heller vara av något avgörande intresse, även om det i och för sig kan anföras skäl för att verksamhet utan personligt ansvar aldrig ska kunna tillåtas för den som ålagts näringsförbud.

Det bör i princip åligga den som vill ha dispens att själv precisera omfattningen av denna. Domstolen bör således inte ägna sig åt att närmare utforma gränserna för dispensen. Det bör dock inte finnas något hinder mot att domstolen initierar en sådan precisering som gör att undantag kan medges.

I princip bör det vidare åvila den som åläggs näringsförbud att visa, att särskilda skäl föreligger för att göra undantag. I praktiken blir det dock här knappast fråga om någon bevisvärdering i egentlig mening. Domstolen har att, utifrån fakta som normalt är kända, bedöma om särskilda skäl för undantag föreligger. Vid

en prövning av om dispens enbart från närståendeförbudet ska kunna medges, har vederbörande normalt större anledning att lägga fram omständigheter som stödjer hans ansökan.

En medgiven dispens måste under vissa förhållanden kunna återkallas. I de gällande reglerna finns ingen bestämmelse härom. Ändå torde man få utgå från att ett undantag inte kan vara en gång för alla fastställt. Vad bör då krävas för att återkallelse ska få ske? När det gäller dispens från enbart närståendeförbudet har kommittén ovan funnit, att det för återkallelse bör krävas att överträdelse av näringsförbudet styrks. Om det döms för brott mot näringsförbudet bör i princip alla dispenser - också sådana som medger idkande av viss näring - återkallas.

Även i andra fall kan det emellertid finnas skäl att återkalla en dispens för utövande av viss näring, nämligen om vederbörande i just denna näring - dvs. utan att bryta mot näringsförbudet - gjort sig skyldig till oegentligheter. Enligt kommitténs uppfattning måste man ha en mycket låg toleransnivå när det gäller sådana oegentligheter. Förekommer de bör den medgivna dispensen normalt återkallas. Detta bör dock inte ske vid minsta bagatellartade förseelse. I lagtexten bör lämpligen anges, att en medgiven dispens får återkallas, om näringsidkaren åsidosätter vad som åligger honom i verksamheten. Det får sedan överlämnas till domstolarna att avgöra om oegentligheterna är av så bagatellartat slag att det finns anledning att ge vederbörande ytterligare en chans.

Regeln om återkallelse vid överträdelse av förbud bör tas in i den särskilda paragrafen om sanktioner vid överträdelse.

Bör det finnas en möjlighet att interimistiskt återkalla en beviljad dispens? När det gäller sådan dispens som bara avser närståendeförbudet har vi tidigare stannat för att inte föreslå någon sådan möjlighet (se s. 280). Inte heller i övrigt synes skälen tillräckligt starka för att interimistisk återkallelse ska kunna ske. Visserligen skulle man något snabbare kunna få stopp på verksamheten. Emellertid torde också en talan om slutlig återkallelse kunna väckas utan större dröjsmål. Det krävs ju, enligt kommitténs förslag, bara att näringsidkaren åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten. En utredning härom torde i regel kunna avslutas ganska snabbt. Man måste också ha i åtanke, att en återkallelse av dispens slår hårt, ofta hårdare än det ursprungliga näringsförbudet. Det är

därför viktigt att beslut inte fattas på ett otillräckligt material.

En fråga om återkallelse av dispens torde ofta uppkomma i samband med att vederbörande åtalas för brott mot näringsförbudet. I sådana fall måste samma förfaranderegler gälla som för målet i övrigt. I vissa fall kan dock frågan komma upp i ett särskilt mål. Talan om återkallelse bör då väckas av åklagaren, och vanliga brottmålsregler bör gälla i tillämpliga delar. Frågan bör tas upp av den domstol som medgav dispensen eller av den domstol där näringsidkaren har sitt hemvist om detta är lämpligare. Någon möjlighet att återkalla dispens utan huvudförhandling bör inte finnas.

Bör en dispens kunna förenas med visst villkor, exempelvis en skyldighet för vederbörande att stå till förfogande med vissa upplysningar? Kommittén fann ovan, när frågan var om en dispens från närståendeförbudet borde få villkoras, att det mesta talade däremot. En dispens som ger vederbörande rätt att idka viss näring är mera vidsträckt, och prövningen bör ske mera restriktivt. Detta kunde tala för en möjlighet att föreskriva villkor. Emellertid synes en sådan möjlighet relativt onödig och dessutom ganska meningslös. Man får utgå från att rörelsen blir ganska intensivt påpassad av myndigheterna. Dessa har - även utan villkor - normalt möjlighet att ta reda på om oegentligheter förekommer i verksamheten. Finns det misstankar härom kan man sätta igång en polisutredning med de möjligheter till användande av tvångsmedel som då finns. Och om en dispens skulle vara förenad med ett villkor om exempelvis skyldighet att förete bokföringshandlingar, är det ändå orealistiskt att räkna med att vederbörande skulle uppfylla villkoret på ett sätt som gör att missförhållanden i verksamheten kommer i dagen.

10.8 Avveckling

När en person fått näringsförbud måste han se till att avveckla all eventuellt pågående verksamhet som han är förbjuden att driva. Idkar han enskild näringsverksamhet måste han lägga ned rörelsen eller sälja den. Driver han verksamhet i juridisk person, måste han lämna de poster som omfattas av näringsförbudet eller se till att verksamheten avvecklas, säljs eller lämnas i någon annans händer att leda. Är han anställd hos en närstående, måste han lämna anställningen om han inte getts dispens för denna. Avvecklar han inte på detta sätt sina engagemang, gör han sig skyldig till överträdelse av näringsförbudet och ska dömas för detta.

Många gånger är näringsidkaren redan avkopplad från verksamheten på grund av konkurs. Då är det inget problem. Men ibland kan han driva en annan verksamhet vid sidan av den som slutat med konkurs. I andra fall kan han ha hunnit komma i gång på nytt efter konkursen, innan näringsförbudet blir gällande. Med kommitténs förslag om att anknytningen till konkurs helt ska släppas kommer det att bli ännu vanligare att vederbörande driver verksamhet vid den tidpunkt då förbudet börjar gälla.

I de senast nämnda fallen uppstår vissa väsentliga frågor. Hur ska avvecklingen ske? Hur lång tid ska den få ta? Ska avvecklingsåtgärder kunna vidtas av den som har näringsförbud, eller är även sådana åtgärder förbjudna? I dag finns det inga regler som ger klara svar på dessa frågor.

Lagen utgår från att näringsidkaren själv ska sköta om avvecklingen av eventuellt pågående verksamhet. När det gäller frågorna om hur lång tid avvecklingen ska få ta, och huruvida avvecklingsåtgärder får vidtas av den som har näringsförbud, föreligger en viss oklarhet. Det ges i 199 c § 3 st konkurslagen en möjlighet för domstolen att fastställa en senare dag från vilken förbudet ska gälla. Denna möjlighet finns enligt förarbetena (prop. 1979/80:83 s. 58) just för att det ska kunna medges en tid för avveckling. Detta tyder ju på att utgångspunkten är den att, om det inte fastställts en senare dag för förbudets giltighet, alla åtgärder i verksamheten under den tid då näringsförbudet gäller - även sådana som går ut på avveckling - är förbjudna. På andra håll i förarbetena finns emellertid uttalanden som tyder på att avvecklingsåtgärder är tillåtna. Departementschefen uttalade sålunda (prop. 1979/80:83 s. 49), att det är viktigt att särskilt övervaka att den som meddelats förbud avvecklar sin näringsverk-

samhet. Här synes departementschefen ha utgått från att avveckling ska kunna ske, trots att vederbörande i och för sig har näringsförbud.

Domstolarna har i mycket liten utsträckning begagnat sig av möjligheten att fastställa en senare dag för förbudets giltighet. I de fall detta skett synes det ha varit just för att bereda näringsidkaren en tid för att avveckla pågående verksamhet. Det har dock också funnits flera fall där näringsidkaren drivit verksamhet vid tiden för förbudet, utan att det fastställts någon tid för avveckling. Huruvida man därvid utgått från att näringsidkaren ändå ska ha rätt att avveckla verksamheten framstår som tveksamt. Tillsynsmyndigheterna synes ha räknat med att avveckling kan ske medan näringsförbud gäller, utan att näringsidkaren därför gör sig skyldig till överträdelse.

Här föreligger alltså en viss oklarhet i de gällande reglerna. Vi återkommer till denna fråga. Det bör dock här slås fast, att man inte gärna kan utgå från att verksamheten i normalfallet ska kunna avbrytas i det ögonblick förbudet börjar gälla. Om en rörelse är i full gång måste man räkna med att vissa åtgärder är akut påkallade. Dessa måste kunna vidtas, antingen av näringsidkaren själv eller av någon som omedelbart tar över ansvaret efter honom. De anställda måste kunna ges direktiv och vissa kontakter måste kunna tas med avtalskontrahenter, borgenärer etc. Ges inte möjlighet till en ordnad avveckling, torde risken vara stor för att näringsidkaren bara vidtar några snabba skenåtgärder som i verkligheten inte alls innebär att han avbryter sin inblandning i verksamheten.

I de fall näringsidkaren har en verksamhet som pågår torde det alltså i realiteten alltid krävas en viss tid för avveckling. En första huvudfråga är då vem som ska ha ansvaret för avvecklingen. Ska den, som i dag, helt anförtros åt näringsidkaren själv, eller ska den helt eller delvis överlämnas åt någon myndighet? Om näringsidkaren själv ska sköta avvecklingen, vilka möjligheter ska då myndigheterna ges till insyn? Ska myndigheterna, om det befinns att näringsidkaren inte bryr sig om sin skyldighet att avveckla, i det läget kunna ta över och genomföra en tvångsavveckling? En annan huvudfråga, som blir aktuell om det anses att näringsidkaren i vart fall i princip själv ska anförtros avvecklingen, är den ovan nämnda: Ska näringsidkaren kunna avveckla sin förbjudna verksamhet medan näringsförbudet gäller utan att han därvid anses göra sig skyldig till brott mot förbudet? Alternativet är att domstolen, i de fall det behövs en tid för avveckling, särskilt förordnar att

verksamheten i fråga ska undantas från näringsförbudet under en viss tid. Ett annat tänkbart alternativ är att man generellt senarelägger förbudets ikraftträdande i de fall då det finns en pågående verksamhet som ska avvecklas. Med avvecklingen sammanhänger även i övrigt en mängd problem. Hur lång tid ska den få ta? Vilka åtgärder ska vara tillåtna? Ska det vara möjligt att förlänga avvecklingstiden?

Den första huvudfrågan är alltså om avvecklingen av pågående verksamhet helt ska anförtros åt näringsidkaren själv, eller om det behöver anordnas ett särskilt myndighetsförfarande. I dag är ingen myndighet inblandad på annat sätt än att TSM förutsätts övervaka avvecklingen. Någon möjlighet att genomföra denna tvångsvis finns inte. Det förslaget har dock framförts till kommittén, att man i vart fall då näringsidkaren tredskas borde kunna avveckla verksamheten utan hans medverkan.

Det finns en del som talar för att låta avvecklingen ske genom någon myndighets försorg. Man får då en ganska säker garanti för att näringsidkarens engagemang i näringsverksamhet verkligen upphör. Får han själv ha hand om avvecklingen finns det en risk för att han ordnar förhållandena på ett sätt som gör att han även i fortsättningen ska kunna kontrollera verksamheten, även om inte detta sker öppet. Det finns också en risk för att näringsidkaren helt ignorerar skyldigheten att avveckla och bara fortsätter som tidigare. Han löper då visserligen risken att dömas för överträdelse av näringsförbud, men detta kanske inte avhåller honom. Han kalkylerar kanske med att den sammanlagda tiden för upptäckt, utredning och domstolsförfarande är ganska lång och att det därtill tar någon tid innan ett straff kan verkställas. Risken för ett relativt kortvarigt fängelsestraff är då kanske inte tillräckligt avskräckande för att avhålla honom från fortsatt näringsverksamhet.

Vidare kan en myndighetsavveckling ske under ordnade former och många gånger med större trygghet för anställda och borgenärer. Det finns naturligtvis en risk för att den näringsidkare som ålagts näringsförbud inte gör sitt bästa för att åstadkomma en ordnad avveckling som tillgodoser alla berörda på bästa sätt. Ibland är näringsidkaren dessutom anhållen eller häktad, och det händer att ett fängelsestraff mot honom verkställs utan att han blir fri dessförinnan. Om han åläggs näringsförbud i ett sådant fall, är det naturligtvis nästan omöjligt för honom att genomföra en ordnad avveckling av sitt företag. Det kan då uppstå en mycket betydande osäkerhet i och kring företaget, och det kunde vara en

fördel om en myndighet då kunde gripa sig an uppgiften att lägga ned verksamheten eller sälja den.

Det finns emellertid också en hel del omständigheter som talar mot en myndighetsavveckling. Till en början måste man komma ihåg att det ju inte är näringsverksamheten i sig som förbjuds genom näringsförbudet utan den enskilde personens inblandning i näringsverksamhet. Detta betyder bl.a., att det knappast är tänkbart att man ska kunna avveckla en verksamhet som näringsidkaren påstår sig redan ha lämnat. Det skulle ju då finnas en risk för att man lägger ned eller säljer ett företag som tillhör en utomstående oskyldig person. Denna risk kan man knappast ta. Huruvida den som ålagts näringsförbud fortfarande är inblandad på ett otillåtet sätt kan vara svårt att avgöra. En utredning härom bör ske som en normal brottsutredning, som inte gärna kan få föregripas av ett beslut att lägga ned verksamheten. Skulle det visa sig att näringsidkaren har överträtt sitt förbud, kan han ju straffas för detta. Straffet bör i vart fall i princip vara en tillräcklig sanktion. Det sagda betyder att man inte kommer någonstans med ett myndighetsförfarande i de viktiga fall då man misstänker att näringsidkaren fortfarande utövar ledningen men denne - och kanske andra inblandade - bestrider detta.

Om det är fråga om ett aktiebolag ter sig en myndighetsavveckling som en både onödig och svårframkomlig väg. Näringsförbudet medför ju inte - och kan inte gärna medföra - någon skyldighet för bolaget att träda i likvidation eller upphöra med sin verksamhet. Vad näringsförbudet innebär är ju bara att företagsledaren själv måste avsluta sin otillåtna inblandning i bolaget. Han måste t.ex. sluta som VD, frånträda sin styrelsepost eller avgå som "reell företagsledare", om han fungerat som sådan före förbudet. Det är knappast någon mening med att en myndighet får uppgiften att sköta om denna helt personinriktade avveckling, som ju i princip inte berör verksamheten eller bolagets fortbestånd.

Visserligen är det säkert många gånger på det sättet att såväl verksamheten som bolaget står och faller med företagsledaren och att några andra personer över huvud taget inte är inblandade. I sådana fall kan det allmänt sett framstå som rimligt att både verksamheten och bolaget måste avvecklas eller säljas som en följd av näringsförbudet. Det skulle dock medföra stora problem om man försökte införa en absolut sådan plikt beträffande vissa aktiebolag men inte beträffande alla. Man skulle få avgränsningsproblem, och man skulle stöta

på svårigheter att förena en sådan regel med den principiella rättsliga ståndpunkten om aktiebolagets självständighet.

Det nu sagda har avsett aktiebolag, men det synes också äga sin giltighet beträffande övriga juridiska personer, handelsbolag dock undantagna. När det gäller den typen av bolag finns det särskilda regler om avveckling i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Reglerna utgår från den huvudprincipen att bolaget ska likvideras, om någon av bolagsmännen vill säga upp bolagsavtalet eller om förutsättningarna för bolagets bestånd av någon annan anledning avsevärt ändras (se 24 - 27 §§). Så är onekligen fallet om en bolagsman åläggs näringsförbud. Bolaget ska därför i princip likvideras. Enligt en särskild regel (30 §) kan dock övriga bolagsmän i stället utesluta den bolagsman till vilken likvidationsgrunden hänför sig och fortsätta verksamheten själva. Om likvidation sker sköts den om av bolagsmännen själva men kan under vissa förutsättningar tas över av en eller flera särskilt utsedda likvidatorer (37 §).

Lagen om handelsbolag och enkla bolag reglerar alltså noggrant vad som ska ske om likvidationsgrund uppstår. Detta talar naturligtvis mot att man i lagen om näringsförbud tar in särskilda bestämmelser om avveckling, vilka får avseende på handelsbolag. Nedan (s. 308 ff) diskuteras hur samordningen bör ske mellan bestämmelserna i lagen om handelsbolag och enkla bolag och lagen om näringsförbud när det gäller avvecklingen av näringsförbjuden handelsbolagsmans verksamhet.

Enligt kommitténs mening har således en ordning med avveckling genom myndighets försorg vissa praktiska begränsningar. Den synes över huvud taget kunna användas enbart under två förutsättningar: Dels måste den verksamhet som ska avvecklas drivas som enskild firma, dels får det inte vara något tvivel om att det är den person som ålagts näringsförbud som fortfarande driver rörelsen. Det rör sig visserligen ändå om ett inte obetydligt antal fall. Det förhållandet att en myndighetsledd avveckling bara kan användas på vissa företag och inte på alla är dock i sig en omständighet som starkt talar mot en sådan ordning över huvud taget.

Det har inte hittills framkommit något klart behov av att låta någon myndighet ta över avvecklingen. Visserligen har det i många fall förekommit misstankar om överträdelser, men kommittén anser alltså att det i dessa fall knappast ändå är möjligt att tillgripa

tvångsavveckling. Om det av kommittén föreslagna närståendeförbudet införs kommer saken dessutom delvis i ett annat läge. Det torde då bli betydligt mindre vanligt att en familjemedlem tar över verksamheten. Den som ålagts förbud tvingas då att lägga ned rörelsen eller sälja den till någon utomstående. Helt kan man naturligtvis inte komma bort från risken att han i det fördolda fortsätter att leda verksamheten, men behovet av att låta en myndighet gripa in torde minska.

Ett system för avveckling genom myndighets försorg skulle med nödvändighet behöva innefatta vissa regler om myndighetens tillvägagångssätt i olika situationer, bestämmelser om huruvida nedläggning resp. försäljning bör väljas etc. Det är viktigt att myndighetens åtgärder inte leder till att anställda friställs i onödan eller till att borgenärer och andra gör onödiga förluster som en följd av att rörelsen läggs ned. Eftersom varken konkursreglerna eller likvidationsbestämmelserna kan tillämpas direkt i dessa fall, skulle man få ett nytt förfarande för avveckling av näringsverksamhet. Förutom att detta principiellt sett inte kan anses särskilt önskvärt, skulle det kräva ganska betydande resurser hos den myndighet som får hand om uppgiften.

Med tanke på att något klart behov ännu inte visat sig föreligga, och med hänsyn till de ovan anförda betänkligheterna, anser kommittén att någon reglering för tvångsavveckling genom myndighet inte bör införas. En annan tänkbar möjlighet är att någon myndighet kopplas in på avvecklingen på frivillig väg, t.ex. som fullmäktig för näringsidkaren eller bara som en hjälpande hand i allmänhet. Dessa möjligheter diskuteras nedan.

I vissa fall kan det, som ovan nämnts, vara mycket svårt för näringsidkaren att själv ordna med avvecklingen. Så kan det vara om han är anhållen eller häktad eller sitter i fängelse. Någon plikt för honom att ordna med avvecklingen kan under sådana förhållanden knappast finnas. Även om han formellt står kvar som VD, som handelsbolagsman etc, kan han således knappast dömas för brott mot förbudet. Man kan då fråga sig om det inte åtminstone i detta fall finns skäl att en myndighet får gripa in och ordna med avvecklingen. Härigenom kunde värdeförstöring undvikas, och såväl näringsidkaren själv som övriga av verksamheten berörda personer skulle kunna vinna på ett sådant ingripande.

Här måste man se till vad som i övrigt gäller när en person häktas eller hamnar i fängelse. Också på andra områden finns ju ett behov av att hans angelägenheter tas om hand. Den genomgående principen är här den s.k.

"normaliseringsprincipen". Denna innebär, att det inte ska gälla några särskilda regler för att en person häktas eller tas in på anstalt. Man bortser i princip från att han är intagen. Kontakterna med omvärlden får han försöka sköta så gott det går. För detta får han hjälp av en häktes- eller anstaltsassistent, som har till uppgift bl a att så långt möjligt mildra de sociala och ekonomiska verkningarna av frihetsberövandet. Vidare har den som är intagen i anstalt viss rätt till permissioner för att ordna med sina privata angelägenheter. Att en person är berövad friheten utgör slutligen inte någon grund för att förordna god man för honom.

Det finns enligt kommitténs mening inte tillräckliga skäl för att i detta sammanhang frångå den eljest gällande normaliseringsprincipen. Det bör således inte tillskapas någon särskild reglering för avveckling av näringsverksamhet vid frihetsberövande. Inte heller bör det införas någon särskild möjlighet att förordna god man i dessa fall. Liksom beträffande övriga personliga angelägenheter får näringsidkaren därför, så gott det är möjligt, sköta avvecklingen av näringsverksamheten från fängelset. En utväg bör kunna vara att han lämnar fullmakt åt en annan person att sköta om avvecklingen. Han bör också i viss utsträckning kunna få permissioner för att vidta nödvändiga avvecklingsåtgärder. Givetvis har han ingen rätt att från fängelset driva verksamheten i vanlig mening. Gör han detta ska han dömas för överträdelse.

Skulle det visa sig praktiskt omöjligt att ordna med avvecklingen medan näringsidkaren är intagen, torde många gånger konkurs vara den enda utvägen att åstadkomma en ordnad avveckling av verksamheten.

Vi har alltså konstaterat, att det även fortsättningsvis i vart fall i princip bör anförtros åt näringsidkaren själv att avveckla den verksamhet som är förbjuden för honom genom näringsförbudet. Det bör anmärkas, att det för denna "privata" avveckling dock sätts vissa gränser, dels av reglerna om straff för den som överträder förbudet, dels av bestämmelserna om konkurs. Om avvecklingen exempelvis leder till att de anställda inte får ut sina uppsägningslöner och till att borgenärer gör förluster, kan det alltid åstadkommas en ordnad fortsättning på avvecklingen genom att det ansöks om konkurs.[5] Härigenom träder exempelvis

5 Frågan om i vad mån ett näringsförbud i sig kan vara grund för konkurs har behandlats kort på s. 178, not 3.

lönegarantisystemet till som skydd för de anställda. Reglerna om återvinning gör att näringsidkaren i princip inte obehörigen kan undandra egendom från borgenärerna. Det kan naturligtvis ändå i praktiken uppstå förluster för dessa, om näringsidkaren under sin avveckling söker gynna sig själv på borgenärernas bekostnad. Även här finns visserligen straff som ett remedium, men detta utgör inte alltid ett tillräckligt skydd för borgenärerna.

Nästa fråga är då vad som i övrigt bör gälla angående avvecklingen. Ett principellt viktigt problem är om näringsidkarna automatiskt ska anses ha rätt att avveckla medan näringsförbudet gäller, eller om det ska krävas ett särskilt dispensbeslut för detta. En annan fråga är vilka åtgärder som ska vara tillåtna under avvecklingstiden. Ska det ske en begränsning till "avvecklingsåtgärder", eller ska näringsidkaren tillåtas fortsätta verksamheten på det sätt han vill, så länge han ser till att vara färdig med avvecklingen vid en viss tidpunkt? Ytterligare en fråga är om det ska fastställas en bestämd tid för avvecklingen eller om denna helt enkelt ska få pågå till dess att den är avslutad. Om det fastställs en bestämd tid - ska då denna kunna förlängas under vissa omständigheter eller inte? Slutligen bör frågan ställas om det ska vara möjligt för den som ålagts näringsförbud att lämna över till någon myndighet, exempelvis kronofogdemyndigheten, för att få en ordnad avveckling till stånd.

Vi börjar med frågan om det ska erfordras ett särskilt beslut för att näringsidkaren ska ha rätt att avveckla pågående verksamhet eller om han automatiskt ska anses ha en sådan rätt. Som ovan sagts är det enligt gällande regler något osäkert om den person som vidtar avvecklingsåtgärder medan han har näringsförbud ska dömas för överträdelse. Det förhållandet att man genom särskilt beslut kan medges viss tid för avveckling tyder på att avvecklingsåtgärder i princip är förbjudna, men i vissa motivuttalanden synes lagstiftaren ha utgått från att näringsidkaren får avveckla sin verksamhet utan att han därmed bryter mot förbudet.

Ovan har konstaterats, att det alltid måste finnas en möjlighet att vidta vissa åtgärder som är akut påkallade. Enligt vad vi nyligen kommit fram till bör avvecklingen anförtros åt näringsidkaren själv. Han bör bl.a. kunna lämna nödvändiga direktiv åt de anställda och ta erforderliga kontakter med avtalsmotparter. Han bör också kunna sälja sin verksamhet. Om han innehar en

befattning i en juridisk person, som han på grund av näringsförbud inte får ha, måste han ha rätt att ha kvar befattningen under den tid det tar att frånträda denna. Ska det då krävas att han söker dispens för avvecklingen, eller ska denna alltid vara tillåten utan särskild tillstånd?

Här bör man skilja på två principiellt olika fall: Det ena är att den som ålagts förbud har att frånträda viss befattning som han inte längre får ha. Det andra är att han måste göra sig av med en verksamhet som han driver.

Vi ser först på det fallet att vederbörande har att frånträda en viss befattning. Här är det uppenbart att själva åtgärden att avsäga sig befattningen eller att lämna en anställning aldrig i sig kan anses strida mot näringsförbudet. Problemet är i stället om förbudet ska anses innebära ett omedelbart hinder mot att inneha uppdraget eller anställningen i fråga eller om vederbörande automatiskt ska anses ha en viss tid på sig för att frånträda. Det vore naturligtvis orimligt om den som ålagts förbud skulle anses överträda detta redan följande dag, om han då fortfarande har kvar befattningen. Han kan ju inte råda över det förhållandet att han då faktiskt fortfarande är exempelvis styrelseledamot eller VD i ett aktiebolag. I praktiken måste man därför acceptera att vederbörande har kvar sin befattning under viss kortare tid trots förbudet. För detta kan det inte gärna erfordras ett särskilt dispensbeslut.

Något mera komplicerat är det fallet att den som ålagts förbud har att göra sig av med en näringsverksamhet som han driver. Huruvida rörelsen drivs i enskild firma eller i juridisk person spelar här mindre roll. Så snart personen har en ställning som företagsledare, och inte bara kan lämna sin befattning åt andra som finns omedelbart till hands att ta över, berör näringsförbudet själva näringsverksamheten. Denna måste läggas ned eller överlåtas på något sätt. Detta torde vara det helt dominerande fallet när näringsförbud åläggs.

Som tidigare sagts torde det så gott som undantagslöst finnas vissa åtgärder som är akut påkallade i de fall då den som åläggs förbud har en pågående verksamhet. Detta talar för att man inte bör kräva en särskild dispens för rätt att vidta avvecklingsåtgärder. Prövningen blir ju meningslös om ansökan alltid ska bifallas. Har vederbörande inte någon pågående verksamhet, har han inte någon anledning att ansöka om dispens för avveckling. Något behov av en särskild dispensprövning för att få utrett om näringsidkaren verkligen

driver den verksamhet som han påstår kan därför inte gärna finnas. Visserligen kan man ha ett intresse av att få vederbörande att tala om vilken verksamhet han är sysselsatt i. Inte heller detta utgör dock tillräckliga skäl för att kräva dispens.

Om dispens erfordras för avvecklingsåtgärder kan detta få olyckliga konsekvenser i enstaka fall, nämligen då frågan om dispens inte aktualiseras. Att detta inte är ett enbart teoretiskt problem framgår av att det i dag är mycket ovanligt med dispensansökningar för avveckling, fastän en särskild regel härom finns i lagen. Om dispens erfordras för avvecklingsåtgärder men inte meddelas i ett enskilt fall, betyder detta att vederbörande gör sig skyldig till överträdelse, även om de åtgärder han vidtar är av uppenbart övergående karaktär och bara syftar till att skapa reda eller till att avveckla verksamheten. Ett förbud mot sådana åtgärder kan innebära onödig värdeförstöring. Också om näringsidkaren diskuterar försäljning av verksamheten gör han sig skyldig till överträdelse. Det framstår som orimligt att en sådan effekt ska kunna inträda genast i samband med att förbudet åläggs. Särskilt synes problem kunna uppkomma i samband med sådana tillfälliga förbud som meddelas i avvaktan på slutligt avgörande. Dessa meddelas ofta efter ett ganska snabbt förfarande. Det är i dag utomordentligt ovanligt att det söks dispens för avveckling i samband med att sådana tillfälliga förbud meddelas.

Kommittén anser sammanfattningsvis, att ett näringsförbud inte bör innebära något hinder för näringsidkaren att avveckla sin verksamhet och att rätten att avveckla inte bör förutsätta dispens. En regel om rätten att avveckla bör tas in i lagen.

Det bör återigen påpekas, att avvecklingsåtgärderna inte nödvändigtvis behöver syfta till avveckling av näringsverksamheten som sådan utan att det viktiga är att näringsidkaren avvecklar sin egen inblandning. Det är ju denna som är förbjuden.

Vi övergår så till frågan om näringsidkarens rätt under avvecklingstiden bör begränsas till att avse endast avveckling, eller om han ska få fortsätta med verksamheten som vanligt under en kortare tid. En begränsning till avvecklingsåtgärder medför vissa problem. Det är svårt att avgöra om en viss åtgärd är ett led i avveckling eller inte. Även vissa inköp kan ju vara betingade av "en affärsmässigt sund avveckling". Hur mycket ska man tillåta av affärsmässiga överväganden? Eftersom åtgärder som inte är ett led i avveckling i princip

innebär överträdelse av förbudet - dvs. brott - blir det straffbara området oklart i konturerna. Till det sagda kommer att tredje man många gånger kan vara beroende av att verksamheten kan fortsättas under en tid. Näringsidkaren kan således ibland begränsa bl.a. kreditgivarnas förluster om han får driva rörelsen vidare som vanligt under en tid.

Om verksamheten ska säljas har näringsidkaren ett intresse av att kunna fortsätta denna i oförminskad omfattning medan försäljningsansträngningar pågår. Om verksamheten måste avvecklas omedelbart finns det en risk för att företaget minskar i värde och att försäljningen får ske på sämre villkor än som annars vore möjligt. Också detta talar för att det inte ska vara nödvänigt att omedelbart dra in på verksamheten.

Alternativet är alltså att under en övergångstid helt undanta pågående verksamhet från näringsförbudet. Nackdelen med detta är främst att förbudet i praktiken får mycket begränsad verkan under denna övergångstid. Meningen med att meddela tillfälligt förbud försvinner nästan helt; näringsidkaren kan ju fortsätta som tidigare. En annan nackdel är att det är svårare att få kontroll på hur avvecklingen sker och om näringsidkaren över huvud taget avvecklar sin verksamhet. Det är ju inte i och för sig nödvändigt för honom att ägna sig åt avveckling, om han har tillåtelse att fortsätta som vanligt. Det finns alltså ingen möjlighet att sätta press på honom under avvecklingstiden. Insynen blir sämre. Näringsidkaren har då också större möjligheter att under övergångstiden genomföra en "skenavveckling", för att det utåt ska framstå som om han lämnat verksamheten, fastän han i själva verket stannar kvar som den reelle företagsledaren. Visserligen försvåras sådana konstruktioner om det av kommittén föreslagna närståendeförbudet införs. För den som vill och kan anlita någon annan än en närstående som bulvan finns dock möjligheten kvar. Om det kan ske en aktiv övervakning i avvecklingsskedet ökar naturligtvis möjligheterna att tillse att det sker en reell avveckling.

Det nämndes att en del talar för att verksamheten bör få fortsätta i oförminskad omfattning under en tid före en eventuell försäljning. Här kan dock invändas, att det troligen är ganska ovanligt att det sker en reguljär försäljning av själva rörelsen i de fall det här är fråga om. Det vanliga torde snarast vara att tillgångarna i rörelsen säljs ut för sig eller att verksamheten läggs ned. Det spelar då ingen större roll om verksamheten får drivas vidare och argumentet väger därmed ganska lätt. Dessutom kan det sägas, att det

över huvud taget är angeläget att en avveckling sker snabbt. En eventuell utförsäljning får därför ske utan anspråk på att bästa resultat ska kunna uppnås.

Det slutliga ställningstagandet till den nu diskuterade frågan är i viss mån beroende av hur avvecklingsreglerna i övrigt konstrueras. En viktig fråga är således om det ska fastställas en bestämd tid för avvecklingen eller om denna ska få fortgå till dess att den är avslutad. Om man väljer att låta verksamheten fortgå utan krav på att syftet ska vara avveckling, är det uppenbart att man måste ha en fast tid inom vilken avveckling ska ha skett. Men också om man bara tillåter avveckling anser kommittén att det bör bestämmas en sådan fast tid. Annars finns risken att näringsidkaren försöker dra ut på tiden. Det är svårt att avgöra när avvecklingen ska anses ske tillräckligt aktivt, och det är som tidigare sagts svårt att dra en gräns för vad som ska anses vara avveckling. Även från rättssäkerhetssynpunkt är det därför bra om det finns en fast tid att hålla sig till. Den som inte avvecklar ska ju dömas för överträdelse. Det är önskvärt att det klargörs så tydligt som möjligt var gränserna går för det tillåtna. En bestämd avvecklingstid tjänar detta syfte.

Man kunde tänka sig att direkt i lagen bestämma en fast tid för avvecklingen. Emellertid skiljer sig förhållandena avsevärt från fall till fall. Någon gång kan avvecklingen klaras av på en vecka, medan den i ett annat fall kan beräknas ta ett par månader eller mer. Det torde därför vara lämpligast att domstolen får möjlighet att i varje enskilt fall avgöra hur lång tid som ska tillåtas för avvecklingen. Härvid måste domstolen någorlunda väl sätta sig in i vari den pågående verksamheten består och vilken tid som kan behövas.

Vi har konstaterat, att den som åläggs förbud bör tillåtas att avveckla sin verksamhet eller sina uppdrag och att det bör fastställas en längsta tid under vilken avvecklingen ska få pågå. Det finns emellertid en risk att frågan om avvecklingstid inte aktualiseras i målet, exempelvis därför att näringsidkaren inte nämner att han har en pågående verksamhet. I dessa fall skulle tiden för avvecklingsåtgärder bli obegränsad, eftersom grundregeln är den att dessa åtgärder är tillåtna. Detta är inte bra, särskilt som det skulle ge näringsidkaren skäl att försöka dölja det förhållandet att han driver verksamhet. Enligt kommitténs mening bör det därför i lagen bestämmas en tid som gäller om inget annat sägs. Denna tid kan lämpligen fastställas till två veckor. Behöver näringsidkaren mer än så måste han

särskilt begära detta och visa varför ett sådant behov finns.

Det förhållandet att två veckor anges i lagen innebär inte att detta bör ses som en normaltid som bara undantagsvis ska frångås. Som redan tidigare sagts är förhållandena mycket olika i skilda företag, och det kan ibland behövas betydligt längre tid. Å andra sidan bör avvecklingen ibland också kunna gå snabbare, t.ex. när personen bara har att skicka en anmälan om att han avgår ur en aktiebolagsstyrelse.

Vi återkommer i specialmotiveringen till frågan hur tiden bör bestämmas.

Det kan inträffa, att den tid som medgetts för avveckling av pågående verksamhet inte räcker eller att i vart fall näringsidkaren själv anser att den inte räcker. Bör han då ha en möjlighet att få denna tid förlängd? Det finns en del som talar för detta. Om inga som helst möjligheter kan öppnas för att vidta åtgärder i verksamheten efter tidens utgång, kan detta leda till väsentlig värdeförstöring och stora praktiska problem. Om ett avtal inte kan fullföljas kan betydande förluster uppkomma för tredje man. Ett plötsligt stopp för verksamheten kan också leda till rättstvister, som skulle kunna undvikas om förlängning kunde ske.

Mot en möjlighet till förlängning talar, att denna skulle kunna utnyttjas av näringsidkaren. Han skulle veta att det alltid fanns en säkerhetsventil, och pressen på honom att snabbt avveckla skulle minska avsevärt. Vidare skulle en förlängningsmöjlighet medföra svåra avvägningar för domstolen. Bland annat skulle man vara tvungen att försöka ta ställning till om näringsidkaren tidigare gjort vad han kunnat för att avveckla. Ett problem är också tidsaspekten. Man måste räkna med att domstolen tar viss tid på sig för att avgöra frågan om förlängning. Hur lång tid före utgången av fristen ska man då vara tvungen att söka förlängning? Vad ska gälla om tiden går ut medan förlängningsfrågan prövas? Ska det finnas möjlighet att meddela interimistiskt beslut?

Som ovan sagts kan det vara en fördel för tredje man om förlängning kan ske. Det kan emellertid hävdas, att man får acceptera vissa ekonomiska förluster i sådana undantagssituationer som det ändå är fråga om. Även i andra sammanhang får tredje man finna sig i att göra förluster som en följd av att han råkat träffa avtal med "fel" person.

Vi har nu utgått från att en eventuell förlängning skulle ske genom beslut av domstol. Man kunde emellertid också tänka sig att någon annan myndighet, t.ex. den myndighet som har att övervaka avvecklingen, kopplades in för att ge tillstånd till förlängning eller kanske för att tillåta någon enstaka åtgärd som annars inte skulle vara tillåten. Man skulle då kunna undvika de nämnda ekonomiska förlusterna samtidigt som man torde kunna förvänta sig en snabbare och mera sakkunnig handläggning, eftersom myndigheten kan förväntas vara ganska väl insatt i företagets affärer. Övriga ovannämnda problem med en förlängningsmöjlighet kvarstår dock. Pressen på näringsidkaren att avveckla blir mindre, och avvägningsproblemen för den myndighet som ska fatta beslut blir svåra. Myndigheten sätts under en ganska stor press från både näringsidkaren själv och olika tredje män att låta rörelsen fortsätta eller tillåta åtgärderna i fråga. I praktiken torde det ofta kunna röra sig om inte bara enstaka åtgärder som ska tillåtas utan om väsentliga delar av rörelsen.

Ett alternativ till den nu nämnda tillståndsprövningen kan vara att näringsidkaren kan ge kronofogdemyndigheten eller någon annan myndighet fullmakt att ta över verksamheten. En sådan fullmakt skulle eventuellt också kunna ges på ett tidigt stadium. Denna ordning skulle skilja sig från den tidigare diskuterade myndighetsavvecklingen därigenom att den skulle bygga på frivillighet. Man skulle då uppnå de fördelar som följer med en välordnad avveckling, samtidigt som man slipper många av de nackdelar som hänger samman med tvångsavvecklingen. Emellertid är det förmodligen ganska opraktiskt att tänka sig att näringsidkaren med förtroende överlämnar företaget till exempelvis kronofogdemyndigheten. Samtidigt är det en otacksam och svår uppgift för myndigheten i fråga att försöka ordna avvecklingen på bästa sätt. En viss lagreglering av avvecklingens gång torde få anses erforderlig. Uppgiften torde dessutom kräva inte helt obetydliga resurser hos myndigheten.

Angående fullmaktslösningen kan tilläggas, att den över huvud taget ter sig principiellt diskutabel. Det kan nämligen med visst fog hävdas, att den som lämnar fullmakt därigenom också leder verksamheten. En fullmaktsgivare kan ju i princip ge direktiv till fullmäktigen. Det kan då anses att en person med näringsförbud som handlar genom fullmäktig överträder sitt förbud, om fullmäktigen vidtar åtgärder som inte skulle vara tillåtna för den näringsförbjudne personen själv.

Kommittén har måst konstatera, att problemen med avvecklingen är avsevärda och att det inte finns någon

utväg som är helt tillfredsställande. Oavsett vilken reglering man väljer uppkommer problem av olika slag. Mot denna bakgrund har kommittén stannat för att föreslå den enligt vår mening enklaste och minst resurskrävande lösningen, som samtidigt medger en effektiv övervakning i avvecklingsskedet. Vi föreslår sålunda att endast avvecklingsåtgärder får vidtas under den fastställda tiden och att denna tid görs absolut. Ingen möjlighet till förlängning ska alltså ges. Detta gäller även när domstolen inte uttalat sig om avvecklingstiden och denna således bestämts enligt lagen till två veckor. Vidare föreslår vi, att det inte tillskapas någon särskild ordning med avveckling genom myndighets försorg, vare sig tvångsmässig eller frivillig. Myndigheterna ska i princip bara övervaka avvecklingen. Givetvis betyder inte detta något hinder mot att näringsidkaren under hand ges råd och hjälp om han så önskar.

Vi föreslår alltså att näringsidkarens befogenheter under den av domstolen fastställda tiden ska begränsas till avveckling. Vidtar näringsidkaren åtgärder som inte är ett led i en avveckling av verksamheten gör han sig skyldig till överträdelse av näringsförbudet. Förhåller han sig däremot passiv kan han inte dömas för överträdelse under avvecklingstiden.

Som påpekats kan kan det vara svårt att dra en bestämd gräns mellan avvecklingsåtgärder och andra åtgärder. Vid uppkommande tveksamheter måste gränsdragningen ske till näringsidkarens förmån. Med tanke på att det ju sätts en bestämd gräns i tiden, blir under alla förhållanden avgränsningsproblemen kortvariga. I specialmotiveringen återkommer vi till dessa problem.

En lagregel angående avveckling kan då ges följande lydelse.

> Den som ålagts näringsförbud får under en begränsad avvecklingstid fortsätta sådan verksamhet eller inneha sådan befattning som är förbjuden för honom enligt 3 och 4 §§. Han får dock inte vidta andra åtgärder än sådana som är ett led i avveckling av verksamheten eller befattningen. Om inte domstolen bestämmer annat när förbudet åläggs, måste avvecklingen vara avslutad två veckor från det att förbudet börjat gälla.

Ovan har nämnts att det beträffande handelsbolag finns särskilda bestämmelser om avveckling i lagen (1980: 1102) om handelsbolag och enkla bolag. Dessa komplicerar i viss mån bilden när det gäller avvecklingen av en

näringsförbjuden handelsbolagsmans verksamhet. Denne kan nämligen inte begära att bli utlöst ur bolaget eller sälja sin andel i detta hur som helst. Lagen om handelsbolag och enkla bolag utgår i stället från huvudprincipen att likvidation ska ske om någon bolagsman vill utträda (24 §). Detsamma gäller om det uppstår någon annan "viktig grund" för bolagets upplösning (25 §). I likvidationen deltar samtliga bolagsmän, och det finns ingen tidsbegränsning för likvidationsförfarandet. Dessa regler kommer alltså delvis i strid med ett förordnande från domstol om att bolagsmannen ska ha avvecklat sina förbjudna engagemang inom viss preciserad tid.

Hur ska då en kollision som den nämnda mellan ett förordnande om näringsförbud och likvidationsreglerna lösas? Ska den som ålagts näringsförbud få delta i likvidationsförfarandet så länge detta pågår, eller ska han vara tvungen att avbryta sin inblandning i detta i och med att hans avvecklingstid går ut? Och vad gäller i övrigt om likvidationsförfarandet inte avslutats i tid, trots att den som ålagts näringsförbud gjort vad han kunnat? Om bolaget inte upplösts är han ju fortfarande att anse som bolagsman. Innebär detta att han överträder näringsförbudet?

Först ska nämnas, att övriga bolagsmän har en möjlighet - om inte annat avtalats - att undgå likvidation genom att enas om uteslutning av den bolagsman till vilken likvidationsgrunden hänför sig. Om detta sker uppkommer normalt sett inget problem med avvecklingen. De ovan nämnda frågorna aktualiseras om bolagsmännen väljer att likvidera.

Enligt vår mening måste ett förordnande om näringsförbud ta över bestämmelserna om likvidation i lagen om handelsbolag och enkla bolag. Den som ålagts förbud måste alltså ha avbrutit allt deltagande i bolagets avveckling, innan den av domstolen bestämda tiden gått ut. Däremot kan inte näringsförbudet binda övriga bolagsmän att avsluta likvidationen inom den fastställda tiden. I praktiken är det naturligtvis ändå bra för dem att försöka göra detta, och domstolen bör bestämma en avvecklingstid som möjliggör ett fullföljande av en eventuell likvidation. Skulle alla bolagsmän ha ålagts näringsförbud, måste naturligtvis likvidationen avslutas inom den bestämda tiden, om det inte utses en utomstående likvidator som kan fullfölja förfarandet (se 37 § lagen om handelsbolag och enkla bolag).

Det kan inte anses nödvändigt att ta in någon särskild regel om det som sagts i föregående stycke vare sig i

näringsförbudslagen eller i lagen om handelsbolag och enkla bolag.

Även om bolaget inte upplösts innan den av domstolen bestämda tiden för avveckling gått ut, måste det anses att den näringsförbjudne bolagsmannen gjort vad på honom ankommit för att avveckla sitt engagemang redan därigenom att likvidationsförfarandet inletts.

Man kunde fråga sig om det i lagen om handelsbolag och enkla bolag borde inskrivas en skyldighet att likvidera bolaget när en bolagsman åläggs näringsförbud. En sådan skyldighet gäller när en bolagsman dör (26 §) eller försätts i konkurs (27 §). De andra bolagsmännen kan dock i dessa fall, i stället för att likvidera bolaget, utesluta den till vilken likvidationsgrunden kan hänföras eller dennes rättsinnehavare.

När det gäller näringsförbud måste det anses föreligga en plikt att likvidera - alternativt utesluta den som ålagts förbud - redan utan uttrycklig lagbestämmelse härom. Den som ålagts förbud är ju utan tvekan skyldig att initiera någon form av avveckling. Även de övriga får, i den mån de får kännedom om näringsförbudet, anses ha en sådan skyldighet. I 25 § lagen om handelsbolag och enkla bolag föreskrivs att likvidation ska ske på bolagsmans begäran, om en viktig grund för upplösning av bolaget uppkommit. Näringsförbud är uppenbarligen en sådan viktig grund. Någon särskild regel om likvidationsplikt behöver därför inte införas.

Till sist ska här sägas några ord ytterligare om tillsynen. Det måste anses mycket viktigt att det sker en aktiv tillsyn över avvecklingen. Det måste övervakas att näringsidkaren verkligen gör sig av med sin verksamhet och inte bara fortsätter att driva den vidare som förut. I övervakningen bör också ingå att kontrollera hur avvecklingen sker och om det finns anledning anta att näringsidkaren företar åtgärder för att även i fortsättningen, fast i det fördolda, kunna behålla kontrollen över verksamheten. Kraven på en aktiv övervakning i avvecklingsskedet är en viktig omständighet när det ska avgöras vilken myndighet som bör ha hand om övervakningen. Kommittén kommer nedan i kap. 12, bl.a. som en följd härav, att föreslå att TSM även fortsättningsvis får sköta denna uppgift.

För att TSM ska kunna sköta sin tillsynsuppgift effektivt i avvecklingsskedet, måste myndigheten ges möjlighet till en bättre insyn än den kan få genom att bara följa avvecklingen utifrån. TSM måste åtminstone ges makt att avkräva näringsidkaren vissa uppgifter. I kap.

12 föreslås att TSM ska få hålla förhör med vederbörande (se 13 § 2 st i lagförslaget). Detta torde åtminstone i normalfallet vara tillräckligt för att det ska vara möjligt att kontrollera avvecklingens gång. Ger TSM:s förhör vid handen att någon avveckling inte äger rum, eller vägrar näringsidkaren att svara på TSM:s frågor, bör myndigheten - som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 12.3 - göra anmälan till polis om misstänkt överträdelse av näringsförbudet.

10.9 Förbudstidens längd

I detta avsnitt behandlas frågor som har med längden på näringsförbud att göra. Vilken bör vara den längsta tiden för förbud? Bör det också finnas en minsta tid för näringsförbud? Hur ska man avgöra vilken tid som är rimlig i ett enskilt fall? Bör eventuell fängelsetid räknas bort från förbudstiden? Det tas även upp några frågor som avser sättet att i domen ange tiden för förbud. Slutligen berörs här även frågan om i vad mån straffet bör påverkas av att näringsförbud åläggs.

Näringsförbud kan i dag åläggas för en tid av längst fem år. Någon minsta tid för förbud finns inte, utan ett förbud kan i princip göras hur kort som helst. I praxis har maximitiden, fem år, använts i inemot hälften av fallen. Endast i mycket få fall har bestämts en kortare tid än tre år. I avsnitt 4.5 (s. 92 f) finns en detaljerad redogörelse.

Kommittén har till en början övervägt frågan om lämplig latitud för näringsförbud. Denna fråga hänger nära samman med frågan om vilka bedömningar domstolen har att göra när den bestämmer längden på näringsförbudet i ett konkret fall.

Domstolens ställningstagande i frågan om näringsförbudets längd borde principiellt sett skilja sig ganska markant från den bedömning som görs vid bestämning av strafftid. Då har ju domstolen i princip att lägga ihop de aktuella gärningarna och avgöra "vad dessa är värda" i straffhänseende. När det gäller näringsförbud är huvudändamålet ett annat än straff, och det är inte lika självklart hur tiden ska bestämmas.

Näringsförbud syftar, som tidigare sagts, främst till att för en tid förhindra vissa personer att åstadkomma ytterligare skada i näringsverksamhet. Ett annat syfte är att förbudet ska fungera som en sista utväg att komma till rätta med sådan personer som vägrar rätta sig efter de regler som gäller för näringsidkare. Dessa

ändamål bör rimligtvis få betydelse för förbudets längd i det enskilda fallet. Det är emellertid svårt att utifrån dessa finna några naturliga hållpunkter för bedömningen. Man kunde tänka sig att man försökte basera denna på antaganden om vilken förbudstid som behövs för att uppnå "långsiktiga positiva effekter" el.dyl. Detta är emellertid knappast realistiskt. Man måste finna en norm som är lättare att tillämpa. Men varpå bör då domstolen basera sin bedömning?

Enligt kommitténs mening måste domstolen huvudsakligen grunda sitt avgörande på klart synliga förhållanden, främst omfattningen av näringsidkarens oegentligheter och vad som kan utläsas angående dennes allmänna inställning och eventuella vilja eller bristande vilja att ta rättelse. Härmed måste domstolens bedömning, trots allt, i betydande utsträckning närma sig de avvägningar som görs vid straffmätningen, om än domstolen bör ha något friare händer vid bedömningen när det gäller näringsförbud. Rätten bör avgöra vilken förbudstid som kan anses rimlig med hänsynstagande till samtliga relevanta omständigheter. Det bör då beaktas dels att samhället har ett intresse av att näringsförbudet inte framstår som ett slag i luften, dels att näringsidkaren har ett intresse av att få en ny chans utan att behöva vänta alltför länge. Den som visat en klar ovilja att bättra sig bör åläggas ett relativt långvarigt förbud.

Av det sagda framgår, att domstolen för sin bedömning inte har tillgång till några särskilt fina instrument. Förbudstiden får i stor utsträckning bestämmas efter en allmän skälighetsbedömning. Detta betyder i sin tur, att också latituden - lagens nedre och övre gräns för förbudets längd - får bestämmas huvudsakligen efter allmänna överväganden om vad som "framstår som rimligt".

Kommittén anser inte att det ska finnas någon möjlighet att ålägga näringsförbud på livstid eller tills vidare. Det bör alltså alltid anges en bestämd tid för förbudet.

Är då fem år en lämplig maximitid? Det förhållandet att den längsta möjliga tiden i dag används i nästan hälften av fallen kunde möjligen vara ett tecken på, att det finns ett behov av att kunna ge förbud för längre tid. Vid straffmätning ligger domstolarna relativt långt ned i strafflatituderna. Här är det tvärtom. Kommittén anser emellertid, att den nuvarande maximitiden bör behållas. Fem år måste anses vara en tillräcklig tid. Oavsett vad näringsidkaren gjort sig

skyldig till är det rimligt att han får en ny chans utan att behöva vänta längre än så. Fortsätter han sedan att missbruka näringsfriheten kan han ju åläggas ett nytt förbud. Att maximitiden i dag används i så stor utsträckning kan inte anses särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av vad som sagts angående syftet med förbudet och svårigheterna för domstolen att göra finavvägda bedömningar. Det ligger i påföljdens natur att den bör fungera under ganska lång tid. När det gäller en sanktion som denna bör man visserligen ha en relativt hög tröskel för att den över huvud taget ska kunna tillgripas. Sedan denna tröskel väl passerats måste det emellertid bestämmas en sådan förbudstid att sanktionen får effekt. Att maximitiden används flitigt är därför ganska naturligt.

Om ett tillfälligt förbud föregått domen, bör tiden för det tillfälliga förbudet räknas in på så sätt att den sammanlagda tiden - alltså inklusive det tillfälliga förbudet - inte får överstiga fem år.

Bör man då även i fortsättningen kunna göra förbudet hur kortvarigt som helst, eller finns det skäl att ange även en minimitid i lagen?

Som ovan sagts är det mycket sällan som domstolarna ålägger förbud för kortare tid än tre år. Domstolarna förefaller alltså ha den inställningen att ett näringsförbud i normalfallet bör göras relativt långt. Som redan tidigare sagts ligger det, enligt kommitténs mening, mycket i ett sådant synsätt. Näringsförbud bör bara tillgripas i mycket allvarliga fall. När förutsättningarna för förbud är uppfyllda, är omständigheterna sådana att ett kortvarigt näringsförbud regelmässigt bör framstå som otillräckligt. Ett förbud på exempelvis ett år tjänar i regel mer till att ge näringsidkaren bekymmer än till att få honom att definitivt avhålla sig från näringsverksamhet under en tid. Om en del av förbudstiden dessutom går åt till att avveckla pågående verksamhet, framstår ett mycket kortvarigt förbud som meningslöst.

Om möjligheten finns att ålägga kortvariga förbud kan det också finnas en frestelse för domstolen att gripa denna möjlighet när den tvekar om huruvida förbud är motiverat. I sådana fall är det enligt kommitténs mening bättre att förbud över huvud taget inte åläggs. Den avhållande effekt som en minimitid kan få på domstolarnas tillämpning bör således vara mera av godo än av ondo.

Också det som tidigare anförts, om svårigheterna för domstolen att göra detaljbedömningar när det gäller förbudstiden, talar för att begränsa latituden.

Kommittén anser sammanfattningsvis, att även en minimitid bör införas för förbudet. Vi har övervägt att föreslå, att förbud alltid ska gälla för fem år, varken mer eller mindre. Det finns en del som talar för en sådan lösning. Det stämmer emellertid betydligt bättre med svensk rättstradition att lämna ett visst utrymme för domstolarna att spela med. Man kan inte heller komma ifrån att det kan finnas en så avsevärd spännvidd mellan det allvarligaste och det minst allvarliga av de fall där näringsförbud bör utdömas, att det framstår som önskvärt att kunna göra skillnad mellan dessa. Vi anser att minimitiden - med hänsyn tagen bl.a. till den praxis som utbildat sig - bör bestämmas till tre år.

Vi föreslår alltså att näringsförbud ska få meddelas för en tid av lägst tre och högst fem år. Vi återkommer i specialmotiveringen något ytterligare till frågan om hur domstolen bör bestämma förbudstiden inom detta intervall.

Som sagts i föregående avsnitt bör domstolen också bestämma en tid för avveckling av befintlig verksamhet. Här bör domstolen vara fri att välja den tid som i varje särskilt fall verkar rimlig.

Kommittén har diskuterat frågan om man borde räkna med "effektiv förbudstid" på så sätt att den tid då näringsidkaren sitter i fängelse inte skulle räknas. Sitter han i fängelse i två år och har fått näringsförbud i fem, skulle det då dröja sju år innan förbudet löpte ut. Som sagts i kapitel 4 (s. 118) har det förekommit fall där näringsförbudstiden gjorts så kort i förhållande till fängelsetiden att förbudet i stort sett hunnit löpa ut när vederbörande lämnar fängelset. Detta kan synas stämma dåligt med förbudets idé.

En regel om avräkning av fängelsetiden från förbudet finns i Västtyskland. Meningen med regeln är just att den tid som bestäms också ska vara den reella förbudstiden. Är man intagen i anstalt har man ju ändå inga större möjligheter att bedriva näringsverksamhet.

Det finns emellertid starka skäl mot en regel om avräkning av fängelsetid.

Till att börja med måste det bestämmas om man under fängelsetiden ska vara fri att fortsätta sin

verksamhet, i den mån man kan, eller inte. Det har visat sig att flera av de personer som hittills ålagts förbud misstänkts just för att göra detta. Vissa möjligheter finns naturligtvis att styra verksamheten med hjälp av någon person utanför fängelset. En del kan också göras under permissioner. Att den som ålagts näringsförbud ska ha rätt att sköta sitt företag under fängelsetiden kan inte anses lämpligt. Särskilt egendomligt skulle det framstå om näringsidkaren hade denna rätt under tiden för villkorlig frigivning och förbudet således trädde i kraft först därefter.

En regel om avräkning av fängelsetiden måste därför rimligen innebära att förbudet får gälla både under den av domstolen bestämda tiden och dessutom under eventuell fängelstid. Förbudet skulle då alltså förlängas med tiden för fängelsestraffet, eventuellt bara med tiden för fängelsevistelsen, om man vill särbehandla tiden för villkorlig frigivning.

En invändning mot att förlänga förbudstiden med tiden för fängelsestraffet är, att förbudet då ibland skulle komma att bli mycket långvarigt. Att femårsgränsen skulle överskridas innebär i och för sig inget direkt hinder. Emellertid kan man fråga sig om den förbudstid som då blir resultatet - ibland åtta år eller mer - är rimlig. Ändamålet med näringsförbudet är ju främst, som flera gånger sagts, att under en tid hålla borta vissa personer från näringsverksamheten, för att hindra dem att orsaka ytterligare skador. Detta ändamål uppnås ju lika väl om vederbörande sitter i fängelse under en del av förbudstiden.

Om förbudet fick gälla både under fängelsetiden och under en särskilt bestämd tid därutöver, kunde man vidare få den effekten - i och för sig förståelig - att domstolarna anpassar näringsförbudstiden efter straffets längd. Om domstolarnas prövning då gick ut på att försöka hitta en "rimlig totaltid" för förbudet, strafftiden inräknad, skulle den främsta effekten av en avräkning av strafftiden bli den att domstolarnas spelrum vad gäller tiden ökade. Som tidigare framgått anser inte kommittén detta vara en effekt att eftersträva.

Slutligen kan man ju tänka sig att näringsidkaren döms till fängelse även för andra brott än dem som föranleder näringsförbudet, exempelvis för våldsbrott eller narkotikabrott. Näringsförbudet måste då i praktiken gälla under hela fängelsevistelsen. Att i dessa fall göra någon form av uppdelning av straffet kan inte gärna komma i fråga. Näringsidkaren kommer alltså att ha näringsförbud delvis som en följd av sådana brott

som inte alls haft med hans näringsverksamhet att göra. Detta synes i själva verket vara en avgörande invändning mot den diskuterade avräkningen.

Kommittén anser alltså, att eventuell fängelsetid ska inräknas i förbudstiden. Domstolen har ju i regel möjlighet att bestämma förbudstiden så att den kommer att gälla också under en tid efter en fängelsevistelse. Den dömde slipper ju i regel ut efter halva strafftiden, varför fängelsevistelser över två år blir mycket ovanliga för de personer det gäller. I det fall att ett långt fängelsestraff ådöms är nog i regel omständigheterna sådana att också förbudstiden blir lång. Visserligen kan man tänka sig fall där näringsidkaren kommer att sitta i fängelse under hela förbudstiden, exempelvis om han samtidigt döms för mycket allvarliga vålds- eller narkotikabrott. Att detta blir effekten i vissa extremfall torde man dock få acceptera.

Vi kommer så till frågan om hur förbudstiden bör anges i domen. Anledningen till att detta spörsmål berörs är, att det förekommit en rad otydliga och ibland också felaktiga förordnanden (se ovan s. 81 f).

Om inget uttryckligt förordnande görs i domen om omedelbart ikraftträdande (tillfälligt förbud), kan inte förbudet få någon verkan förrän domen vunnit laga kraft. Detta gäller, enligt kommitténs mening, även om en viss bestämd startdag för förbudet anges. Har inte domen vunnit laga kraft när denna dag inträder, gäller således inte förbudet från den angivna dagen.

Eftersom ett förbud inte blir gällande förrän domen vunnit laga kraft, om det inte förordnas om tillfälligt förbud, bör tiden för förbudet alltså inte bestämmas på så sätt att det anges en startdag. Det bör då inte heller förordnas - såsom skett i ett par fall - att förbudet ska börja gälla "vid konkursens avslutande". Detta är för övrigt olämpligt även från andra synpunkter, se ovan s. 113.

När det inte förordnas om tillfälligt förbud, bör förbudstiden normalt inte heller bestämmas genom angivande av en slutdag. Man kan ju då inte avgöra för vilken tidsperiod förbudet kommer att gälla. Den dömde kan förkorta förbudstiden genom att försöka skjuta fram tidpunkten för laga kraft så långt som möjligt. Det finns då alltså en anledning för honom att överklaga, även om han i och för sig är nöjd med domen. Detta är inte särskilt bra.

I de fall då det inte förordnas om omedelbart ikraftträdande eller om att ett tidigare tillfälligt förbud ska fortsätta att gälla bör således förbudstiden helst anges som en tidsperiod, exempelvis "tre år". Perioden börjar då löpa från den dag då domen vinner laga kraft.

Ofta anser sig emellertid domstolen ha skäl att bestämma att förbudet ska gälla utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Detta kan ske genom att ett tidigare gällande tillfälligt förbud får fortsätta att löpa eller - om något sådant förbud inte gällt - genom att det förordnas om omedelbart ikraftträdande i domen. I dessa fall kan man bestämma förbudstiden genom att ange antingen en slutdag eller en tidsperiod. Bestäms en slutdag måste domstolen beakta att den sammanlagda tiden - inklusive tillfälligt förbud, se ovan - inte får överstiga fem år. Bestäms en tidsperiod bör domstolen göra klart om denna period innefattar ett tidigare gällande tillfälligt förbud eller inte. För att göra förbudet så tydligt som möjligt synes det bästa vara att i dessa fall ange en bestämd slutdag.

Det väsentliga är alltså att domstolen vinnlägger sig om att det tydligt framgår vilken förbudstid som gäller samt att femårsgränsen inte överskrids. Det sagda behöver, enligt kommitténs mening, inte föranleda några särskilda bestämmelser i lagen.

Slutligen ska här beröras frågan om det straff som utdöms bör påverkas av att den dömde åläggs näringsförbud. Departementschefen uttalade härom i det förra lagstiftningsärendet (prop. 1979/80:83 s. 57), att frågan om näringsförbud borde vara skild från frågan om påföljdsbestämning men att detta inte uteslöt, att näringsförbud - liksom andra omständigheter i ett brottmål - beaktas när rätten bestämmer påföljd. Detta fick enligt departementschefen anses följa av de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning.

Frågan har sedermera varit föremål för bedömning i högsta domstolen (NJA 1983 s. 163). HD instämde med departementschefen i att allmänna grundsatser för påföljdsbestämning ger utrymme för ett hänsynstagande till att näringsförbud åläggs. HD uttalade härefter att det inte bör komma i fråga att, av den anledningen att den tilltalade har ålagts näringsförbud, schablonmässigt sätta ned straffet under vad som annars hade bort följa på brottet. I stället borde frågan om förbudets inverkan på brottspåföljden bedömas med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Av väsentlig betydelse blir härvid, uttalade HD, hur

allvarligt hinder för den tilltalades yrkesutövning och försörjningsmöjligheter som förbudet innebär. I det aktuella fallet ansågs det att näringsförbudet borde få inverka på straffmätningen, dock endast i ringa mån.

Vid påföljdsbestämning i brottmål anses domstolen i någon mån kunna beakta andra olägenheter som den tilltalade haft eller kommer att få på grund av brottet. Man kan således ta viss hänsyn till att han varit ålagd reseförbud, till att han får betala skadestånd som en följd av brottet eller till att han förlorar sitt körkort eller sitt arbete. Även ett näringsförbud måste därför kunna beaktas inom ramen för dessa allmänna principer. Kommittén instämmer med HD i att det inte bör ske någon schablonmässig nedsättning av straffet men att näringsförbud bör kunna beaktas allt efter omständigheterna i det enskilda fallet.

Det sagda gäller frågan om näringsförbudet ska påverka straffet. En annan fråga är om straffet ska påverka bedömningen av om näringsförbud bör åläggas eller längden på förbudet. Straffet i sig bör inte på detta sätt påverka näringsförbudet. Däremot är det, som tidigare sagts, naturligt att gärningar som föranleder långvarigt fängelsestraff många gånger också föranleder ett långvarigt näringsförbud.

10.10 Hävande av näringsförbud

Ska det gå att häva ett näringsförbud innan tiden för förbudet gått ut? Enligt de i dag gällande bestämmelserna kan detta ske. I 199 f § 1 st konkurslagen stadgas således, att ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud kan, på begäran av den som det avser, hävas helt eller delvis, när ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det.

När det gäller partiellt hävande av förbud har detta redan behandlats i avsnitt 10.7 som ett fall av dispens. Vi har föreslagit, att det även i fortsättningen ska gå att "delvis häva" ett förbud genom att i efterhand ge dispens för viss verksamhet. Frågan är då om det ska gå att i förtid häva ett förbud helt och hållet.

I motiven till de gällande reglerna uttalades (se prop. 1979/80:83 s. 61 samt SOU 1979:13 s. 90 och s. 106), att hävande t.ex. borde kunna komma i fråga, om den som meddelats förbud ärver en mindre rörelse i slutet av förbudstiden och det inte finns anledning att befara att han ger sig in i några otillbörliga transaktioner.

Vidare ansågs särskilda skäl till hävande kunna föreligga, om vederbörande åberopar andra väsentliga omständigheter eller bevis som inte förebragts tidigare.

För att ett näringsförbud ska kunna ändras sedan det vunnit laga kraft bör det naturligtvis krävas att särskilda omständigheter av något slag föreligger. Sådana omständigheter bör ibland kunna göra, som sagts i avsnitt 10.7, att dispens för viss verksamhet meddelas. Däremot har kommittén svårt att tänka sig sådana omständigheter som kan göra det motiverat att helt häva förbudet. Redan ett partiellt hävande innebär ju en inskränkning i principen om domens rättskraft. En möjlighet till fullständigt hävande strider naturligtvis i än högre grad mot denna princip. Kommittén kan inte finna, att det finns beaktansvärda skäl att här tillämpa en annan regel än den som gäller för straffpåföljder. Oinskränkta möjligheter att föra talan om hävande är för övrigt processekonomiskt oförsvarbara. En eventuell regel om hävande torde därför behöva kompletteras med en avvisningsmöjlighet, exempelvis för det fall att inga nya omständigheter tillkommit. En sådan regel kan i sig medföra komplikationer.

Vad som sades i det tidigare lagstiftningsärendet om "väsentliga omständigheter eller bevis som inte förebragts tidigare" utgör knappast skäl för att i detta sammanhang tillåta andra möjligheter till omprövning än som annars finns genom resningsinstitutet. I det fall som även nämndes i motiven - att den som ålagts förbud ärver en mindre rörelse - bör det vara tillräckligt att medge dispens för just den verksamheten. Tillräckliga skäl för att helt häva förbudet finns däremot inte enligt vår uppfattning. Tilläggas kan, att de gällande reglerna om hävande synes ha tillämpats i mycket liten utsträckning.[6]

6 Såvitt bekant finns endast ett fall där näringsförbud hävts efter särskild ansökan härom, Solna tingsrätts dom DB 137/84. Fallet har blivit känt för kommittén sedan den justerat sitt betänkande. Personen i fråga hade erhållit en tjänst i ledande ställning hos ett stort företag. Det ansågs emellertid så olämpligt att en av de ledande befattningshavarna hade näringsförbud, att det blev aktuellt i företaget att omplacera vederbörande till en lägre tjänst. Han ansökte därför om hävande av förbudet. Tingsrätten ansåg att det inte fanns anledning till antagande att personen i fråga skulle ha för avsikt att driva näring under de 16 månader som återstod av förbudet. Med hänsyn till detta och till de anförda omständigheterna hävdes förbudet.

Vi föreslår således, att möjligheten att helt häva näringsförbud tas bort. Möjligheten till partiellt hävande är en form av dispens. Härom stadgas i 10 och 11 §§ i kommitténs lagförslag. Någon motsvarighet till den nuvarande 199 f § i konkurslagen ska således inte intas i den föreslagna lagen.

I detta sammanhang bör till sist nämnas att regeringen torde kunna upphäva ett näringsförbud genom nåd (RF 11:13).

10.11 Näringsförbudets betydelse enligt andra rättsregler

Den som åläggs näringsförbud måste avveckla sin inblandning i näringsverksamhet. Ofta får han därmed svårt att fullgöra de förpliktelser som han åtagit sig i sin verksamhet eller som av annan anledning åvilar honom. Det kan röra sig om civilrättsliga eller offentligrättsliga förpliktelser. Det kan också röra sig om förpliktelser vid straffansvar att vidta en viss åtgärd. Det hinder som näringsförbudet ibland kan innebära medför vissa juridiska problem. Den grundläggande frågan är om näringsidkaren ska kunna freda sig med näringsförbudet för att undgå ansvar för sina förpliktelser.

De rättsliga spörsmål som aktualiseras är specifika för de olika rättsområden där de förekommer och berör i regel generella problem inom dessa områden. Vi har övervägt att göra en genomgång av frågorna i syfte att försöka komma fram till lösningar. Vi har emellertid funnit, att en sådan genomgång skulle ta avsevärd tid i anspråk. Frågorna är nämligen i många delar komplicerade. Med hänsyn härtill, och till att problemen ligger vid sidan av kommitténs egentliga uppdrag, har vi valt att avstå från den tänkta genomgången. Vi har ansett, att kommitténs förslag inte bör fördröjas av en sådan. Till detta ställningstagande har även bidragit det förhållandet att problemen existerar redan med den gällande regleringen och att det således inte skapas några nya problem med kommitténs förslag.

Här bör ändå pekas på några av de rättsliga problem som kan uppkomma som en följd av näringsförbudet. Vissa rättsliga ställningstaganden är i och för sig ganska näraliggande. Kommittén avstår emellertid här från att redovisa synpunkter angående möjliga lösningar. Ett undantag görs, nämligen när det gäller betydelsen av att den som åläggs näringsförbud tidigare meddelats ett särskilt tillstånd att driva viss näring. Vi återkommer till detta i slutet av avsnittet.

En straffrättslig kollision kan tänkas uppkomma. Om näringsidkaren är vid straffansvar förpliktad att vidta en åtgärd, är det möjligt att han kan vara förhindrad att göra detta på grund av näringsförbudet. Antag t.ex. att näringsidkaren förelagts att vidta en åtgärd för att förhindra olycksfall på arbetsplatsen. En sådan förpliktelse är förenad med straffansvar om inte ett vite knutits till föreläggandet. Kan då näringsidkaren åberopa näringsförbud för att slippa åtgärden och för att undgå straff? Ett annat exempel är att källskatt för arbetstagare ska betalas in efter det att näringsförbudet börjat gälla. Kan den näringsförbudsdrabbade göra inbetalningen trots näringsförbudet, eller medför näringsförbudet att han slipper straff enligt 81 § uppbördslagen om han låter bli att betala (jfr NJA 1969 s.326)?

Också offentligrättsliga förpliktelser av annan art kan förekomma. Antag som ett exempel att en fabriksägare ålagts vid vite att riva en byggnad på sin industrifastighet. Kan han, om han åläggs näringsförbud, hänvisa till förbudet för att slippa åtgärden och för att undgå vitet?

Ett praktiskt viktigt problem gäller näringsidkarens civilrättsliga förpliktelser. Ska han kunna åberopa förbudet gentemot sina avtalsmotparter för att slippa betala skadestånd på grund av att han inte kan fullgöra sina åtaganden? Är näringsförbudet ett hinder av force-majeure-karaktär? Kan det anses att näringsidkaren vårdslöst orsakat skadan redan genom att han handlat på ett sådant sätt att han ådragit sig näringsförbud?

Också vissa arbetsrättsliga problem uppkommer. En fråga är om ett näringsförbud innebär att näringsidkaren har saklig grund för uppsägning av de anställda. Gäller i så fall vanliga regler om uppsägningstid?

Ofta torde näringsförbudet medföra att konkurs blir nödvändig. Frågan om huruvida näringsförbud i sig är grund för konkurs har behandlats kort i not 3 på s. 178.

I konkurs uppkommer också frågan om förvaltaren kan sälja rörelsen till den före detta näringsidkaren, om denne fått näringsförbud eller sannolikt kommer att åläggas förbud. Denna fråga har berörts i not 1 på s. 173.

Till sist bör här tas upp den fråga som nämndes ovan. Vad ska gälla om näringsidkaren har ett särskilt tillstånd att bedriva en viss näring, t.ex. yrkesmässig trafik? Fortsätter detta tillstånd att vara gällande? Tar tillståndet över näringsförbudet, eller medför förbudet att alla tillstånd av här avsett slag upphör att gälla?

Här är det enligt kommitténs mening uppenbart, att näringsförbudet måste innebära ett förbud mot även sådan näringsverksamhet för vilken näringsidkaren meddelats särskilt tillstånd. Förbudet tar alltså över tillståndet, givetvis under förutsättning att det inte medges dispens för den näring som tillståndet avser.

Man kunde tänka sig att ett tillstånd att idka viss näring automatiskt skulle anses återkallat genom näringsförbudet och att något särskilt återkallelsebeslut inte skulle erfordras. Man kunde också tänka sig att domstolen, när den meddelar näringsförbud, också fick återkalla eventuella tillstånd. För att undvika alla missförstånd bör ett särskilt beslut om återkallelse av tillståndet fattas. Enklast måste härvid vara, att den myndighet som handhar tillståndsfrågorna får återkalla tillståndet. Någon reell prövning kan därvid inte anses nödvändig. Näringsförbudet är i sig skäl för återkallelse. Själva återkallelsebeslutet är egentligen en formalitet, eftersom näringsförbudet - som ovan sagts - får anses ta över tillståndet under alla förhållanden. Återkallelsen fyller dock en funktion därigenom att den klargör rättsläget, bl.a. för näringsidkaren själv.

11 FÖRFARANDET

11.1 Ansvariga myndigheter

Enligt gällande ordning beslutar allmän domstol om näringsförbud på talan av allmän åklagare. Konkursförvaltarna och tillsynsmyndigheterna i konkurs har att anmäla för åklagare när, enligt deras uppfattning, anledning förekommer att meddela näringsförbud. Åklagaren anlitar polismyndighets biträde för utredning av ärenden där näringsförbud ifrågasatts. I regel handläggs frågor om näringsförbud i samband med ansvarstalan mot näringsidkaren. Dom på näringsförbud meddelas oftast i samband med att vederbörande döms för brott i näringsverksamheten.

Den rådande ordningen synes i huvudsak ha fungerat väl.[1] De brister som kommittén funnit vid sin utvärdering är, när det gäller polisens, åklagarnas och domstolarnas handläggning, främst av två slag. Det går ofta lång tid innan ett näringsförbud meddelas. Detta synes främst bero på viss eftersläpning hos polis och åklagare, vilket i sin tur delvis har sin grund i otillräckliga resurser hos dessa myndigheter. Den andra noterbara bristen avser domstolarnas förordnanden. Dessa har stundtals varit otydliga vad gäller vilken tid förbudet avsetts gälla. Av domarna framgår också att domstolarna haft svårigheter i tillämpningen av förutsättningarna för näringsförbud och att strängheten i bedömningen ibland varierat avsevärt. När det gäller den processuella handläggningen i domstolarna har inga påtagliga brister eller komplikationer kommit i dagen. Det har inte heller framkommit att det skulle ha förekommit någon anmärkningsvärd tidsutdräkt i domstolarna.

Bör de allmänna domstolarna även fortsättningsvis handha uppgiften att besluta om näringsförbud? I det tidigare lagstiftningsärendet diskuterades flera alternativ (se SOU 1979:13 s. 83 ff), och konkurslagskommittén föreslog att förfarandet skulle förläggas till marknadsdomstolen. De huvudsakliga skälen för detta förslag var följande. Marknadsdomstolen innehåller både juridisk och ekonomisk expertis samt dessutom företrädare för företagar- och löntagarintressen. Detta ansågs göra domstolen särskilt väl lämpad att handha mål om näringsförbud. Vidare ansågs det att man kunde

1 Se avsnitten 4.3 och 4.8.1.

förvänta sig bättre enhetlighet i bedömningen om förfarandet förlades till en enda domstol som därtill är högsta instans.

Även om vissa fördelar kan finnas med att förlägga prövningen till marknadsdomstolen talar, enligt kommitténs uppfattning, starkt övervägande skäl för att nuvarande ordning bibehålls. De motiv som enligt föredragande departementschefen i det tidigare lagstiftningsärendet (prop. 1979/80:83 s. 39 ff) talade för de allmänna domstolarna gäller fortfarande. Det anfördes sålunda bl.a., att tyngdpunkten i näringsförbudsprövningen ofta ligger på olika civil- och straffrättsliga frågor, för vilka de allmänna domstolarna har särskild sakkunskap, att de företagsekonomiska problem som kan bli aktuella i ärenden om näringsförbud inte torde vara mer komplicerade än sådana som allmän domstol ibland kan få ta ställning till i brottmål eller civilmål och att domstolen vid behov kan höra revisorer och annan ekonomisk expertis. Vidare anfördes, att rättssäkerhetskraven starkt talar för att det finns möjlighet att föra talan mot beslutet i högre instans, att effektivitetsvinster och besparingar kan uppnås genom att handläggningen oftast kan ske gemensamt med frågan om straffansvar och att de normala förfarandereglerna i allmän domstol passar bra för näringsförbudsmål.

Till det sagda kommer, att erfarenheterna av att ha förfarandet förlagt till allmänna domstolar är i huvudsak goda och att så gott som samtliga, som uttalat någon uppfattning härom till kommittén, har förespråkat att hanteringen får ligga kvar hos domstolarna. Vi föreslår att så blir fallet.

Vissa brister har, enligt vad ovan sagts, funnits i domstolarnas rättstillämpning. Dessa synes delvis ha berott på vissa otydligheter i lagtext och förarbeten. Delvis torde bristerna hänga samman med att näringsförbudet inneburit en nyhet för domstolarna. De brister och felaktigheter som förekommit torde i allt väsentligt försvinna genom att lag och motiv utformas tydligare och genom att praxis efter hand stabiliserar sig. När det gäller angivandet i domen av den tid under vilken förbudet ska gälla har, som nämnts, förekommit felaktigheter och otydliga förordnanden. Dessa problem har diskuterats närmare i avsnitt 10.8 ovan.

Nämnas bör här det förslag som lämnats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet om exklusiv domsrätt för vissa domstolar i mål om ekonomisk brottslighet (SOU 1984:3). För det fall att detta förslag skulle leda

till lagstiftning framstår det som lämpligt att alla mål om näringsförbud blir handlagda vid de utvalda domstolarna.

Det har ifrågasatts om domstolen i mål om näringsförbud borde tillföras näringsrättslig eller ekonomisk expertis. Tanken har då varit att övervägandena i näringsförbudsfrågan kräver en särskild insikt i de regler som gäller för näringsverksamhet och i näringslivets villkor över huvud taget. Denna tanke bygger på att näringsförbudet är att se som en näringsrättslig sanktion och att det i mångt och mycket är fråga om att skilja ut de personer som är "olämpliga" som näringsidkare. Som tidigare framgått anser emellertid kommittén, att näringsförbudsprövningen inte bör gå ut på någon lämplighetsbedömning i egentlig mening. Med kommitténs synsätt kan något behov av särskild näringsrättslig eller ekonomisk expertis i domstolarna inte anses finnas.

När det gäller frågan om vem som ska föra talan om näringsförbud har meningarna varit något mera delade.[2] Från några håll har framförts åsikten att tillsynsmyndigheterna borde tilldelas denna uppgift. Det har också uttalats den uppfattningen att flera olika myndigheter borde ha talerätt och att därvid exempelvis konsumentombudsmannen kunde föra talan i sådana mål, där främst konsumentintressen står på spel, att riksskatteverket kunde föra talan vid skattefusk osv. Den klart dominerande uppfattningen har dock varit, att allmän åklagare liksom i dag borde ha exklusiv talerätt.

Med allmän domstol som beslutande i näringsförbudsmål är det uppenbarligen mest naturligt att uppgiften att föra talan läggs på allmän åklagare. Detta gäller särskilt som frågan om näringsförbud så gott som alltid aktualiseras i samband med utredning om brott som näringsidkaren gjort sig skyldig till. Många gånger ger brottsutredningen i sig ett tillräckligt material för att talan om näringsförbud ska kunna väckas. Att låta någon annan myndighet föra talan om förbud skulle naturligtvis i sådana fall innebära ett avsevärt dubbelarbete.

I många fall kommer alltså näringsförbudet att aktualiseras i samband med ett brottmål. I dessa fall är det lämpligast att låta allmän åklagare föra talan. Frågan

2 Se ovan avsnitt 4.8.1.

är då om det i vissa andra fall är lämpligt att även andra myndigheter får föra talan. En sådan talerätt skulle kunna vara subsidiär till åklagarens eller på annat sätt delad med dennes.

En ordning med talerätt i vissa fall för fackmyndigheter - exempelvis konsumentombudsmannen och tillsynsmyndigheterna i konkurs - skulle emellertid innebära stora praktiska svårigheter. Antag att KO tilldelas uppgiften att föra talan i de mål där näringsidkare grovt förbrutit sig mot konsumenter. I sådana fall torde i regel även sådana oegentligheter ha förekommit som inte har med konsumenters rättigheter att göra. Också dessa oegentligheter måste beaktas vid prövningen. För KO vore det en främmande uppgift att för domstolen lägga fram material angående exempelvis gäldenärsbrott eller miljöbrott. De fall där det kan bli aktuellt att åberopa enbart "konsumentoegentligheter" till stöd för en talan om näringsförbud torde bli mycket ovanliga. Detsamma gäller antagligen på andra fackmyndigheters områden.

Riksåklagaren har vid hearings menat, att det aldrig bör vara mer än en myndighet som har talerätt. Det kan annars uppkomma bl.a. samordningsproblem och kompetenskonflikter har riksåklagaren anfört.

De praktiska svårigheter som är förenade med en delad talerätt är således ett starkt argument för att allmän åklagare även i fortsättningen tilldelas en exklusiv talerätt. Ett annat skäl är att åklagaren har en vana vid denna typ av uppgifter som är överlägsen andra myndigheters. Som anfördes i motiven till gällande regler om näringsförbud (prop. 1979/80:83 s. 43) finns det också flera exempel på att åklagaren anförtrotts uppgiften att föra talan för det allmännas räkning, även om det inte samtidigt förs en brottmålstalan. När det gäller tillsynsmyndighet i konkurs bör också påpekas, att kommitténs förslag går ut på att anknytningen till konkurs ska släppas. Det är därmed uppenbarligen mindre aktuellt att diskutera talerätt för tillsynsmyndigheten.

Utan tvekan finns det dock vissa skäl som talar för att fackmyndigheter får en möjlighet att föra talan. Som exempel kan nämnas att KO kan ha ett starkt intresse av att förbudstalan väcks mot vissa personer som uppträtt grovt otillbörligt mot konsumenter och som visat sig opåverkbara med de medel som annars står till konsumentmyndigheternas förfogande. Om åklagaren i ett sådant fall gör bedömningen att det inte finns skäl att väcka talan kunde det möjligen finnas skäl att ge KO en

subsidiär talerätt. Man kunde också tänka sig att åklagaren fick möjlighet att överlåta talerätten i ett ärende till den fackmyndighet som främst är insatt i ärendet. Detta kunde i vissa fall skynda på förfarandet.

Kommittén bedömer emellertid, att de eventuella vinster som kunde göras med ett system med delad talerätt väger lättare än de skäl som talar häremot och att det i vart fall för närvarande inte finns skäl att komplicera talerättsreglerna. Om det senare visar sig finnas ett klart praktiskt behov av att låta andra myndigheter föra talan, kan givetvis denna ståndpunkt böra omprövas. Vi anser dock att den gällande ordningen tills vidare bör bibehållas och att åklagaren således även i fortsättningen bör få exklusiv talerätt. Det torde för övrigt finnas anledning att utgå från att åklagaren inte ställer sig avvisande, om en annan myndighet anser det finnas så starka skäl för näringsförbud att den själv skulle vara beredd att väcka talan om en sådan möjlighet funnits.

Givetvis kan det många gånger vara värdefullt om tillsynsmyndigheten, KO, skattemyndigheter och andra fackmyndigheter biträder polis och åklagare i utredningsarbetet. Det är angeläget att man tar till vara de möjligheter till effektivitetsvinster som kan uppnås genom ett sådant samarbete. Detta förekommer för övrigt redan i dag på flera håll. En utvidgning av samarbetet torde kunna komma till stånd utan att det ges några särskilda föreskrifter härom.

Den kritik som framförts mot åklagarnas och polismyndigheternas handläggning av näringsförbudsärenden avser den tidsutdräkt som förekommit i vissa fall. Utan tvekan är det mycket angeläget att denna tidsutdräkt kan begränsas och att förbud kan meddelas snabbare än hittills. Delvis är det en fråga om resurser. Kommittén vill gärna, från sina utgångspunkter, understryka angelägenheten av att polis och åklagare tilldelas sådana resurser, eller utnyttjar tillgängliga resurser på sådant sätt, att utredningar av ekonomisk brottslighet kan påskyndas. Härmed skulle också följa en snabbare handläggning av näringsförbudsärenden. Också kommissionen mot ekonomisk brottslighet har starkt understrukit dessa önskemål. Ett första steg har tagits genom beslut av regeringen att utöka utbildningen av poliser och åklagare, så att flera får kvalifikationer att handlägga ärenden om ekonomisk brottslighet. Nämnas bör också i detta sammanhang, att rikspolisstyrelsen inför kommittén förklarat, att de långa utredningstiderna delvis torde ha berott på att polismyndigheterna

varit ovana vid näringsförbudsärendena. Enligt rikspolisstyrelsen kunde man förvänta sig att utredningarna i fortsättningen skulle komma att gå snabbare. Vi har också nämnt möjligheterna till utvidgat samarbete med andra myndigheter. Ett sådant samarbete torde ytterligare kunna påskynda utredningarna.

Ett nyckelproblem gäller de tillfälliga besluten om näringsförbud. Det är angeläget att sådana beslut kan meddelas snabbare än hittills. En särskild fråga avser härvid talerätten. Kan man tänka sig att någon annan än allmän åklagare får föra talan enbart om tillfälligt förbud? Denna fråga och övriga problem som har med tillfälligt förbud att göra behandlas i avsnitt 11.5 nedan.

11.2 Anmälningsskyldighet

I dag föreskrivs i 55 § och 185 b § konkurslagen, att konkursförvaltaren till åklagaren ska anmäla, om det finns skälig anledning till antagande att näringsförbud kan meddelas. Också grunden för misstanken ska anges. Om inte förvaltaren gjort anmälan ska, enligt 199 e § konkurslagen, tillsynsmyndigheten göra detta, om anledning finns därtill. Till anmälan ska fogas tillsynsmyndighetens utredning.

Om anknytningen till konkurs släpps, enligt kommitténs förslag, kunde det ifrågasättas att upphäva den nämnda skyldigheten för förvaltaren och tillsynsmyndigheterna. Så bör emellertid inte ske. Även om det inte krävs konkurs för näringsförbud torde ett mycket stort antal förbud aktualiseras just i samband med konkursutredningar. Anmälningsskyldigheten bör utan tvekan finnas kvar, och det bör föreskrivas att anmälan ska göras omedelbart när skäl därtill föreligger. Liksom i dag bör dock utredning kunna igångsättas och talan väckas även utan att anmälan gjorts.

Bör en liknande anmälningsskyldighet åläggas även andra myndigheter, exempelvis KO, kronofogdemyndigheterna, naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen? Alla dessa myndigheter kan - liksom en del andra - komma i kontakt med sådana oegentligheter som kan ge näringsförbud eller i vart fall vara av betydelse vid bedömningen av om en näringsidkare ska åläggas förbud. Det kan dock inte anses nödvändigt att föreskriva en anmälningsskyldighet för alla de nämnda myndigheterna. Det får anses vara en naturlig del av dessa myndigheters skyldigheter att fästa åklagarens uppmärksamhet på förhållanden som kan föranleda näringsförbud. Myndigheterna torde också

anse sig ha ett betydande intresse av att näringsförbudsutredningar kommer igång. I praktiken saknas det därför skäl att föreskriva anmälningsskyldighet. Det måste dock anses lämpligt att polis under pågående näringsförbudsutredningar tar kontakt med de olika myndigheter som kan ha relevanta uppgifter att lämna.

I detta sammanhang är också en nyligen genomförd lagändring i sekretesslagen av betydelse (prop. 1983:142, KU 1983/84:29). I 14 kap. 2 § 3 st. i denna lag har införts en regel som utvidgar myndigheternas möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter vid brottsmisstankar. Förutsättningen är att fängelse är föreskrivet för brottet och att detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Denna lagändring innebär inte att det införts någon skyldighet att anmäla brott. En begränsad sådan skyldighet hade annars föreslagits av brottsförebyggande rådet (BRÅ PM 1982:6; "Informationsutbyte mellan myndigheter"). Inte heller innebär den nya regeln någon uttrycklig föreskrift angående sådana fall då näringsförbud bedöms motiverat. Ändå får givetvis den gjorda lagändringen viss betydelse i en del utredningar om näringsförbud. Den kan också få betydelse för möjligheterna att utreda överträdelser av näringsförbud, se nedan avsnitt 12.3.

11.3 Vissa andra frågor rörande förfarandet

Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud gäller i dag vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år (199 d § konkurslagen). Reglerna gäller i tillämpliga delar och i den mån inte annat föreskrivs i bestämmelserna om näringsförbud. Detta betyder bl.a., att utredningar om näringsförbud handhas av polis och åklagare och att reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning i brottmål är tillämpliga. Som ovan sagts bör uppgiften att väcka talan även fortsättningsvis handhas av åklagare, och för sin utredning bör åklagaren också i fortsättningen biträdas av polismyndighet. Även i övrigt bör bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken i princip tillämpas. Som redan flera gånger påtalats är det angeläget att utredningen går snabbt och att åtminstone talan om tillfälligt förbud kan väckas utan dröjsmål.

Man kunde fråga sig om det bör föreskrivas att talan om näringsförbud ska väckas inom viss längsta tid från det att anmälan inkommit. Kommittén anser dock inte en sådan regel vara motiverad. Den skulle komma att styra

arbetet hos polis och åklagare på ett sätt som i vissa fall torde framstå som direkt olämpligt. Det kan dessutom inte gärna finnas något intresse av att tvinga fram en talan som visserligen väcks snabbt men på otillräcklig utredning. Detta kan leda till att en talan om näringsförbud, som efter en fullständig utredning skulle framstå som välmotiverad, inte vinner bifall. Det kan också leda till att åklagaren ser sig tvingad att avskriva ärenden utan att en ordentlig utredning hunnits med som ger tillräckligt stöd för ett sådant beslut.

Talan om näringsförbud kan väckas antingen i samband med åtal eller i ett särskilt mål. Vilket som är lämpligast beror på omständigheterna i varje särskilt fall. I de fall då det är huvudsakligen samma omständigheter som ligger till grund för en talan om näringsförbud som för ett åtal är det dock givetvis en fördel, bl.a. från processekonomisk synpunkt, om frågorna kan prövas samtidigt. Oavsett om talan väcks självständigt eller i samband med åtal ska det ske genom ansökan om stämning.

En särskild fråga är vilka tvångsmedel som ska kunna användas mot den som är föremål för utredning om näringsförbud. Genom den allmänna hänvisningen till brottmålsförfarandet gäller i dag, i tillämpliga delar, reglerna om beslag (27 kap. rättegångsbalken) samt reglerna om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. rättegångsbalken). På grund av särskilt undantag i lagtexten gäller däremot inte reglerna om häktning, anhållande och gripande (24 kap.) eller reglerna om reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap.). Bestämmelserna om kvarstad (26 kap.) saknar relevans när det gäller näringsförbud. Också i 23 kap. rättegångsbalken finns regler som har karaktär av tvångsmedel, nämligen i 7 §, angående hämtning till förhör, och i 8 §, angående medtagande till förhör. Dessa regler är i princip tillämpliga i utredningar om näringsförbud.

Även i fortsättningen bör de i dag tillgängliga tvångsmedlen kunna användas. Frågan är då om även häktning, anhållande, gripande, reseförbud och anmälningsskyldighet bör kunna tillgripas mot den som är föremål för utredning om näringsförbud. I det tidigare lagstiftningsärendet uttalade departementschefen (prop. 1979/80:83 s. 44), att det inte borde ges möjligheter att använda sådana personella tvångsmedel, innan närmare erfarenheter vunnits av tillämpningen av näringsförbudsreglerna.

I de allra flesta mål om näringsförbud förs samtidigt ansvarstalan på grund av brott. Skäl för häktning eller reseförbud (vi talar tills vidare bara om dessa båda) kan då anses föreligga på grund av brotten enligt de vanliga reglerna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken. I sådana fall saknar det givetvis betydelse om det dessutom finns en möjlighet att häkta eller ge reseförbud i samband med utredningen om näringsförbud. Endast om det eventuella kommande näringsförbudet i sig kan motivera användande av tvångsmedlen, kan det finnas anledning att göra reglerna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken tillämpliga i mål om näringsförbud.

Vad kan man då åstadkomma med häktning och/eller reseförbud i mål om näringsförbud? Båda dessa tvångsmedel kan användas för att tillse att näringsförbud verkligen kan åläggas. Om näringsidkaren sedan utredningen påbörjats är fri att ta vägen vart han vill, kan han i stor utsträckning hålla sig undan. Därigenom kan han kanske åstadkomma att näringsförbudet över huvud taget inte blir utdömt mot honom eller att det i vart fall fördröjs avsevärt. Reseförbud är ett förhållandevis effektivt medel häremot, häktning ett ännu effektivare. Vidare kan man ibland befara att näringsidkaren, om han är på fri fot, förstör skriftliga bevismedel, påverkar vittnen etc., och härigenom åstadkommer att det blir svårare för åklagaren att visa att näringsförbud är motiverat. Detta kan hindras med häktning, dock inte med reseförbud.

Häktning kan alltså vara effektivt vid s.k. "flyktfara" och "kollusionsfara", reseförbud vid "flyktfara". Detta är två av de "särskilda häktningsgrunderna" i 24 kap. 1 § rättegångsbalken. Den tredje särskilda häktningsgrunden, s.k. "recidivfara" (risk för upprepad brottslighet), kan knappast sägas ha någon betydelse här. När en sådan fara föreligger, och häktning därför anses motiverad, torde redan de vanliga reglerna om häktning på grund av brott vara tillfyllest. Recidivfaran kan alltså inte motivera särskilda regler om häktning vid ifrågasatt näringsförbud. Möjligen kunde man här tänka sig häktning för att hindra fortsatta oegentligheter som inte är brottsliga. Det skulle emellertid stå uppenbart i strid med grunderna för användning av häktningsinstitutet att tillgripa detta för att avbryta förfaranden som inte ens bedömts vara värda att kriminalisera.

Således är det effektivitetsargument som kan åberopas till stöd för en möjlighet att tillgripa häktning eller reseförbud; ett befogat näringsförbud kan ofta lättare och snabbare utdömas om tvångsmedlen i fråga kan använ-

das. Finns det då något som talar mot att dessa tvångsmedel kommer till användning i detta sammanhang?

Ett skäl är att det i praktiken ganska sällan torde uppkomma fall där det finns anledning att häkta eller ge reseförbud, utan att en sådan möjlighet finns redan enligt gällande regler, dvs. på grund av att det förekommit brott. Ett annat skäl, som hänger samman med det förra, är att det hittills inte framkommit något behov av ett särskilt användande av dessa tvångsmedel i mål om näringsförbud. Ingen har till kommittén framfört den uppfattningen att det borde öppnas en sådan möjlighet. Åtminstone när det gäller häktning måste det också sägas, att detta är ett tvångsmedel av så ingripande slag att det måste omges med mycket starka rättssäkerhetsgarantier och inte användas annat än när det är absolut påkallat. Att tillåta häktning enligt särskilda regler i mål om näringsförbud synes delvis innebära ett brott mot principerna om stark restriktivitet med användning av detta tvångsmedel. Det måste anses ytterst tveksamt om effektivitetsargumenten här har en sådan styrka att de motiverar detta ingrepp.

När det gäller reseförbud är de senast anförda betänkligheterna mindre. Mot reseförbudet kan dock anföras, att de flesta näringsidkare måste stanna på orten och uppträda öppet, om de över huvud taget ska kunna fortsätta att driva rörelse. Om de fortsätter med sin verksamhet på platsen är ett reseförbud onödigt. I de fall de upphör med rörelsen finns förstås risken att de försöker hålla sig undan. I ett sådant fall kan det dock ifrågasättas om behovet av att snabbt kunna ålägga ett näringsförbud är så stort att det motiverar användande av tvångsmedlet reseförbud. De har ju ändå upphört med rörelsen.

Det anfördes, att de flesta näringsidkare måste uppträda öppet för att kunna fortsätta sin rörelse. Det bör då emellertid också sägas, att många av de personer som blir aktuella för näringsförbud driver rörelse av en sådan art att det inte möter något hinder för dem att samtidigt gömma sig undan för myndigheterna.

Det kan nämnas, att de bestämmelser som anger förutsättningarna för häktning och reseförbud (24 kap. 1 § rättegångsbalken) knappast kan tillämpas direkt på näringsförbudsfallet sådana de nu är utformade. Om tvångsmedlen ska användas i mål om näringsförbud torde det vara nödvändigt med särskilda regler i näringsförbudslagen.

Kommittén anser, beträffande häktning, att övervägande skäl talar mot en särskild möjlighet att använda detta tvångsmedel i mål om näringsförbud. Detta betyder att inte heller anhållande eller gripande bör komma till användning. När det gäller reseförbud har kommittén efter övervägande stannat för att föreslå att det tills vidare inte införs någon särskild möjlighet att ålägga reseförbud i mål om näringsförbud. Detta gäller även anmälningsskyldighet, som i dag regleras parallellt med reseförbud i 25 kap. rättegångsbalken. Som tidigare sagts står möjligheten att ålägga reseförbud och anmälningskyldighet ändå öppen i de flesta fall, genom att de vanliga reglerna om reseförbud p.g.a. brott blir tillämpliga. Kommittén är öppen för att det senare kan visa sig finnas ett behov av att kunna tillgripa reseförbud även i vissa andra fall.

Det hittills sagda har huvudsakligen avsett förfarandet under utredningsstadiet. Också beträffande förfarandet i domstolen gäller, som ovan sagts, samma regler som i mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år. Kommittén finner ingen anledning att föreslå någon ändring i denna regel. Angående innebörden av att brottmålsreglerna är tillämpliga kan här hänvisas till de uttalanden som gjordes i prop. 1979/80:83 s. 58 ff. Reglerna innebär bl.a., att den mot vilken talan om näringsförbud väcks så gott som undantagslöst bör ha offentlig försvarare. Hänvisningen medför vidare att brottmålsförfarandets regler om rättsmedel tillämpas. Det bör slutligen anmärkas, att regeln innebär, att tingsrätten i mål om näringsförbud numera är domför med tre nämndemän, om inte samtidigt förs talan angående ansvar för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Enligt nu gällande regler får talan om näringsförbud tas upp av rätten i den ort där konkursen är eller har varit anhängig. Genom att vi föreslår att anknytningen till konkurs släpps bör denna regel tas bort. Genom den allmänna hänvisningen till brottmålsförfarandet kommer reglerna om forum i brottmål att vara tillämpliga.

Rättens slutliga avgörande i mål om näringsförbud sker genom dom. Eftersom talan normalt handläggs i samband med åtal är avgörandet oftast en del i en vanlig brottmålsdom. Också när näringsförbudsmålet handläggs särskilt är det ett brottmål och avgörandet sker genom dom i brottmål.

I de flesta fall har domstolarna i sina domar angett innebörden av näringsförbudet genom att återge lagtextens ord i domslutet. Enligt kommittén är det

lämpligt att förbudets innebörd anges, då det är av vikt att den dömde åtminstone i huvudsak får klart för sig vad han i fortsättningen har att rätta sig efter. Av praktiska skäl synes det dock lämpligast - för att inte onödigtvis tynga domslutet - att meddelandet om näringsförbudets innebörd lämnas i en särskild handling. I likhet med vad som i dag sker vid exempelvis villkorlig dom och skyddstillsyn bör en sådan handling kunna överlämnas i samband med huvudförhandlingen, om dom då avkunnas, eller sändas tillsammans med domen, om denna meddelas senare. Om man använder en förtryckt handling undviker man också risken att, som skett i något fall, näringsförbudets innebörd anges på ett sätt som avviker från lagen (se ovan s. 82 f). I det särskilda meddelandet bör anges eventuella inskränkningar i förbudet enligt 10 §.

När tillfälligt förbud ålagts under rättegången har det hittills inte varit vanligt att förbudets innebörd preciserats i beslutet. Också i dessa fall är det dock angeläget att vederbörande får klart för sig vad som gäller. Han bör därför också då få ett särskilt meddelande om innebörden av förbudet.

En föreskrift om skyldighet för domstolen att överlämna ett meddelande om innebörden i näringsförbudet bör intas i lagen.

Som vi utvecklat i avsnitt 9.1.3 anser vi inte, att det finns anledning att införa ett förfarande med särskild varning om näringsförbud.

11.4 Frågor om preskription och rättskraft

I dag måste talan om näringsförbud väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet. Så länge konkursen pågår får dock alltid talan väckas. Denna regel bör naturligtvis ändras om anknytningen till konkurs släpps. Bör det då ändå finnas någon "preskriptionsregel" av liknande slag?

Det främsta motivet bakom den nämnda regeln var, att näringsidkaren inte under lång tid skulle behöva sväva i ovisshet om huruvida han skulle bli utsatt för talan om näringsförbud. Det ska dock märkas att inga oegentligheter i dag preskriberas i egentlig mening. Finns det bara en färsk konkurs att hänga upp talan på, får även mycket gamla missförhållanden åberopas. Det anmärktes dock i förarbetena, att man givetvis fick fästa mindre vikt vid äldre oegentligheter än vid nyare.

Enligt kommitténs mening bör det inte heller i fortsättningen finnas någon formell begränsning i möjligheterna att åberopa gamla oegentligheter. Om näringsförbud ska åläggas eller inte ska avgöras vid en samlad bedömning av om näringsidkaren i sin näringsverksamhet grovt åsidosatt vad som ålegat honom och om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Härvid bör i princip alla näringsidkarens handlingar beaktas. Givetvis är det vid denna bedömning av betydelse om oegentligheterna är av färskt datum eller inte. Sådana som ligger mycket långt tillbaka i tiden, och inte heller ingår i en lång sammanhängande kedja av missbruk, bör inte beaktas över huvud taget. Ingår de däremot i ett långt förlopp av likartade oegentligheter, är det naturligt att de får beaktas vid en samlad prövning. Detta bör gälla även om det skulle röra sig om brott som inte kan straffas på grund av preskription. En begränsningsregel som anknyter till brottspreskriptionen skulle innebära att flera brott, för vilka straff ådömts i en tidigare dom, inte fick beaktas. Detta vore olyckligt. Det är ju viktigt att domstolen får ta med i bedömningen om ett förfarande upprepats länge och systematiskt, liksom om det upprepats efter det att vederbörande dömts för brott. Givetvis bör aldrig näringsförbud kunna ådömas enbart på grund av oegentligheter som ligger långt tillbaka i tiden. För att få domstolarna att beakta detta torde det dock inte vara nödvändigt med en formell begränsningsregel.

Som redan antytts är alternativet att fastställa en bestämd preskriptionstid. Därvid kan man föreskriva att man vid bedömningen aldrig får ta hänsyn till brott eller andra oegentligheter som ligger - exempelvis - mer än fem eller tio år tillbaka i tiden. Fem år synes dock vara en för kort tid med hänsyn till att man bör kunna beakta om vederbörande tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. I ett sådant fall kan det ofta tänkas att brotten i fråga ligger mer än fem år tillbaka i tiden och ändå bör - i vart fall i den mening som nu sagts - beaktas. En regel om tioårig preskription kan å andra sidan synas relativt värdelös, då det måste bli sällsynt att så gamla oegentligheter över huvud taget blir aktuella i målet. En särskild föreskrift synes därför inte fylla något betydelsefullt syfte vid sidan av de uttalanden som gjorts om att mycket gamla oegentligheter sällan kan tillmätas någon betydelse över huvud taget. En regel om tioårspreskription kunde möjligen till och med få den verkan, att det som inträffat för något mindre än tio år sedan får en större vikt än vad som eljest torde vara fallet och större än vad som normalt är befogat.

Vi föreslår således att det inte införs någon regel om preskription och att det således i princip ska vara möjligt att beakta även mycket gamla missförhållanden vid näringsförbudsprövningen.

I nära samband med preskriptionfrågan står problemet om i vad mån näringsförbudsdomar får rättskraft och i vad mån hänsyn ska tas till att oegentligheter som näringsidkaren gjort sig skyldig till beaktats i samband med en tidigare näringsförbudstalan, antingen denna bifallits eller ogillats. I förarbetena till gällande bestämmelser uttalade departementschefen härom (prop. 1979/80:83 s. 42), att domstolen inte bör kunna ompröva ett avgörande att ogilla en talan om förbud. I samband med en ny konkurs borde däremot, enligt departementschefen, en fråga om näringsförbud ånyo kunna aktualiseras. När det gäller domar som innebär bifall till en talan om näringsförbud har normala principer om rättskraft på sätt och vis satts ur spel i gällande regler därigenom att ett näringsförbud kan hävas helt eller delvis. Enligt vårt förslag ska dock möjligheten att helt häva näringsförbud tas bort.

Här ska nu närmast diskuteras vilka effekter det ska få att en talan om förbud ogillas. Hur ska man förfara om åklagaren på nytt väcker talan?

En ogillande dom måste anses äga rättskraft enligt vanliga regler såtillvida att det inte bör vara möjligt att väcka ny talan utan åberopande av några som helst nya omständigheter. Om en sådan talan väcks ska den således avvisas enligt reglerna om res judicata.

Åklagaren måste dock givetvis ha möjlighet att återkomma med en förbudstalan som grundar sig på andra omständigheter än de som tidigare varit föremål för prövning. Men vad ska då gälla om åklagaren i den nya processen åberopar även omständigheter som prövats i det tidigare målet? Får man över huvud taget beakta de gamla omständigheterna eller bara de nya? Måste det, för att talan ska få prövas, röra sig om nya omständigheter i den meningen att de ska ha inträffat efter den tidigare domen, eller räcker det att de inte varit kända vid tidpunkten för denna?

Som tidigare framhållits ska frågan om näringsförbud prövas efter en samlad bedömning av näringsidkarens handlingar. Någon preskription av gamla oegentligheter bör, som ovan sagts, i princip inte ske, även om dessa normalt tillmäts mindre betydelse än sådana som inträffat nyligen. Detta bör, enligt kommitténs mening, gälla även om oegentligheterna tidigare varit föremål

för bedömning i mål om näringsförbud och inte ansetts böra föranleda förbud. En sådan dom bör alltså inte få någon s.k. prekluderande verkan. Senare inträffade missförhållanden kan göra att den samlade bilden blir så mörk att förbud anses befogat. Det skulle få underliga effekter om just det förhållandet att gärningarna tidigare varit under prövning skulle innebära att de inte fick beaktas. Då skulle en svårt belastad person kunna slippa förbud, medan en mindre belastad kunde åläggas förbud, kanske trots att den senares missbruk i huvudsak låg längre tillbaka i tiden än den förres. Dessutom skulle en preklusionsregel kunna innebära, att åklagaren inte vågade väcka talan om förbud förrän han var helt säker på att oegentligheterna var av tillräcklig omfattning. Detta skulle kunna avsevärt försena många klart motiverade näringsförbud. Slutligen har det tidigare framhållits att man bör fästa särskild vikt vid om oegentligheter upprepas efter det att vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet eller ålagts näringsförbud. Detta innebär att man måste kunna ta hänsyn till brott som behandlats i en tidigare dom. En preklusionsregel skulle komma i direkt strid med dessa principer.

Det sagda innebär inte någon ändring i förhållande till rättsläget i dag. Även fortsättningsvis kommer alltså näringsidkaren att få "bära med sig" alla de brott och andra missförhållanden som han gjort sig skyldig till. Detta kan förefalla orimligt hårt, och det står naturligtvis i strid med näringsidkarens i viss mån berättigade intresse av att så småningom helt bli kvitt sina gamla försyndelser. Man måste emellertid komma ihåg att näringsförbudets syfte är ett annat än att ålägga straff. Det är den samlade bilden av näringsidkaren som är avgörande för om förbud är motiverat. Därvid kan gamla missförhållanden vara av en viss relevans, om än i regel bara av marginell sådan. Enstaka isolerade handlingar i det förgångna bör inte tillmätas någon betydelse över huvud taget. Endast om förfarandet framstår som systematiskt, som en kedja av upprepat missbruk, bör gamla omständigheter ges någon relevans. Det avgörande är om dessa bidrar till den samlade bilden av näringsidkaren på ett väsentligt sätt.

Enligt kommitténs uppfattning bör det också i princip vara möjligt för åklagaren att väcka ny talan så snart nya graverande omständigheter uppdagas. Detta bör alltså gälla oavsett om de inträffat före en tidigare ogillande dom eller inte. I dag krävs enligt motiven att en ny konkurs inträffat, men med kommitténs förslag om att anknytningen till konkurs ska släppas finns ingen anledning att behålla denna princip. Inte heller finns

det anledning att kräva att nya omständigheter inträffat efter domen. Detta skulle innebära att mycket allvarlig brottslighet, som inträffat omedelbart före domen men uppdagats först därefter, inte fick åberopas. Detta är en effekt som är svår att acceptera, i vart fall om det framstår som uppenbart att näringsidkaren i och för sig sakligt sett är mer än väl förtjänt av näringsförbud. Vidare skulle ett krav som det sagda kunna få slumpartade effekter, exempelvis i det fall att ett mycket begränsat missbruk förekommit efter domen, vilket kanske är helt utan betydelse för den samlade bedömningen.

En annan sak är att det i praktiken sällan torde bli aktuellt att väcka ny talan efter ett ogillande, om det inte inträffat nya allvarliga oegentligheter efter domen. Eftersom allmän åklagare föreslås bli ensam taleberättigad, föreligger knappast någon risk för att ny talan väcks opåkallat.

Även i det fall att en talan om näringsförbud vunnit bifall uppkommer frågan i vad mån man ska kunna beakta gamla oegentligheter i ett nytt mål. Näringsidkaren bör givetvis i princip inte kunna "straffas för samma sak två gånger". Vid bedömningen av om han "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" bör man därför inte kunna beakta de tidigare oegentligheterna. Samtidigt måste man emellertid vid en samlad bedömning kunna ta viss hänsyn till den inställning som näringsidkaren visar genom att upprepa sitt missbruk trots näringsförbudet. Vid prövningen av om förbud är påkallat är det utan tvekan rimligt att detta beaktas. I denna mening bör man alltså få ta hänsyn till ett tidigare förbud och därmed till de oegentligheter som föranlett detta.

En särskild fråga är hur man ska bedöma det fall att en person med näringsförbud dels överträder näringsförbudet, dels gör sig skyldig till ytterligare oegentligheter som kan föranleda ett nytt förbud. Denna fråga behandlas i avsnitt 13.3 nedan.

11.5 Tillfälligt förbud

Enligt 199 g § 1 st. konkurslagen får, "om särskilda skäl föranleder det", rätten meddela näringsförbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts. Sådant förbud kallas tillfälligt förbud. Det får meddelas redan innan talan om slutligt förbud väckts, men det får också meddelas i samband med dom på

slutligt förbud. Det gäller då, om det inte upphävs av högre rätt, för tiden till dess att det slutliga förbudet vinner laga kraft eller upphävs.

Enligt motiven (prop. 1979/80:83 s. 61) får, vid prövningen av om kravet på särskilda skäl är uppfyllt, beaktas "å ena sidan vilka följder fortsatt näringsverksamhet kan få för det allmänna och för borgenärer samt å andra sidan vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett förbud skulle medföra för den som drabbas av det". Det ska, enligt motiven, "naturligtvis ... föreligga sannolikhet för att ett tillfälligt förbud kommer att följas av en dom på förbud". Slutligen uttalas i motiven, att ett tillfälligt förbud inte bör meddelas, om frågan om näringsförbud är svårbedömd.

Av kommitténs utvärdering av meddelade förbud (se avsnitt 4.6) har framgått, att domstolarnas tillämpning av regeln om tillfälligt förbud ofta är ganska otillfredsställande. Frågan om rekvisitet "särskilda skäl" är uppfyllt synes nästan aldrig ha blivit föremål för en ordentlig analys. I varje fall har någon sådan prövning inte redovisats. En betydande osäkerhet har också kunnat förmärkas när det gäller frågan om vilken utredning som måste föreligga om sannolikheten för slutligt förbud. Domstolarnas prövning härvidlag har varierat avsevärt. Det är således angeläget att det i lag och motiv klarare anges under vilka förutsättningar tillfälligt förbud får meddelas.

Först bör man dock ställa sig frågan om det över huvud taget är motiverat med en möjlighet att meddela tillfälligt näringsförbud. Uppenbarligen kan ett sådant förbud ge mycket besvärande effekter för den som drabbas, effekter som många gånger inte kan repareras om det vid den slutliga prövningen skulle anses att förbud trots allt inte bör åläggas. Det kan också finnas en risk för att ett tillfälligt förbud gör, att domstolen tenderar att också besluta om slutligt förbud, fastän saken vid den definitiva prövningen framstår som tveksam. Det kan således finnas ett motstånd mot att "erkänna ett misstag". Finns det då ändå tillräckliga skäl för att förbud ska kunna meddelas med omedelbar verkan, ibland utan att utredningen är fullständig?

Möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud infördes på förslag av departementschefen, sedan konkurslagskommittén dessförinnan stannat för att inte föreslå någon sådan möjlighet. Kommitténs uppfattning sammanhängde delvis med att enligt dess förslag marknadsdomstolen skulle vara beslutande organ, vilket innebar att

ett förbud skulle träda i kraft omedelbart, då ju marknadsdomstolens beslut inte kan överklagas. Kommittén anförde bl.a., att ett interimistiskt beslut skulle ha en ganska liten praktisk betydelse, eftersom det bara torde kunna avse nyetablering. Vidare ansåg kommittén, att den omfattande utredning som måste föregå även ett interimistiskt förbud, och förbudets ingripande verkningar för den enskilde, talade mot en möjlighet att meddela sådant förbud. Flera remissinstanser uttalade sig dock för en regel om interimistiskt förbud. Departementschefen ansåg för sin del (prop. 1979/80:83 s. 41 f), att snabbhet i förfarandet var av stor betydelse för effektiviteten hos näringsförbudet och att det många gånger tidigt torde stå klart att näringsförbud borde åläggas. På grund av dessa skäl, och eftersom det kunde dröja lång tid före lagakraftvunnet avgörande, ansåg departementschefen att det borde ges en möjlighet att meddela tillfälligt förbud.

Ett viktigt skäl för att tillfälligt förbud ibland bör kunna meddelas är att man så fort som möjligt bör kunna avbryta en verksamhet som orsakar stora skador. Kan det antas att näringsidkaren även fortsättningsvis kommer att ignorera exempelvis regler om inbetalning av skatter och avgifter eller grundläggande regler till skydd för konsumenter, arbetstagare och miljön, är det angeläget att rörelsen kan bringas att upphöra utan avsevärt dröjsmål. Tillfälligt näringsförbud kan många gånger vara den enda möjligheten att åstadkomma detta.

Ett annat starkt skäl för en möjlighet att meddela tillfälligt förbud är att det kan framstå som stötande om en person får fortsätta med sin verksamhet under lång tid, fastän det är allmänt känt att han gjort sig skyldig till utomordentligt omfattande oegentligheter. När det framstår som helt klart att näringsförbud kommer att åläggas, torde det allmänt anses att vederbörande så snabbt som möjligt bör fråntas sin rätt att driva rörelsen. Om det rör sig om en komplicerad utredning, vilket ofta kan vara fallet, kan det emellertid, som departementschefen anförde, dröja lång tid innan en slutlig talan kan väckas.

Kommittén anser, att övervägande skäl talar för att det även fortsättningsvis bör finnas en möjlighet att utdela tillfälligt förbud. De betänkligheter som ovan anförts häremot gör emellertid att rättssäkerhetskraven måste inta en central plats vid utformningen av reglerna.

Utgångspunkten måste vara att tillfälligt förbud bör åläggas så snabbt som möjligt i de fall det framstår

som i hög grad sannolikt att slutligt förbud kommer att följa. En annan utgångspunkt måste dock vara att tillfälligt förbud inte får åläggas i de fall frågan om slutligt förbud bedöms som tveksam. Detta gäller både om skuldfrågan i avgörande delar är oklar och om skuldfrågan visserligen är klar men det är tveksamt om näringsförbud är påkallat. Det finns uppenbarligen en konflikt mellan effektivitetskravet och kravet på rättssäkerhet för näringsidkaren.

Önskemålet om att snabbt få stopp på en verksamhet som orsakar stora skador är visserligen starkt. Det kan dock inte anses vara av så stor betydelse att det motiverar att näringsidkare tvingas upphöra med sin verksamhet i sådana fall då det måste bedömas möjligt att ett slutligt förbud inte kommer att följa. Ett tillfälligt förbud medför ju att avveckling måste påbörjas, trots att det ännu inte skett någon slutlig prövning av näringsförbudsfrågan. Detta talar för att tillfälligt förbud får meddelas endast i de fall det framstår som uppenbart att näringsförbud är motiverat. Det finns också andra skäl som talar för att kravet på ett snabbt tillfälligt förbud kan få vika i sådana fall som framstår som något tveksamma. Ett sådant skäl är att näringsidkaren normalt torde ha ett avsevärt intresse av att inte ytterligare försämra sin situation, om en näringsförbudsutredning inletts mot honom. Ofta torde han därför vinnlägga sig om att följa lagarna medan utredning pågår. Skulle han inte göra detta, utan fortsätta med oegentligheterna även under utredningen, har han ofta redan därigenom visat sig kvalificerad för ett förbud.

Kommittén föreslår således, att tillfälligt förbud får meddelas när det bedöms uppenbart att näringsförbud är befogat. Något krav därutöver på "särskilda skäl", som i dag finns, bör enligt vår mening inte uppställas. Ett sådant rekvisit är svårtillämpat, något som klart framgår av kommitténs utvärdering. Dessutom bör det snarare vara regel än undantag att ett interimistiskt förbud åläggs, om det framstår som alldeles klart att slutligt förbud ska följa.

Det kan också ifrågasättas om det vid sidan av uppenbarhetsrekvisitet borde uppställas ett krav på viss risk för fortsatt skada för att tillfälligt förbud ska få åläggas. Det kan hävdas, att det knappast finns skäl att ingripa med näringsförbud mot en person innan utredningen är fullständig, om det inte finns anledning att befara att han kommer att orsaka någon skada under tiden fram till slutligt förbud. Emellertid skulle ett skaderekvisit medföra avsevärda svårigheter för åklagaren och stora bedömningsproblem för domstolen.

Den önskvärda effektiviteten och snabbheten i det summariska förfarandet skulle till stor del gå förlorad. Man torde dessutom kunna utgå från att det i så gott som samtliga fall där det bedöms uppenbart att näringsförbud är befogat faktiskt också föreligger en risk för fortsatta skador. Uppenbarhetsrekvisitet gör dessutom att risken för rättsförluster är mycket liten. Ett skaderekvisit ter sig därför inte bara som en komplikation utan också som en i huvudsak onödig sådan. Härtill kommer det ovan sagda, att det ofta kan framstå som stötande om en person under relativt lång tid får fortsätta med sin verksamhet, fastän det är allmänt känt att han gjort sig skyldig till mycket omfattande brottslighet. Detta gäller oavsett vilken risk som finns för fortsatta skador.

Kommittén anser alltså, att tillfälligt förbud bör kunna meddelas i uppenbara fall, även om det undantagsvis inte skulle finnas anledning att anta, att vederbörande kommer att åstadkomma någon större skada före det slutliga förbudet. Det bör dock anmärkas, att näringsförbud sällan kan anses uppenbart befogat om inte näringsidkaren åtminstone tidigare orsakat betydande skador.

Hur bör då uppenbarhetsrekvisitet tolkas i övrigt? Om frågan om tillfälligt förbud ska prövas i väntan på huvudförhandling i målet bör den utredning som då kan läggas fram dels klargöra skuldfrågan, dels visa att oegentligheterna har en sådan omfattning och karaktär att näringsförbud är befogat. Råder det tveksamhet i något av dessa hänseenden bör tillfälligt förbud inte meddelas. Det måste alltså här finnas en viss marginal; endast de klara fallen bör ge tillfälligt förbud. Å andra sidan bör helst tillfälligt förbud meddelas i alla de klara fallen.

Om frågan om tillfälligt förbud prövas i samband med dom på slutligt förbud är förhållandena något annorlunda. Utredningen är då så fullständig som den över huvud taget kan förväntas bli. Här torde domstolen i de flesta fall ha tillräckligt underlag för att kunna förena ett slutligt förbud med ett tillfälligt. Framstår bedömningen angående det slutliga förbudet som tveksam bör dock inte heller här tillfälligt förbud åläggas. Huvudregeln är ju att prövningen ska ske i flera instanser, och i princip måste man värna om näringsidkarens rätt till en flerinstansprövning. Ett tillfälligt förbud kan ju för honom innebära att han i praktiken inte har något att vinna med att högre rätt sedermera upphäver förordnandet om slutligt förbud.

Enligt kommitténs mening bör högre rätt alltid ha en möjlighet att inhibera ett beslut om tillfälligt förbud som meddelats i samband med domen. Det kan råda tvekan om huruvida en sådan möjlighet föreligger utan uttryckligt stöd i lagen. För tydlighetens skull bör därför en regel härom tas in i 7 §.

När tillfälligt förbud är motiverat bör detta kunna åläggas utan dröjsmål. Det är därför ytterst angeläget att utredningen i dessa fall går snabbt och att talan väcks skyndsamt. Är det då motiverat att i snabbhetens intresse lägga uppgiften att föra sådan talan på någon annan än allmän åklagare? Den tanken har exempelvis förts fram att konkursförvaltaren eller tillsynsmyndigheten skulle kunna väcka talan. Detta skulle kunna medföra en tidsvinst, därigenom att dessa i regel tidigare än någon annan har klart för sig vad näringsidkaren gjort sig skyldig till.

Den nu nämnda frågan måste lösas i ljuset av vad som nyss sagts angående de krav som bör ställas på utredningen innan tillfälligt förbud kan meddelas. Som framgått måste man, enligt vår uppfattning, ställa relativt höga krav på denna utredning. Av denna anledning bör konkursförvaltaren inte komma i fråga för att föra talan. För att kunna framlägga en fullgod utredning i näringsförbudsfrågan skulle denne behöva ägna detta avsevärd tid. Detta vore olyckligt med tanke på önskemålet att konkursförfarandet snabbt förs framåt. Vidare måste det anses principiellt olämpligt att konkursförvaltaren får spela "åklagarens roll" i förhållande till konkursgäldenären eller - om gäldenären är en juridisk person - i förhållande till företrädare för gäldenären. Slutligen är det över huvud taget en främmande uppgift för en konkursförvaltare/advokat att stå på den anklagande sidan. Det måste över huvud taget anses lämpligast att en myndighet har hand om en uppgift av detta slag. En speciell komplikation är också hur kostnaderna för förvaltarens arbete i näringsförbudsmålet skulle bestridas.

Också för tillsynsmyndigheten är det en främmande uppgift att agera som "åklagare", och det synes stämma illa med idén om denna myndighets neutrala roll i konkursen att låta den ha hand om näringsförbudstalan. Härtill kommer att polis och åklagare ju alltid till sist måste sätta sig fullständigt in i ärendet. Det innebär därför ett dubbelarbete om någon annan ska ha hand om talan när det gäller det tillfälliga förbudet. Det finns dessutom ett intresse av att systemet är så enhetligt och okomplicerat som möjligt. Om olika myndigheter fick föra talan i samma ärende skulle det

också finnas en viss risk för skiljaktigheter i bedömningen dem emellan, vilket kunde få praktiskt olyckliga effekter. Här må också hänvisas till vad som ovan sagts (s. 326) om riksåklagarens uppfattning om ett system med flera taleberättigade.

Kommittén anser således, att uppgiften att väcka talan om tillfälligt förbud bör - liksom i dag - åvila åklagaren enbart. För utredningen bör åklagaren givetvis kunna anlita polismyndigheten. Som ovan sagts är det också angeläget att de myndigheter som har särskild kunskap om de enskilda fallen lämnar polisen behövligt biträde.

Det bör här framhållas, att det är ytterligt angeläget att åklagaren snabbt försöker avgöra om förutsättningar föreligger för ett tillfälligt förbud och i så fall prioriterar ärendet på ett sätt som gör att ett sådant förbud kan meddelas utan dröjsmål. Någon regel om att talan om tillfälligt förbud ska väckas inom viss längsta tid från anmälan bör dock inte finnas.

I 199 h § 1 st. konkurslagen stadgas, att rätten, när den meddelar ett tillfälligt förbud under rättegången, ska utsätta den tid inom vilken talan om slutligt förbud ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen behövligt. På framställning av åklagaren får tiden förlängas. I de fall som hittills förekommit har tiden för talans väckande bestämts till mellan två veckor och tre månader, i ett fall dock till sex månader. I några fall har domstolen försummat att ange en tid. Några gånger har tiden förlängts i flera omgångar. I ett par fall har det dröjt ca nio månader innan talan väckts, och i ett extremfall hade ännu efter två år och tre månader åtal inte väckts.

Trots vissa brister kan det inte sägas ha framkommit något som ger anledning att ändra på regeln i fråga. Det är dock givetvis mycket viktigt att domstolar och åklagare ser till att inte mål där tillfälligt förbud beslutats blir liggande. Kräver man, som enligt vårt förslag, att förbud ska vara uppenbart befogat innan tillfälligt förbud får meddelas, är dock riskerna för rättsförluster på grund av felaktiga tillfälliga förbud små.

Eftersom förlängning kan ske av den tid som bestämts, synes det lämpligare att använda uttrycket "bedöms behövligt" än det nuvarande "är behövligt". Jämför motsvarande regel vid häktning (24 kap. 18 § rättegångsbalken).

Det bör anmärkas, att det kan förekomma fall där tillfälligt förbud meddelas i samband med att personen i fråga häktas. I sådana fall ska rätten enligt den nyssnämnda bestämmelsen i rättegångsbalken utsätta tid för åtals väckande. Normalt väcks då naturligtvis talan om näringsförbud samtidigt med åtalet, och det saknas strängt taget anledning att föreskriva särskild tid för väckande av näringsförbudstalan. För tydlighetens skull bör dock anges i beslutet också den tid som gäller för väckande av talan om näringsförbud. Skulle domstolen ha försummat detta torde man dock få anse att det är den tid som utsatts för åtal som gäller även för näringsförbudet.

Det har framkommit en uppgift (se s. 106) om att åklagarna ibland skulle avstå från att väcka talan om tillfälligt förbud med hänvisning till att de anser det omöjligt att fullfölja utredningen inom den korta tid som tingsrätten kan förväntas föreskriva. Om detta är riktigt är det olyckligt. Kommittén vill som tidigare framhålla, att ett snabbt tillfälligt förbud alltid bör eftersträvas när det framstår som klart att ett slutligt förbud kommer att följa. Det ankommer på åklagaren att realistiskt beräkna vilken tid som kan åtgå innan slutlig talan kan väckas och att meddela rätten detta. Givetvis måste domstolen beakta, att det kan ta tid att genomföra en så komplicerad utredning som det många gånger kan röra sig om. Det kan också sägas, att risken är förhållandevis liten för att näringsidkaren ska drabbas av rättsförluster p.g.a. felaktigt meddelade tillfälliga förbud, om kommitténs förslag följs. Vi har ju ansett att det bör krävas att slutligt näringsförbud uppenbart är befogat. Därför torde man kunna acceptera att det ibland dröjer någon tid innan den slutliga talan kan prövas.

I 199 g och 199 h §§ konkurslagen finns ytterligare en del regler om förfarandet vid meddelande av tillfälligt förbud. Kommittén har övervägt dessa men inte funnit anledning att föreslå några ändringar. Det synes således inte heller finnas anledning att införa några regler som skyndar på förfarandet i domstolen, jfr vad som sagts härom på s. 116 ovan. Beträffande reglerna i fråga kan hänvisas till vad som uttalades i prop. 1979/80:83 s. 61 ff.

Slutligen bör nämnas, att det från något håll framförts den idén att näringsförbud - tillfälligt och kanske även slutligt - skulle kunna meddelas utan vidare prövning efter näringsidkarens medgivande. I så fall skulle förbud ibland kunna meddelas omedelbart vid exempelvis

borgenärssammanträde i konkurs. Åklagaren skulle då inte behöva väcka talan.

Enligt kommitténs mening kan näringsförbudsprövningen inte vara dispositiv. Detta skulle kunna föranleda att en del näringsidkare ser sig föranlåtna att medge näringsförbud på grund av helt ovidkommande hänsyn. Det skulle exempelvis kunna uppstå en föreställning om att myndigheternas behandling, t.ex. i ett samtidigt bedömt brottmål, blir gynnsammare om man medger näringsförbud. Det skulle också kunna få till följd att vissa personer får näringsförbud, fastän detta inte alls är motiverat. Innan ett näringsförbud meddelas - slutligt eller tillfälligt - bör man alltså alltid kräva att det föreligger en sådan utredning som gör att domstolen på tillförlitliga grunder kan göra den bedömningen att förbud är påkallat.

Kommittén har flera gånger uttalat, att det är angeläget att förbud kan åläggas snabbt. Detta sades bl.a. i avsnitt 4.9, där kommittén också uttalade sin uppfattning om vilken tidsåtgång som kunde anses rimlig (s. 114). Vi uttalade där vidare, att det är mycket angeläget att polis och åklagare tilldelas sådana resurser att tidsutdräkten kan minskas och att näringsförbudsärendena ges hög prioritet. Slutligen uttalade vi, att reglerna om möjligt borde utformas så att en snabb handläggning möjliggörs samt att särskilt bestämmelserna om tillfälligt förbud härvid kommer i blickpunkten.

Vi nödgas nu konstatera, att en närmare genomgång av förutsättningarna för tillfälligt förbud visar, att det inte kan anses lämpligt att ändra reglerna på ett sätt som befordrar snabbheten i förfarandet ytterligare. Tvärtom kan kommitténs förslag, om att det för tillfälligt förbud ska krävas att förbud är uppenbart befogat, försena vissa förbud. Desto viktigare är det då att utredningarna kan bedrivas effektivt, att resurserna räcker och att ärenden om tillfälligt förbud kan prioriteras.

Kommittén kan från sina utgångspunkter bara understryka det angelägna i att ytterligare resursförstärkningar och omprioriteringar sker till förmån för utredningar rörande ekonomisk brottslighet och - som redan sagts - att polis och åklagare tar för vana att snabbt ta ställning till om talan kan väckas om tillfälligt näringsförbud.

12 TILLSYNEN

12.1 Inledning

Enligt nuvarande ordning åligger det tillsynsmyndigheten i konkurs att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs (199 j § konkurslagen). Överträdelser ska av myndigheten anmälas till åklagaren. Också polis och åklagare får antas i viss utsträckning övervaka efterlevnaden av näringsförbud som en del av det normala brottsbeivrande arbetet.

Som ett led i tillsynen ingår också det s.k. näringsförbudsregistret (199 i § konkurslagen). Detta förs av riksskatteverket. I registret, som är manuellt, antecknas alla lagakraftvunna domar på näringsförbud och dessutom alla tillfälliga förbud. Det antecknas också om ett förbud hävs eller förlängs. Registret är offentligt. Föreskrifter angående registret finns i förordningen (1980:240) om näringsförbudsregister.

Som framgår av avsnitten 4.7 och 4.8.2 ovan har tillsynen på sina håll fungerat dåligt, i vart fall såtillvida att den inte synes ha bidragit i avsevärd grad till att stävja överträdelser. Det har således i åtskilliga fall misstänkts att brott skett mot förbudet. Inom vissa tillsynsmyndigheters områden har i stort sett ingen övervakning alls skett. Det har där ofta varit helt obekant vad de personer som ålagts näringsförbud över huvud taget sysslat med. Det har ansetts oklart vilka skyldigheter tillsynsmyndigheterna har. Det har från en del håll framförts klagomål över att riksskatteverket inte gett tillräckliga direktiv för tillsynsverksamheten.

I detta kapitel ska övervägas om tillsynsmyndigheten även i fortsättningen ska få uppgiften att övervaka efterlevnaden av näringsförbud, trots att, enligt kommitténs förslag, anknytningen till konkurs släpps. Det ska också diskuteras hur långt tillsynen bör sträcka sig och vad som kan göras för att åstadkomma att den blir mer ändamålsenlig än i dag. Vidare ska vissa frågor som rör näringsförbudsregistret behandlas. Till sist tar vi upp några särskilda problem som har med kontrollen att göra.

12.2 Ansvariga myndigheter

Konkurslagskommittén hade inte föreslagit att någon särskild myndighet skulle ha hand om övervakningen

över de personer som ålagts näringsförbud utan att detta skulle ingå i polisens och åklagarnas vanliga arbetsuppgifter. Departementschefen ansåg emellertid (prop. 1979/80:83 s. 49), att det fanns anledning att särskilt beakta de fall där det är aktuellt att avveckla en näringsverksamhet som pågår när förbudet meddelas. I dessa fall skulle det, menade departementschefen, framstå som stötande om det inte skedde en effektiv tillsyn över att avveckling verkligen ägde rum. Det ansågs att tillsynsmyndigheten i konkursen[1] låg nära till hands för övervakningsuppgiften. Samtidigt uttalade departementschefen, att det var för tidigt att ta ställning till frågan om att ålägga någon annan myndighet än polis- och åklagarmyndigheterna en generell skyldighet att utöva tillsyn över den som ålagts förbud.

Av motiven att döma borde tillsynsmyndigheterna (i det följande benämnda TSM) således inte ha någon skyldighet att kontrollera, att vederbörande inte startar en ny verksamhet under förbudstiden. Lagtexten har emellertid följande lydelse. "Det åligger tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att anmäla överträdelser av förbud till åklagaren." Härav framgår inte att tillsynsskyldigheten skulle vara begränsad till avveckling av befintliga företag. Det får alltså här anses föreligga en viss oklarhet vad gäller omfattningen av TSM:s skyldigheter, något som också har påpekats från flera håll. Såvitt framgår av en enkät som kommittén gjort har dock de flesta TSM uppfattat sig ha en generell skyldighet att kontrollera att personer med näringsförbud inte bryter mot förbudet.

Kommittén föreslår ju, att anknytningen till konkurs ska släppas, dvs. att näringsförbud ska kunna meddelas utan samband med konkurs. Det framstår därmed självfallet som mindre naturligt än i dag att låta TSM sköta om övervakningsuppgiften. Ett näraliggande alternativ är att polisen får hand om övervakningen. Det är ju polisen som i övrigt har den primära uppgiften att upptäcka och beivra brottslighet. En tredje möjlighet kan vara att dela upp tillsynsskyldigheten på så sätt att TSM får bevaka att näringsidkaren avvecklar den verksamhet som han ägnar sig åt vid tiden för förbudet, medan polisen härefter får bevaka att han inte etablerar sig på nytt som näringsidkare. Detta synes ha varit

1 Som tillsynsmyndigheter fungerar 25 av landets kronofogdemyndigheter, i princip en per län.

vad departementschefen tänkte sig i det förra lagstiftningsärendet (se ovan).

Även andra myndigheter har nämnts som tänkbara, däribland länsstyrelserna, lokala skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna (dvs. inte bara de som är TSM) samt - på vissa specialområden - konsumentombudsmannen, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket. Kommittén anser det dock olämpligt att splittra tillsynen på flera myndigheter, och bland de nämnda kan det inte anses finnas någon som totalt sett är lämpligare än TSM eller polisen. Valet bör därför stå mellan dessa. Detta hindrar naturligtvis inte att andra myndigheter medverkar i tillsynen. Tvärtom är det i hög grad önskvärt att en sådan medverkan sker. Mera härom nedan.

En effektiv övervakning är utomordentligt viktig för att ett system med näringsförbud ska fungera tillfredsställande. Om det visar sig att de personer som ålagts förbud kan fortsätta med sin verksamhet i stort sett som förut, förlorar allmänheten lätt sin tilltro och respekt för regleringen, delvis kanske för rättssystemet över huvud taget. En mycket viktig utgångspunkt vid val av ansvarig myndighet är därför att övervakningen ska kunna fungera effektivt.

Vilka skäl talar då för att TSM får ha hand om övervakningen även i fortsättningen? Till en början bör det slås fast att de allra flesta näringsförbud även i fortsättningen torde utdelas i samband med konkurs. Den som åläggs förbud är därmed nästan alltid välkänd för TSM, och det är då förhållandevis lätt för denna myndighet att övervaka vederbörande. Detta gäller åtminstone utanför storstadsregionerna. I Stockholm, Göteborg och Malmö torde personkännedomen ha mindre betydelse.

När det gäller avvecklingen av befintlig verksamhet har kommittén i avsnitt 10.8 funnit, att det är av central betydelse att avvecklingen övervakas på ett effektivt sätt. Från denna synpunkt är det utan tvekan mest ändamålsenligt att låta TSM sköta övervakningen. Med sin vana vid konkurstillsyn och de kunskaper som följer med denna tillsyn är TSM väl lämpad för denna uppgift.

En annan omständighet att beakta är, att utsikterna är relativt stora för att den som ålagts förbud, om han varit känd hos kronofogdemyndigheten i dess exekutiva verksamhet, även fortsättningsvis kommer att förekomma i ärenden hos kronofogdemyndigheten. Dessa utsikter torde vara särskilt stora om han fortsätter med näringsverksamhet, dvs. bryter mot sitt förbud. Man får

förutsätta att det kan tillskapas sådana rutiner att de uppgifter som kommer till kronofogdemyndighetens kännedom i dess exekutiva verksamhet blir vidarebefordrade till den enhet inom myndigheten som har hand om tillsynsärenden. En sådan vidarebefordran bör kunna ske, även om det är en annan kronofogdemyndighet som är TSM än den som personen i övrigt hör under.

Vidare kan det anses vara av värde att någon myndighet känner ett särskilt ansvar för att kontrollen sköts. Om uppgiften bara blir en bland många av polisens övervakningsuppgifter finns det en viss risk för att den inte kan prioriteras på det sätt som torde vara nödvändigt. Det är känt att polisens resurser inte är tillräckliga för att möjliggöra tillfredsställande insatser på alla områden. Även om tillsynsuppgiften till stora delar är av polisiär art finns det därför en del som talar för att lägga den på en särskild myndighet, för vilken uppgiften kan förmodas framstå som mera central.

Ytterligare ett skäl för att låta TSM fortsätta att ha hand om övervakningen är att myndigheterna nu skaffat sig en vana vid uppgiften. Vissa rutiner har byggts upp, dels när det gäller tillsynsarbetet som sådant, dels vad gäller kontakterna mellan TSM å ena sidan och polis och åklagare å den andra. Vidare har TSM bättre resurser för den viktiga del av övervakningsarbetet som består i registerspaning. I en nära framtid kommer alla TSM att ha tillgång till exekutionsväsendets ADB-system, REX-systemet. Vidare kan alla TSM genom en enkel lagändring få direkttillgång till centrala skatteregistret, som innehåller åtskilliga uppgifter av relevans i tillsynsarbetet. Polisens möjligheter att bedriva effektiv registerspaning synes avsevärt mer begränsade. (Registerkontrollen behandlas vidare på s. 356 ff nedan.)

Tillsynsmyndigheterna själva har, vid de kontakter som förekommit med kommittén, i huvudsak varit positiva till att fortsätta med övervakningsuppgiften, även om näringsförbud i fortsättningen kan meddelas utan konkurs.

Vilka skäl talar då för att polisen får ta över tillsynen? Som ovan sagts är en övervakningsuppgift som den aktuella huvudsakligen av polisiär art, och det måste därför anses naturligt att den läggs på polisen så länge inte starka skäl talar däremot. Polisen har bättre vana och bättre resurser för spaning på fältet. Vidare har polisen stor rutin att hålla förhör vid brottsmisstanke. Polisen har också tillgång till tvångsmedel. Även rättegångsbalkens regler i övrigt om

förundersökning i brottmål är avpassade för polisens verksamhet. TSM har däremot i princip inte tillgång till tvångsmedel, och det är i dag osäkert hur långt TSM får gå i sin övervakning.

Eftersom polisen förr eller senare måste kopplas in för att utreda en brottsmisstanke inför ett eventuellt åtal, kan det vidare antas innebära en resursbesparing att låta polisen sköta även övervakningen. På det sättet behöver inte flera myndigheter kopplas in och skaffa sig kunskap om samma ärende. Om TSM har hand om tillsynen kan detta också medföra vissa samordningsproblem med polisens verksamhet.

Ovan anfördes att polisens resursbrist kunde vara ett skäl att välja TSM, eftersom polisen kanske inte får tid eller möjlighet att prioritera övervakningen av personer med näringsförbud på ett sätt som vore önskvärt. På senare tid har dock omdisponeringar skett i syfte att effektivisera bekämpandet av ekonomisk brottslighet. Det har bl.a. inrättats s.k. EKO-rotlar på polismyndigheter över hela landet. Eftersom det dessutom rör sig om relativt få näringsförbud, kan det trots allt finnas viss grund för att anta, att polisen skulle kunna bevaka de aktuella personerna på ett så aktivt sätt som är önskvärt.

Till det sagda kommer det redan nämnda förhållandet, att anknytningen till konkurs föreslås bli upphävd, varför det kan förekomma att TSM är helt obekant med en person som ålagts förbud. Att övervaka vederbörande ter sig då inte som en naturlig uppgift för TSM. Särskilt gäller detta den tillsynsverksamhet som går ut på att kontrollera att vederbörande inte etablerar en ny verksamhet.

Kommittén har vid bl.a. hearings tillfrågat olika myndigheter och organisationer om deras uppfattning i den nu diskuterade frågan. De flesta har därvid förespråkat, att TSM får behålla tillsynsuppgiften. Bl.a. rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och riksskatteverket har haft denna uppfattning. Riksskatteverket har dock gjort den reservationen att TSM visserligen är lämplig att tillse att avveckling sker av befintliga företag men mindre lämplig att ha hand om den därefter följande tillsynen.

Det finns onekligen starka skäl för att låta polisen ta hand om tillsynen. Kommittén anser dock med viss tvekan att TSM ändå bör föredras. Detta beror främst på två saker. Den ena är att TSM har hand om uppgiften i dag. Ordningen har hunnit stabilisera sig, och det

finns goda skäl att vänta sig att den kommer att fungera allt bättre. Det närståendeförbud som kommittén föreslår synes förbättra förutsättningarna för detta. Den andra avgörande omständigheten är att det är utomordentligt viktigt att det sker en effektiv tillsyn över att den som ålagts näringsförbud avvecklar sådan verksamhet som pågår när förbudet träder i kraft. Om en sådan avveckling verkligen kommer till stånd, torde riskerna för framtida överträdelser normalt sett vara relativt begränsade. Som ovan sagts synes TSM klart bäst lämpad för uppgiften att kontrollera avvecklingen.

Det finns också en del som talar för alternativet att låta TSM övervaka avvecklingen, medan polisen får ta hand om tillsynen i övrigt. Den kännedom om personen som TSM hinner skaffa sig är dock av mycket stort värde även i fortsättningen, och det finns skäl att anta att TSM därför kan sköta även den följande kontrollen på ett väl så effektivt sätt som polisen. För detta talar bl.a. också TSM:s goda registerspaningsmöjligheter. Det har också ett värde i sig med enhetlighet i systemet.

Kommittén anser alltså att TSM även fortsättningsvis bör få svara för tillsynen, även om övervakningsuppgiften i vissa delar är främmande för den normala verksamhet som bedrivs hos TSM. Tillsynsskyldigheten torde dock kunna begränsas på ett sätt som gör att den någorlunda väl passar för TSM. Se härom de följande avsnitten.

Det bör också nämnas, att kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslagit ett system med näringstillstånd inom vissa branscher efter särskilt förordnande härom av regeringen (se SOU 1984:8). Det föreslås att tillsynsfunktionerna ska utövas av en för ändamålet särskilt inrättad enhet på länsstyrelserna. Kommittén har för sin del inte sett någon anledning att föreslå, att tillsynen över näringsförbuden ska förläggas till länsstyrelserna. Skulle kommissionens förslag leda till lagstiftning kan det dock finnas anledning överväga om även övervakningen när det gäller näringsförbuden bör förläggas till den speciella enheten inom länsstyrelserna.

Till sist bör här på nytt betonas det angelägna i att andra myndigheter biträder TSM i dess övervakningsarbete. Som framhölls i motiven till den gällande lagstiftningen torde det stå i överensstämmelse med myndigheternas arbete att lämna uppgifter till TSM i de fall de finner anledning misstänka att en

person överträder ett näringsförbud.[2] Bl.a. länsstyrelsernas skatteenheter, lokala skattemyndigheterna, konsumentmyndigheterna och kronofogdemyndigheterna i den exekutiva verksamheten torde kunna få kännedom om sådana förhållanden som gör att det finns anledning misstänka en överträdelse. Som nedan ska utvecklas kan även vissa registerförande myndigheter biträda i kontrollarbetet. Utanför myndighetsområdet kan fackföreningarna många gånger ha sådan kännedom om de aktuella personerna som kan vara av värde för tillsynen. Från både fackligt och andra håll har flera gånger framhållits, att de fackliga organisationerna kan utgöra en väsentlig resurs i sammanhanget. Kommittén anser, att det inte kan möta något hinder att denna resurs tas till vara av TSM i kontrollarbetet. Givetvis kan det dock inte komma i fråga att ålägga de fackliga organisationerna några skyldigheter härvidlag.

En särskild fråga är vilken tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över en person, om denne exempelvis bor inom ett område och arbetar inom ett annat eller om han flyttar. En annan fråga är hur tillsynsmyndigheternas områden avgränsas geografiskt. Dessa problem tas upp i avsnitt 12.5.

12.3 Hur ska tillsynen gå till?

Det finns i dag inga bestämda regler för hur TSM:s övervakning ska gå till. Det kan inte heller komma i fråga att i detalj bestämma detta. Några frågor bör här emellertid diskuteras och några riktlinjer anges. Närmare instruktioner för tillsynen bör ges av regeringen eller riksskatteverket.

Det bör till en början anmärkas, att övervakningsuppgiften är mycket svår. Den kompliceras i hög grad av att det är svårt att få någon egentlig uppfattning om vilka de verkliga förhållandena i ett företag är, liksom av det förhållandet att det rättsligt sett är svårt att avgöra om en överträdelse sker eller inte. Övervakningsuppgiften torde dock i betydande mån förenklas av det s.k. närståendeförbud som kommittén

---

2 Angående informationsutbyte mellan myndigheter i anledning av misstanke om brott se prop. 1983/84:142 (bl.a. s. 21 ff) och KU 1983/84:29 med hänvisningar. Som sagts i avsnitt 11.2 ovan har nyligen genomförts en lagändring i sekretesslagen (14 kap. 2 §) för att underlätta sådant informationsutbyte.

föreslår. Detta gör att man slipper gränsdragningssvårigheterna i de fall då en person arbetar hos en närstående. Man undgår alltså problemet att avgöra om en överträdelse äger rum i ett sådant fall eller ej.

Som ovan nämnts är den tillsyn som i dag sker mycket olika från TSM till TSM. Vissa bedriver en mycket aktiv övervakning, medan andra inte ens tar reda på vad personerna inom deras tillsynsområde ägnar sig åt efter det att de meddelats förbud. I avsnitt 4.7 (s. 103) redogörs för de olika medel som hittills använts i kontrollen, och i avsnitt 4.8.2 (s. 108 ff) för de förslag till åtgärder som framförts till kommittén i syfte att förbättra kontrollen. Det har rått osäkerhet när det gäller vilka krav som ställs på tillsynsverksamheten och vad gäller frågan om hur aktiv den bör vara. Som också nämnts har det även rått osäkerhet vad gäller frågan om tillsynsskyldighetens omfattning i ett annat hänseende. Ska TSM kontrollera, inte bara att befintliga företag avvecklas, utan också att vederbörande inte startar någon ny verksamhet?

Vad bör då gälla angående tillsynens omfattning? Bör TSM kontrollera även att den som ålagts näringsförbud inte startar en ny verksamhet? Bör tillsynen vara aktiv och uppsökande eller enbart passiv, inriktad på att visserligen anmäla misstänkta överträdelser men inte på att aktivt ta reda på om sådana sker?

Enligt kommitténs mening bör TSM, som också tidigare sagts, ha en övervakningsskyldighet som omfattar hela den tid under vilken näringsförbudet gäller. Tillsynen bör alltså även omfatta en kontroll av att inte nyetablering sker. Det är således, som tidigare påpekats, viktigt att det finns ett samlat ansvar för övervakningen. Om TSM kontrollerar avvecklingen synes det praktiskt sett ligga nära till hands att man också fortsätter att följa näringsidkaren i fråga. Så har också de allra flesta TSM i dag uppfattat sin uppgift, och det är också så de flesta bedriver den. Visserligen är det här i stor utsträckning fråga om en uppgift som är främmande för TSM:s normala verksamhet i samband med konkurser. Uppgiften att övervaka avvecklingen skiljer sig dock härvidlag många gånger inte särskilt mycket från nyetableringskontrollen. Detta gäller särskilt om avvecklingen gäller sådana företag som TSM inte alls haft någon konktakt med i sin vanliga verksamhet. Om företaget avslutats med konkurs, är TSM normalt väl insatt i verksamheten, varför tillsynen över avvecklingen ter sig näraliggande. Men näringsidkaren kan ju ha varit engagerad även i andra företag på ett sätt som inte är tillåtet för en person med näringsförbud. TSM

måste då bevaka avvecklingen också i dessa företag, trots att man inte haft kontakt med dem i den vanliga verksamheten. Om anknytningen till konkurs helt släpps, kan det ju också tänkas att näringsidkarens verksamhet är helt okänd för de exekutiva myndigheterna.

Hur aktiv bör då tillsynen vara? Vi har redan tidigare uttalat (s. 121) att tillsynen måste effektiviseras. Vi anser det ytterst väsentligt att alla som får näringsförbud utsätts för en uppsökande övervakning i den meningen att TSM i vart fall håller sig underrättad om vad vederbörande sysslar med. Det kan inte vara tillräckligt att myndigheten bara väntar på att eventuella överträdelser ska visa sig. Sådan passivitet från myndigheternas sida kan få en avsevärt negativ inverkan på allmänhetens förtroende för näringsförbudsregleringens effektivitet. Det kan även innebära att näringsförbud inte framstår som något reellt hot för berörda näringsidkare. Risken är ju också att personen i fråga fortsätter att orsaka skador i samma omfattning som före förbudet. Bland de myndigheter och organisationer som kommittén varit i kontakt med har också den klart övervägande uppfattningen varit, att det måste ske en aktiv tillsyn.

Vi anser alltså att det bör förekomma en aktiv övervakning i den meningen att TSM ska hålla sig underrättad om personernas sysselsättning. Samtidigt måste beaktas, att tillsynen inte får bli onödigt ingripande eller kränkande för den enskilde. Han måste ha möjlighet att ta en ny anställning utan att känna sig utsatt för konstant övervakning. Även kostnadsskäl talar givetvis mot en alltför intensiv tillsyn. Så länge inga särskilda misstankar föreligger bör det vara tillräckligt att hålla sig underrättad om vad personen i fråga sysselsätter sig med. Det kan över huvud taget inte anses lämpligt att TSM ägnar sig åt sådan närgången spaningsverksamhet som är av utpräglat polisiärt slag. TSM bör således inte ha tillgång till polisiära tvångsmedel av typ husrannsakan och beslag. Om saken kommer i det läget att sådana åtgärder bedöms nödvändiga, bör anmälan ske till åklagare, som i så fall får ta över utredningen. Som tidigare sagts (avsnitt 10.8) anser inte kommittén att det bör finnas några regler om tvångsavveckling av företag där den som fått näringsförbud varit verksam.

Hur långt bör då TSM kunna gå i sin övervakning? Om myndigheten ska kunna fullgöra den nämnda uppgiften att hålla sig underrättad om vad personen i fråga sysselsätter sig med, är det viktigt att myndigheten ges tillräckliga instrument för detta. Det synes därför

nödvändigt, som också flera TSM påpekat, att det ges en möjlighet att kalla vederbörande till förhör. Därvid bör han då få lämna upplysningar om vad han ägnar sig åt. Ofta torde man, åtminstone i landsorten, ha sådan kännedom om personen att det inte behöver vara nödvändigt att hålla förhör, och möjligheten att förhöra bör inte utnyttjas om det inte bedöms erforderligt. Ibland måste det det dock antas bli omöjligt för TSM att skaffa sig tillräcklig kunskap på annat sätt. Förhör bör kunna anordnas utan att konkreta misstankar föreligger. En möjlighet att hålla förhör bör skrivas in i lagen.

Ett särskilt problem avser det fall att en person med näringsförbud flyttar från en TSM:s område till en annans. Detta behandlas i avsnitt 12.5.

Om ett förhör ger anledning till misstanke att överträdelse sker, bör anmälan ske till åklagaren, varefter polis får ta över den vidare utredningen. Även på annat sätt kan naturligtvis sådana misstankar uppkomma genom observationer som TSM i olika sammanhang kan komma att göra. Myndigheten bör således kunna utnyttja den fältpersonal som arbetar i den exekutiva verksamheten för att göra observationer i samband med förrättningar. Vidare bör TSM kontrollera relevanta register och ta kontakter med andra myndigheter som kan förväntas ha uppgifter att lämna.

Registerkontrollen bör beröras särskilt. TSM bör, i den mån det är praktiskt möjligt, i olika register bevaka om personerna i fråga förekommer på ett sätt som ger anledning att misstänka att överträdelse sker. Om en registeruppgift tyder på att personen bryter mot förbudet, bör myndigheten kontrollera i vad mån uppgiften stämmer med verkligheten. Givetvis kan en person vara registrerad för befattningar som han inte får inneha utan att faktiskt bryta mot förbudet. Även det motsatta förhållandet kan självfallet förekomma.

Vilka register bör då kontrolleras? I första hand bör nämnas de register där aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag m.fl. måste registreras. I aktiebolagsregistret , som förs centralt för hela landet av patent- och registreringsverket, ska alla aktiebolag införas. Det ska bl.a. antecknas vilka som är ställföreträdare för bolaget. Alltsedan 1977 ska personnummer tas med. Aktiebolagsregistret har nyligen överförts på data, något som avsevärt förbättrat möjligheterna till sökning i registret. Genom att söka på ett visst personnummer kan man således få fram alla de bolag där vederbörande är ställföreträdare. Detta gäller

ännu så länge med det undantaget att vissa uppgifter som härstammar från tiden före 1977 inte går att få fram på detta sätt, eftersom personnummer då inte behövde anges. Genom en särskild lag (1983:454) har dock föreskrivits skyldighet att komplettera uppgifterna i registret med personnummer senast den 1 juni 1984.
- Handelsregistren förs länsvis av länsstyrelsen. I dessa ska registreras alla handelsbolag och kommanditbolag samt de enskilda näringsidkare, ideella föreningar och stiftelser som driver sådan verksamhet som hade varit bokföringspliktig enligt 1929 års bokföringslag. I registren ska bl.a. antecknas namn, personnummer, adress och telefonnummer för enskild näringsidkare, för bolagsman i handels- och kommanditbolag samt för ledamot och suppleant i styrelse för ideell förening och stiftelse. När ändring sker i personkretsen ska detta anmälas för registrering. Detsamma gäller om näringsidkaren upphör med verksamheten eller överlåter den. Försummelse av föreskriven ansöknings- eller anmälningsskyldighet är straffbelagd. Registren är manuella och medger i praktiken inte några möjligheter att få fram uppgifter på alla de företag i vilka en viss person förekommer. - Föreningsregistren liknar i mångt och mycket handelsregistren. Där ska antecknas alla ekonomiska föreningar i länet. Registren förs alltså länsvis och av länsstyrelsen. Även dessa register är manuella, och det är inte praktiskt möjligt att få fram uppgifter på alla föreningar där en person är ställföreträdare.

I handels- och föreningsregistren kan alltså inte företas någon kontroll av att en person avregistrerar all den verksamhet för vilken han varit antecknad och vilken han är förbjuden att utöva på grund av näringsförbud. Däremot kan det kontrolleras att han avregistrerar sig beträffande de företag som är kända av tillsynsmyndigheten. Det kan också kontrolleras att han inte registrerar någon nyetablering.[3] Härför krävs emellertid att TSM får hjälp av de registerförande myndigheterna. Dessa får också utdrag från näringsförbudsregistret och har möjlighet att kontrollera nya ansökningar. Emellertid synes någon heltäckande sådan kontroll inte förekomma. Kommittén har haft kontakt med

3 Det torde naturligtvis vara ovanligt att en person med näringsförbud låter registrera sig på en post som han är otillåten att inneha. Eventuella överträdelser sker nog så dolt som möjligt. Ändå bör det naturligtvis helst finnas en möjlighet att se till så att personerna i fråga inte kan bli registrerade för befattningar som de är förbjudna att inneha.

ett mindre antal register och fått beskedet att endast vissa stickprovskontroller utförs. Någon fullständig kontroll av nyetableringar är det alltså inte fråga om. Inte heller kontrollerades hos de tillfrågade myndigheterna att avregistrering skedde beträffande befintliga företag. Det visade sig att personerna fortfarande fanns registrerade för alla de företag beträffande vilka stickprovskontroll gjordes på begäran av kommittén. Det är naturligtvis önskvärt att rutinerna kan förbättras så att en effektiv nyetableringskontroll kommer till stånd genom registreringsmyndighetens försorg. Avvecklingskontrollen bör kunna skötas genom samarbete mellan tillsyns- och registreringsmyndigheterna.

Även till aktiebolagsregistret sänds utdrag ur näringsförbudsregistret, och anteckning om näringsförbudet görs. Tidigare gjordes, enligt uppgift, endast stickprovskontroller vid nyregistreringar, och någon kontroll av att avveckling skedde gjordes över huvud taget inte så länge registret var manuellt. Med de nya möjligheter som finns genom att registret överförts på data kan en effektiv avvecklingskontroll ske. Registermyndigheten har för avsikt att underrätta berörda bolag om att en ställföreträdare ålagts näringsförbud samt upplysa om att denna person måste bytas ut. Också rutiner för en fullständig kontroll av nyregistreringar finns inlagd i systemet. Således kan man numera få en effektiv kontroll av om någon person med näringsförbud är registrerad eller söker registrering beträffande en befattning i ett aktiebolag som han är förbjuden att inneha. Förekommer detta bör bolagsbyrån underrätta tillsynsmyndigheten som i sin tur får undersöka om det också i realiteten sker en överträdelse av förbudet. Nämnas kan här också att aktiebolagsregistret inte medger några möjligheter att ta reda på ägandeförhållandena i bolagen.

Av intresse för tillsynen är vidare skatteregistren. Dessa förs med hjälp av automatisk databehandling och innehåller en rad olika registerdelar. Bl.a. finns ett företagsskatteregister, som innehåller en samordnad registerföring av företagsskattedata. Detta register är i sin tur uppbyggt på flera olika registerdelar. För kontroll- och revisionsverksamheten finns således det s.k. referensregistret, som innehåller uppgifter om fåmansföretag och deras ägare, revisionsregistret, som innehåller uppgifter om planerade, pågående och avslutade revisioner, samt arbetskortsregistret, som innehåller taxeringsuppgifter om fysiska och juridiska personer som driver rörelse eller jordbruk eller är

delägare i fåmansföretag. Vidare finns i företagsskatteregistret ett arbetsgivarregister för ADB-mässig behandling av arbetsgivarnas inbetalning och redovisning av källskatter samt ett mervärdeskatteregister (ännu ej fullt utbyggt), där personer som är redovisningsskyldiga för mervärdeskatt ska låta registrera sig. Företagsskatteregistret innehåller även en del andra registerdelar. Personsökning är möjlig i skatteregistret i bl.a. den meningen att man i det ovan nämnda referensregistret kan få fram uppgifter om vilka fåmansföretag som en viss person är delägare i. Man kan också få fram ägarandelens storlek. Vidare kan man få fram t.ex. om en person är momsregistrerad och om han har B-skattesedel.

Det står klart att det är av stor vikt för TSM att bevaka skatteregistren. Frågan uppkommer då i vad mån uppgifter i dessa är åtkomliga för användande i tillsynen. En annan fråga är om uppgifterna är direkt tillgängliga för TSM på data och - om så inte är fallet - om tillgängligheten borde utvidgas.

Den första frågan är alltså om TSM över huvud taget kan få tillgång till relevanta uppgifter ur skatteregistren eller om detta hindras av sekretessbestämmelserna. Uppgifterna i fråga är hemliga enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Sekretessen gäller i princip även myndigheter emellan. I 14 kap. 3 § sekretesslagen ("generalklausulen") stadgas emellertid, att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndigheten, "om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda". Vissa uppgifter undantas i paragrafens andra stycke, men till dessa hör inte uppgifterna i skatteregistren.

Av betydelse är numera också den nyligen införda regeln i 14 kap 2 § 3 st. sekretesslagen om rätt för myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som angår misstanke om brott till "åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet". En förutsättning är dock att fängelse är föreskrivet för brottet och att detta i det enskilda fallet kan antas föranleda annan påföljd än böter. Av regeln följer alltså, att TSM kan få tillgång till uppgifter i skatteregistret så snart det föreligger konkret misstanke om överträdelse, om det inte i det särskilda fallet rör sig om en så ringa överträdelse att den kan antas föranleda enbart böter.

TSM behöver emellertid ha tillgång till uppgifter ur skatteregistret också utan att konkreta brottsmiss-

tankar föreligger. I sådana fall blir det den nämnda generalklausulen som får åberopas. Enligt denna ska det alltså ske en intresseavvägning. Det framgår inte närmare av förarbetena till sekretesslagen hur denna avvägning ska göras i enskilda fall. Det sägs bara, att "man skall vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser" (prop. 1979/80:2 s. 327). Inte heller har kommittén funnit någon vägledande praxis. Enligt kommitténs mening måste det dock anses ganska klart, att TSM:s behov av uppgifter angående en näringsförbjuden persons skatteregisterförhållanden väger tyngre än dennes egna anspråk på sekretess. Skälet för sekretessen hos skattemyndigheterna är huvudsakligen, att det där förekommer ömtåliga uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden. Den enskildes anspråk på att få hålla dessa uppgifter hemliga för TSM kan inte anses väga tillräckligt tungt i detta sammanhang.

En annan fråga är hur smidigt man kan få tillgång till önskade uppgifter. Det centrala skatteregistret får användas för utredning i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet (1 § 3 st. skatteregisterlagen). De myndigheter som är anslutna till exekutionsväsendets eget ADB-system (REX-systemet)[4] har direkttillgång till uppgifterna (10 §). Det ska dock observeras att åtkomsten alltså avser den exekutiva verksamheten och således inte gäller för tillsynen över personer med näringsförbud. Enligt kommitténs mening synes det här motiverat med en utvidgning av skatteregisterlagens bestämmelser för att underlätta TSM:s arbete. Att man får direkt terminalåtkomst till skatteregistret har också från flera TSM:s sida sagts vara starkt angeläget. Kommittén föreslår således tillägg till 1 och 10 §§ skatteregisterlagen med den innebörd som nu sagts. TSM bör få tillgång på terminal till uppgifter enligt 5 och 6 §§ samt enligt 7 § 1-4, 7-10, 14, 17 och 18 skatteregisterlagen.

Om den föreslagna lagändringen genomförs, blir för övrigt ovanstående resonemang kring generalklausulen i sekretesslagen ointressant. Eftersom TSM:s åtkomst till sekretessbelagda uppgifter kommer att följa av uttrycklig lagbestämmelse, behöver generalklausulen inte åberopas.

4 Enligt planerna ska samtliga landets kronofogdemyndigheter vara anslutna till den 1 juli 1984.

När det gäller övriga frågor angående tillgängligheten till dataregister och hur dessa register bäst utnyttjas i tillsynsverksamheten anser sig kommittén inte ha möjlighet att göra en så kvalificerad helhetsbedömning som är erforderligt. Dessa frågor övervägs också till en del för närvarande i en särskild utredning under riksskatteverket. Enligt ett preliminärt utkast från skatteindrivningsutredningen (SIU) borde det tillskapas dels ett utredningsregister, dels ett konkurs- och näringsförbudsregister, båda förlagda till kronofogdemyndigheterna. SIU har också avgett ett förslag (Ds Fi 1983:4) angående lag om utsökningsregister. Detta skulle bli beteckningen på REX-registret. Enligt förslaget ska näringsförbud antecknas i registret.

Utöver de nämnda registren finns en hel del andra som innehåller uppgifter om företag och företagare. För tillsyn över personer med näringsförbud torde det dock i huvudsak vara de nämnda som är aktuella. Det kan nämnas, att det basregister över landets näringsidkare som är under utarbetande inte är tänkt att utformas på ett sådant sätt att det kan användas i kontrollverksamhet. Basregistret ska i stället främst tjänstgöra som aktualiseringsregister för andra register.

Frågor om riksskatteverkets näringsförbudsregister behandlas i det följande avsnittet.

Sammanfattningsvis bör alltså TSM, enligt kommitténs uppfattning, ägna sig åt ett aktivt övervakningsarbete för att kunna hålla sig underrättade om vad de aktuella personerna sysselsätter sig med. Härvid bör de bl.a. använda sig av sin personkännedom och observationer som den exekutiva personalen kan göra, av registerspaning och kontakter med andra myndigheter samt - om det bedöms erforderligt - av förhör med personen i fråga. Det bör finnas en möjlighet att kalla till sådant förhör. Också andra medel kan vara lämpliga att använda i kontrollen. Däremot bör TSM inte ägna sig åt sådan långvarig närgången spaning för vilken polisen är klart bättre lämpad. TSM bör inte ha tillgång till några andra tvångsmedel än möjligheten att kalla till förhör. Om misstanke uppkommer vid förhör eller eljest om att överträdelse sker, bör anmälan ske till åklagaren. Om någon inte infinner sig till ett förhör eller vägrar lämna begärda upplysningar, bör anmälan till polis ske redan på denna grund. Någon sanktion härutöver för vägran att inställa sig till förhör etc. torde inte vara nödvändig.

12.4 Näringsförbudsregistret

Hos riksskatteverket förs, som tidigare sagts, ett register över de personer som meddelas näringsförbud. Anteckningar i registret, som är manuellt, sker på grundval av underrättelser som domstolarna ska sända in då en dom på näringsförbud vunnit laga kraft eller då ett tillfälligt förbud meddelats.

Regler för registret finns i förordningen (1980:420) om näringsförbudsregister. Enligt denna ska utdrag ur registret fortlöpande sändas till aktiebolagsregistret, handelsregistren och föreningsregistren. Härutöver sänds för närvarande, på grund av särskilda överenskommelser, utdrag till alla länsstyrelser och kronofogdemyndigheter, till statistiska centralbyrån och till styrelsen för teknisk utveckling. Dessutom har ett av kreditupplysningsföretagen och ett av inkassoföretagen en stående prenumeration, som innebär att de erhåller utdrag ur registret mot erläggande av en avgift.

Registreringen av meddelade näringsförbud synes ha fungerat i stort sett utan störningar. I ett mindre antal fall har det dock uppdagats, att domstolarna glömt att sända underrättelser. Detta har bl.a. skett i ett par fall då näringsförbudet överklagats till hovrätten, varefter talan återkallats. I ett sådant fall måste hovrätten sända underrättelse. Relativt ofta har det inträffat att registreringsmyndigheten fått motta underrättelser om näringsförbudsdomar som ännu ej vunnit laga kraft. Man har dock uppmärksamheten riktad på att fel av detta slag kan förekomma, och hittills synes det inte ha hänt att en person felaktigt antecknats i registret. Tidigare har någon gång inträffat att den tid under vilken förbud ska gälla angetts felaktigt i registret. Ibland har således fel startdag använts för beräkning av tiden. Delvis har detta haft sin grund i att domstolarnas förordnanden varit otydliga. Såvitt kommittén kunnat finna är uppgifterna i registret numera helt tillförlitliga, åtminstone såtillvida att de rätt återger innehållet i domarna och besluten.

Som ovan sagts har skatteindrivningsutredningen i sitt betänkande (Ds Fi 1983:4) Utsökningsregisterlag föreslagit, att näringsförbuden antecknas i det s.k. utsökningsregistret, nuvarande REX. Härigenom får kronofogdemyndigheterna en signal när det förekommer något mål hos myndigheten där en person med näringsförbud är inblandad. Signalen är till hjälp i tillsynsarbetet. Huruvida registreringen i utsökningsregistret också kommer att kunna ersätta det nuvarande näringsförbudsregistret, där ju alla näringsförbud finns samlade på

ett håll, beror på om det databaserade registret kommer att medge samma sökningsmöjligheter och innehålla alla de upplysningar som finns i det manuella registret i dag. Det synes inte ha varit aktuellt att lägga näringsförbudsregistret, i nuvarande skepnad, på ADB. Härför synes också registret vara av alltför liten omfattning. Tills vidare finns det alltså ett behov av att ha kvar ett manuellt näringsförbudsregister. Enligt kommitténs mening bör riksskatteverket få fortsätta att ansvara för detta.

Inte heller i övrigt synes det erforderligt att nu vidta några större ändringar i reglerna om näringsförbudsregister. Lämpligt torde dock vara att redan i författningstexten ange, att utdrag ska sändas till TSM. Det är ju dessa myndigheter som i första hand har behov av att få kännedom om meddelade näringsförbud. Visserligen har nog TSM i distriktet i fråga i regel ändå kännedom om de näringsförbud som meddelats, men det kan förekomma sådana fall där vederbörande inte tidigare haft några kontakter med de exekutiva myndigheterna. Utdrag bör lämpligen sändas till alla TSM, inte bara till den inom vars område personen är bosatt. Eftersom den närmast berörda TSM alltid torde ha ett intresse av att inhämta närmare upplysningar från domen eller beslutet om näringsförbud, bör dessutom föreskrivas en skyldighet för domstolen att sända ett exemplar av domen eller beslutet till den TSM som ska ha hand om övervakningen. I avsnitt 12.5 behandlas frågan om hur det ska bestämmas vilken TSM en person tillhör.

Näringsförbudsregistret bör även i fortsättningen vara offentligt. Det har från olika håll föreslagits, att uppgifter om näringsförbud inte bara ska vara offentliga utan också göras till föremål för särskild publicering. Angående denna fråga återkommer vi i nästa avsnitt.

12.5 Några särskilda frågor med anknytning till tillsynen

Som ett särskilt problem har nämnts, att personer med näringsförbud ofta kan undandra sig tillsyn genom att flytta. Speciellt besvärligt blir det om de flyttar utanför TSM:s distrikt. Det finns i dag inga rutiner för att åstadkomma kontinuitet i övervakningen i dessa fall. Det är över huvud taget oklart vilken TSM som har att sköta övervakningen i fortsättningen. Ska den "gamla" myndigheten fortsätta övervakningen, eller ska skyldigheten övergå till myndigheten i det distrikt där personen bosätter sig?

Regeln bör enligt kommitténs mening vara den, att tillsynen has om hand av TSM i det distrikt där personen i fråga är bosatt. Det mest praktiska måste vara att bosättningen är avgörande även vid flyttning mellan två olika distrikt och att således också tillsynsskyldigheten flyttas. Visserligen gör man därmed ofta en förlust vad gäller personkännedom, men det skulle vara alltför besvärligt och opraktiskt om TSM fick hand om övervakning av personer bosatta i helt andra landsdelar.

Det är viktigt vid flyttning att den gamla TSM kan lämna ett meddelande så snart som möjligt till den nya. För att detta ska kunna ske måste flyttningen bli känd liksom den nya bosättningsorten. För TSM sker bevakningen lättast om man får ett meddelande om flyttning från den övervakade själv. Det bör då ifrågasättas om de personer som meddelas näringsförbud ska åläggas en skyldighet att anmäla till TSM när de flyttar.

Flyttning som medför ändrad kyrkobokföringsort ska anmälas till pastorsämbetet (33 § folkbokföringsförordningen). Uppgifter i kyrkobokföringen är offentliga. Det finns alltså i och för sig ingen rätt att hemlighålla en flyttning om man byter kyrkobokföringsort, och en anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten skulle därför såtillvida inte innebära någon rättighetsinskränkning. Ändå måste det anses möta vissa betänkligheter att ålägga en person att vara aktiv för att möjliggöra en effektiv övervakning över honom själv. Visserligen förekommer i andra övervakningssammanhang ännu mer långtgående skyldigheter för den övervakade. Den som dömts till skyddstillsyn kan således t.ex. åläggas en vistelseort som han inte får lämna utan tillstånd. Då är emellertid föreskriften ett led i påföljden. En anmälningsskyldighet för den som ålagts näringsförbud skulle finnas enbart för att underlätta tillsynen. Den skulle gälla även om det inte föreligger någon misstanke om överträdelse. Därigenom skulle den många gånger uppfattas som en onödig kränkning av den personliga friheten.

Normalt finns det möjligheter att relativt snabbt ta reda på vart en person flyttat. Detta gäller i vart fall så länge inte denne försöker hålla sig undan. När det gäller personer som vill hålla sig gömda kan det förmodas att en anmälningsskyldighet skulle vara meningslös, eftersom de antagligen inte skulle bry sig om denna skyldighet. Det är knappast rimligt att förena en anmälningsskyldighet med en strängare sanktion än böter, och detta torde inte vara tillräckligt för att skyldigheten ska verka effektivt i de fall den verk-

ligen behövs. Risken är stor att skyldigheten skulle komma att drabba enbart de personer som inte har för avsikt att hålla sig undan tillsyn.

Kommittén anser att skälen mot en anmälningsskyldighet har sådan styrka att någon sådan skyldighet inte bör föreligga. Givetvis kan det ändå vara lämpligt att TSM försöker komma överens med vederbörande om att denne ska meddela om han flyttar. Om han då ändå ger sig av utan att lämna något meddelande, kan det ofta finnas skäl att noga undersöka vad han sysselsätter sig med på sin nya vistelseort. Ofta kan det finnas anledning att kalla till förhör.

Om flyttning sker till ett annat tillsynsområde bör, som ovan sagts, den gamla TSM så snart som möjligt lämna meddelande till den nya. Därvid är det naturligt att det lämnas vissa upplysningar om personen i fråga och att det material som den gamla TSM kan ha angående personen överlämnas.

Hur bestäms då vilken TSM som har hand om en viss person? Vilka geografiska områden gäller för myndigheterna? Den närmare geografiska uppdelningen bestäms i dag i förordningen (1979:755) om tillsynsmyndigheter i konkurs. Tillsynsområdet bestäms på så sätt att varje myndighet har hand om tillsynen över konkurserna vid en viss eller vissa tingsrätter. När det gäller näringsförbud kan inte tillsynsområdena bestämmas på detta sätt, i all synnerhet om anknytningen till konkurs släpps. I stället bör det, som ovan sagts, anknytas till var vederbörande har sitt hemvist. Områdena bör dock geografiskt sett vara desamma som när det gäller tillsynen över konkurser. En tillsynsmyndighets område bör därför lämpligen bestämmas på så sätt att myndigheten får hand om tillsynen över de personer med näringsförbud som har sitt hemvist inom ett område motsvarande vissa tingsrätters domkretsar. För den närmare bestämningen kan därvid hänvisas till uppräkningen i förordningen (1979:755).

Det är angeläget att TSM har tillräckliga resurser för att effektivt kunna fullgöra sin skyldighet att bevaka personer med näringsförbud. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 4.7 ovan åtgår för närvarande hos de flesta TSM mycket begränsade resurser för denna kontrollfunktion. På några håll torde det visserligen vara erforderligt att myndigheterna utför sin uppgift mera aktivt än för närvarande, men med det begränsade antal näringsförbud som det rör sig om - och torde röra sig om även i framtiden - kan uppgiften utföras med begränsad personalåtgång. I viss utsträckning kan tillsynsarbetet ingå som en del i det vanliga arbetet.

Huruvida personalförstärkningar blir nödvändiga hos vissa myndigheter beror på hur utvecklingen blir i fortsättningen när det gäller dataregistren och deras tillgänglighet för TSM samt när det gäller antalet näringsförbud. Det är för tidigt att säga något om behovet av personalförstärkningar, men det förefaller troligt att ett behov härav kan finnas, åtminstone vid de mest arbetsbelastade myndigheterna.

En annan fråga som till en del har med tillsynen att göra gäller publicering av näringsförbud. Det har från flera håll föreslagits, att näringsförbuden borde offentliggöras i särskild ordning för att göra förbudet känt för allmänheten och därmed kanske underlätta tillsynen. Detta skulle också ha en stark allmänpreventiv effekt; näringsförbud skulle upplevas som extra obehagligt. Vidare skulle en publicering fungera som ett visst skydd för tredje man. Den som i okunnighet om näringsförbudet träffar avtal med näringsidkaren kan drabbas av avsevärda besvärligheter. Särskilt kan problem uppkomma för den som anlitat exempelvis en entreprenör, om denne måste avbryta ett pågående arbete på grund av att hans överträdelse av näringsförbudet sedermera upptäcks.

Man får skilja på frågan om det ska påbjudas publicering i särskild ordning och frågan om det över huvud taget ska tillåtas att myndigheterna annonserar om förbudet. När det gäller den senare frågan har justitieombudsmannen relativt nyligen uttalat sig i ett beslut.

En kronofogdemyndighet hade under rubriken "Varning!" i en annons i ortspressen underrättat allmänheten om att en viss namngiven person försatts i konkurs och därför inte hade rätt att idka näring. Det sades också vara "förbjudet för alla och envar att göra affärer" med personen samt att "den som trotsar detta förbud riskerar att bli åtalad". Det rörde sig alltså om ett förbud enligt 199 a § konkurslagen, men JO uttalade sig också om publicering av särskilt ålagda förbud (dvs. enligt 199 b §). JO anförde, att han fann det självklart att förbud enligt 199 b § borde offentliggöras. JO synes ha menat, att ett särskilt offentliggörande borde anordnas genom myndighets försorg. När det gäller förbud enligt 199 a § är det, enligt JO, mindre självklart att publicering ska ske, men i vissa särskilda fall borde detta kunna förekomma. I det aktuella fallet rörde det sig om en person som alldeles klart kunde förväntas överträda sitt förbud. JO fann därför inte anledning att kritisera beslutet att annonsera. Däremot kritiserade han annonsens utformning, som han fann för aggressiv, närmast polemisk i tonen.

Bör det ges en föreskrift om att näringsförbud alltid ska offentliggöras genom myndighets försorg? Som ovan framhållits finns vissa skäl för en sådan ordning. Det kan tilläggas att konkurser ju alltid kungörs. Det kunde synas, att det finns lika goda skäl att publicera näringsförbud. Emellertid är olika rättsverkningar knutna till konkursen på ett sätt som inte har någon motsvarighet vid näringsförbud. Också till själva kungörelsen knyts vissa viktiga rättsverkningar.

Det bör nämnas att det redan i dag sker en publicering av ålagda näringsförbud i den privata "Handelstidningen Justitia", som ges ut en gång i veckan av ett inkassoföretag. Näringsförbuden tas in en gång varannan månad under en särskild rubrik. Namn, personnummer och adress anges samt sluttiden för näringsförbudets giltighet.

Enligt kommitténs mening framstår en särskilt anordnad publicering många gånger främst som ett slags skamstraff. Det finns en risk för att publiceringen skadar vederbörande på olika icke önskvärda sätt. Han kan exempelvis få ännu större svårigheter att skaffa sig anställning än som annars skulle vara fallet. En publicering kan också drabba honom socialt på ett sätt som inte framstår som motiverat. Även familjen kan drabbas onödigt hårt.

Kommittén anser inte att de positiva effekter som ibland kan finnas har en sådan vikt att publicering regelmässigt bör ske trots de anförda betänkligheterna. Kommittén har således en något mera restriktiv inställning till publicering än JO.

Offentliggörande bör alltså inte påbjudas. Det kan dock förekomma, att TSM ibland bedömer det utomordentligt angeläget att förbudet blir allmänt känt och att starka skäl finns för en sådan uppfattning. Så kan det exempelvis vara - som i det refererade fallet - om vederbörande gjort klart att han har för avsikt att fortsätta med sin verksamhet. Det bör då inte möta något hinder att TSM offentliggör förbudet genom annonsering. Det är då emellertid av stor vikt att annonsen får en objektiv, saklig och rent informativ utformning. Någon särskild bestämmelse om offentliggörande torde inte vara erforderlig.

13 ÖVERTRÄDELSE AV NÄRINGSFÖRBUD

Den som bryter mot sitt näringsförbud gör sig enligt gällande regler (212 § 2 st. konkurslagen) skyldig till ett brott, som kan bestraffas med fängelse. Strafftiden får bestämmas till högst två år. Är det fråga om ett ringa fall får det ådömas böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare får förbudstiden förlängas med högst fem år. Om det sker flera sådana förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara längre än fem år.

Kommittén anser det helt uppenbart att överträdelse av näringsförbud även i fortsättningen bör vara ett brott.

I detta kapitel diskuteras förutsättningarna för att det ska kunna dömas för överträdelse av näringsförbud. Det subjektiva rekvisitet behandlas i ett särskilt avsnitt. Vidare diskuteras vilka sanktioner som ska kunna tillgripas mot den som överträder sitt förbud. Där behandlas också vissa frågor som uppstår om det blir aktuellt att ålägga ett nytt förbud. I avsnitt 13.4 tas sedan frågan om ansvar för medhjälp till överträdelse upp. Slutligen sägs några ord om förfarandet i mål om överträdelse av näringsförbud.

13.1 När sker överträdelse?

I 3, 4 och 5 §§ i kommitténs lagförslag beskrivs vilken verkan ett näringsförbud har, alltså vad som är förbjudet för den som ålagts förbud. Överträdelse sker sålunda när vederbörande handlar på ett sätt som strider mot reglerna i 3-5 §§. Någon särskild beskrivning av brottet behövs därför inte. Det räcker att i en särskild ansvarsregel - som i dag i 212 § 2 och 3 st. konkurslagen - ange vad som ska gälla när överträdelse sker.

Frågan om när överträdelse äger rum är alltså helt avhängig av förbudets innebörd. Här ska endast mycket kort återknytas till vad som tidigare sagts härom.

Överträdelse sker om den som ålagts förbud

1. driver näringsverksamhet,
2. innehar vissa poster som är direkt förbjudna enligt 3 § i lagförslaget,

3. faktiskt uövar ledningen av näringsverksamhet (eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näring),
4. är anställd eller mottar återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning att han ska jämställas med näringsidkare.

Överträdelse anses dock inte äga rum om den som ålagts förbud bara håller på att avveckla sin verksamhet, något som han får göra under en viss, av domstolen bestämd, tid.

Överträdelse sker inte heller om det rör sig om sådan verksamhet eller anställning för vilken vederbörande fått dispens enligt bestämmelserna i 10 § i lagförslaget.

Huruvida överträdelse faktiskt sker eller inte kan många gånger vara mycket svårt att avgöra. Detta har framgått av kapitel 10, där de rättsliga problem som uppkommer har behandlats. Här får hänvisas till den genomgången.

Även vissa bevisproblem uppkommer vid sidan av de rättsliga. Som flera gånger sagts är det ofta mycket svårt att bevisa en överträdelse. Kommittén har i avsnitt 10.4.2 diskuterat huruvida det borde införas en särskild bevisregel, som skulle underlätta för åklagaren att uppnå en fällande dom. Vi har emellertid för vår del avvisat en sådan lösning (jfr dock förslaget till "Bulvanlag", SOU 1983:46, vilket kort beskrivits i avsnitt 10.4.2). Det krävs alltså enligt vårt förslag att åklagaren kan styrka överträdelse.

I stället för en särskild bevisregel har vi föreslagit en utvidgning av förbudets verkan på så sätt att den som ålagts förbud inte får ta anställning hos vissa närstående. Detta förslag har som huvudsakligt syfte att eliminera de rättsliga problemen och bevisproblemen i sådana fall där överträdelser annars kunde förmodas bli särskilt vanliga.

I andra fall än närståendefallen finns dock både de rättsliga problemen och bevisproblemen kvar. Misstänker åklagaren att den som ålagts förbud fortsätter att driva näring med hjälp av bulvan måste han alltså bevisa detta. Det torde få accepteras att det ibland blir omöjligt att få en fällande dom, trots att det starkt kan misstänkas att överträdelse sker. Emellertid brukar domstolarna i praxis lätta något på beviskraven när det rör sig om mycket svårbevisade förhållanden. En sådan

oreglerad bevislättnad framstår många gånger som mycket rimlig, särskilt om den tilltalade skulle ha möjlighet att ta fram omständigheter som visar hans oskuld men underlåter att göra detta. I mål om överträdelse av näringsförbud, när den särskilda regeln för närståendefall inte är tillämplig, torde det många gånger finnas anledning för domstolen att vid bevisvärderingen ta sådana hänsyn som nu sagts och inte sätta kraven på bevisningen alltför högt. Som exempel kan nämnas att en näringsverksamhet fortsätter precis som tidigare, bara med den skillnaden att företagsledaren - som fått näringsförbud - inte längre undertecknar några handlingar som rör verksamheten. Detta gör i stället en tidigare anställd, som påstås ha tagit över rörelsen. Finns inget annat påtagligt som visar att en överlåtelse faktiskt skett, torde en fällande dom för överträdelse av näringsförbud normalt sett ligga nära till hands.

13.2 Det subjektiva rekvisitet

Den som handlar i strid med ett honom ålagt näringsförbud gör sig skyldig till en brottslig handling. Men för att det ska kunna dömas till ansvar fordras, som alltid inom straffrätten, att också ett subjektivt rekvisit är uppfyllt.

Enligt gällande lag fordras för straffansvar att näringsförbud överträtts uppsåtligen. Detta krav vållar vissa tillämpningssvårigheter. Särskilt gäller detta frågan om vilken insikt vederbörande måste ha haft om att han i lagens mening "drev näringsverksamhet" eller "faktiskt handhade ledningen" av företagets angelägenheter. Är det tillräckligt att han uppsåtligen företagit vissa faktiska handlingar, som enligt domstolens bedömning innebär överträdelse, eller är det också nödvändigt att han insett att han innehade en sådan ställning som enligt lagens rätta tolkning var otillåten? Problemet med det subjektiva rekvisitet kvarstår i huvudsak oförändrat med den reglering av förbudets innebörd som kommittén föreslår.

Enligt vår mening bör det även fortsättningsvis fordras uppsåt för att det ska kunna dömas för överträdelse av näringsförbud. Det finns inte skäl att särbehandla detta brott på så sätt att man nöjer sig med oaktsamhet eller grov oaktsamhet. Det bör då undersökas om det kan klargöras hur uppsåtsrekvisitet ska tolkas när det gäller överträdelse av näringsförbud.

Om det inte särskilt angetts att det i någon del är tillräckligt med oaktsamhet, erfordras för att en person ska kunna dömas för brott att alla objektiva brottsrekvisit omfattas av gärningsmannens uppsåt. Detta krav gäller i princip även sådana objektiva rekvisit som innefattar en rättslig bedömning, t.ex. "vad annan tillhör" i stöldparagrafen (BrB 8:1) eller "bokföringsskyldig" i regeln om bokföringsbrott (BrB 11:5). Även rekvisitet "driva näringsverksamhet" är av detta slag. Det är dock inte alltid helt klart vilken innebörd uppsåtskravet har när det gäller denna typ av rekvisit.

Tolkningen av uppsåtskravet sammanhänger här med principerna för beaktande av s.k. rättsvillfarelse. Strahl (Allmän Straffrätt i vad angår brotten, 1976) behandlar problemet under rubriken "Subsumtionsvillfarelse" (s. 137 ff). Detta är en särskild form av rättsvillfarelse och anges bestå däri att gärningsmannen inte förstår att de faktiska förhållandena ryms under det språkliga uttryck som används i det ifrågavarande straffbudet. Både det fall att gärningsmannen misstar sig om innebörden av lagens uttryck och det fall att han inte alls känner dessa uttryck hänförs till subsumtionsvillfarelse.

Enligt Strahl är huvudprincipen den att subsumtionsvillfarelse inte befriar från ansvar. Det krävs således inte att gärningsmannen inser, att ett i lagen brukat uttryck är tillämpligt. Det är tillräckligt - men också nödvändigt - att gärningsmannen "känner den realitet som gör uttrycket tillämpligt" (s. 137). Samtidigt uttalar Strahl emellertid tveksamhet inför ett rättsfall (NJA 1970 s. 240), vilket enligt hans mening kunde tolkas som att subsumtionsvillfarelse ibland befriar från ansvar. Strahl menar också, att det inte sällan synes önskvärt av billighetsskäl att göra undantag från den nämnda huvudprincipen. Han menar dock, att det är svårt att genom en regel ange, hur fall ska vara beskaffade för att missförstånd av lagens uttryck ska befria från ansvar. Han ifrågasätter om man inte tillräckligt kan tillgodose billighetens krav genom påföljdseftergift eller åtalsunderlåtelse.

I kommentaren till brottsbalken (del I, 4 uppl., 1979) behandlas problemet mycket sparsamt, och det diskuteras närmast med utgångspunkt från s.k. "normativa rekvisit", såsom t.ex. "fara" och "otillbörlig". Det sägs (s. 30), att det i den rättsvetenskapliga litteraturen framställts något olika åsikter om uppsåtskravet. Härefter redovisas summariskt tre framställda åsikter, varav Strahls är en.

Den andra åsikten som redovisas har framförts av Thornstedt (Om rättsvillfarelse, 1956, s. 287 ff). Enligt Thornstedt bör uppsåtskravet tolkas så, att gärningsmannen ska ha förstått innebörden av sin handling i den meningen att han inordnar den i samma kategorier som domstolen gör i sitt efterföljande bedömande av gärningen. Av praktiska skäl måste man dock, enligt Thornstedt, inskränka sig till att fordra, att gärningsmannens och domstolens föreställningar ungefärligen överensstämmer med varandra.

Den tredje redovisade åsikten har uttalats av Hoflund (Om farebegreppet i straffrätten, 1967, s. 100 ff), som i princip endast behandlat uppsåtskravet beträffande rekvisitet fara. Enligt Hoflund ska fara inte anses vara uppsåtligen framkallad om inte gärningsmannen insåg, på sätt uppsåtsläran anger, att fara i lagens mening var för handen. Om denna åsikt kan ges generell giltighet beträffande alla "rättsliga rekvisit", betyder den att gärningsmannen för att dömas måste ha insett, "på sätt uppsåtsläran anger", att de faktiska förhållandena motsvarade det i lagen använda uttrycket rätt tolkat.

Tillägget "på sätt uppsåtsläran anger" är viktigt. Det betyder att även s.k. eventuellt uppsåt är tillräckligt. Sådant uppsåt föreligger om gärningsmannen misstänker att gärningsomständigheterna föreligger och om han skulle ha handlat som han gjorde även om han varit säker på att de förelegat.

Det synes alltså inte finnas några allmänt omfattade principer som ger ett klart svar på frågan hur ett krav på uppsåt ska tolkas när det gäller exempelvis rekvisitet "driva näringsverksamhet". Det ovan nämnda rättsfallet (NJA 1970 s. 240), som handlade om uppsåtskravet avseende begreppet "bil" i trafikbrottslagen, kan inte sägas ge någon omedelbar ledning. Inte heller i övrigt får man i rättspraxis någon bestämd lösning på det här behandlade problemet.

Givetvis måste man tillämpa samma principer när det gäller överträdelse av näringsförbud som i övriga liknande fall. Vi har därför ingen anledning att försöka fastställa uppsåtskravets innebörd just i näringsförbudssammanhang. Bedömningen måste överlämnas åt rättstillämpningen. Enligt kommitténs mening blir dock en tillämpning enligt Strahls linje, såsom vi uppfattat den, många gånger alltför sträng. Antag att en person som ålagts näringsförbud söker inrätta sig efter förbudet på ett korrekt sätt och tar anställning hos ett

företag. Där får han dock ägna sig åt relativt självständig verksamhet, exempelvis försäljning på en annan ort än den där företaget annars håller till. Åklagaren bedömer att hans verksamhet är av så självständig art att den - trots anställningsavtalet - innefattar idkande av näring, något som personen i fråga faktiskt inte hade en tanke på. Under sådana förhållanden är det enligt kommitténs mening - även om domstolen gör samma bedömning som åklagaren i frågan om det objektivt sett rör sig om näringsverksamhet - knappast rimligt med en fällande dom. Den av Strahl gjorda hänvisningen till att påföljden i vissa fall kan efterges innebär inte någon tillfredsställande lösning.

Eventuellt uppsåt bör liksom eljest vara tillräckligt för fällande dom, och när det gäller överträdelse av näringsförbud torde detta slags uppsåt få en viss praktisk betydelse. Många gånger kan det dock förekomma att överträdelsen objektivt sett är så uppenbar, att domstolen kan konstatera att den tilltalade "måste ha insett" sitt brott. Det blir då fråga om direkt uppsåt.

13.3 Sanktioner

Straffet för överträdelse av näringsförbud är i dag fängelse i högst två år eller, i ringa fall, böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare kan en överträdelse medföra att förbudet förlängs med högst fem år. I praxis har, såvitt kommittén känner till, förekommit endast två domar rörande överträdelse av näringsförbud. I det ena fallet dömdes vederbörande till fängelse en månad. Förbudet förlängdes med ett år. I det andra blev straffet fängelse i fyra månader. Förlängning skedde med två år. I detta senare fall dömdes också hustrun, för medhjälp till överträdelse, till villkorlig dom.

Det är viktigt att det finns möjlighet att reagera med kraft mot överträdelser. Enligt kommitténs mening är det straffmaximum som i dag gäller, två års fängelse, välavvägt. Samtidigt får det anses att den påföljd som domstolarna hittills valt, ett kortvarigt fängelsestraff, utgör en rimlig reaktion i normalfallet.

Vidare anser kommittén, att det finns anledning att behålla ett "ringa fall" med möjlighet att döma till böter. Särskilt om kommitténs förslag om förbud mot anställning hos närstående leder till lagstiftning, kan det förekomma fall där fängelse framstår som en alltför kraftig reaktion. Om näringsidkaren - utan att ha

erhållit dispens - är anställd i en närståendes företag, och därvid uppenbarligen inte har en sådan ställning att han kan påverka företagets ledning, bör således böter vara den normala påföljden.

Vi anser alltså att de nuvarande reglerna om straff bör behållas oförändrade.

Också möjligheten att förlänga ett näringsförbud vid överträdelse bör finnas kvar. Förlängning framstår vid klara överträdelser som en helt naturlig reaktion. Den som inte rättar sig efter ett förbud att driva näring får räkna med att förbudstiden utsträcks. I enstaka ringa fall bör man i och för sig kunna avstå från att förlänga förbudet, men möjligheten till förlängning bör finnas.

Också nuvarande maximitid för förlängning, fem år, framstår som lagom lång. Tiden gäller också vid upprepade överträdelser på så sätt att den sammanlagda tiden för förlängning aldrig får överstiga fem år. Detta kan visserligen föra med sig, att en person som helt nonchalerar sitt förbud så småningom ändå kommer att få tillbaka sin rätt att idka näring. Detta kan förefalla egendomligt. Man får då emellertid komma ihåg att han även drabbats av straff för överträdelserna. Vidare är det möjligt att ålägga vederbörande ett nytt näringsförbud, om han gör sig skyldig till sådana oegentligheter i sin rörelse som gör att rekvisiten i 1 § är uppfyllda. Har det inte förekommit några sådana missförhållanden i verksamheten, kan det sägas motiverat att vederbörande under alla förhållanden får en ny chans efter den långa tid som gått (ca 8-10 år) sedan han förlorade sin rätt att vara näringsidkare. Dessa frågor diskuterades inte närmare av lagstiftaren när de nuvarande reglerna infördes (se prop. 1979/80:83 s. 38).

Det nämndes, att den som överträder ett förbud ibland kan göra sig skyldig till sådana oegentligheter som gör att rekvisiten i 1 § är uppfyllda, varför han kan åläggas ett nytt förbud. Man kan då fråga sig om det verkligen är riktigt att säga att den som ålagts näringsförbud "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare". Han har ju inte haft rätt att vara näringsidkare. Kan han då ändå ha haft sådana skyldigheter som åligger en näringsidkare? Ja, enligt kommitténs mening måste man anse detta vara fallet. Också den som utan rätt därtill driver en verksamhet måste vara skyldig att följa de regler som i övrigt gäller för verksamheten. För att ta ett par exempel måste han således kunna dömas för bokföringsbrott, och han måste

vara underkastad de regler som gäller om näringsidkare i konsumentköp- och konsumentkreditlagen. Givetvis kan han inte bli immun mot dessa bestämmelser bara för att han har näringsförbud. Därför bör han också kunna åläggas ett nytt näringsförbud som följd av sådana ogentligheter i näringsverksamhet som han gjort sig skyldig till under förbudstiden.

En annan fråga är hur domstolen ska förfara om förutsättningar föreligger både för att förlänga förbudet och för att ådöma ett nytt förbud. Ska domstolen då enbart förlänga förbudet, enbart ålägga nytt förbud eller göra bådadera? Härmed sammanhänger följande frågor. Kan domstolen vid prövningen av om ett nytt förbud ska åläggas beakta att ett gammalt överträtts? Kan domstolen vid förlängning av förbud beakta andra oegentligheter än överträdelsen för att göra tiden för förlängning längre än som annars skulle bli fallet?

Båda de sistnämnda frågorna, angående vad domstolen kan beakta vid sin prövning, måste besvaras med ja. När man bestämmer tid för förlängning måste det anses rimligt att man tar hänsyn till om det förekommit några missförhållanden i rörelsen. Väcks det å andra sidan talan om nytt förbud är det naturligt att domstolen vid prövningen tar hänsyn till att den tilltalade tidigare haft näringsförbud och att han överträtt detta. Dessa omständigheter måste anses ge ett visst stöd för att ett nytt förbud är befogat. Enbart överträdelse av näringsförbud kan dock aldrig anses innebära att vederbörande grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Huruvida förlängning bör ske eller ett nytt förbud åläggas måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. på hur mycket som återstår av det gamla förbudet och hur grova de nya oegentligheterna är. Domstolen bör i fråga om valet mellan förlängning och nytt förbud vara bunden av åklagarens yrkande.

Det bör nämnas att man i och för sig kunde tänka sig att förbudet fick förlängas som en följd enbart av andra oegentligheter än överträdelse av förbud. Emellertid kan vederbörande inte göra sig skyldig till några oegentligheter i näringsverksamhet, om han inte samtidigt gör sig skyldig till överträdelse av förbudet. En sådan regel skulle därför sakna praktisk betydelse. Undantag gäller förstås för sådana fall då det beviljats dispens för viss verksamhet och oegentligheterna förekommer i denna. Då kunde man tänka sig förlängning som en följd av dessa oegentligheter, även om någon överträdelse ej skett. En sådan regel synes

emellertid onödigt komplicera regleringen. Det bör vara tillräckligt att i det nämnda fallet dispensen återkallas och vederbörande åläggs straff för de eventuella brott han gjort sig skyldig till.

Genom att ett nytt förbud kan åläggas och hakas på direkt efter ett gammalt kan alltså förbudstiden göras längre än som kan ske genom förlängning. I princip kan förbudet göras hur långvarigt som helst. Att denna möjlighet finns är inte särskilt anmärkningsvärt. Den som trots näringsförbud fortsätter att driva näringsverksamhet, och dessutom gör sig skyldig till grova åsidosättanden i verksamheten, får finna sig i att han kan få stå under förbud till dess att han fogar sig efter reglerna.

Om domstolen meddelar ett nytt näringsförbud under löpande förbudstid, bör det gamla förbudet upphävas. Det finns ingen anledning att två förbud ska löpa samtidigt. Inte heller bör det vara möjligt att långt i förtid förordna om ett nytt näringsförbud och därvid ange att detta ska börja gälla just som det gamla upphör. Då skulle det i princip vara möjligt att det redan tidigt staplades flera förbud ovanpå varandra tidsmässigt. En person skulle då teoretiskt sett kunna ha näringsförbud för 20-25 år framåt i tiden. Detta är inte lämpligt.

Eftersom det tidigare sagts att förbud i princip inte ska kunna hävas, bör det i lagen tas in en regel om att ett näringsförbud ska upphävas, om det meddelas ett nytt förbud medan det gamla ännu löper. Regeln kan ges följande lydelse och tas in i lagen efter bestämmelsen om överträdelse av förbud.

> Om den som har näringsförbud åläggs ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

En annan sanktion vid överträdelse av förbud är att en eventuellt meddelad dispens då kan - och normalt bör - återkallas. Denna återkallelsemöjlighet har berörts i avsnitt 10.7 (se ovan s. 292). Det har där sagts att en särskild bestämmelse om återkallelse bör intas i överträdelseparagrafen.

I det tidigare lagstiftningsärendet övervägdes det om sanktionssystemet vid överträdelse borde kompletteras med påföljder av ekonomisk natur, t.ex. personligt betalningsansvar för juridisk persons skulder (se prop. 1979/80:83 s. 50 f och SOU 1979:13 s. 99 ff). Sådana sanktioner ansågs då inte erforderliga, men

departementschefen uttalade, att saken fick tas upp till förnyat övervägande, om erfarenheterna av tillämpningen av näringsförbudsreglerna skulle visa ett behov av ett nytt sanktionssystem. Kommittén kan inte finna att något sådant behov visat sig föreligga. De ovan nämnda sanktionerna, straff och förlängning av näringsförbudet samt i förekommande fall återkallelse av dispens, bör enligt kommitténs mening vara tillräckliga även fortsättningsvis.

Bestämmelsen om sanktioner vid överträdelse kan då ges samma lydelse som i dag med tillägg av en regel om möjlighet att återkalla dispens.

> Den som överträder ett näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.
>
> Överträds ett näringsförbud får det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år.
>
> Vid överträdelse får dispens som meddelats med stöd av 10 § återkallas.

Som tidigare sagts bör reglerna i 199 a § konkurslagen, om förbud för konkursgäldenären att idka näring, behållas i konkurslagen. Nuvarande bestämmelse i 212 § 1 st. konkurslagen, om överträdelse av sådant förbud, bör därför också behållas oförändrad.

13.4 Medhjälp till överträdelse

I de gällande bestämmelserna om näringsförbud finns inga särskilda bestämmelser om medhjälp till överträdelse. I stället gäller här allmänna regler om ansvar för medverkan (se prop. 1979/80:83 s. 51). Detta betyder att bestämmelserna i 23 kap. 4-5 §§ brottsbalken tillämpas.

Enligt kommitténs uppfattning finns det inte heller i fortsättningen anledning att ha några andra regler om medverkan än dem som gäller enligt brottsbalken. Det ska dock anmärkas, att överträdelse av näringsförbud i stor utsträckning förutsätter att det finns någon medverkande till brottet. För att regleringen om näringsförbud ska fungera effektivt är det nödvändigt att även den som medverkar åtalas och döms. Här är dock givetvis de rättsliga problemen ofta komplicerade.

Särskilt besvärliga torde sådana frågor bli som gäller den medverkandes uppsåt. Domstolen får också här tillämpa de allmänna principer för denna bedömning för vilka redogjorts i avsnitt 13.2.

En särskild fråga är om den medverkande ska kunna åläggas näringsförbud. Här får hänvisas till de allmänna regler som gäller om åläggande av näringsförbud enligt 1 och 2 §§. Enbart medverkan till överträdelse av annans förbud kan knappast motivera ett näringsförbud. Sådan medverkan bör dock vägas in vid den samlade bedömningen av om näringsförbud är befogat i det fall vederbörande ansvarar även för andra missförhållanden i verksamheten.

13.5 Förfarandet

Angående förfarandet vid överträdelse av förbud behöver inte mycket sägas. Vanligt brottmålsförfarande tillämpas i dag, och det finns ingen anledning att ändra på detta. Åklagaren för talan om ansvar för överträdelse och allmän domstol dömer i målet. Förfarandet sätts normalt igång efter att anmälan gjorts av TSM till polisen.

Även frågan om förlängning av förbud handläggs i brottmålet på talan av åklagaren. Det finns enligt kommitténs förslag över huvud taget inget annat tillfälle då ett näringsförbud kan förlängas än i samband med att det döms för överträdelse. Också frågan om återkallelse av dispens kan handläggas på vanligt sätt i brottmålet.

Enligt gällande regler måste talan om förlängning anhängiggöras innan förbudstiden gått ut. Denna regel är uppenbarligen väl motiverad och bör behållas. Den kan liksom i dag intas i omedelbar anslutning till den materiella regeln om förlängning.

Om talan om förlängning väcks kort tid före förbudets slutdag, kan det inträffa att förbudet hinner löpa ut, innan målet hinner avgöras. Detta bör enligt kommitténs mening i och för sig inte utgöra något hinder mot att förlänga förbudet, även om det kan vara en omständighet som talar emot att så sker. Om förbudet förlängs, måste rätten tillse att det i domslutet klart framgår från och till vilken tidpunkt förlängningen ska gälla.

I det nämnda fallet kommer den som beslutet rör att ha varit fri från näringsförbud under någon tid, innan beslutet om förlängning vinner laga kraft. Han kan då

ha hunnit komma igång med en ny rörelse, innan han på nytt åläggs förbud. Detta kan synas vara en olycklig konsekvens. Emellertid vet han ju när förbudet löper ut, att han står under åtal för överträdelse och löper risken att näringsförbud på nytt kommer att gälla mot honom. Detta får han ta i beaktande innan han startar en ny rörelse. Det är dock naturligtvis angeläget att domstolen i dessa fall skyndar på förfarandet så mycket som möjligt.

Det kan också hända att den rörelse som vederbörande driver efter förbudets utgång är densamma som den i vilken han misstänks ha gjort sig skyldig till överträdelse, alltså en rörelse som han startade medan han ännu inte hade rätt till detta. I ett sådant fall finns det över huvud taget inga särskilda betänkligheter mot att han tvingas avbryta rörelsen när förbudet på nytt börjar gälla.

Man kunde tänka sig att rätten i ett fall som det nu diskuterade gavs möjlighet att besluta om en tillfällig förlängning av förbudet, som då kunde gälla från det att förbudet ursprungligen skulle ha gått ut till dess att ett eventuellt beslut om förlängning vinner laga kraft. Man synes dock kunna klara sig utan en sådan möjlighet. Om vederbörande inte driver någon rörelse tjänar ett beslut om tillfällig förlängning knappast något till. Det kan då få ankomma på vederbörande själv att avgöra om han vill börja en ny rörelse innan frågan om förlängning slutligt avgjorts. Gör han detta löper han, som ovan sagts, risken att snart få avbryta den. Driver han å andra sidan rörelse när förbudet upphör har han överträtt sitt förbud. Det är då relativt betydelselöst om verksamheten är förbjuden eller tillåten under tiden fram till dess att förlängningsfrågan avgörs. Målet bör dessutom i dessa fall kunna avgöras relativt snabbt, åtminstone om det står klart att vederbörande drivit rörelsen under förbudstiden. Ibland är det tveksamt - rättsligt eller i bevishänseende - om verksamheten innebär överträdelse eller ej. Också då är en tillfällig förlängning ganska meningslös. Man kan ändå inte förvänta sig att någon förändring kommer att inträffa i tiden fram till det slutliga avgörandet.

Till sist bör sägas - som ovan antytts - att det ofta är lämpligare att meddela ett nytt förbud än att förlänga ett gammalt, om det gamla håller på att löpa ut. En förutsättning för ett nytt förbud är ju emellertid, som också tidigare sagts, att det förekommit sådana grova åsidosättanden i verksamheten som gör ett nytt förbud motiverat enligt regeln i 1 §.

14 KOSTNADER M.M.

Kommitténs förslag föranleder inte några omedelbara utgiftsökningar eller inkomstminskningar för stat eller kommun. Kommittén berörs därför inte av det krav på upprättande av finansieringsplan för kostnadskrävande förslag som regeringen framställt i de särskilda kommittédirektiven (1984:5) angående utredningsförslagens inriktning.

Kommittén har emellertid uttalat rekommendationer om resursförstärkningar som, om de följs, föranleder vissa kostnader. Dessa bör redovisas här.

Det är ett starkt önskemål att näringsförbudet kan göras effektivare än i dag. För detta erfordras resursförstärkningar eller omprioriteringar hos polis och åklagare för att möjliggöra ett snabbare förfarande i ärenden om näringsförbud. Vidare torde krävas förstärkningar hos åtminstone vissa av de kronofogdemyndigheter som har hand om tillsynen över personer med näringsförbud. Denna tillsyn behöver på flera håll ske på ett mera verksamt sätt än som är fallet i dag.

Polis och åklagare har fått vissa förstärkningar på senare tid när det gäller kampen mot ekonomisk brottslighet. Det har också skett organisatoriska förändringar för att effektivisera bekämpandet av denna sorts kriminalitet. Sålunda har inrättats s.k. EKO-rotlar på polismyndigheter över hela landet. Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har föreslagit ytterligare resursförstärkningar och utbildningsinsatser. Regeringen har aviserat omprioriteringar hos polis och åklagare till förmån för kampen mot eko-brottslighet. Kommittén har från sina utgångspunkter understrukit behovet av förbättrade resurser för insatser mot den ekonomiska kriminaliteten. Näringsförbudspåföljdens trovärdighet som ett verksamt medel mot ekonomisk brottslighet är i hög grad beroende av att förbudet kan sättas in snabbt. Kommittén föreslår inga regeländringar som förbättrar förutsättningarna för snabbhet i förfarandet. Desto viktigare är det då att en effektivisering kan ske i arbetet hos polis och åklagare och att nödvändiga resurser ställs till förfogande. Resursproblemet är emellertid inte något specifikt för just näringsförbudsutredningar utan gäller ärenden om ekonomisk brottslighet över huvud taget. Kommittén har därför avstått från att i detta sammanhang avge konkreta förslag om resursökningar och nöjt sig med att betona angelägenheten av att en effektiv bekämpning möjliggörs. Att detta kräver ökade kostnader torde vara

oundvikligt. Det är här inte möjligt att ens med någorlunda god säkerhet beräkna dessa.

Inte heller när det gäller kronofogdemyndigheternas resursbehov har kommittén avgett något preciserat förslag. Som ovan sagts torde förstärkningar bli nödvändiga hos åtminstone vissa myndigheter, men det är svårt att närmare ange behoven. Vi ska dock försöka att kortfattat skissera dessa.

Vid den förfrågan som kommittén riktat till tillsynsmyndigheterna angående resursbehov för näringsförbudstillsynen har svaren varierat högst avsevärt. Detta är ganska naturligt. Resursåtgången beror givetvis i hög grad på antalet näringsförbud. Av stor betydelse är också ambitionsnivån samt i vad mån tillsynen kan underlättas på olika sätt, exempelvis genom förbättrad tillgång till uppgifter ur dataregister.

När det gäller frågan om hur många personer som i framtiden kan komma att åläggas förbud bedömer kommittén, att dess förslag inte i avsevärd grad kommer att vare sig öka ellr minska antalet. Man torde då kunna anta att det under de närmaste åren kommer att meddelas mellan 50 och 100 förbud per år. Med en genomsnittlig förbudstid på fyra år skulle antalet förbud då så småningom stabiliseras kring ca 300. Kanske kan man hoppas att näringsförbudshotet i sig - parallellt med ökade insatser av annat slag mot ekonomisk brottslighet - så småningom kommer att leda till en viss minskning i antalet.

När det gäller ambitionsnivån har kommittén i kapitel 12 uttalat, att denna på många håll måste höjas avsevärt. En aktivare tillsyn behövs, något som givetvis kräver resurser. Kommittén har dock också uttalat, att TSM inte bör bedriva långvarig närgången övervakning av närmast polisiär art. I de fall misstankar gör att sådan övervakning bedöms nödvändig bör ärendet således överlämnas till polisen. En stor del av den personalintensiva tillsynen kommer därmed att ligga hos polisen och inte hos TSM.

Enligt kommitténs mening bör TSM:s tillsynsarbete kunna underlättas en del, bl.a. genom smidig tillgång till dataregister. Det föreslås att TSM ska få direkttillgång till skatteregistren för tillsynsändamål. Vidare finns aktiebolagsregistret numera på data, och det har föreslagits att näringsförbud ska registreras i exekutionsväsendets eget ADB-system. De möjligheter som registren erbjuder kan dock inte hindra, att TSM måste

hålla en viss personlig kontakt med den som övervakas. Ibland behöver det hållas förhör, och ibland behöver vederbörande sökas upp.

Enligt en grov uppskattning - baserad på det ovan sagda och på av tillsynsmyndigheterna lämnade uppgifter - kan en TSM av genomsnittlig storlek antas behöva 1/2-1 årsarbetskraft enbart för näringsförbudstillsynen. Detta behov borde delvis kunna täckas med effektiviseringar och omdispositioner. Det förhållandet att många personer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet får näringsförbud torde också medföra en viss positiv effekt på kronofogdemyndigheternas arbetsbelastning i övrigt. Några av de "besvärligaste" gäldenärerna kan förväntas försvinna från verksamheten för någon tid som en följd av näringsförbudet. Ändå torde det ökande antalet näringsförbud och den önskade höjda ambitionsnivån nödvändiggöra förstärkningar. Behovet av extra resurser hos tillsynsmyndigheterna torde dock variera. Behovet kommer också att öka successivt under några år framåt. Kommittén vill därför bara här betona vikten av att TSM:s eventuella framställningar om ytterligare resurser för tillsynen behandlas välvilligt. Den kostnadsökning som detta medför torde vara väl motiverad som en del i de förstärkta insatser mot ekonomisk brottslighet som aviserats från statsmakterna. Tillsynen måste kunna bedrivas effektivt. En fungerande övervakning är utomordentligt väsentlig för att näringsförbudet ska fylla sin funktion.

När man bedömer näringsförbudsregleringens kostnadsaspekter kan man inte bara se på de statsfinansiella effekterna. Även samhällsekonomiska följder i övrigt måste beaktas. Kommittén har i avsnitten 8.1 och 8.2.8 i korthet berört dessa. Vi har inte möjlighet att med rimlig säkerhet beräkna näringsförbudets totala samhällsekonomiska verkningar. Det är över huvud taget omstritt vilka effekter den ekonomiska brottsligheten har på samhällsekonomin, och det är än osäkrare att försöka bedöma effekterna av näringsförbud isolerade. Enligt kommitténs mening kan det dock inte råda något tvivel om att de samlade positiva effekterna av näringsförbudet - varvid även medräknas effekter av omätbart slag såsom exempelvis förbättrade konkurrensförhållanden och positiva samhällsmoraliska verkningar - är så stora att de väl uppväger de kostnader som systemet medför.

I de ovannämnda direktiven (1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare har regeringen också föreskrivit, att möjligheterna till en effektivisering av den offentliga sektorn på utredningsområdet ska

belysas. Kommittén har i kapitlen 11 och 12 behandlat frågor angående effektivisering av myndigheternas hantering av näringsförbud. Härutöver kan inte kommittén, från sina utgångspunkter, bedöma i vad mån de berörda myndigheterna kan rationalisera sitt arbete eller genomföra besparingar.

I fråga om indirekta effekter i form av ökad administration och ökat krångel synes kommitténs förslag inte medföra några beaktansvärda negativa verkningar. När det gäller tillsynen menar ju dock kommittén att denna måste göras effektivare. Bland annat ska TSM kunna kalla personerna i fråga till förhör. Detta medför naturligtvis en administrativ apparat och ett ganska betydande besvär för den enskilde som är berörd. Enligt kommitténs mening är dessa effekter dock nödvändiga för att regleringen ska kunna fungera tillfredsställande och inte större än att de kan accepteras.

Också i övrigt har regeringens direktiv (1984:5) beaktats.

15 ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

I och med att den nya lagen träder i kraft bör bestämmelserna om näringsförbud i konkurslagen, 199 b-j §§ samt 212 § 2 st., upphöra att gälla. När ett mål om näringsförbud prövas efter ikraftträdandet ska då i princip de nya bestämmelserna tillämpas. Men vad bör gälla om talan väckts före de nya reglernas ikraftträdande? Och vilka regler bör tillämpas om talan visserligen väckts efter ikraftträdandet men alla åsidosättanden som åberopas hänför sig till tiden dessförinnan?

Av betydelse är här i vad mån de nya reglerna innebär en skärpning i jämförelse med gällande rätt. Föreskriften i 2 kap. 10 § 1 st. regeringsformen måste beaktas. Där stadgas: "Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott." Näringsförbud är visserligen formellt sett inte att anse som vare sig straff eller särskild rättsverkan av brott. Påföljden är ändå av sådan art att de principer som grundlagsregeln ger uttryck för bör följas.

De föreslagna bestämmelserna innebär en utvidgning av näringsförbudet i två väsentliga hänseenden. Dels blir det inte nödvändigt för näringsförbud att konkurs förekommit, dels utsträcks verkan av förbudet på så sätt att det blir förbjudet att ta anställning hos en närstående. På grund av dessa utvidgningar bör de gamla reglerna gälla i mål vari talan väckts före ikraftträdandet. Inte heller om talan väckts härefter bör näringsförbud kunna utdelas enligt de nya bestämmelserna, om alla åsidosättanden som åberopas inträffat före reglernas ikraftträdande. Om detta var möjligt skulle lagen verka retroaktivt på ett oacceptabelt sätt och strida mot principerna i 2 kap. 10 § 1 st. regeringsformen.

För att näringsförbud ska få meddelas enligt de nya reglerna bör det enligt kommitténs mening krävas, att det efter lagens ikraftträdande inträffat sådana grova åsidosättanden som sägs i lagens första paragraf. Om så är fallet bör man sedan vid den samlade prövningen kunna beakta även sådana oegentligheter som förekommit före ikraftträdandet. Att man inte bör bortse från dessa följer av de överväganden som kommittén gjort

angående preskription och rättskraft (se avsnitt 11.4). En möjlighet att beakta gamla oegentligheter kan inte sägas stå i strid med grundlagen eller på annat sätt innebära en otillbörlig retroaktivitet. Det går ju redan i dag att meddela näringsförbud, och det finns ingen tidsgräns för vilka åsidosättanden som får beaktas. Visserligen måste de ha inträffat i samband med någon rörelse som slutat i konkurs, men när det gäller frågan om retroaktivitet är denna inskränkning oväsentlig. Någon principiell förändring sker alltså inte när det gäller möjligheten att ta hänsyn till gamla åsidosättanden. Däremot sker den skärpningen att grova åsidosättanden måste ha förekommit efter ikraftträdandet. Något sådant krav ställdes inte vid införandet av de nu gällande reglerna. Det krävs enligt dessa regler bara att en konkurs inträffat efter ikraftträdandet. Oegentligheterna kan i och för sig ligga i tiden ganska långt dessförinnan. Viss tvekan kan råda om detta verkligen kan anses stå i överensstämmelse med ändamålen bakom det ovan citerade grundlagsstadgandet.

Om inga oegentligheter inträffat efter ikraftträdandet, ska man alltså inte kunna ålägga näringsförbud enligt den nya lagen. Om de gamla bestämmelserna helt skulle upphöra att gälla i och med ikraftträdandet av de nya, skulle det uppstå ett glapp, så att vissa personer som väl förtjänat ett näringsförbud inte skulle kunna åläggas ett sådant. Det bör därför föreskrivas, att de gamla bestämmelserna får tillämpas under en övergångstid, dels om talan väckts innan de nya reglerna trätt i kraft, dels när förbud inte kan meddelas enligt den nya lagen. Övergångstiden bör inte göras alltför lång, eftersom man bör inskränka den tid under vilken de båda regelsystemen tillämpas vid sidan av varandra. Enligt kommittén är ett år en lämplig tid i de fall talan inte väckts före ikraftträdandet. Åklagaren måste alltså väcka talan om näringsförbud enligt de äldre bestämmelserna innan ett år gått från det att dessa upphävts. I vissa fall kan detta naturligtvis betyda att utredningen måste påskyndas.

Det som nu sagts bör även gälla tillfälliga förbud. Det blir alltså under det föreslagna övergångsåret möjligt att meddela tillfälligt förbud med tillämpning av de gamla bestämmelserna, även om talan väckts efter det att dessa trätt i kraft.

Om förbud meddelats enligt de äldre reglerna bör sedan även i övrigt dessa regler tillämpas på förbudet. Detta innebär framför allt den väsentliga skillnaden jämfört med de nya reglerna att det inte kommer att gälla något förbud mot att vara anställd hos en närstående. Om ett

gammalt näringsförbud överträds efter ikraftträdandet bör dock ansvarsregeln i 14 § lagen om näringsförbud tillämpas. Detta har ingen annan betydelse än att man slipper behålla den gamla straffregeln. När det gäller brottsförutsättningarna ska naturligtvis de gamla reglerna gälla, eftersom det är bestämmelserna om verkan av förbud som beskriver gränserna för brott.

Under en övergångstid kommer det att gälla näringsförbud av två delvis olika slag. Den som ålagts förbud enligt de nya bestämmelserna är förbjuden att vara anställd hos en närstående. För den som fått ett förbud enligt äldre bestämmelser gäller inte någon sådan inskränkning. I näringsförbudsregistret bör denna skillnad komma till uttryck på lämpligt sätt.

IV SPECIALMOTIVERING

Förslaget till lag om näringsförbud

1 §
Näringsförbud får, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas enskild näringsidkare som grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare.

Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan näringsidkaren dömts för brott i näringsverksamhet.

Förbud skall åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år.

I lagens första paragraf anges under vilka förutsättningar en person får åläggas näringsförbud. Sådant förbud kan enligt denna paragraf bara drabba den som handlat i egenskap av enskild näringsidkare. I 2 § görs dock reglerna tillämpliga på vissa personer som i detta sammanhang bör jämställas med enskilda näringsidkare. Endast fysiska personer kan åläggas förbud.

I paragrafen anges också för hur lång tid näringsförbud får åläggas. Det ska alltid anges en bestämd tid, lägst tre och högst fem år.

För näringsförbud krävs enligt första stycket att vederbörande grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare. Därjämte fordras att domstolen bedömer näringsförbud "påkallat från allmän synpunkt". I andra stycket anges några omständigheter som särskilt ska beaktas vid denna prövning.

Bestämmelserna bygger på den grundläggande inställningen att näringsförbud är en mycket ingripande sanktion, som ska tillgripas mot personer som uppträtt på ett kvalificerat illojalt sätt. Framför allt inriktas regleringen på de näringsidkare som på ett flagrant och utstuderat sätt utnyttjat näringsfriheten för att genom brott och andra oegentligheter skaffa sig personliga ekonomiska fördelar, på rörelseidkare som förhåller sig likgiltiga inför de normer som gäller för näringsverksamhet och på personer som genom allvarlig brottslighet åsamkar det allmänna, andra borgenärer, konkurrenter,

arbetstagare, avtalskontrahenter och andra betydande skador.

Vid sin prövning av om näringsförbud bör åläggas ska domstolen alltså dels bedöma om de oegentligheter som förekommit innebär att näringsidkarens åligganden grovt åsidosatts dels göra en samlad bedömning av om förbud är påkallat från allmän synpunkt. Den senare prövningen torde i regel bli den besvärligaste. Domstolen måste där söka skaffa sig en samlad bild av vederbörandes näringsverksamhet. För att näringsförbud ska anses befogat måste denna samlade bild vara mörk. Om de oegentligheter som förekommit - om än grova - framstår som helt enstaka i en annars seriöst bedriven verksamhet bör således näringsförbud ofta kunna underlåtas. Annorlunda bör bedömningen bli om missförhållandena fortsätter sedan de upptäckts och beivrats.

Vid sin bedömning måste domstolen beakta att näringsförbud ofta drabbar den enskilde hårt och att det inte bör åläggas utan att ett starkt uttalat behov föreligger. Domstolen bör ha syftena med näringsförbudsinstitutet för ögonen. Meningen är således främst att förbudet ska undanröja en "skadehärd" i näringslivet. Det blir därför ofta nödvändigt att försöka bedöma hurdan vederbörandes prognos är. Hur stora är riskerna för att han fortsätter att åsidosätta sina skyldigheter i samband med näringsverksamhet? Normalt torde en sådan risk få anses framgå redan av hans gärningar som sådana. I undantagsfall kan dock av omständigheterna framgå att det saknas anledning att anta att fortsatta missförhållanden sker. Så kan t.ex. vara fallet om näringsidkaren redan innan hans åsidosättanden upptäcktes hade bättrat sig. Det förhållandet att han gjort bättring efter upptäckt, sedan hotet om näringsförbud blivit aktuellt, bör dock i princip inte i och för sig medföra att hans läge vid förbudsprövningen förbättras.

En dålig prognos är inte någon förutsättning för näringsförbud. Den som i avsevärd grad nonchalerar de normer som gäller för verksamheten måste anses ha förverkat det förtroende som den fria etableringsrätten innebär, dvs. han har missbrukat näringsfriheten. Han bör förbjudas att vara näringsidkare för någon tid, även om prognosen i det enskilda fallet framstår som god.

Genom kravet i första stycket på att vederbörande ska ha "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" anges en ram för vilka personer som kan komma i fråga för näringsförbud. Misskötseln ska ha varit grov.

Avsikten med detta krav är att näringsförbud alltid ska förutsätta ett betydande mått av illojalitet. Förbud ska inte åläggas efter en fri prövning av vederbörandes lämplighet eller olämplighet som näringsidkare. Enbart sådana personer som genom sina åsidosättanden visat en kvalificerat illojal inställning ska drabbas. Att man är oskicklig, okunnig och "saknar sinne för affärer" ska inte i sig kunna leda till att man åläggs näringsförbud.

Att en person upprepade gånger misslyckats som affärsman och åsamkat kreditgivare stora förluster ska således inte i sig räcka för näringsförbud. En annan sak är att den som upprepade gånger försatts i konkurs ofta i praktiken också gjort sig skyldig till allvarliga åsidosättanden. Även om upprepade konkurser inte i kommitténs förslag nämns som ett särfall för förbud torde det därför ofta finnas anledning att överväga förbud just beträffande de personer som varit inblandade i flera konkurser.

Allvarlig ekonomisk brottslighet i verksamheten innebär ett grovt åsidosättande av vad som ålegat näringsidkaren. En brottslighet som föranleder frihetsberövande påföljd bör så gott som undantagslöst bedömas som ett så kvalificerat åsidosättande. Även brottslighet som traditionellt uppfattats som något mindre allvarlig - exempelvis vissa bokföringsbrott och uppbördsbrott - bör kvalificeras som ett grovt åsidosättande, om den upprepats under lång tid eller vid ett flertal tillfällen.

För att ett förfarande i detta sammanhang ska vara att bedöma som grovt är det dock inte nödvändigt att det är brottsligt. Det blir antagligen i praktiken mycket ovanligt att en person åläggs näringsförbud utan att också ha gjort sig skyldig till brott, men det finns i och för sig inget hinder häremot. Det bör dock här noteras, att det inte är tillräckligt för näringsförbud med ett grovt åsidosättande. Det fordras dessutom att näringsförbud är "påkallat från allmän synpunkt". Detta rekvisit behandlas längre fram.

I vilka konkreta fall kan då åsidosättandena böra bedömas som grova, trots att inget brott förekommit? Om en näringsidkare exempelvis systematiskt nonchalerar klara civilrättsliga anspråk eller myndigheters föreläggganden eller förbud, bör hans beteende kunna karakteriseras som ett grovt åsidosättande, även om det inte är brottsligt. Detsamma kan gälla vid uppenbar likgiltighet för vad kollektivavtal föreskriver och för arbetsrättsliga förpliktelser i övrigt. Underlåtenhet

att fullgöra betalningsförpliktelser kan innebära ett grovt åsidosättande i uppenbara missbruksfall. En sådan bedömning kan ofta aktualiseras vid systematiska försummelser avseende betalning av skatter och avgifter till det allmänna (som är straffria i stor utsträckning, jfr dock BRÅ PM 1983:6). I detta fall skaffar sig gäldenären tvångskrediter, dvs. krediter som uppkommer utan att borgenären - staten - har någon möjlighet att göra något åt det. Systematiska sådana betalningsförsummelser kan av denna anledning böra bedömas som svårare än betalningsdröjsmål avseende övriga skulder. Betalningsförsummelser som framtvingas av en dålig ekonomi innebär inte något sådant grovt åsidosättande som här avses, även om det rör sig om betydande belopp. Till sist bör återigen framhållas, att det för näringsförbud inte är en tillräcklig betingelse att åsidosättandet är grovt. Nedan anges ett par fall där näringsförbud dessutom kan anses "påkallat från allmän synpunkt" trots att inget brott förekommit.

Om ett flertal oegentligheter förekommit, vilka var för sig inte är grova, kan en samlad bedömning leda till att grovt åsidosättande anses ha förekommit. Detta kan gälla även om oegentligheterna inträffat med viss tid emellan. Ju mer utspridda de ligger i tiden desto mindre anledning finns det dock att beakta dem tillsammans. Att ett visst brott blivit föremål för lagföring innebär i sig inget hinder mot att beakta det vid en samlad värdering tillsammans med senare inträffade missförhållanden.

Den prövning som domstolarna här har att göra är således en annan än den som görs när fråga är om huruvida ett brott vid en straffrättslig bedömning ska anses grovt. Prövningen bör snarast vara näringsrättsligt inriktad i den meningen att utgångspunkten bör vara de väsentliga krav som man ställer på en näringsidkare, oavsett om dessa krav är straffsanktionerade eller ej. Alla förekommande missförhållanden av den karaktären kan beaktas vid prövningen av om vederbörande grovt åsidosatt vad som ålegat honom.

Enbart åsidosättanden av vad som ålegat vederbörande "som näringsidkare" får beaktas. Detta betyder att domstolen inte ska ta hänsyn till sådana eventuella olagligheter som näringsidkaren gör sig skyldig till men som saknar samband med hans roll som näringsidkare. Om denne till exempel döms för rattfylleri ska detta inte påverka bedömningen i näringsförbudsfrågan. Detta gäller även om näringsidkaren driver exempelvis en taxirörelse och brottet begås under en yrkesmässig körning. Att detta brott inte ska beaktas sammanhänger med att näringsförbudet verkar generellt och således i princip

utesluter vederbörande från all form av näringsverksamhet. Genom rattfylleribrottet har taxiföraren visserligen visat olämplighet när det gäller att köra taxi, men hans brott behöver inte säga något om hans allmänna lämplighet som näringsidkare. På samma sätt ska inte heller ett misshandelsbrott eller ett förmögenhetsbrott, som saknar samband med näringsverksamheten, påverka bedömningen i näringsförbudsfrågan.

Även i en del andra fall än det nämnda taxi-fallet kan ett brott begås i visst samband med näringsverksamheten men utan att näringsidkaren för den skull kan sägas ha åsidosatt "vad som ålegat honom som näringsidkare". Detta gäller exempelvis om näringsidkaren av någon anledning misshandlar en kund på sitt kontor eller i sin butik eller om han gömmer hälerigods i företagets lokaler utan att häleriet på något sätt har samband med hans ställning som näringsidkare. Inte heller förhållanden av denna art ska påverka bedömningen av om näringsförbud bör åläggas. Annorlunda förhåller det sig om brottet har ett naturligt samband med näringsverksamheten, exempelvis om en person som driver en affär för uppköp och försäljning av begagnade varor gör sig skyldig till häleri genom att köpa stulet gods. I detta fall har näringsidkaren utnyttjat sin verksamhet för att begå brott, och han måste därmed sägas ha åsidosatt "vad som ålegat honom som näringsidkare".

Bedömningen av om ett visst beteende strider mot vad som ålegat personen "som näringsidkare" beror således i viss mån på vilket slag av rörelse som vederbörande driver. I främsta rummet syftar dock lagtexten på sådana oegentligheter som kan förekomma i vilket slag av näringsverksamhet som helst men som typiskt sett begås just av näringsidkare. Som exempel härpå kan nämnas gäldenärsbrott, brott mot skattelagarna och mot valutabestämmelserna samt brott och andra oegentligheter som drabbar arbetstagare, konkurrenter och medkontrahenter.

Vilka enskilda personer är då över huvud taget att anse som näringsidkare? Regleringen äger bara tillämpning på denna kategori, inte på den som är anställd eller den vars verksamhet är att anse som hobbyverksamhet. I 2 § föreskrivs, att vissa personer - t.ex. en del företrädare för juridiska personer - ska anses jämställda med enskilda näringsidkare, varför reglerna ska tillämpas på dem. Vid tillämpningen av näringsförbudsbestämmelserna måste ändå näringsidkarbegreppet avgränsas i vissa hänseenden.

Den vedertagna definitionen på begreppet näringsidkare är "den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art". Sådan verksamhet kallas näringsverksamhet. Termerna näringsidkare och näringsverksamhet betraktas alltså som helt parallella. Den som driver näringsverksamhet är alltid att anse som näringsidkare, och den verksamhet som han driver är alltid näringsverksamhet.

För den närmare gränsdragningen är emellertid det nu sagda otillräckligt.

Hur drar man då gränsen mellan näringsidkare och arbetstagare? Kommittén har behandlat frågan i avsnitt 9.2.2 i allmänmotiveringen. Avgörande är i princip hur självständigt personen i fråga agerar. För gränsdragningen får tillämpas i huvudsak de principer som gäller i arbetsrättsliga och socialrättsliga sammanhang. Härvid brukar anknytas till vissa konkreta omständigheter, vilka anses ha relevans i sammanhanget. Dessa återges ovan på s. 211 f, vartill hänvisas. Den arbets- och socialrättsliga avgränsningen kan dock inte alltid tillämpas. Domstolen måste ha ändamålen med näringsförbudsbestämmelserna för ögonen och fästa stor vikt vid dessa. I gränsfall bör domstolen beakta i vad mån verksamheten varit av så självständigt slag att personen i fråga haft samma möjligheter som näringsidkare i övrigt att åsidosätta de regler som hör samman med drivande av näringsverksamhet. Är detta fallet bör vederbörande normalt vara att anse som näringsidkare.

Oftast kommer de åsidosättanden som personen gjort sig skyldig till att tala för sig själva, varför gränsdragningsproblemen i praktiken torde bli ganska begränsade.

På s. 214 f har kommittén i två konkreta exempel preciserat sin syn på gränsdragningen mellan näringsidkare och arbetstagare i näringsförbudssammanhang.

För att en person ska anses vara näringsidkare måste vidare hans verksamhet vara av ett visst omfång och en viss varaktighet. Dessa krav behandlas i allmänmotiveringen i avsnitt 9.2.3. Här kan anknytas till den avgränsning som brukar användas vid fastställande av om bokföringsskyldighet föreligger. Detta betyder i praktiken att verksamheten måste ske efter en viss plan, oavsett om den är avsedd att räcka längre eller kortare tid. Vidare ska den gå ut på en serie affärshändelser och inte bara avse någon enstaka affär.

För att en person ska anses som näringsidkare är det inte nödvändigt att hans syfte med verksamheten är att erhålla en vinst av denna. Se avsnitt 9.2.3, s. 216 f.

En komplicerad fråga gällande avgränsningen av näringsidkarbegreppet är slutligen vem eller vilka av flera personer i ett företag som ska anses som näringsidkare. Också denna fråga behandlas i avsnitt 9.2.3 ovan (se s. 217 ff).

Det ska först noteras, att företrädare för juridiska personer inte är att anse som näringsidkare. I stället är det den juridiska personen som sådan som anses vara näringsidkare. Företrädarna kan dock vara att betrakta som jämställda med näringsidkare enligt 2 §.

En enskild person kan alltså vara näringsidkare i egentlig mening endast om han driver rörelsen i form av en s.k. enskild firma. Vad som utåt framstår som en enskild firma kan dock många gånger i realiteten vara ett handelsbolag. I princip är det då, som nyss sagts, bolaget som är näringsidkare. Bland annat för att eliminera de svårigheter som finns att avgöra om ett bolag föreligger eller inte har i 2 § 2 st. intagits en regel, enligt vilken den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma alltid ska anses som näringsidkare. Om "den enskilda firman" då i själva verket är ett handelsbolag spelar ingen roll. Den utåt sett ansvarige anses ändå vara näringsidkare.

Den nu nämnda regeln gäller även om den utåt ansvarige inte har något i övrigt med verksamheten att göra. Härigenom ryms även bulvaner under näringsidkarbegreppet. En annan sak är att bulvankonstruktionen i sig inte är tillräcklig för att föranleda näringsförbud för bulvanen. Genom att den nämnda regeln gör bestämmelserna tillämpliga på alla som uppträder som näringsidkare undviker man dock vissa bevissvårigheter, som annars kunde bli betydande.

Förutom att den utåt ansvarige alltid faller under bestämmelserna, bör den som har ägarintresse i enskild näringsverksamhet alltid anses som näringsidkare. Med ägarintresse avses då att vederbörande "äger rörelsen" i den meningen att han har den primära rätten till eventuell vinst i verksamheten. Han har också skyldighet att svara för eventuell förlust.

Det sagda betyder att flera personer kan anses som näringsidkare i ett och samma företag. Ett konkret exempel härpå finns angivet på s. 219. Huruvida det i

själva verket är fråga om ett handelsbolag saknar betydelse, eftersom handelsbolagsmän faller under regleringen enligt 2 §.

Den som föreståt en enskild firma och praktiskt sett fattar de flesta besluten i rörelsen är, i enlighet med vad som ovan sagts, inte bara på grund härav att anse som näringsidkare. Att han ibland kan vara jämställd med näringsidkare, och därför underkastad regleringen, framgår av motiven till 2 §.

Om domstolen finner att vederbörande grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare, har den att pröva om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Vid denna prövning är omfattningen av oegentligheterna givetvis av största betydelse liksom hur allvarliga dessa är. Härigenom kommer prövningen av om förbud är påkallat att i viss utsträckning flyta samman med bedömningen av om personen gjort sig skyldig till grovt åsidosättande. I prövningen av om förbud är påkallat bör dock ligga en bredare bedömning, varvid bl.a. även omständigheter som talar till näringsidkarens förmån ska läggas med i vågskålen.

Näringsförbud ska alltså vara påkallat "från allmän synpunkt". Avsikten är att med detta krav betona de ovan nämnda rättspolitiska syftena bakom regleringen. Näringsförbudet är således främst avsett att hindra vissa personer från att fortsätta med en verksamhet som orsakar stora skador för samhället, borgenärer, konkurrenter och andra. Näringsförbudet ska undanröja en skadehärd. Det ska också tillgodose ett krav, som kan antas vara allmänt omfattat, att den som ideligen nonchalerar spelreglerna för näringsverksamhet inte ska få fortsätta som företagare. Förbud ska vara motiverat från allmän synpunkt; det kan givetvis inte räcka att det från någon enskilds synpunkt möjligen skulle kunna framstå som påkallat. Vid prövningen bör domstolen försöka göra en helhetsbedömning av vederbörandes verksamhet. Från allmän synpunkt sett måste näringsförbud bedömas som mindre påkallat om personen i fråga under lång tid bedrivit en seriös rörelse och därefter spårat ur, än om han inte ägnat sig åt annat än oseriös verksamhet. Det ska också beaktas i vad mån det finns andra tillgängliga medel att komma till rätta med näringsidkaren. Näringsförbud är en drastisk åtgärd. Först om näringsidkaren visat sig mer eller mindre immun mot andra sanktioner och påtryckningsmedel bör näringsförbud tillgripas. Att näringsidkaren visat okunnighet och "bristande affärssinne" bör inte läggas honom till last i detta sammanhang.

I andra stycket anges några omständigheter som bör tilläggas särskild betydelse. Det sägs att domstolen särskilt ska beakta om förfarandet skett systematiskt, om det medfört betydande skada och om missförhållandena fortsatt även efter det att vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. Tanken med att ange den senare omständigheten är att vederbörande bort ta varning av domen. De nämnda omständigheterna är, som redan framgår av lagtextens lydelse, inte några rekvisit i egentlig mening. De är att uppfatta som riktlinjer för domstolarnas prövning. Avsikten är att låta de ovannämnda syftena med regleringen komma till uttryck i lagtexten och att härigenom styra rättstillämpningen i önskvärd riktning. Meningen är ju att förbud ska träffa just de personer som orsakar stor skada och som uppvisar nonchalans och likgiltighet inför gällande normer.

Det ska alltså särskilt beaktas om missbruket skett systematiskt. Häri ligger dels ett krav på upprepning, dels ett krav på viss beräkning. Den näringsidkare som under en tid underlåtit att sköta sin bokföring i syfte att undanhålla vissa inkomster från beskattning bör således ligga sämre till än den som gjort sig skyldig till motsvarande brott huvudsakligen på grund av okunnighet eller slarv. Den som under en längre tid inte betalar in några skatter eller avgifter med den beräkningen att själv få vinning ska på samma sätt bedömas hårdare än den som befinner sig i ett trängt ekonomiskt läge och därför bara kan betala vid enstaka tillfällen. Den som med beräkning sätter sitt företag på obestånd och sedan förvärrar det genom en rad icke bokförda uttag bör ha svårare att undgå näringsförbud än den som inför en oundviklig konkurs gör ett större uttag för privat bruk.

Det bör återigen anmärkas att det här inte är fråga om något rekvisit i egentlig mening. Det är därför inte nödvändigt att här bestämt avgränsa när ett missbruk ska anses ha skett systematiskt. Det är inte heller nödvändigt att domstolen intar en bestämd ståndpunkt till frågan om missbruket ska anses ha skett systematiskt eller inte. Således är det inte heller nödvändigt att det här görs någon regelrätt uppsåtsbedömning. Det är dock klart, som redan sagts, att det måste ligga ett mått av beräkning i förfarandet för att man ska ha anledning att beakta det särskilt i enlighet med vad ovan sagts.

Vidare ska särskild hänsyn tas till om åsidosättandena medfört betydande skada. I första hand syftas här på de avsevärda ekonomiska skador som kan förorsakas sam-

hället, borgenärer, konkurrenter och avtalskontrahenter m.fl. Men även personskador och sakskador, som kan ha uppkommit på grund av exempelvis brisfälligt arbetarskydd eller miljöbrott, ska beaktas. Det är omöjligt att precisera någon gräns för vad som ska anses vara "betydande" skada. Bedömningen får överlämnas åt rättstillämpningen.

Om den skada som uppkommit inte kan anses betydande, bör näringsförbud sällan bli aktuellt. Å andra sidan torde en betydande skada sällan ensam vara en tillräcklig omständighet för att medföra näringsförbud. I regel bör krävas att åtminstone ytterligare någon av de särskilt nämnda omständigheterna är för handen.

Slutligen ska det särskilt beaktas om näringsidkaren tidigare fått någon varning i form av att han dömts för brott i näringsverksamhet. Har han trots en sådan dom fortsatt med sina oegentligheter, möter det mindre betänkligheter att ålägga honom förbud än om han lagförs för första gången. Den som ertappas med grova oegentligheter i sin verksamhet bör ofta få en chans till, om han inte tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. De åsidosättanden han gjort sig skyldig till kan emellertid tillsammans med övriga omständigheter bedömas som så graverande att det är befogat med näringsförbud utan föregående varning.

Domstolen måste i varje enskilt fall bedöma vilken betydelse som bör tilläggas en tidigare dom och i vad mån näringsidkaren bort ta varning av denna. Givetvis är det av betydelse hur långt tillbaka i tiden domen i fråga ligger. Vidare får det anses särskilt graverande om näringsidkaren fortsatt med precis samma typ av oegentligheter som domen avsåg. Om vederbörande dömts flera gånger men ändå fortsatt att åsidosätta förpliktelserna, får han normalt anses kvalificerad för förbud. Likaså bör den få svårt att undgå förbud som tidigare varit ålagd näringsförbud och ertappas med nya allvarliga åsidosättanden.

Det bör nämnas att man ibland kan anse att vederbörande bort ta varning av någon annan myndighetsåtgärd, exempelvis vissa skattemålsdomar eller förbud utfärdade av miljövårdsmyndigheter. Givetvis bör en sådan myndighetsåtgärd kunna beaktas vid den samlade bedömningen i ett enskilt fall.

För undvikande av missförstånd ska anmärkas, att det inte är nödvändigt för näringsförbud att alla de särskilt angivna omständigheterna är för handen. Formellt sett är det inte ens nödvändigt att någon föreligger.

Endast i mycket sällsynta undantagsfall torde det emellertid då kunna bli aktuellt med näringsförbud. Samtidigt är det ingen självklarhet att näringsförbud ska åläggas även om samtliga tre särskilt nämnda omständigheter föreligger. I ett sådant fall ligger dock förbud mycket nära till hands.

I lagtexten binds de tre omständigheterna samman med ordet "och", inte med ordet "eller". Avsikten härmed är att det klart ska framgå att alla tre omständigheterna ska beaktas och att man alltså inte för att ålägga näringsförbud ska nöja sig med att konstatera att en av dem är för handen.

Även om det angetts vissa omständigheter att särskilt beakta, måste hänsyn givetvis tas också till annat. Av vikt är således bl.a. om vederbörande skaffat - eller sökt skaffa - sig eller sin familj betydande vinning genom sitt förfarande och om åsidosättandena pågått länge. Hänsyn bör också tas till hur verksamheten i övrigt bedrivits. Även sådana omständigheter som tjänar till att skapa en positiv bild av vederbörande ska beaktas. En person som under lång tid idkat näring på ett klanderfritt sätt bör i allmänhet slippa näringsförbud, även om han gjort sig skyldig till ett grovt brott i näringsverksamheten.

Om konkurs förekommit bör inte i sig tillmätas någon betydelse. Huruvida insolvens i ett enskilt fall lett till konkurs eller inte kan bero på tillfälligheter. Följaktligen bör det i princip inte heller ha någon betydelse hur många konkurser som förekommit. Emellertid blottar konkurser ofta allvarliga oegentligheter, och givetvis ska de åsidosättanden som förekommit i samband med konkursen beaktas. I praktiken torde man få räkna med att det ofta är just de personer som upprepade gånger förekommer i samband med konkurs som är kvalificerade för näringsförbud.

Det har tidigare sagts att näringsförbud kan åläggas även en person som inte gjort sig skyldig till något brottsligt. Det måste emellertid i sådana fall röra sig om mycket allvarliga åsidosättanden av väsentliga förpliktelser för att näringsförbud ska kunna anses motiverat. För att förbud ska anses "påkallat från allmän synpunkt" bör det i dessa fall dessutom i princip erfordras, att det visat sig mycket svårt eller omöjligt att komma till rätta med näringsidkaren med de övriga medel som står till buds. Enligt kommitténs mening kan näringsförbud anses motiverat när det gäller en person som under lång tid nonchalerar sina skyldigheter att

deklarera och betala skatter och avgifter och som fortsätter med detta trots att myndigheterna använder sig av alla tillgängliga medel för att få honom att ta rättelse. Likaså kan näringsförbud undantagsvis anses påkallat vid systematiskt ådagalagd likgiltighet inför konsumenters eller arbetstagares rättigheter. Antag exempelvis att en person säljer odugliga produkter och utför undermåliga tjänster. Han fortsätter med detta trots att han upprepade gånger förlorar i allmänna reklamationsnämnden och trots vitesföreläggande från marknadsdomstolen. Han utnyttjar systematiskt vissa konsumenters bristande kunskaper och oförmåga att skaffa sig rättelse. Normalt reagerar marknaden i ett fall som detta och sätter förr eller senare stopp för vederbörande. Det kan dock finnas fall där personer genom att byta firma eller verksamhetsort kan fortsätta en verksamhet som den beskrivna under lång tid. I ett sådant fall bör det vara möjligt att inskrida med näringsförbud.

Frågan om näringsförbud ska åläggas kommer många gånger att utsätta domstolarna för avsevärda bedömningssvårigheter. Lagtexten är av relativt abstrakt karaktär, och specialmotiveringen ger i stora delar endast begränsad ledning för tillämpningen i konkreta fall. Eftersom domstolarnas tillämpning av gällande lagstiftning uppvisar en ganska splittrad bild, är det angeläget att här ytterligare söka precisera tankarna bakom den föreslagna regleringen i några exempel. Dessa anknyter till de ovan (avsnitt 4.9) refererade fallen, vilka valts ut som typfall. Här har dessa dock förenklats och renodlats något ytterligare. Exemplen kan naturligtvis inte på något sätt utgöra bindande anvisningar för rättstillämpningen, men de ger viss ledning när det gäller kommitténs uppfattning angående vilket ställningstagande som kan anses befogat i konkreta fall. Naturligtvis är i verkligheten inget fall det andra helt likt, och det kan finnas omständigheter i de enskilda fallen som bör leda till en annan bedömning än som anges i exemplen.

1. En näringsidkare har under ett flertal år försummat sin bokföringsplikt. - Detta torde inte i sig böra föranleda näringsförbud, även om det får anses röra sig om ett grovt åsidosättande. Om näringsidkaren döms för bokföringsbrott och därefter fortsätter att nonchalera sin skyldighet att föra bok, bör dock näringsförbud åläggas.

2. En person har gått i konkurs eller fått egna bolag försatta i konkurs fem gånger under de senaste tio åren. Han har då och då försummat sin skyldighet att

deklarera för inkomstskatt och mervärdeskatt liksom sin skyldighet att betala in skatter och avgifter till staten. Han har vid tre tillfällen i samband med konkurserna dömts för brott mot uppbördslagen, en av dessa gånger dessutom för bokföringsbrott. Nu väcks på nytt åtal för brott mot uppbördslagen. Samtidigt förs talan om näringsförbud. - Även om inte näringsidkaren agerat för att skaffa sig själv vinning och även om det rört sig om ganska blygsamma belopp, får här näringsförbud anses motiverat. Grunden för förbudet är främst de tre domarna och de upprepade åsidosättandena, som i huvudsak är av samma art. Konkurserna bör inte i sig ha någon betydelse för bedömningen. De framstår visserligen som naturligt förbundna med åsidosättandena, men även om - teoretiskt sett - inga konkurser förekommit hade näringsförbud varit motiverat.

3. En näringsidkare, som drivit näring i aktiebolagsform, har under en följd av år helt åsidosatt bolagens skyldighet att betala skatter och avgifter till staten. Flera av hans bolag har till följd härav försatts i konkurs. - Näringsförbud får normalt anses motiverat, eftersom det synes ha rört sig om ett systematiskt beteende under mycket lång tid. De upprepade konkurserna bör inte betraktas som i och för sig försvårande, även om de utgjort ett naturligt led i missförhållandena.

4. En företagare med ca 20 anställda fortsätter verksamheten i sitt aktiebolag under två till tre år trots att bolaget är insolvent. Han förvärrar härigenom bolagets ekonomiska ställning avsevärt och gör sig skyldig till vårdslöshet mot borgenärer. Han underlåter under denna tid att sända in redovisningshandlingar till patent- och registreringsverket. När bolaget går i konkurs är underskottet ca två miljoner kronor. - Även om skadorna här är stora bör näringsförbud inte komma i fråga i detta fall, om det inte kan visas att näringsidkaren planerat hela förfarandet för att skaffa sig eller sina närstående personlig vinning. Skulle han tidigare ha dömts för likartad brottslighet, kommer saken i ett annat läge. Det förhållandet att han efter konkursen men före målets avgörande kan ha hunnit komma i gång med ett nytt företag, som går bra och där flera personer är anställda, bör inte i sig få betydelse för näringsförbudsprövningen.

Till sist ska nämnas ett fall som är något annorlunda och som berörts tidigare.

5. En rörelseidkare tar inför en hotande konkurs ut alla medel - ca en halv miljon kronor - från företagets

bankkonton och ger sig iväg med pengarna till utlandet. I övrigt har han skött sig klanderfritt. - I detta fall är, enligt kommitténs uppfattning, näringsförbud inte någon adekvat sanktion.

I tredje stycket finns slutligen en regel om att förbud ska åläggas för viss tid, lägst tre och högst fem år. Det föreslås alltså att det - vid sidan av maximitiden fem år - införs en minimitid på tre år.

När domstolen bestämmer tiden för förbudet måste den beakta ändmålen med bestämmelserna. Det främsta syftet är, som tidigare sagts, att hindra en person som orsakat stora skador i sin näringsverksamhet att fortsätta med detta. Ett annat syfte är att förbudet ska fungera som en sista utväg att komma till rätta med sådana personer som helt nonchalerar reglerna för näringsverksamhet och som visat sig okänsliga för andra åtgärder såsom indrivning, vitesföreläggganden och straff.

För att näringsförbudet ska uppfylla de angivna syftena måste det gälla under en inte obetydlig tid. Maximitiden bör relativt ofta användas. Fastän syftet med förbudet i huvudsak är ett annat än straff, måste domstolen använda liknande kriterier vid bestämmande av förbudstid som vid straffmätning. Omfattningen av oegentligheterna får givetvis stor betydelse liksom den skada som samhället, kreditgivare och andra åsamkats. Av stor vikt är också vilken inställning näringsidkaren visat. Har han förhållit sig helt likgiltig till alla regler och inte visat minsta tendens att rätta in sig i ledet, är detta en omständighet som bör verka i skärpande riktning. Har han visat en något mindre omöjlig inställning kan förbudstiden - om näringsförbud över huvud taget är befogat - ibland sättas kortare. Har näringsidkaren tidigare varit ålagd förbud men vägrat att ta rättelse härav, är ett långvarigt näringsförbud befogat.

Om de oegentligheter som leder till näringsförbud är sådana att de också medför ett långvarigt fängelsestraff, bör normalt förbudet bestämmas till fem år. Det är inte bra om hela eller en mycket stor del av förbudstiden förflyter medan vederbörande är intagen i anstalt. Det får accepteras att detta ändå kan inträffa i undantagsfall.

Tiden för förbudet räknas från det att domen vinner laga kraft. Domstolen har dock möjlighet att förordna om omedelbart ikraftträdande enligt reglerna om tillfälligt förbud. Om sådant förbud löpt före domen, kan

rätten bestämma att det ska fortsätta att gälla i väntan på laga kraft. Om domstolen endast anger en bestämd startdag för förbudet, t.ex. dagen för domen, måste tiden för laga kraft avvaktas innan förbudet börjar gälla. För att förbudet ska gälla utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft krävs ett uttryckligt förordnande härom. Det är därför olämpligt att en startdag anges, om det inte samtidigt förordnas om tillfälligt förbud från och med den angivna dagen. Om rätten bestämmer en uttrycklig slutdag för förbudet - och alltså inte bara anger en viss tidsrymd - måste rätten samtidigt beakta att lagakraftvinnande ska avvaktas innan förbudet börjar gälla och att det därför är något osäkert hur långvarigt förbudet blir. Ett sådant sätt att bestämma förbudstiden är därför ofta olämpligt. Detta gäller dock inte om det samtidigt förordnas om tillfälligt förbud. I allmänmotiveringen, avsnitt 10.9, har utförligare diskuterats hur förbudstiden bör anges (se s. 316 f).

Om en dom på slutligt näringsförbud föregåtts av ett tillfälligt förbud måste det beaktas att den sammanlagda tiden för förbudet inte får överstiga fem år. Även för iakttagande av minimigränsen för förbudet, tre år, ska den tid räknas in under vilken tillfälligt förbud gällt.

Om näringsidkaren har en pågående näringsverksamhet, ska han enligt 5 § ha rätt att avveckla denna. Domstolen ska då bestämma vilken tid han ska få på sig för avvecklingen. I specialmotiveringen till 5 § diskuteras närmare vilka bedömningar som domstolen därvid ska göra.

Här ska också anmärkas, att den utmätta förbudstiden ibland kan förlängas, nämligen om förbudet överträds. Detta framgår av 14 § 2 st. i lagförslaget. I specialmotiveringen till denna regel diskuteras vilka avvägningar som bör göras när det bestäms hur långvarig förlängningen ska bli.

När näringsförbud åläggs uppstår frågan om förbudet ska beaktas vid straffmätningen, om vederbörande samtidigt ska dömas för brott. Någon schablonmässig nedsättning av straffet bör inte ske. Däremot ger allmänna grundsatser för påföljdsbestämning utrymme för ett beaktande av näringsförbud allt efter omständigheterna i det enskilda fallet. Se härom rättsfallet NJA 1983 s. 163. Står det klart att förbudet faktiskt innebär allvarliga svårigheter för den dömde, bör detta medföra att straffet sätts något lägre än som annars skulle ha blivit fallet.

2 §
Med enskild näringsidkare jämställs vid tillämpning av 1 § bolagsman i handelsbolag, styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening samt verkställande och vice verkställande direktör i aktiebolag. Detsamma gäller den som eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen även om den inte bedriver näringsverksamhet.

Den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma skall alltid anses som näringsidkare.

I denna paragraf anges vilka som ska anses jämställda med enskilda näringsidkare. Innebörden härav är i detta sammanhang att de uppräknade kategorierna faller under lagens tillämpning och alltså kan åläggas näringsförbud. Paragrafen har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 9.2.4.

I första stycket uppräknas till en början vissa kategorier som alltid faller under regleringen. Detta gäller sålunda bl.a. handelsbolagsmän. Det ska då observeras, att en del bolagsmän ska anses som näringsidkare på grund av regeln i andra stycket om "den som utåt framstår som ansvarig för enskild firma". Denna regel har kommenterats ovan på s. 395, där det även redogjorts för skälen för dess tillkomst. I praktiken saknar det betydelse om en handelsbolagsman faller under regleringen enligt första stycket eller enligt andra stycket, varför domstolen inte behöver gå in på någon prövning av detta.

Vidare tillämpas lagen om näringsförbud på alla styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar liksom suppleanter till dessa. Också alla verkställande och vice verkställande direktörer i aktiebolag träffas av regleringen och kan åläggas näringsförbud. Däremot gäller inte reglerna alla styrelseledamöter i handelsbolag eller i ideella föreningar eller stiftelser som driver rörelse. Inte heller träffar reglerna automatiskt dem som i ett handelsbolag eller en ekonomisk förening fått titeln verkställande direktör. Slutligen faller också firmatecknare utanför de kategorier som alltid ska jämställas med näringsidkare.

De senast nämnda personerna kan ändå träffas av reglerna som en följd av att de passar på beskrivningen

i styckets andra mening. Där sägs att den som "eljest faktiskt utövar ledningen av näringsverksamhet" ska jämställas med näringsidkare. Regeln har sin motsvarighet i konkurslagens gällande bestämmelser om näringsförbud. Här saknar det alltså betydelse om vederbörande formellt innehaft någon viss befattning eller inte. Det är de faktiska förhållandena som är avgörande. Avsikten är främst att träffa de personer som agerar i bakgrunden, ofta kanske genom bulvan.

En skillnad, jämfört med de i dag gällande reglerna, är att bestämmelsen talar om ledning av näringsverksamhet, inte om ledning av vissa juridiska personer. Härigenom fångas även den in som - utan att vara näringsidkare - i praktiken leder ett sådant företag som drivs som enskild firma. Genom ett tillägg omfattas även de som leder sådana juridiska personer som är bokföringsskyldiga även om de inte idkar någon näring. Härigenom har det inte skett någon inskränkning i de gällande bestämmelsernas tillämpningsområde.

Uttrycket "faktiskt utövar ledningen" ska förstås så, att den som i realiteten utövar bestämmanderätten i företaget ska träffas av reglerna. Det räcker således inte med att han har den formella bestämmanderätten, om han inte utövar denna i praktiken. Att han skulle kunna ta över ledningen när han så önskar är alltså inte nog för att jämställa honom med näringsidkare. Har han då och då utnyttjat möjligheten, exempelvis för att undandra medel för egen räkning inför en förestående konkurs, kan han dock sägas faktiskt ha utövat ledningen på ett sådant sätt att han ska jämställas med näringsidkare.

Aktieägare träffas således inte automatiskt av reglerna. I princip kan en person till och med vara ensamaktieägare utan att regleringen kommer att tillämpas på honom, något som i praktiken dock får antas vara ovanligt.

Vissa personer som enbart har en formell bestämmanderätt faller ändå under reglerna av den anledningen att de är att anse som näringsidkare enligt 1 § eller enligt 2 § 2 st. eller av den anledningen att de har någon av de befattningar som räknas upp i första meningen. Det är inte heller nödvändigt för att en person ska anses "faktiskt utöva ledningen" att han har någon formell beslutanderätt. Det avgörande är om han i praktiken sköter om företagets angelägenheter och är den som fattar beslut angående dessa.

Frågan om vem som "faktiskt utövar ledningen" torde i praktiken ha ganska liten betydelse när det gäller det här behandlade problemet, alltså frågan om vilka som över huvud taget omfattas av regleringen. I de allra flesta fall framgår det av de oegentligheter som vederbörande bär ansvaret för om han ska anses ha en sådan ställning att han kan åläggas näringsförbud. Den straffrättsliga ansvarsbedömningen blir alltså många gånger avgörande. (Angående denna, se allmänmotiveringen, s. 227 ff.) Frågor angående innebörden av uttrycket "faktiskt utövar ledningen" har då större praktisk betydelse vid tillämpning av 3 §, alltså när det gäller att avgöra om en person med näringsförbud överträder detta eller inte. Uttrycket diskuteras därför utförligare i specialmotiveringen till 3 §. Ett praktiskt exempel på den här behandlade frågan finns dock beskrivet i allmänmotiveringen, se s. 225.

Den relevanta tidpunkten i detta sammanhang är den tidpunkt då oegentligheterna inträffat. Det är alltså då som personen i fråga ska ha utövat ledningen, varit verkställande direktör etc., för att oegentligheterna över huvud taget ska kunna åberopas mot honom i en talan om näringsförbud. Den som tillträtt på sin post efter det att missförhållanden förekommit i rörelsen ska inte kunna drabbas av förbud på grund av dessa, inte heller den som hunnit lämna rörelsen innan de inträffat. Detta betyder också att näringsförbud inte ska kunna åläggas en person på grund av sådana brott som han gjort sig skyldig till medan han ännu var underlydande i rörelsen. Sådana brott (eller andra oegentligheter) ska över huvud taget inte beaktas vid prövningen. Det förhållandet att vederbörande hunnit lämna sin post när talan väcks saknar dock betydelse.

Andra stycket har redan nämnts, dels under 1 § (se s. 395), dels i genomgången ovan angående första stycket (s. 404).

Med att någon "utåt framstår som ansvarig" avses att vederbörande är registrerad som innehavare av rörelsen och i övrigt utåt uppträder som näringsidkare. När uttrycket "för en enskild firma" använts i lagtexten avses med detta att företaget ska uppträda som en s.k. enskild firma. Oftast är det då också i realiteten fråga om enskild näringsverksamhet, men många gånger rör det sig i praktiken om ett handelsbolag. Om företaget är en juridisk person och också uppträder som en sådan, är andra stycket inte tillämpligt.

3 §
Den som ålagts näringsförbud har inte rätt att idka näringsverksamhet eller att vara bolagsman i ett handelsbolag. Han får inte heller vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening, eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet, eller vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Inte heller får han eljest faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte idkar näring.

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

I 3 § beskrivs vilken innebörd ett näringsförbud har. Ytterligare regler härom finns i 4 och 5 §§, men huvudbestämmelsen återfinns i 3 §.

Regeln i första stycket är i princip parallell till bestämmelserna i 1 och 2 §§ i den meningen att de kategorier som kan åläggas förbud enligt 1 och 2 §§ är samma kategorier som omfattas av ett förbud enligt 3 §. Vissa avvikelser finns dock.

Den som har näringsförbud får först och främst inte "idka näringsverksamhet". Detta är detsamma som att han inte får uppträda som "näringsidkare". Innebörden av detta uttryck har diskuterats under 1 § (se s. 393 ff), vartill här hänvisas. Vidare hänvisas till genomgången i allmänmotiveringen, s. 251 ff.

Förbudet är alltså generellt i den meningen att det i princip avser all näringsverksamhet. Näringsförbud kan inte begränsas till att avse enbart viss bransch eller viss verksamhet. Däremot kan viss verksamhet undantas från det generella förbudet, se 10 §.

Vidare är det förbjudet att vara bolagsman i ett handelsbolag. Ett kommanditbolag är ett slags handelsbolag, och förbudet gäller därför även denna bolagstyp. Det är således förbjudet att vara komplementär. Däremot är det i princip inte förbjudet att vara kommanditdelägare, eftersom denne inte har en vanlig bolagsmans ställning. Skulle man emellertid i bolaget ha träffat avtal om att kommanditdelägare ska ha samma befogen-

heter som vanliga handelsbolagsmän, är denna ställning förbjuden för den som har näringsförbud.

Ibland kan det, som tidigare sagts, vara tveksamt om ett handelsbolag ska anses föreligga eller inte. Detta saknar emellertid praktisk betydelse i detta sammanhang, eftersom vederbörande bryter mot förbudet vare sig han är att anse som näringsidkare eller handelsbolagsman.

Det är också förbjudet för en person med näringsförbud att vara styrelseledamot eller suppleant för styrelseledamot i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening eller att vara verkställande eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag. Den som åläggs förbud är således skyldig att avveckla alla sådana engagemang som en följd av näringsförbudet. I 5 § stadgas, att avveckling får pågå under en begränsad tid utan hinder av näringsförbud.

Alla de nu nämnda kategorierna finns uppräknade också i 2 §. Härutöver gäller dock näringsförbudet ytterligare några befattningar. Den som ålagts förbud får sålunda inte heller vara styrelseledamot eller suppleant i ett handelsbolag eller i en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet. Risken har ansetts så stor att han i dessa positioner kan fortsätta att orsaka skada att de bör vara förbjudna för honom.

Det är enligt förslaget inte förbjudet för en person med näringsförbud att vara firmatecknare i juridisk person. Detta är en inskränkning i förbudet jämfört med gällande rätt.

När det gäller de uppräknade befattningarna torde rättstillämpningen inte stöta på några problem. Värre kan det bli att avgöra om en person "faktiskt utövar ledningen" av näringsverksamhet eller inte. Också detta är förbjudet enligt 3 § 1 st. Förbudet gäller oavsett företagsform, alltså oberoende av om verksamheten drivs i enskild firma, aktiebolag eller någon annan form.

Frågan om innebörden av uttrycket "faktiskt utöva ledningen" har behandlats i allmänmotiveringen, s. 257 ff. För att en person ska anses bryta mot sitt förbud ska han vara den som i realiteten bestämmer över verksamheten och avgör hur den ska drivas. Att han har en formell bestämmanderätt innebär inget brott så länge han inte utövar denna. Det är således inte i och för sig förbjudet för den som ålagts näringsförbud att äga aktier. Teoretiskt sett kan han till och med äga

samtliga aktier i ett bolag utan att göra sig skyldig till överträdelse av näringsförbudet. Så snart han utövar sitt ägarinflytande, även om det sker i mindre mån, måste han dock anses bryta mot förbudet. I praktiken torde därför ett så utbrett aktieägande nästan alltid innebära att överträdelse sker.

En person kan bryta mot ett honom ålagt näringsförbud, även om han inte har någon som helst formell beslutanderätt över verksamheten. Förestår han en näringsverksamhet, och fattar han på eget ansvar avgörande beslut angående företagets ledning, bryter han mot förbudet, även om han i och för sig är anställd. Annorlunda förhåller det sig om han hela tiden handlar på ägarens direktiv. Det är alltså tillåtet att förestå en verksamhet så länge man inte fattar självständiga beslut angående företagets ledning.

Den som har ansvaret för enbart en viss del av företagets verksamhet, exempelvis marknadsföringen eller redovisningen, kan inte anses utöva ledningen. Avgörande är här att vederbörande har någon över sig som i sista hand kan avgöra företagets agerande.

Det är alltså tillåtet för den som har näringsförbud att ha ett självständigt ansvar för en viss sektor av företagets verksamhet. Det är dock inte någon förutsättning för brott att han ensam leder företaget. Således är det inte tillåtet för honom att ens delta i företagets ledning, om deltagandet innebär att han delar det övergripande ansvaret med någon annan. Då har han ingen över sig i företaget utan kan använda sitt inflytande på ett sätt som näringsförbudet är tänkt att förhindra.

Vad som är förbjudet är alltså bara att handha ledningen. Att idka rådgivning till ett företag är således inte förbjudet för den som har näringsförbud. I vissa lägen kan rådgivningen dock bli så kraftfull att det i själva verket blir fråga om ledning. Gränsdragningsproblemen kan bli stora. I princip är dock det avgörande om den som ålagts näringsförbud bestämmer över verksamheten - själv eller tillsammans med någon annan. Här ska emellertid också observeras att det enligt 4 § är förbjudet för den som ålagts näringsförbud att ge kontinuerliga råd i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom.

Förbudet mot att utöva ledningen gäller inte bara näringsverksamhet. Liksom enligt gällande lag ska det enligt förslaget också vara förbjudet att leda en sådan juridisk person, som är bokföringspliktig även om den

inte driver näringsverksamhet. Detta utvidgade förbud gäller aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar (1 § bokföringslagen).

I allmänmotiveringen har på s. 263 f beskrivits några exempel till konkretisering av gränserna för näringsförbudet.

När det gäller överträdelse av näringsförbud är en viktig fråga vilka krav som ska ställas på den handlandes uppsåt. Detta problem har behandlats i avsnitt 13.2 i allmänmotiveringen och tas även upp i specialmotiveringen till 14 §.

Frågan om en person handlar i strid med ett honom ålagt näringsförbud eller inte medför många gånger svåra avgöranden såväl i rättsligt hänseende som i bevishänseende. Det kan exempelvis vara mycket svårt att avgöra om en person deltagit i ledningen av verksamheten eller bara haft ansvar för en avskild sektor, utan att ha något övergripande ansvar för rörelsen. Ofta kan domstolen få ledning av eventuella andra oegentligheter som förekommit i rörelsen. Har en person med näringsförbud varit inblandad i sådana oegentligheter, torde detta i sig ofta ge anledning anta att han också överträtt sitt näringsförbud.

I andra stycket sägs, att ett näringsförbud inte innebär något hinder mot att driva sådan verksamhet som är skyddad av grundlag. Utövning av exempelvis yttrandefriheten, mötesfriheten eller tryckfriheten hindras således inte av ett näringsförbud. Även den som ålagts ett sådant förbud får därmed driva exempelvis ett tryckeri, en butik för försäljning av tidningar och böcker eller en teater. Han får också arbeta som författare, trubadur etc. Grundlagsskyddet medför dock inte någon rätt att vara ställföreträdare för en juridisk person som driver verksamhet av ifrågavarande slag. I praktiken innebär därför undantaget i andra stycket en inskränkning i näringsförbudet endast såvitt avser enskild näringsverksamhet.

Det kan ibland uppstå svårigheter att avgöra om en viss verksamhet är skyddad av grundlag eller inte. Avgörande blir i varje enskilt fall en tolkning av grundlagen. Det finns ingen anledning att här diskutera frågor som rör denna tolkning. Givetvis åligger det domstolen att utan invändning beakta frågan om grundlagsskydd.

Om en person som åläggs näringsförbud ägnat sig åt sådan verksamhet som skyddas av grundlag, synes det lämpligt att rätten i domen anmärker, att verksamheten

i fråga inte omfattas av förbudet. Annars finns det en klar risk att detta inte uppmärksammas. Av anmärkningen måste dock framgå att verksamheten är undantagen endast i de delar den skyddas av grundlag. Innefattar en verksamhet försäljning av både tryckta skrifter och andra saker, är det således bara försäljningen av skrifter som är skyddad. Ibland kan det då finnas anledning att bevilja dispens (se 10 §) för återstående del av rörelsen. I princip ska då naturligtvis inte den grundlagsskyddade delen av verksamheten undantas genom dispens. Den är ju undantagen redan som följd av lagen. Det kan dock inte anses vara något fel om rätten i ett sådant fall för enkelhets skull meddelar ett dispensbeslut som avser hela verksamheten.

Enligt 5 § ska domstolen bestämma den tid inom vilken avveckling av pågående verksamhet ska ske. Någon sådan avvecklingstid ska självfallet inte bestämmas när det gäller grundlagsskyddad verksamhet.

> 4 §
> Den som ålagts näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har en sådan ställning att denne enligt 2 § skall jämställas med enskild näringsidkare.
>
> Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon.

I 4 § har intagits den bestämmelse som innebär den mest påtagliga utvidgningen av näringsförbudsreglerna jämfört med i dag. Enligt regeln i första stycket får den som ålagts näringsförbud över huvud taget inte vara anställd hos en person som är närstående till honom. Han får inte heller motta återkommande uppdrag av en närstående.

Genom detta "närståendeförbud" blir näringsförbudet mera än ett näringsförbud i egentlig mening. Den föreslagna utvidgningen är betingad av, att utdelade näringsförbud antas i stor omfattning överträdas just på det sättet att den som ålagts förbud fortsätter med sin verksamhet i skydd av en närstående. Förslaget är avsett att förbättra näringsförbudets effektivitet. Användningen av bulvaner försvåras avsevärt. Betydande möjligheter ska dock finnas att erhålla dispens från närståendeförbudet. Se härom 10 § nedan.

Förbudet omfattar sådan verksamhet som drivs av en närstående men också sådan verksamhet där en närstående har en ställning som gör att han ska anses jämställd med näringsidkare. Detta betyder att den som ålagts förbud inte får vara anställd exempelvis i ett aktiebolag där en närstående sitter i styrelsen eller i ett handelsbolag där en närstående är en av flera bolagsmän. Ibland kan ett sådan förbud framstå som orimligt, exempelvis om det rör sig om ett stort börsnoterat aktiebolag, där den näringsförbjudne inte skulle få det allra minsta att säga till om. Det har inte ansetts möjligt att direkt i lagen skilja ut sådana företag som kan undantas från närståendeförbudet. I fall som det nämnda bör dock dispens utan vidare beviljas. Ytterligare frågor om dispens behandlas i anslutning till 10 §.

Förbudet mot att ta emot "återkommande uppdrag" innebär, att den som ålagts näringsförbud inte kan fungera som konsult åt en närstående i dennes verksamhet. Han kan inte heller kontinuerligt fungera som exempelvis agent, reparatör eller revisor åt företaget. Att ge enstaka råd eller utföra någon enstaka tjänst är dock inte förbjudet. I begreppet "återkommande" ligger, att det ska röra sig om åtminstone två uppdrag men också att dessa måste upprepas utan alltför lång tid emellan.

Vid tillämpning av 4 § måste polis, åklagare och domstolar ha i åtanke, att regeln kommit till för att effektivisera och understödja det "egentliga" näringsförbudet i 3 § och att det i övrigt inte finns något skäl att förbjuda anställning och uppdrag hos närstående. Regeln måste tillämpas med förnuft. I de fall en anställning, fastän stridande mot 4 §, uppenbarligen inte kommit till för att dölja förbjuden verksamhet enligt 3 §, bör åtalsunderlåtelse kunna ske. Allmänt sett är det normalt bättre i ett fall som detta att uppmana vederbörande att söka dispens för anställningen, snarare än att se till att han blir fälld för överträdelse.

I andra stycket preciseras vilka som i detta sammanhang ska anses som "närstående". Kretsen är inskränkt till makar, sambor, föräldrar, barn och syskon. Härmed har närståendebegreppet fått ett mera begränsat innehåll i detta sammanhang än som annars är vanligt (se t.ex 29 a § konkurslagen och 36 kap. 3 § rättegångsbalken). Detta sammahänger dels med att bestämmelsen i sig är av ett sådant slag att den berörda kretsen inte får bli för omfattande, dels med att regeln är sanktionerad med straff. Genom att överträdelse av närståendeförbudet är

ett brott måste personkretsen vara begränsad och klart avskiljbar.

Det sist sagda betyder också att regeln får tolkas restriktivt. Som "barn" ska därför inte räknas fosterbarn eller styvbarn, däremot adoptivbarn som ju i övrigt helt jämställs med biologiska barn. Motsvarande gäller för betydelsen av "förälder". Som "syskon" bör räknas halvsyskon men inte styvsyskon. "Make" föranleder inga tolkningsproblem, något som emellertid kan vara fallet med "sambo". Detta uttryck får dock numera anses ha en ganska väl etablerad innebörd, som för övrigt kommit till uttryck i familjelagssakkunnigas förslag (SOU 1981:85) till ny äktenskapsbalk. Med sambor avses enligt detta förslag (19 kap. 1 §) "de som, utan att vara makar, har gemensamt hem och hushåll och samlever under äktenskapsliknande förhållanden". I den mån tveksamhet här uppstår vid tillämpningen, får en sådan tvekan i största utsträckning - eftersom frågan uppstår i brottmål - verka till den tilltalades förmån.

> 5 §
> Den som ålagts näringsförbud får under en begränsad avvecklingstid fortsätta sådan verksamhet eller inneha sådan befattning som är förbjuden för honom enligt 3 och 4 §§. Han får dock inte vidta andra åtgärder än sådana som är ett led i avveckling av verksamheten eller befattningen. Om inte domstolen bestämmer annat när förbudet åläggs, måste avvecklingen vara avslutad två veckor från det att förbudet börjat gälla.

I denna paragraf ges en regel angående avveckling av näringsidkarens verksamhet. Avveckling får enligt regeln ske utan hinder av näringsförbudet. Denna får dock inte pågå under hur lång tid som helst. Om inte annat sägs måste avvecklingen vara avslutad efter två veckor. Domstolen kan dock i samband med domen eller beslutet bestämma en annan tid.

Regeln om avveckling innebär ett undantag från bestämmelserna i 3 och 4 §§. Den som åläggs förbud kan alltså under en övergångstid ha kvar en sådan verksamhet eller en sådan befattning som i och för sig strider mot 3 och 4 §§. Han kan vara styrelseledamot i en juridisk person, han kan vara VD i ett aktiebolag och han kan idka verksamhet under egen firma. All hans verksamhet måste dock gå ut på att avveckla det förbjudna engagemanget. Detta betyder inte alltid att företaget som sådant

måste avvecklas. Det väsentliga är att den som ålagts förbud avslutar sin egen inblandning.

Hur ska då avvecklingen ske? Vilka åtgärder får vidtas av den som ålagts förbud, och hur lång tid ska han få på sig? Svaret på dessa frågor blir i hög grad beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om, vilken företagsform verksamheten drivs i och vilken befattning vederbörande haft.

Rör det sig om enskild näringsverksamhet kan näringsidkaren välja mellan att lägga ned rörelsen och att sälja den. Lägger han ned verksamheten måste han få möjlighet att sälja ut lager och övriga tillgångar, säga upp eventuella hyresavtal, anställningsavtal och andra avtal som löper samt ordna praktiska angelägenheter i övrigt. För detta torde ibland bara åtgå någon vecka, ibland ett par månader eller mera. Tiden beror givetvis på en rad omständigheter, bl.a. verksamhetens omfattning. Näringsidkaren kan inte kräva att få tid för en helt marknadsmässig avveckling. Inte heller kan han alltid ges rätt att fortsätta så länge hans anställda uppbär uppsägningslön eller så länge ett hyresavtal räcker. Eventuell utförsäljning måste ske snabbt. Vid fastställande av avvecklingstid bör beaktas, att det i princip ska vara fråga om en omedelbar avveckling. Vissa ekonomiska förluster får härvid accepteras liksom att tredje man kan komma att lida skada. Avvecklingstiden bör således inte beräknas för att medge att befintligt lager kan säljas över disk till normala priser. Det måste gå snabbare än så. En utförsäljning av lager och inventarier bör nästan aldrig behöva ta mer än en månad, förberedelsetid inräknad. Anser domstolen att två veckor är lagom, behöver den inte fastställa någon tid. Två veckor är ju då den tid som gäller enligt lagen.

Det nu sagda har alltså domstolen att beakta vid bestämmande av tid för avvecklingen. En annan sak är sedan vad näringsidkaren gör under avvecklingstiden. Hur aktiv ska han behöva vara? Ska han vara skyldig att avveckla ännu snabbare om det är möjligt? Nej, detta bör man inte kräva. Det möter alltför stora praktiska problem att avgöra om en pågående avveckling sker tillräckligt snabbt och aktivt eller inte. I stället bör man strikt hålla sig till den utsatta tiden. Det bör sedan vara näringsidkarens ensak hur snabbt han avvecklar inom ramen för denna tid. Är han inte klar när tiden går ut får han skylla sig själv. Tiden kan, enligt kommitténs förslag, inte förlängas, och några avvecklingsåtgärder efter tidens utgång är inte tillåtna.

Vissa åtgärder som har med rörelsen att göra kan komma att kvarstå, trots att avvecklingen i princip avslutats. Det kan t.ex. gälla inlämnande av deklaration för beskattning. Sådana begränsade åtgärder måste vara tillåtna trots att avvecklingstiden gått ut.

Näringsidkaren kan alltså inte bryta mot förbudet genom att avveckla för långsamt, så länge han bara håller sig inom den bestämda tiden. Däremot får han inte under avvecklingstiden vidta några andra åtgärder än sådana som är ett led i avvecklingen. TSM måste så gott det är möjligt kontrollera att näringsidkaren håller sig till denna begränsning. Myndigheten bör över huvud taget hålla sig orienterad om avvecklingens förlopp. Om det finns behov kan TSM kalla näringsidkaren till förhör för att ta reda på hur avvecklingen förlöper.

Vilka åtgärder är då att anse som "ett led i avvecklingen" och därför tillåtna under avvecklingstiden? I huvudsak avses åtgärder av typ utförsäljning, uppsägning av löpande avtal, slutuppgörelser med avtalskontrahenter o.dyl. I viss utsträckning måste det dock också vara tillåtet att fullfölja ingångna avtal för att undgå skadeståndsanspråk. Nyanskaffningar, upptagande av nya krediter, nya arbetsåtaganden, förlängningar av avtal och nyanställningar bör i princip inte vara tillåtna men kan ibland vara motiverade för att underlätta avvecklingen i övrigt.

Med hänsyn till den korta tid under vilken avveckling är tillåten finns det ingen anledning att i praxis dra gränsen alltför snävt eller att i tillsynen granska enskilda affärshändelser isolerat. Uttrycket "ett led i avvecklingen" bör ges en vidsträckt innebörd. Över huvud taget bör toleransnivån vara relativt hög under avvecklingstiden. När näringsidkarens åtgärder vid en samlad bedömning visar att hans förehavanden inte alls inriktats på avveckling, bör han emellertid dömas för överträdelse.

Den avveckling som måste ske torde i regel bli företagsekonomiskt olönsam, eftersom den i princip ska ske så snabbt som möjligt. Troligen blir konkurs ibland nödvändig.

Om näringsidkaren i stället säljer företaget, bör detta normalt gå snabbare än en nedläggning. Detta kan dock domstolen i regel inte beakta när den bestämmer tid för avveckling. Det är väl då ofta inte känt hur näringsidkaren kommer att avveckla. Tiden får bestämmas någor-

lunda generöst, så att det finns möjlighet att avveckla genom nedläggning.

Också en avveckling i form av en försäljning av rörelsen måste givetvis vara avslutad före den angivna tidens utgång. Köparen måste då helt ha tagit över verksamheten och säljaren lämnat densamma. Det är i och för sig tillåtet för honom att stanna kvar i rörelsen som anställd eller konsult. Gör han detta finns det dock ofta skäl att misstänka överträdelse av näringsförbudet. TSM har då anledning att syna förhållandena närmare. Om överlåtelsen sker till en person som är närstående till näringsidkaren får denne på grund av förbudet i 4 § inte stanna kvar som anställd eller konsult. Detta är för övrigt ett sådant fall då det inte heller kan bli aktuellt att medge dispens från närståendeförbudet.

Det sagda har huvudsakligen gällt avveckling av enskild näringsverksamhet. Det äger emellertid i stora delar tillämpning också i andra fall.

Om den som ålagts näringsförbud drivit sin verksamhet i handelsbolag tillsammans med en eller flera andra personer, liknar förhållandena kring avvecklingen dem som gäller när det rör sig om enskild näringsverksamhet. Särskilt är detta fallet om alla bolagsmän fått näringsförbud, så att bolaget av den anledningen måste upplösas. Det torde vara tämligen vanligt att alla bolagsmän åläggs förbud. Oftast har de nog deltagit i oegentligheterna tillsammans. Bolaget ska då likvideras. Verksamheten får säljas eller läggas ned. För bedömningar angående avvecklingen kan i detta fall helt hänvisas till det som sagts angående enskild verksamhet. Domstolen måste dock beakta att själva likvidationsförfarandet tar en viss tid och att bolagsmännen måste hinna avsluta detta. Avveckling av ett handelsbolag kan därför ta något längre tid än avveckling av enskild verksamhet.

Förhållandena blir något annorlunda om en av bolagsmännen får näringsförbud medan övriga klarar sig. Så blir ju fallet exempelvis om oegentligheterna förekommit i någon annan verksamhet än handelsbolagets, en verksamhet där övriga bolagsmän inte haft någon del. Den som fått näringsförbud måste ju då ändå avveckla sitt bolagsmannaskap. Detta kan ske genom att bolaget likvideras, genom att den näringsförbjudne bolagsmannen utesluts eller - om de övriga samtycker - genom att han överlåter sin andel till någon utomstående.

Om bolaget ska likvideras och verksamheten läggas ned tar detta naturligtvis en viss tid. Lagen om handelsbolag och enkla bolag föreskriver ingen tidsbegränsning för förfarandet, som enligt huvudregeln ska skötas av bolagsmännen gemensamt. Som sagts i allmänmotiveringen (s. 309) får ett näringsförbud emellertid anses ta över dessa likvidationsregler på så sätt att den som ålagts förbud aldrig får delta i avvecklingen efter utgången av den tid som domstolen bestämt. Skulle då likvidationsförfarandet inte vara avslutat, får övriga bolagsmän klara av resten själva. Den som fått näringsförbud måste dock ha rätt att skriva under skifteshandlingar o.dyl. Om nedläggningen av bolaget inte avslutats vid utgången av den fastställda tiden, får han ändå - trots att han då fortfarande kan anses som bolagsman - anses ha gjort vad på honom ankommer. Det bör således vara nog att likvidationsförfarandet kommit i gång.

När det gäller en handelsbolagsman som fått näringsförbud bör man alltså kräva, att denne före avvecklingstidens utgång antingen tillser att likvidation av bolaget kommer igång eller ordnar så att han utesluts som bolagsman eller överlåter sin andel med de övrigas medgivande. Om likvidation sker får han delta i förfarandet fram till utgången av den avvecklingstid han fått på sig av domstolen men inte därefter. Hans agerande i rörelsen måste gå ut på avveckling av bolagsmannaskapet. Deltar han på annat sätt i verksamheten, alltså i den normala driften, bryter han mot förbudet.

När domstolen bestämmer tiden för avveckling bör den, om det är oklart hur avveckling kommer att ske, tillåta tillräcklig tid för att en eventuell likvidation och nedläggning av verksamheten ska kunna ske. Dock får det röra sig om en förhållandevis snabb avveckling. Endast i undantagsfall bör tiden sättas längre än tre månader. Det kan inte undvikas att övriga bolagsmän i viss mån kan komma att drabbas ekonomiskt av ett näringsförbud som åläggs deras kompanjon. Kanske kan de undgå förluster genom att utesluta denne i stället för att lägga ned verksamheten. Om de väljer att likvidera är de i och för sig inte bundna av den avvecklingstid som domstolen bestämmer. Denna tidsbegränsning gäller bara för den som ålagts förbud.

Om den som ålagts näringsförbud innehar någon befattning i ett aktiebolag, som han enligt 3 § inte får ha, måste han lämna denna post före avvecklingstidens utgång. Hur avvecklingen går till i ett sådant fall beror i hög grad på hurdan hans roll i bolaget är.

Finns det andra personer i företagets ledning som kan fortsätta verksamheten, kan han ofta lämna sin befattning utan större komplikationer. Avvecklingstiden kan då göras ganska kort. Bolaget får utse en ny styrelseledamot eller en ny VD i hans ställe. Även om detta inte skett före avvecklingstidens utgång, kan den som drabbats av förbudet ändå ha gjort vad som ankommit på honom. Detta får han sägas ha gjort om han meddelat bolaget att han frånträder sin post och om han dessutom i praktiken lämnat sin verksamhet i bolaget.

I många fall drivs dock aktiebolag som enmansföretag. Detta synes hittills ha varit vanligt bland de personer som ålagts näringsförbud. Då kan ju vederbörande inte bara lämna över sin plats i bolaget till andra, utan avvecklingen måste ske på ungefär samma sätt som när det gäller en enskild firma. Verksamheten får alltså i regel säljas eller läggas ned. De överväganden som domstolen har att göra vid bestämmande av tid för avvecklingen blir då i stort sett desamma som när det gäller enskild verksamhet. I ett fall som detta måste försäljningen eller nedläggningen vara klar vid den fastställda avvecklingstidens utgång.

Det som sagts om aktiebolag torde i huvudsak kunna tillämpas i de fall verksamheten drivits i ekonomisk förening, stiftelse eller ideell förening.

Ibland har den som åläggs näringsförbud inte varit näringsidkare eller handelsbolagsman och inte heller haft någon formell befattning i någon juridisk person. Att han kunnat åläggas näringsförbud har då berott på att han ändå ansetts faktiskt utöva ledningen över näringsverksamhet. I ett sådant fall måste han inom avvecklingstiden avsluta denna inblandning i företaget. Huruvida så verkligen sker torde ofta bli svårt att konstatera. Stannar han kvar som anställd i samma företag, finns det mycket som talar för att han överträder sitt förbud, och det finns anledning för TSM och kanske polisen att närmare syna förhållandena.

Ibland kan det vara så att den som åläggs näringsförbud utövat ledningen över ett företag som formellt letts av en närstående till honom. Om denne närstående fortsätter att formellt svara för företaget är det ju på grund av förbudet i 4 § över huvud taget inte tillåtet för den som ålagts förbud att stanna i företaget.

Även om vederbörande inte lett ett företag som företrädes av en närstående, utan bara varit anställd eller haft ett uppdrag där, är han skyldig att lämna företaget som en följd av näringsförbudet. Han får då söka

sig en annan anställning. Också i detta fall ska domstolen fastställa en avvecklingstid. Tänkbart är dock att han kan få dispens för anställningen i ett fall som detta, om inga av oegentligheterna hänför sig till företaget i fråga och om det inte finns anledning anta att han är den som faktiskt leder företaget.

Den som får näringsförbud är ofta registrerad på flera håll som företrädare för företaget, t.ex. i skatteregistren, i riksförsäkringsverkets arbetsgivarregister och i aktiebolagsregistret eller handelsregistret. Denna registrering ska rätteligen så småningom upphöra i och med näringsförbudet. Om vederbörande försummar att tillse att avregistrering sker bör dock inte detta i och för sig innebära ett brott mot förbudet. Att han står kvar i registret kan dock många gånger ge anledning för TSM att kontrollera de faktiska förhållandena. Det kan också innebära en förseelse mot de bestämmelser som reglerar registret i fråga. Sålunda är försummelse av föreskriven anmälningsskyldighet straffbelagd enligt t.ex. handelsregisterlagen (22 §).

För att domstolen ska kunna bestämma tid för avveckling är det viktigt att det görs någorlunda klart vilken verksamhet det är som personen i fråga bedriver när förbudet åläggs. Domstolen måste utifrån detta bilda sig en uppfattning om hur lång tid avvecklingen kan beräknas ta.

Har inte vederbörande någon pågående verksamhet finns det naturligtvis ingen anledning att bestämma någon avvecklingstid. Skulle han ha en verksamhet som inte blir känd för domstolen när förbudet åläggs, gäller två veckors avvecklingstid.

Slutligen bör påpekas, att regeln om avvecklingstid givetvis gäller även vid tillfälligt förbud. Om näringsidkaren haft tid för avveckling i samband med tillfälligt förbud, ska han naturligtvis inte ha en ny avvecklingstid om slutligt förbud sedan åläggs.

6 §
Talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud skall, om annat inte föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år.

Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas i fråga om näringsförbud.

Reglerna i 6 §, angående förfarandet i mål om näringsförbud, är oförändrade. I jämförelse med motsvarande paragraf i gällande konkurslag (199 d §) föreslås dock två bestämmelser bli upphävda. Båda har anknytning till det förhållandet att näringsförbud i dag meddelas i samband med konkurs. Vi återkommer till de frågor som dessa bestämmelser handlar om.

Enligt förslaget ska alltså talan om näringsförbud även fortsättningsvis föras av allmän åklagare i tingsrätt. Vanliga brottmålsregler ska gälla för förfarandet, närmare bestämt reglerna om mål som rör brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år. Detta betyder bl.a. att tingsrätt är domför med tre nämndemän, givetvis dock under den förutsättningen att det inte samtidigt prövas talan om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Rättens avgörande sker genom dom. I övrigt kan hänvisas till specialmotiveringen i det förra lagstiftningsärendet, se prop. 1979/80:83 s. 58 ff.

I konkurslagen finns bestämmelser om skyldighet för konkursförvaltare och TSM att göra anmälan till åklagare i sådana fall då näringsförbud kan komma i fråga.

Liksom tidigare ska reglerna om häktning, anhållande och gripande uteslutas från tillämpning när det gäller näringsförbud. Inte heller ska bestämmelserna om reseförbud och anmälningsskyldighet tillämpas. Givetvis kan det ändå bli aktuellt att tillgripa dessa tvångsmedel som en följd av att vederbörande samtidigt misstänks för brott. Övriga tvångsmedel kan användas i mål om näringsförbud i den mån reglerna över huvud taget är tillämpbara.

Den i dag gällande särskilda forumbestämmelsen, som anknyter till konkursforum, föreslås bli borttagen. Detta är en naturlig följd av att den nödvändiga anknytningen till konkurs släpps enligt förslaget. I stället blir då vanliga regler om forum i brottmål tillämpliga.

Också gällande "preskriptionsregel" föreslås bli upphävd. Enligt denna måste talan om näringsförbud väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet. Dock får talan alltid väckas så länge konkurs pågår. Det finns ingen anledning att ha kvar denna regel om man frångår kravet på konkurs för näringsförbud. Enligt kommitténs

förslag ska det över huvud taget inte gälla någon preskription i egentlig mening. Se härom allmänmotiveringen, avsnitt 11.4. Även mycket gamla oegentligheter kan således i princip beaktas vid den samlade prövning som ska göras. Ju äldre missförhållandena är, desto mindre anledning finns det dock att fästa någon vikt vid dem. Om de ligger mycket långt tillbaka i tiden, och inte ingår i en lång sammanhängande kedja av missbruk, bör de inte beaktas över huvud taget. Ingår de däremot i en lång rad av likartade oegentligheter, bör de beaktas vid den samlade prövningen. Detta gäller även brott som preskriberats. Om det inte förekommit några oegentligheter av någorlunda färskt datum bör förbud inte komma i fråga. Någon fast regel går här inte att uppställa, men den tvåårsgräns som i dag gäller synes kunna tjäna som en riktlinje. Här får domstolen se till ändamålen med näringsförbudet. Om näringsidkaren under en så lång tid som två år före talans väckande inte kommits på med några som helst oegentligheter i samband med näringsverksamhet, kan det endast undantagsvis anses påkallat med förbud. Näringsförbud är ju inget straff i egentlig mening utan främst ett medel att sanera för att undgå fortsatta skadeverkningar.

Vad som nu sagts om preskription får också betydelse för synen på näringsförbudsavgörandens rättskraft. Se härom allmänmotiveringen, s. 336 ff.

7 §
Om det är uppenbart att näringsförbud är befogat, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (tillfälligt näringsförbud).

Fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren. Innan ett tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. Rätten får hålla förhandling för frågans prövning. Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han erinras om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud skall gälla omedelbart. Beslutet skall delges den som avses med förbudet.

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

Om tillfälligt förbud meddelats i samband med dom får högre rätt omedelbart förordna, att förbudet inte skall gälla.

I 7 § stadgas om tillfälligt näringsförbud, som kan meddelas i avvaktan på lagakraftägande avgörande. Tillfälligt förbud kan åläggas antingen under utredningens gång, dvs. före talans väckande, eller i samband med att dom meddelas. I det senare fallet innebär det tillfälliga förbudet detsamma som ett förordnande om, att näringsförbudet ska gälla utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Såväl de materiella förutsättningarna som vissa förfaranderegler tas upp i denna paragraf. I 8 § finns ytterligare regler om förfarandet.

För att tillfälligt näringsförbud ska få meddelas erfordras enligt första stycket att det är uppenbart att förbud är befogat. Detta betyder att bevisläget vad gäller skuldfrågan måste framstå som helt klart. Dessutom måste omständigheterna vara så graverande att det inte råder någon tvekan om att näringsidkaren grovt åsidosatt sina plikter och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Regeln är fakultativ. Det är alltså inte obligatoriskt att tillfälligt näringsförbud meddelas, även om förutsättningarna härför är uppfyllda. Väcker åklagaren talan, och domstolen finner att förbud är uppenbart befogat, bör dock tillfälligt näringsförbud regelmässigt åläggas.

Något krav på "särskilda skäl", som uppställs i gällande lag, föreskrivs inte enligt förslaget. Det krävs alltså inte att det kan visas risk för fortsatt skada el.dyl. Givetvis kan dock bedömningar angående risken för fortsatt skada ingå i prövningen av uppenbarhetsrekvisitet.

I andra, tredje och fjärde styckena finns förfaranderegler. Dessa överensstämmer helt med dem som gäller i dag, varför här kan hänvisas till prop. 1979/80:83 s. 62.

I fjärde stycket sägs, att särskild talan ska föras mot ett beslut om tillfälligt näringsförbud, som har meddelats under rättegången. Meddelas beslutet i samband med domen får särskild talan däremot inte föras. Dock kan hovrätten på talan av den dömde meddela inhibition vad avser det tillfälliga förbudet, om skäl härtill föreligger. En regel härom har intagits i femte stycket.

Det bör nämnas att reglerna i 5 § om avveckling gäller även vid tillfälligt förbud och att domstolen därför, om näringsidkaren har en verksamhet pågående, måste bestämma en tid för avvecklingen. Vidare gäller reglerna om dispens i 10 §, varför rätten kan göra undantag från förbudet.

Det har sagts i anslutning till 1 § att den tid under vilken tillfälligt förbud gäller ska inräknas i den totala tiden vid iakttagande av bestämmelserna om maximi- resp. minimitid för förbudet.

Det bör till sist erinras om det utomordentligt angelägna i att polis och åklagare skyndsamt prövar förutsättningarna för att uppnå ett tillfälligt förbud, att talan väcks så snabbt som möjligt och att domstolen handlägger frågan så snart det går.

8 §
Om rätten meddelar tillfälligt näringsförbud, skall den utsätta en tid inom vilken talan enligt 6 § skall väckas, om inte sådan talan redan har väckts. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms oundgängligen behövligt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Om talan enligt 6 § inte har väckts inom den föreskrivna tiden och det inte heller har kommit in en framställning om förlängning av tiden, skall beslutet om tillfälligt näringsförbud omedelbart hävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om annars skäl för det tillfälliga näringsförbudet inte längre föreligger. Om talan bifalls, skall rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande skall gälla.

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

I denna paragraf finns ytterligare regler om förfarandet vid meddelande av tillfälligt näringsförbud. Paragrafen är helt densamma som nuvarande 199 h § i konkurslagen sånär som på att uttrycket "är oundgängligen behövligt" ersatts med "bedöms oundgängligen behövligt". Någon saklig ändring är inte avsedd härmed. Det kan därför även här hänvisas till specialmotiveringen i prop. 1979/80:83, se s. 62 f. Vidare hänvisas till kommitténs genomgång i allmänmotiveringen, se ovan s. 343 f.

9 §
I samband med att näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas skall rätten till den förbudet gäller överlämna en särskild underrättelse, i vilken redogörs för innebörden av förbudet.

Rätten skall sända ett exemplar av domen eller beslutet till den myndighet som enligt 13 § har att svara för tillsynen.

Här föreskrivs i första stycket att rätten när näringsförbud meddelas ska lämna en underrättelse med redogörelse för förbudets innehåll. Hittills har domstolarna för det mesta tagit in ett stycke i domslutet där den relevanta lagtexten återgetts. Underrättelsen ska ersätta detta (se allmänmotiveringen, s. 333 f). I domslutet behöver således i fortsättningen inte sägas något om förbudets innebörd.

I underrättelsen bör återges innehållet i 3 och 4 §§ på ett så enkelt och överskådligt sätt som möjligt. Också undantaget för grundlagsskyddad verksamhet bör noteras. Om vederbörande har pågående verksamhet bör vidare anges den tid som han har på sig för att avveckla denna. Vidare bör anges om dispens beviljats för någon verksamhet, någon anställning eller något uppdrag.

Underrättelsen bör också innehålla en uppgift om den tidsperiod för vilken förbudet gäller. Förordnas om tillfälligt förbud kan exakta dagar anges. Förordnas det däremot inte om tillfälligt förbud, bör det sägas att förbudet börjar gälla när domen vinner laga kraft.

Slutligen bör i underrättelsen intas en erinran om vad som gäller vid överträdelse av förbud.

Underrättelse enligt denna paragraf ska lämnas både vid dom i målet och när tillfälligt förbud meddelas före målets slutliga avgörande.

För underrättelsen bör domstolsverket lämpligen framställa en blankett.

I andra stycket finns en föreskrift om att domstolen ska sända ett exemplar av domen eller beslutet till vederbörande TSM.

10 §
Om det finns särskilda skäl får den som ålagts näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud medges dispens för viss näringsverksamhet, viss anställning eller visst uppdrag.

Dispens från förbud enligt 3 § får återkallas, om den som meddelats förbud åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen.

I 14 § tredje stycket finns bestämmelser om återkallelse av dispens vid överträdelse av näringsförbud.

Ibland får domstolen medge undantag från näringsförbudet genom beslut om dispens. Undantaget kan bara avse viss preciserad näringsverksamhet. Det får således inte göras så vidsträckt att näringsförbudet bara kommer att gälla en viss bransch eller verksamhet. Ett förbud ska i princip vara generellt, dvs. omfatta all näringsverksamhet.

Domstolen kan också medge dispens från "närståendeförbudet" i 4 § och således tillåta en viss bestämd anställning - eller vissa bestämda uppdrag - hos en närstående.

Frågor om dispens har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitten 10.4.4 och 10.7.

För att dispens ska få beviljas fordras enligt första stycket att det finns "särskilda skäl". Med detta krav avses i första hand, att det ska föreligga sådana omständigheter i det individuella fallet som gör att risken för oegentligheter är liten. Särskilda skäl kan också föreligga, om ett undantagslöst förbud på grund av speciella omständigheter skulle framstå som orimligt. Den som önskar dispens har själv att peka på sådana omständigheter som kan konstituera särskilda skäl.

Vid bedömningen av dispensfrågor får något olika bedömningar göras beroende på om vederbörande vill idka

näring eller om han bara vill ha rätt att vara anställd hos någon närstående. Generellt sett bör domstolen vara striktare i det förstnämnda fallet. När dispens söks för att få driva viss näringsverksamhet, eller för att få ha en sådan ställning som i övrigt är förbjuden enligt 3 §, bör det normalt sett krävas att det är fråga om en rörelse där riskerna för nya oegentligheter är mycket små. Detta kan vara fallet om de tidigare missförhållandena förekommit i en helt annan verksamhet och den rörelse för vilken dispens söks inte alls varit berörd. Det bör inte komma i fråga att ge dispens för en verksamhet där betydande oegentligheter förekommit. Om dispens söks för en helt ny rörelse bör ansökan normalt inte bifallas. Endast om det rör sig om en mycket begränsad verksamhet, som vederbörande kan förväntas driva utan att göra sig skyldig till oegentligheter, bör dispens då ges.

Ibland kan det vara särskilt motiverat med dispens, nämligen om ett generellt näringsförbud i praktiken skulle komma att innebära ett yrkesförbud för vederbörande. Detta blir effekten om han inte har någon möjlighet att fortsätta utöva sitt yrke som anställd. En sådan risk kan föreligga när det gäller vissa av de s.k. fria yrkesutövarna (musiker, konstnärer, tandläkare etc.). Det kan vara befogat att dessa personer får en extra chans att fortsätta inom sitt yrkesområde. Kan de sedan inte motsvara det förtroende som dispensen innebär, får denna återkallas.

Om de oegentligheter som skulle motivera ett näringsförbud förekommit just i den verksamhet som det kan vara aktuellt att undanta på grund av yrkesförbudshänsyn, blir det egendomligt att medge dispens för denna. I ett sådant fall bör det i stället normalt meddelas ett undantagslöst förbud. Det kan dock vara befogat att i fall som detta ställa särskilt höga krav innan förbud anses påkallat enligt 1 §. Den nämnda yrkesförbudsaspekten kan alltså ibland böra medföra att talan om näringsförbud helt ogillas. Fortsätter vederbörande sedan med sina oegentligheter bör näringsförbud åläggas.

Dispens bör inte ges bara av den anledningen att vederbörande på grund av arbetsmarknadsförhållandena har svårt att få arbete inom sitt normala yrkesområde. Sådana förhållanden bör ändå ibland kunna tas med i bedömningen när det prövas om dispens ska beviljas.

Vissa typer av verksamhet är skyddade av grundlag. Detta gäller t.ex. försäljning av tryckta skrifter. Om en person bedriver sådan försäljning och dessutom i

samma rörelse säljer andra ting, kan det ofta anses föreligga särskilda skäl att bevilja dispens för den delen av verksamheten som inte är skyddad av grundlag. Om betydande missförhållanden tidigare förekommit i verksamheten, kan det dock inte anses försvarbart att medge ett sådant undantag.

Om dispens söks enbart från "närståendeförbudet" i 4 §, måste domstolen göra delvis andra bedömningar. Det avgörande är då om det kan befaras att överträdelse sker eller inte, alltså om det kan antas att den som har näringsförbud faktiskt kommer att leda den verksamhet där han vill bli anställd. En sådan fara föreligger uppenbarligen, om det är dennes egen verksamhet som drivs vidare med enbart den skillnaden att en närstående tagit över som företagsledare. I ett sådant fall bör man inte tillåta den tidigare företagsledaren att stanna som anställd.

Normalt bör dispens från anställningsförbudet inte heller medges i det fall en närstående startar en ny verksamhet. Många gånger kan man då befara att det i själva verket är den som ålagts förbud som står bakom denna. Här får dock en mängd olika omständigheter betydelse, exempelvis om den närstående har tidigare erfarenhet av företagsledning. Det har också betydelse vilken typ av verksamhet det rör sig om och huruvida den närstående är väl förtrogen med denna. Om detta är fallet, samtidigt som den som ålagts förbud inte har någon erfarenhet av den, kan det finnas skäl för dispens. Avgörande blir om domstolen anser att det är tillfredsställande sörjt för att inte "fel" person kommer att leda verksamheten.

Rör det sig om en sedan tidigare etablerad verksamhet som den närstående lett, bör det normalt inte möta något hinder att den som ålagts förbud tar anställning där. Riskerna för att han övertar ledningen måste då antas vara relativt små. Särskilt gäller detta om det är fråga om ett storföretag. Om den närstående exempelvis har en styrelsepost i ett sådant företag, bör dispens regelmässigt ges. Är det en mycket liten, mindre väl etablerad rörelse, kan bedömningen bli annorlunda.

En mängd andra omständigheter kan här få betydelse, såsom det förhållande som råder mellan den närstående och den som ålagts förbud. Det kan ha stor betydelse vem den närstående är, vilka kunskaper han har och hur självständig han är i förhållande till den som ålagts förbud.

När frågan om dispens från närståendeförbudet prövas, bör domstolen beakta att förbudet i sig innebär en avsevärd inskränkning i normal frihet. Detta talar för att i tveksamma fall medge dispens. Möjlighet finns ju då att utöva en särskilt aktiv tillsyn för att söka upptäcka eventuella överträdelser. Enbart det förhållandet att vederbörande gjort sig omaket att anhålla om dispens kan för övrigt ibland vara ett skäl att anta att det är fråga om en seriös anställning.

När dispens beviljas från förbudet att ta anställning hos närstående, bör det preciseras vilken verksamhet dispensen gäller för. Någon generell dispens från förbudet enligt 4 § bör inte komma i fråga. Som sagts i allmänmotiveringen bör inte dispensen avse någon viss befattning. Alla sysslor inom företaget i fråga blir alltså tillåtna för den som beviljas dispens, givetvis med undantag för sådana som innebär att han är att anse som näringsidkare eller jämställd med näringsidkare.

Om en dispens bara avser närståendeförbudet, bör domstolen uttryckligen ange, att dispensen inte innebär något undantag från förbudet att leda näringsverksamhet.

Också en dispens från förbudet enligt 3 § måste preciseras, så att det ordentligt framgår vilken verksamhet som avses. När det gäller denna typ av dispens är det inte tillfyllest att låta undantaget avse visst bolag. Detta skulle öppna möjlighet för vilket slags verksamhet som helst inom ramen för detta bolag.

I princip åligger det den som avses med näringsförbudet att ange gränserna för den dispens han önskar. Detta gäller oavsett om dispensen avser 3 § eller 4 §. Det kan dock inte finnas något hinder mot att domstolen ser till att dispensansökningen preciseras så att den blir helt klar. Däremot bör inte domstolen själv formulera gränserna för dispensen. Det vanligaste torde bli att ett önskemål om dispens framställs i det mål där talan förs om näringsförbud. En hemställan om dispens kan framställas muntligen. Den bör antecknas i protokollet och i recitdelen av domen. Domstolen bör inte meddela dispens utan att det gjorts framställan härom. Däremot kan domstolen initiera frågan i sådana fall då en dispens framstår som klart berättigad.

En dispens kan inte förenas med något villkor i egentlig mening. Det får således inte föreskrivas att personen i fråga ska vara skyldig att förete handlingar rörande verksamheten el.dyl.

En dispens ska enligt förslaget inte kunna begränsas till viss tid utan gälla hela förbudstiden, givetvis under förutsättning att inte återkallelse sker. När det gäller avveckling av befintlig verksamhet krävs ingen dispens, utan avveckling är tillåten under en begränsad tid enligt 5 §. I stället ska då domstolen fastställa en tid för avvecklingen.

I andra stycket sägs, att dispens från förbud enligt 3 § får återkallas som en följd av åsidosättanden i verksamheten. Åsidosätter vederbörande sina skyldigheter i en annan näringsverksamhet, som han driver utan dispens, gör han sig ju samtidigt skyldig till överträdelse av förbudet. Också detta kan föranleda återkallelse av dispensen, se tredje stycket med hänvisning till 14 § 3 st.

Att det inte sägs något i andra stycket om återkallelse av dispens från närståendeförbudet sammanhänger med att den som erhållit sådan dispens över huvud taget inte har rätt att idka någon egen verksamhet. Om han gör detta innebär det att han överträder näringsförbudet. I så fall kan återkallelse ske enligt 14 § 3 st.

För återkallelse räcker det att näringsidkaren "åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet som avses med dispensen". Det är alltså i princip tillräckligt med minsta åsidosättande för att återkallelse ska få ske. Regeln är dock fakultativ, och domstolen måste pröva om det som förekommit motiverar en återkallelse. Är det fråga om grova åsidosättanden är detta uppenbarligen fallet. Detsamma gäller om näringsidkaren uppvisar en attityd av likgiltighet och nonchalans inför de regler som gäller. Rör det sig däremot om mycket begränsade åsidosättanden, kan återkallelse ibland underlåtas. Det måste vid prövningen beaktas att återkallelse av dispens många gånger är en lika ingripande åtgärd som själva näringsförbudet.

Det föreslås ingen möjlighet att återkalla dispens interimistiskt.

I tredje stycket finns en hänvisning till 14 § 3 st., där det stadgas om återkallelse av dispens på grund av överträdelse av näringsförbud. Om förbud överträds ska dispens nästan alltid dras in. Se vidare specialmotiveringen till 14 §.

11 §
Fråga angående dispens får prövas, förutom i samband med dom eller i samband med beslut om tillfälligt näringsförbud, efter senare gjord ansökan. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Åklagaren har ställning som motpart till sökanden.

Mål om dispens tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet om näringsförbud. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Mål om dispens från näringsförbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar. Har rätten beslutat, att målet skall avgöras utan huvudförhandling, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att de redan gjort detta.

Talan om återkallelse av dispens förs av allmän åklagare. När frågan prövas i ett särskilt mål gäller i tillämpliga delar vad som i 6 § har föreskrivits angående mål om näringsförbud. Målet tas upp av den tingsrätt som meddelat dispensen. Målet får också tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

I 11 § finns regler om förfarandet i mål om dispens och i mål om återkallelse av dispens. I paragrafen anges till en början, att dispensfrågan kan tas upp antingen i samband med att förbud åläggs eller på ett senare stadium. I det förstnämnda fallet ska naturligtvis de regler angående förfarandet tillämpas som gäller för målet i övrigt. Vissa specialfrågor har berörts i anslutning till föregående paragraf. Andra och tredje styckena i 11 § avser det fall att frågan om dispens handläggs i ett särskilt mål.

Reglerna, som behandlats i allmänmotiveringen på s. 289 ff, motsvarar i allt väsentligt de bestämmelser som i dag gäller för mål angående hävande av näringsförbud (se 199 f § 2 st. konkurslagen och prop. 1979/80 s. 61). Det har för tydlighetens skull tillagts en regel i första stycket om att åklagaren har ställning som motpart till den som ansöker om dispens. Vidare har i tredje stycket lagts till att rätten, om den beslutat

avgöra målet utan huvudförhandling, ska ge parterna tillfälle att slutföra sin talan, om det inte är uppenbart att de redan gjort detta.

Fjärde stycket, som är nytt, innehåller förfaranderegler för mål om återkallelse av dispens. Det bör anmärkas, att denna fråga nästan alltid torde komma upp i samband med ett brottmål. I sådana fall gäller naturligtvis vanliga brottmålsregler.

12 §
Riksskatteverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

Regeln om näringsförbudsregistret är i oförändrat skick överförd från 199 i § konkurslagen. Utförligare regler om registret ges i förordningen (1980:420) om näringsförbudsregister.

13 §
Det åligger de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs att vaka över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs samt att göra anmälan till åklagaren vid misstanke om överträdelse.

Tillsynsmyndigheten får hålla förhör med den som ålagts näringsförbud.

Rätt tillsynsmyndighet är den inom vars område den person som ålagts näringsförbud är bosatt. Tillsynsmyndigheternas områden motsvarar domkretsarna för tingsrätterna enligt uppräkningen i förordningen (1979:755) om tillsynsmyndighet i konkurs.

Enligt 13 § ska, liksom tidigare, TSM ha hand om tillsynen över de personer som ålagts näringsförbud. TSM har att övervaka såväl att avveckling sker av befintlig verksamhet som att vederbörande inte startar något nytt företag eller på annat sätt engagerar sig i näringsverksamhet på ett sätt som är otillåtet för den som har näringsförbud. Även efterlevanden av närståendeförbudet (4 §) har TSM att kontrollera. I avsnitt 12.3 i allmänmotiveringen har diskuterats hur tillsynen bör gå till.

Om TSM misstänker att överträdelse sker, ska detta anmälas till åklagare. TSM bör inte själv genomföra sådant långvarigt aktivt spaningsarbete, som är av närmast polisiär art. Om de indikationer som TSM får

ger anledning att påbörja spaning av detta slag, bör arbetet överlämnas till polisen. TSM bör huvudsakligen inrikta sig på att hålla reda på vad personerna i fråga sysslar med. TSM kan, enligt andra stycket, för detta ändamål kalla vederbörande till förhör. Denna möjlighet bör dock inte utnyttjas i onödan. Skulle emellertid den som kallats till förhör inte infinna sig, kan detta vara tillräckligt skäl för att anmäla misstanke om överträdelse till åklagaren. TSM har inte tillgång till några tvångsmedel i egentlig mening för sitt övervakningsarbete. Skulle det anses påkallat med husrannsakan, beslag el.dyl. bör alltså TSM koppla in polisen på arbetet.

I övrigt bör TSM kontrollera relevanta register, såsom aktiebolagsregistret, handelsregistren, skatteregistret och utsökningsregistret. När det gäller skatteregistret har kommittén föreslagit att TSM får direkt tillgång till detta för tillsynen. Om TSM:s kontroll visar, att personen i fråga trots näringsförbudet är registrerad för en näringsverksamhet, bör det undersökas om registeruppgiften stämmer med verkligheten. Detta kan ibland ske genom att viss spaning utförs av kronofogdemyndighetens fältpersonal. Ibland finns det anledning att kalla till förhör. Som tidigare sagts bör självfallet inte enbart det förhållandet att en registeruppgift står i strid med näringsförbudet anses innebära att detta överträds.

Om registerförande myndighet upptäcker att en näringsförbjuden person är registrerad för ett företag, bör underrättelse ske till TSM. Söks en nyregistrering som skulle strida mot ett näringsförbud, bör registrering vägras och TSM underrättas.

Ytterligare en del åtgärder som kan vidtas i tillsynsarbetet finns uppräknade på s. 102 f. Regeringen eller riksskatteverket torde böra ge ytterligare riktlinjer angående tillsynsarbetet.

Paragrafen innehåller också en regel om vilken TSM som ska sköta övervakningen av en viss person. Vederbörandes bosättning är avgörande. Flyttar han till ett nytt område, blir en ny TSM ansvarig. De geografiska områdena för vilka de olika tillsynsmyndigheterna svarar är bestämda genom en hänvisning till domkretsarna för de tingsrätter vid vilka TSM verkar i samband med konkurser.

Kommittén har inte föreslagit någon regel om anmälningsskyldighet vid exempelvis flyttning för den som har näringsförbud. Givetvis bör den "gamla" TSM, om den

får kännedom om att vederbörande flyttar till ett annat tillsynsområde, underrätta den "nya" TSM om detta.

14 §
Den som överträder ett näringsförbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

Vid överträdelse får dispens som meddelats med stöd av 10 § återkallas.

Paragrafen innehåller regler om sanktioner vid överträdelse av näringsförbud. Frågorna har diskuterats i allmänmotiveringen, kapitel 13.

Brottet överträdelse av näringsförbud rymmer åtskilliga komplikationer. Dels finns betydande rättsliga problem när det gäller att avgöra vilka handlingar som konstituerar överträdelse, dels finns påtagliga bevisproblem. När det gäller de rättsliga bedömningarna hänvisas till vad som sagts i specialmotiveringen till 3-5 §§. Det är i dessa paragrafer som verkan av näringsförbudet beskrivs. Överträdelse av förbud föreligger när vederbörande handlar på ett sätt som står i strid med dessa bestämmelser.

För att det ska kunna dömas för överträdelse av näringsförbud fordras uppsåt hos den som är ålagd förbud. Uppsåtsbedömningen är inte oproblematisk. När ska det exempelvis anses att en person har uppsåt angående det förhållandet att han "driver näringsverksamhet"? Ska det krävas att han insett att hans verksamhet objektivt sett varit att anse som näringsverksamhet och att han ansetts "driva" denna, eller ska det räcka att han haft uppsåt beträffande de faktiska förhållanden som gör att rekvisitet är uppfyllt? Dessa frågor har diskuterats i avsnitt 13.2, vartill hänvisas. Här kan konstateras, att det är något oklart vilka principer som ska tillämpas vid uppsåtsbedömningen. Enligt kommitténs mening kan det dock när det gäller överträdelse av näringsförbud väcka vissa betänkligheter att nöja sig med att uppsåt förelegat beträffande de faktiska omständigheterna.

När det gäller beviskravet ska vanliga principer i brottmål tillämpas. Åklagaren har alltså att styrka överträdelsen. Som redan sagts kan detta många gånger vålla stora svårigheter. Om den som har näringsförbud faktiskt leder ett företag men bestrider detta och får stöd av den formelle företagsledaren, är det mycket svårt för åklagaren att styrka brott. Särskilt gäller detta om den faktiske företagsledaren aldrig undertecknar några handlingar och över huvud taget vinnlägger sig om att synas utåt så lite som möjligt.

I viss mån får man acceptera att bevissvårigheterna leder till att en och annan skyldig kommer undan. Även i andra sammanhang leder högt ställda rättssäkerhetskrav till denna effekt. Så länge det inte förekommer några oegentligheter i övrigt i verksamheten kan man också säga att ingen större skada skett. Förekommer det missförhållanden torde man få utgå från att den formelle företagsledaren inte alltid är benägen att ta hela ansvaret för dessa. Att överträdelse skett torde då många gånger kunna styrkas.

Domstolarna beaktar vanligen i någon mån vid bevisprövningen om det rör sig om särskilt svårbevisade förhållanden. Beviskravet sätts då i regel något lägre än annars. Detta kan vara motiverat i mål om överträdelse av näringsförbud. Man kan härvid också ta viss hänsyn till om den tilltalade haft möjlighet att ta fram material som visar hans oskuld men underlåtit att göra detta. Någon omvänd bevisbörda är det givetvis för den skull inte fråga om.

Slutligen bör här nämnas, att regeln i 4 § om "närståendeförbud" innebär, att det diskuterade bevisproblemet i huvudsak försvinner i de vanliga fall då det är en närstående som påstås driva rörelsen, medan den som ålagts förbud är anställd. I dessa fall innebär 4 § att förbudet överträds redan genom anställningen.

Straffet för överträdelse är i normalfallen fängelse i högst två år och i ringa fall böter eller fängelse i högst sex månader. Som mindre allvarliga torde man exempelvis få bedöma fall där verksamheten i fråga är mycket begränsad, där avvecklingen påbörjats men inte avslutats i tid och där närståendeförbudet överträtts utan att det för den skull finns anledning att misstänka att vederbörande själv lett verksamheten. I dessa fall bör böter vara en tillräcklig påföljd.

När det gäller medhjälp till överträdelse tillämpas de vanliga reglerna i brottsbalken om medverkan till brott.

I andra stycket stadgas, att näringsförbudet får förlängas med högst fem år vid överträdelse. Om förlängningar sker i flera omgångar får den sammanlagda tiden ändå inte överstiga fem år. Ett näringsförbud kan alltså som längst gälla i tio år. Gör vederbörande sig skyldig till ytterligare oegentligheter i samband med näringsverksamhet kan han dock givetvis åläggas ett nytt förbud.

När bör då förlängning ske, och hur ska tiden bestämmas? Vid överträdelse som inte är att anse som ringa bör, enligt kommitténs mening, förlängning regelmässigt ske. I ringa fall torde det dock oftast kunna underlåtas. Tiden får bestämmas med hänsyn tagen bl.a. till verksamhetens omfattning, till personens inställning till förbudet - om något kan utläsas härom - och till eventuella missförhållanden som förekommit i verksamheten. Om näringsidkaren helt nonchalerar förbudet och även fortsätter med sina tidigare oegentligheter, torde det ofta vara motiverat att förlänga förbudet med den maximala tiden. Vid fortsatta missförhållanden kan det för övrigt ibland vara bättre att förordna om ett nytt förbud. Se härom allmänmotiveringen, s. 376 f.

I andra stycket sägs också att talan om förlängning ska väckas innan förbudstiden gått ut. Att tiden hunnit löpa ut innan målet avgörs är däremot inget hinder mot att förlänga förbudet, även om det i och för sig kan vara en omständighet som talar emot att så sker.

I tredje stycket sägs, att en beviljad dispens får återkallas vid överträdelse. Om dispens meddelats från närståendeförbudet och det visar sig att vederbörande leder verksamheten, bör återkallelse regelmässigt ske. Bryter han mot förbudet genom att leda en annan rörelse, eller genom att vara anställd hos en närstående i en annan verksamhet, kan det däremot ibland vara motiverat med fortsatt dispens. De skäl som ursprungligen funnits för dispensen finns ju då normalt sett kvar. Vid upprepade överträdelser bör dock återkallelse alltid ske även i de senast nämnda fallen.

Om dispensen avser rätt att driva viss verksamhet, torde återkallelse i regel böra ske om vederbörande också drivit någon annan - förbjuden - verksamhet. Även om de ursprungliga skälen för dispens skulle finnas kvar, får han då anses ha förverkat det förtroende som visats honom. Om sidoverksamheten är mycket begränsad, eller om överträdelsen eljest är ringa, bör han dock kunna få ytterligare en chans. Vid upprepade överträdelser torde en beviljad dispens alltid böra återkallas.

I 10 § 2 st. stadgas om återkallelse av dispens när åsidosättanden sker i den rörelse som avses med dispensen. Har det förekommit både sådana åsidosättanden och överträdelse av förbudet, talar naturligtvis mycket för att återkallelse sker.

15 §
Om den som har näringsförbud åläggs ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

Som sagts i anslutning till den förra paragrafen kan det ibland finnas skäl att meddela ett nytt näringsförbud medan det gamla ännu gäller. Givetvis måste då förutsättningarna i 1 § vara uppfyllda. Att överträdelse av det gällande förbudet skett kan beaktas som en försvårande omständighet vid den samlade prövningen. Enbart överträdelsen kan dock inte utgöra tillräckligt skäl för ett nytt förbud.

För att inte två förbud ska gälla samtidigt ska rätten upphäva det gamla. Lämpligen bör då tiden för detta förbuds upphörande bestämmas så att det inte uppstår något glapp mellan de två förbuden. Detta kan ske genom att det förordnas om omedelbart ikraftträdande vad gäller det nya förbudet eller genom att det sägs att det gamla ska sluta gälla när den nya domen vinner laga kraft. I det senare fallet måste man då givetvis reservera sig för att det gamla förbudet kan löpa ut före lagakrafttidpunkten.

Av regeln i denna paragraf följer, att domstolen inte kan förordna både om förlängning av det gamla förbudet och om ett nytt förbud. Frågan om i ett enskilt fall förlängning eller nytt förbud bör väljas har diskuterats i allmänmotiveringen, se s. 376 f.

Övergångsbestämmelser

I förslaget till övergångsbestämmelser föreskrivs, att näringsförbud får meddelas med tillämpning av den nya lagen endast om det förekommit grova åsidosättanden i verksamheten efter lagens ikraftträdande. Om detta är fallet finns det sedan inget hinder mot att beakta även äldre missförhållanden vid den samlade prövningen.

Om talan väckts före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas. Också om talan väckts efter ikraftträdandet men innan ett år förflutit därefter får förbud meddelas enligt de gamla reglerna. En förutsättning är då också att förbud inte kan åläggas enligt de

nya bestämmelserna. Väcks talan om näringsförbud efter ikraftträdandet ska alltså i första hand de nya bestämmelserna tillämpas. Först om förbud inte kan meddelas enligt dessa blir det aktuellt att se på de gamla.

De äldre bestämmelserna ska också tillämpas beträffande tillfälligt förbud, om talan härom väckts efter ikraftträdandet och förbud inte kan åläggas enligt de nya bestämmelserna. Också här gäller övergångstiden på ett år.

Angående verkan av förbud gäller gamla regler på förbud som meddelats enligt konkurslagens regler, medan de nya bestämmelserna gäller om förbud meddelats enligt lagen om näringsförbud. Reglerna om sanktioner vid överträdelse i 14 § lagen om näringsförbud ska dock alltid tillämpas, oavsett om förbud meddelats enligt gamla eller nya bestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i konkurslagen

Ändringarna i konkurslagen innebär att de gamla bestämmelserna om näringsförbud i 199 b-j §§ upphävs, dock med ett undantag. Bestämmelsen i 199 e § om skyldighet för TSM att anmäla frågan om näringsförbud till åklagare behålls. Vidare görs vissa ändringar i 55 § och 185 b § så att hänvisningar sker till lagen om näringsförbud i stället för till de gamla paragraferna i konkurslagen. Slutligen upphävs 212 § 2 och 3 st., dvs. reglerna om sanktioner vid överträdelse av näringsförbud enligt 199 b §.

Reglerna i 199 a § och 212 § 1 st, angående s.k. "konkurskarantän" och överträdelse av sådan, behålls.

Förslaget till lag om ändring i skatteregisterlagen

De ändringar som föreslås i skatteregisterlagen innebär att registret ska få användas även för tillsyn över personer med näringsförbud (1 § 3 st) och att tillsynsmyndigheten ska få ha direkt terminalåtkomst till vissa relevanta uppgifter i registret för tillsynsändamål (10 § 6 st).

Förslaget till förordning om ändring i förordningen om näringsförbudsregister

I förordningen om näringsförbudsregister föreslås ett tillägg av innebörd att riksskatteverket ska sända underrättelse till samtliga TSM om uppgifter som förs in i registret.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN

Reservation av Joakim Ollén, Johan A. Olsson och Brivio Thörner

1. Brott bör krävas för näringsförbud

Den s.k. ekonomiska brottsligheten inom näringslivet är ett allvarligt samhällsproblem. Det är givetvis av vikt att denna brottslighet liksom annan brottslighet bekämpas. För att effektivt kunna ingripa mot den ekonomiska brottsligheten krävs dock en analys av var och hur den uppträder. Vi konstaterar att det under de senaste åren framlagts ett stort antal förslag - inom ramen för den s.k. Heurgrenkommissionens arbete - som inte grundats på en sådan analys. Flera av dessa förslag synes snarare innebära en ökad reglering och byråkratisering av den seriösa näringsverksamheten än effektiva åtgärder mot brottslig verksamhet.

Vad beträffar näringsförbudskommitténs arbete kan sägas att det präglats av stor grundlighet. Betydande ansträngningar har nedlagts på utvärdering och bedömning av gjorda erfarenheter. Detta arbetssätt, kombinerat med en nyanserad syn på rättsreglers användbarhet i olika hänseenden, har också lett till ett förslag som inte innebär någon ensidig utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om näringsförbud. Tvärtom innebär även majoritetens förslag att tillämpningsområdet begränsas genom att bestämmelserna ges en mera restriktiv utformning, låt vara att kravet på föregående konkurs är slopat.

Vad nu sagts hindrar dock inte att vi har en gentemot majoriteten avvikande uppfattning när det gäller den grundläggande utformningen av de rekvisit som skall vara uppfyllda för att näringsförbud skall kunna meddelas. Vår uppfattning härvidlag baserar sig på de krav som måste ställas på en hög grad av rättssäkerhet och förutsebarhet vid användandet av en så ingripande åtgärd som näringsförbud.

Näringsförbud är ett förhållandevis trubbigt vapen med vissa uppenbara begränsningar. Det kan drabba inte bara personer som gjort sig skyldiga till brottslighet i mycket stor skala utan också småföretagare, vilkas missbruk i sammanhanget framstår som begränsat. Erfarenheterna av hittillsvarande praxis visar dessutom att den förbudstid som utmätts många gånger varit nästan lika lång i de mindre allvarliga fallen. Ojämnheten i domarna hittills tyder dessutom på stora svårigheter

för domstolarna när det gäller att avgöra om näringsförbud skall tillgripas eller inte.

En annan viktig begränsning hos näringsförbudet ligger i de uppenbara svårigheterna att göra påföljden effektiv. Övervakningsproblemen är uppenbarligen betydande. Och kan de utdömda förbuden inte upprätthållas skapas allvarliga trovärdighetsproblem. I den mån näringsförbudet över huvud taget har en förebyggande effekt minskas denna naturligtvis om kontrollen framstår som bristfällig.

Enligt vår mening är den tid som förflutit från införandet av reglerna om näringsförbud ännu för kort för att erfarenheterna skall kunna leda till några säkra slutsatser. Särskilt vill vi peka på att erfarenheterna när det gäller tillsynen ännu är mycket begränsade. Det råder också stor oklarhet beträffande vilka resurser som tillsynen kräver och - framför allt - kommer att kräva om näringsförbud blir vanligare.

Näringsförbudets brister och de ännu begränsade erfarenheterna gör att en eventuell förändring av reglerna om näringsförbud måste ske med iakttagande av stor försiktighet.

I kommittén har gjorts en förtjänstfull genomgång av näringsförbudets olika konsekvenser (avsnitten 8.1 och 8.2). Vi anser dock att majoriteten, när den dragit sina slutsatser, tagit alltför lätt på framför allt det principiella problem som ligger i att näringsförbud utgör ett avsevärt ingrepp i näringsfriheten. Det finns också anledning att, klarare än vad majoriteten gjort, betona svårigheterna att skapa en effektiv tillsyn. Skulle lagstiftaren stanna för att göra en betydande utvidgning av näringsförbudets tillämpningsområde leder det uppenbarligen till mycket svåra övervakningsproblem.

Det är i och för sig tillfredsställande att den utformning av näringsförbudet som majoriteten stannat för inte rimligen kan sägas innebära någon egentlig utvidgning av tillämpningsområdet. Likväl saknas i majoritetsförslaget ett hänsynstagande till de principiella problem som är förknippade med näringsförbudet och inte minst till det krav på förutsebarhet som måste kunna ställas på dessa regler, i synnerhet när inte längre ett villkor för näringsförbud skall vara att man gått i konkurs. Sett från denna utgångspunkt måste sägas att bestämmelsen i lagförslagets 1 § har fått en alldeles för vag utformning, vilket kan öppna dörren för ett för vitt tillämpningsområde och under alla förhållanden inbjuder till olika tolkningar.

Vi menar mot denna bakgrund att regleringen ges erforderlig stadga endast om det också uppställs ett krav på brott för att näringsförbud skall kunna åläggas. Härigenom ges en klar och otvetydig gräns för när förbud kan komma i fråga.

Genom införandet av krav på brott begränsas näringsförbudets område i viss mån. Genom de övriga rekvisit som uppställs kan det visserligen hävdas att ett brottsrekvisit inte leder till någon större praktisk skillnad. Detta är korrekt såtillvida att det normalt, även med den reglering majoriteten föreslagit, kommer att krävas väsentligt mer än bara att ett brott är begånget för att näringsförbud skall kunna meddelas. Även om, som vi förordar, ett brottsrekvisit införs kommer det alltså i många fall förmodligen att vara detta rekvisit som lättast kan uppfyllas.

Icke desto mindre är ett brottsrekvisit av stor betydelse med hänsyn till önskemålet att skapa en regel som präglas av ett stort mått av rättssäkerhet och förutsebarhet. Brottsrekvisitet exkluderar sådana fall av mindre seriös näringsverksamhet där likväl icke brott förekommit. Den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer härmed till uttryck även i näringsförbudsregleringen, vilket måste sägas ligga väl i linje med svenska rättsprinciper.

Att kräva att brott skall vara begånget för att näringsförbud skall kunna komma i fråga ökar väsentligt huvudregelns förutsebarhet. Även om, som tidigare konstaterats, övriga rekvisit normalt kommer att vara svårare att uppfylla än brottsrekvisitet är denna gränsdragning den för allmänheten mest iögonenfallande. Vad som är att "grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare" kan det för en domstol vara möjligt att någorlunda exakt fastställa, i vart fall med stöd av den utförliga motivering och exemplifiering som kommittén presenterat. Detsamma kan sägas om rekvisitet att näringsförbud skall vara påkallat "från allmän synpunkt", jfr med 1 § 2 st. Det kan alltså i och för sig inte hävdas att lagtexten skulle vara oacceptabelt vag sett ur de tillämpande domstolarnas synvinkel. Däremot är det uppenbart att dessa rekvisit för allmänheten ter sig mycket svårtolkade. Att införa brottsrekvisitet leder till att man i den allmänna rättsuppfattningen får åtminstone ett påtagligt rekvisit, även om det krävs väsentligt mer för att näringsförbud verkligen skall komma i fråga. Den relativt disparata bild som ges av hittillsvarande rättspraxis visar dock att domstolarnas bedömning underlättas av ett så handfast rekvisit som att fällande dom i brottmål skall föreligga för att näringsförbud skall kunna meddelas.

En fördel av praktisk art med att uppställa ett krav på brott är att utredningen i näringsförbudsärenden kan knytas till en brottsutredning på ett i flertalet fall naturligt sätt. I sammanhanget kan också nämnas att bland de myndigheter och organisationer som kommittén varit i kontakt med har det rått relativt stor enighet om att näringsförbud i princip bör knytas till brott.

Majoriteten, å sin sida, har anfört vissa skäl för att det inte borde krävas brott för näringsförbud, bl.a. att det i dag inte uppställs något sådant krav. Detta kan dock inte anses vara något bärande argument. Enligt gällande regler finns ett påtagligt rekvisit genom kravet på konkurs. Kommittén anser nu enhälligt att konkurskravet skall slopas. Vidare kan hävdas att den hittillsvarande rättstillämpningen inte ger stöd för påståendet att nuvarande regler har tillräcklig stadga och att därför rekvisit som preciserar näringsförbudets användningsområde skulle vara obehövligt.

Majoriteten har vidare anfört att vissa icke brottsliga förfaranden kan åstadkomma väl så allvarliga skador som brott. Härvid har nämnts bl.a. underlåtenhet att betala skatter och avgifter. Vi vill härvid fästa uppmärksamheten på att brottsförebyggande rådet i en nyligen framlagd promemoria föreslår en avsevärd utvidgning av straffansvaret på detta område. Oberoende av om dessa förslag leder till lagstiftning eller inte torde det vara uppenbart att det blir en mycket liten del av de beteenden som skulle kunna anses värda näringsförbud som inte blir åtkomliga om ett brottsrekvisit uppställs. Majoriteten har nämnt bl.a. oegentligheter på konsumentområdet och kollektivavtalsområdet. Vi kan emellertid inte se att en näringsidkares oegentligheter som enbart hänför sig till dessa områden borde kunna leda till näringsförbud. Skulle så anses erforderligt får kraftigare korrektionsmedel övervägas på dessa separata områden för sig.

I själva verket måste det sägas vara ett utmärkt argument för att uppställa krav på brott just att därmed förhindras att "oegentliga" beteenden på nu angivna områden ensamt skall kunna föranleda näringsförbud. Detta hindrar inte att man skall kunna ta hänsyn också till sådant i en sammanvägd bedömning, där dock alltså enligt vår uppfattning brott måste vara ett nödvändigt element.

Majoriteten har vidare pekat på att krav på brott kan medföra tröskeleffekter i sådana fall då det förekommit betydande oegentligheter av annat slag. Frågan om huruvida näringsförbud skall kunna åläggas kan då, enligt

majoriteten, avgöras av om det förekommit något mindre - i sammanhanget kanske relativt betydelselöst - brott eller inte. I praktiken får man dock förutsätta att inte rena bagatellbrott föranleder startandet av en omfattande utredning om näringsförbud. Erfarenhetsmässigt är det normalt allvarliga brott som begåtts av de personer som ålagts näringsförbud. Teoretiskt kan emellertid den angivna tröskeleffekten uppkomma. Detta förhållande är dock inte märkligare än att det inom hela straffrätten, med utgångspunkt från principen "inget brott utan lag", uppstår tröskeleffekter, där även relativt underordnade förhållanden kan innebära att ett brottsrekvisit är uppfyllt eller inte, vilket i sin tur kan vara skillnaden mellan flera års fängelse eller frikännande. Vi har tidigare konstaterat, att med majoritetens egen beskrivning av de nya reglernas tillämpningsområde, det torde bli ett fåtal fall då kravet på brott leder till att ingripande inte kan ske mot en näringsidkare som i övrigt hade varit "värd" ett näringsförbud.

I det perspektivet måste kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet med stor styrka anses tala för att näringsförbud inte skall kunna åläggas om inte vederbörande gjort sig skyldig till brott. Vår inställning föranleder att vi inte kan ställa oss bakom det uttalande som gjorts i betänkandet, dels i allmänmotiveringen på sid. 199, dels i specialmotiveringen på sid. 399 f. Lagtexten i 1 § borde enligt vår mening ges följande lydelse:

> Näringsförbud får meddelas enskild näringsidkare som gjort sig skyldig till brottslig handling i sin näringsverksamhet, om han genom brottet eller eljest grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.
>
> Vid bedömning av om näringsförbud är påkallat skall särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande tidigare dömts för brott i näringsverksamhet.

Denna lagtext skiljer sig från majoritetens därigenom att krav på brottslig handling i näringsverksamheten intagits samt vidare därigenom att vi i andra stycket betonar vikten av att näringsidkarens förfarande syftat till betydande egen vinning. Huruvida missbruket varit ägnat att medföra egen vinning eller inte torde typiskt sett vara en mycket viktig omständighet när det gäller

att avgöra om förbud är påkallat. Vi anser det befogat att betona denna omständighet på samma sätt som de övriga som angetts i andra stycket.

2. Polismyndigheten bör vara tillsynsmyndighet

Kommittén har i avsnitt 12.2 övervägt vilken myndighet som i fortsättningen bör ha huvudansvaret för tillsyn och övervakning av näringsförbud samt därvid funnit att det är kronofogdemyndigheten och polismyndigheten som kan komma i fråga. Efter att ha redovisat skäl för och emot de båda myndigheterna har kommitténs majoritet stannat för att förorda kronofogdemyndigheten.

Vi anser för vår del att de skäl som redovisats närmast talar för att polismyndigheten i fortsättningen bör ha hand om tillsynen.

Vi anger här sammanfattningsvis vad som talar för denna ståndpunkt.

Kommittén föreslår att anknytningen till konkurs upphör. Det framstår därmed som mindre motiverat att kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet.

Om näringsförbud skall ha avsedd effekt och verka i förebyggande syfte, är det av vikt att övervakningen av gällande förbud är effektiv. Polisen har den primära uppgiften att upptäcka och beivra brottslighet. Den har därmed erforderlig spanings- och förhörsvana, som är ett viktigt moment i övervakningen. Det finns anledning anta att respekten för näringsförbudet som förebyggande instrument mot ekonomisk brottslighet ökar om polisen är övervakande myndighet.

I de flesta fall torde förekomma brottslighet i samband med näringsförbud (enligt reservationen alltid), varför polisen förr eller senare kommer att inkopplas. Det synes därför rationellt att den redan från början har det övergripande ansvaret.

I kapitel 14 (Kostnader m.m.) har vidare kommitténs majoritet anfört att ärendet skall överlämnas till polisen. Därmed kommer, precis såsom majoriteten riktigt anför, en stor del av den personalintensiva tillsynen att ligga hos polisen även med kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet.

Det torde finnas behov av ökade resurser vilken myndighet som än erhåller uppdraget. Det viktiga är vilken form som kan anses vara mest rationell. Inom polisen

byggs ju numera upp enheter för ekobrottslighet, vilket också talar för att polisen får hand om uppgiften.

Det är riktigt som majoriteten anför att vissa kronofogdemyndigheter i dag har god erfarenhet av tillsynsuppgiften liksom att dessa myndigheter har rutiner för den avveckling av verksamhet som kan erfordras vid ett näringsförbud. Det är dock fråga om ett begränsat antal fall, och erfarenheten bör snabbt kunna vinnas även av en ny myndighet. Dessutom är det viktigt att tillsynsarbetet bedrivs på ett över hela landet enhetligt sätt. Polisens arbete har i de nuvarande uppgifterna den enhetligheten. Däremot har kommittén genom uppgifter från tillsynsmyndigheterna själva kunnat konstatera betydande oenhetlighet i det hittills av dessa myndigheter bedrivna tillsynsarbetet.

Polisen förfogar över ett större kontaktnät och har redan i dag en mera effektiv regional samverkan än kronofogdemyndigheterna. Tillsynen av personer med förbud som flyttar över landet har alltså förutsättningar att bli mera effektiv om tillsynsuppgiften anförtros polisen.

Vi anser det dock väsentligt att erfarenhet och sakkunskap hos nuvarande TSM kan tas tillvara även under en ny tillsynsmyndighet. Möjligen bör kronofogdemyndigheten särskilt engageras för avvecklingsfasen efter ett näringsförbud. I varje fall måste en fortlöpande samverkan ske mellan olika myndigheter för att på bästa sätt genomföra uppgifterna.

Med vad som här anförts vill vi föreslå att polisen blir tillsynsmyndighet för näringsförbud.

Reservation av Joakim Ollén

I avsnitt 12.3 föreslås ett tillägg till skatteregisterlagen. Innebörden i förslaget är att tillsynsmyndigheten skall kunna få direkttillgång via terminal till uppgifterna i skatteregistret. I dag har visserligen kronofogdemyndigheterna i den exekutiva verksamheten tillgång till dessa uppgifter men detta gäller således inte för tillsynen över personer med näringsförbud.

Förslaget från kommitténs sida är ett illustrativt exempel på hur tillkomsten av stora datorbaserade register inte bara leder till förenklad hantering i den egna myndigheten utan också till att andra myndigheter gör anspråk på att få tillgång till registret.

Uppgifterna i skatteregistret var ursprungligen avsedda för en begränsad grupp skatteadministratörer men har successivt kommit att användas i allt fler sammanhang. Just förekomsten av ADB-hjälpmedel gör det tekniskt mycket enkelt, och självfallet därför lockande, att överföra registrerade uppgifter till andra myndigheter och verksamheter. Om de uppgifter som ursprungligen är insamlade för ett visst ändamål, i detta fall skatteadministration, verkligen till alla delar är relevanta i en annan verksamhet görs det sällan någon bedömning av. Inte heller observeras i tillräckligt hög grad de risker för spridning av felaktiga uppgifter som följer av ett vidgat användande av ADB-register på detta sätt.

Kommitténs förslag kan synas vara särskilt ofarligt med tanke på att det rör sig om uppgifter som redan finns inom samma myndighet, dock f.n. således endast för den exekutiva verksamheten. De principiella synpunkter som här anförts talar emellertid för att man bör vara ytterst restriktiv med sådana utvidgningar av registerlagar som det här är fråga om. Med hänsyn till det begränsade antal personer med näringsförbud som varje tillsynsmyndighet har "ansvar" för kan dessutom det praktiska värdet ifrågasättas av en direkt terminalåtkomst till skatteregistret.

I stället får i vanlig ordning, enligt sekretesslagen, avgöras vilka uppgifter tillsynsmyndigheten kan få del av. Detta förfarande torde inte annat än rent undantagsvis leda till att verksamheten försvåras jämfört med om kommittémajoritetens förslag genomförs.

Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att kommitténs förslag till ändring i skatteregisterlagen ej bör genomföras.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilt yttrande av Joakim Ollén

Begreppet "näringsidkare" och på vilken personkrets de föreslagna reglerna skall kunna tillämpas behandlas i avsnitt 9.2.

Av vad som där skrivs framgår hur oklart näringsidkarbegreppet är och vilka olika tolkningar som kan göras med utgångspunkt från skilda lagstiftningsverk. Avsaknaden av ett entydigt näringsidkarbegrepp har föranlett

kommittén att utförligt söka ange vilken personkrets som bör komma i fråga i just detta sammanhang.

Det kan inte förnekas att vissa särskilda avgränsningar när det gäller personkretsen under alla förhållanden kan behöva göras i en näringsförbudslag. Utan tvekan hade det dock varit en klar fördel om ett entydigt näringsidkarbegrepp funnits som underlag också för denna reglering.

Det bidrar uppenbarligen inte till ökad rättssäkerhet att man enligt en lag kan anses som näringsidkare samtidigt som man enligt en annan lag anses som arbetstagare. Statsmakterna bör snarast göra en översyn av näringsidkar- och arbetstagarbegreppen i syfte att skapa mera enhetliga regler.

Särskilt yttrande av experterna Francke och Sandström

Vårt yttrande avser situationen att ett näringsförbud blir gällande mot näringsidkaren och att han har behov av att vidta avvecklingsåtgärder utan att bryta mot det straffbelagda förbudet. Vi tänker här på det läget att vederbörande vill söka sälja rörelsen eller lägga ned den e.d. Intill dess att så skett kan han behöva vidta också andra affärstransaktioner.

När man överväger om och hur ett sådant behov bör tillgodoses uppstår en rad frågeställningar av rättspolitisk och juridisk-teknisk art. Vi hänvisar i denna del till kommitténs utförligt redovisade överväganden i avsnittet 10.8 samt i specialmotiveringen till 5 § förslaget till lag om näringsförbud.

Där anges också att rättsläget f.n. är något oklart. Lagstiftaren kan ha utgått från att avvecklingsåtgärder får vidtas utan att vara straffbara. Kommittén hänvisar därvidlag till ett uttalande, i förarbetena till nuvarande ordning, om att det är viktigt att särskilt övervaka att den som meddelats förbud avvecklar sin verksamhet. Samtidigt anges i 199 c § tredje stycket konkurslagen att, i ett beslut om näringsförbud, en senare dag får fastställas från vilken förbudet skall gälla. Enligt förarbetena (se NJA II 1980 s. 210) gäller att möjligheten kan utnyttjas om näringsidkaren t.ex. behöver en tid för avveckling av uppdrag som han redan har när förbud meddelas. Där sägs vidare att (frågan om) hur lång tid som bör stå till förfogande för avvecklingen får bedömas efter de omständigheter som kommer fram i det särskilda fallet. Slutligen anges där att ett beslut bör kunna utformas så att det träder

i kraft omedelbart sedan det vunnit laga kraft med den reservationen att åtgärder för avveckling av särskilt angiven verksamhet får vidtas intill en viss senare dag.

Oavsett vad gällande rätt innebär är det dess utgångspunkt att ett visst utrymme för avveckling i någon form skall stå näringsidkaren till buds, där det är behövligt och lämpligt. Liksom kommittén ansluter vi oss till denna principiella syn.

Intar man denna ställning uppkommer det viktiga delfrågor som kommittén har analyserat och redovisat. Vi vill särskilt diskutera den rättstekniska metod som kommittén använder för att utforma det straffria utrymmet för avveckling. Detta utrymme kan i princip skapas på två olika vägar.

Kommittén har valt att i lagen göra ett generellt undantag från kriminaliseringen. Detta sker i den formen att näringsidkaren under en begränsad avvecklingstid får fortsätta bl.a. att idka näringsverksamhet. Enligt detta generella undantag får han därvid dock inte vidta andra åtgärder än sådana som är ett led i avveckling av verksamheten. Därmed blir det alltid straffritt för näringsidkaren att under viss tid vidta sådana åtgärder (avvecklingsåtgärder). Utrymmet finns oavsett om det behövs eller inte.

Den andra vägen knyter mer an till den teknik som f.n. anvisas i konkurslagen. Den innebär att domstolen i lagen ges befogenhet att i det enskilda fallet skapa ett straffritt utrymme som möjliggör en avveckling.

Ett problem med den generella teknik som kommittén använder är svårigheterna att avgränsa begreppet avvecklingsåtgärder. Även när en rörelse lojalt drivs mot en avveckling inom utsatt tid synes under en affärsdags förlopp kunna förekomma mängder av transaktioner och andra förfaranden som man kan sätta i fråga om de utgör åtgärder "som är ett led i avveckling" av verksamheten.

Kommittén har i fråga om valet av teknik själv framhållit att det är svårt att avgöra om en viss åtgärd utgör avveckling eller inte och att, eftersom andra åtgärder än avveckling i princip innebär överträdelse av förbudet dvs. brott, det straffbara området blir oklart i konturerna. Vidare anför kommittén att den har måst konstatera, att problemen med avvecklingen är avsevärda och att det inte finns någon utväg som är helt tillfredsställande. Oavsett vilken reglering man väljer

uppkommer enligt kommittén problem av olika slag. Som skäl för sitt ställningstagande, som bl.a. innebär att endast avvecklingsåtgärder skall få vidtas under den fastställda tiden, anför kommittén att detta enligt kommitténs mening är den enklaste och minst resurskrävande lösningen, som samtidigt medger en effektiv övervakning i avvecklingsskedet.

Även om kommitténs mening kan ha fog för sig, kvarstår dock alltjämt problemet att det är oklart vad som skiljer avvecklingsåtgärder från andra åtgärder som blir kriminaliserade genom att de omfattas av förbudet mot att idka näringsverksamhet. Frågan är nu om man bör godta en kriminalisering som antas ha denna oklarhet i fråga om räckvidden. Kommittén anvisar den utvägen att, vid uppkommande tveksamheter, gränsdragningen måste ske till näringsidkarens förmån. Skapas därmed nog klarhet för enskilda och för rättstillämpningen?

Denna fråga låter sig inte omedelbart besvaras endast med ledning av lagtexten och den allmänna motiveringen. Lagtexten, som talar om åtgärder "som är ett led i avveckling av verksamheten", kan synas ge fog för att fälla till ansvar för åtgärder som inte kan bedömas utgöra renodlad "avveckling" i bemärkelsen att de steg för steg drar ner på verksamheten. Som avvecklingsåtgärder synes få räknas försäljning av lager och övriga tillgångar samt uppsägning av avtal m.m. Kommittén anför också, som nämnts, i den allmänna motiveringen att "endast avvecklingsåtgärder" får vidtas under den fastställda tiden. Det sägs vidare att all verksamhet måste gå ut på att avveckla och att näringsidkarens befogenheter skall begränsas till avveckling.

I specialmotiveringen uttalas emellertid (s. 415) att "i huvudsak" avses åtgärder av typ utförsäljning, uppsägning av löpande avtal, slutuppgörelser med avtalskontrahenter o.d. Dock måste det, fortsätter kommittén, i viss utsträckning också vara tillåtet att fullfölja ingångna avtal för att undgå skadeståndsanspråk. Vidare sägs att nyanskaffningar, upptagande av nya krediter, nya arbetsåtaganden, förlängning av avtal och nyanställningar "i princip" inte bör vara tillåtna men "kan ibland vara motiverade för att underlätta avvecklingen i övrigt".

I specialmotiveringen anges ytterligare följande: "Med hänsyn till den korta tid under vilken avveckling är tillåten finns det ingen anledning att i praxis dra gränsen alltför snävt eller att i tillsynen granska enskilda affärshändelser isolerat. Uttrycket 'ett led i avvecklingen' bör ges en vidsträckt innebörd. Över

huvud taget bör toleransnivån vara relativt hög under avvecklingstiden. När näringsidkarens åtgärder vid en samlad bedömning visar att hans förehavanden inte alls inriktats på avveckling, bör han emellertid dömas för överträdelse."

Redan de första av de nu särskilt berörda uttalandena i specialmotiveringen synes enligt vår mening vålla ytterligare problem. Väljer man tekniken med ett generellt undantag för åtgärder "som är ett led i avveckling av verksamheten" skapas redan därmed oklarhet genom en grundläggande osäkerhet i fråga om begreppet "avveckling". De "ventiler" som sedan öppnas i specialmotiveringen för att ge ett vidgat straffritt handlingsutrymme för näringsidkare ökar nu ytterligare osäkerheten om vad som är kriminaliserat, låt vara att utvidgningen har ett godtagbart syfte och torde fylla ett praktiskt behov. Det sist citerade uttalandet synes i sin tur öka oklarheten än mer. Lagtexten och den allmänna motiveringen verkar att gå ut på att endast vad som är avvecklingsåtgärder skall vara straffria. Enligt specialmotiveringen synes som berörts ansvar för överträdelse - alltså i fråga om enskilda åtgärder efter det att näringsförbud meddelats - emellertid vara avsett att inträda först "när näringsidkarens åtgärder vid en samlad bedömning visar att hans förehavanden inte alls inriktats på avveckling."

Enligt vår mening blir spännvidden mellan de berörda motivuttalandena - inbördes samt i förhållande till lagtexten - så stor att konstruktionen inte bör godtas utan vidare. Detsamma gäller i fråga om oklarheten om vad som egentligen är straffbart. Skall det sist citerade uttalandet ha företräde, synes den reella innebörden närmast vara att alla åtgärder tillåts, om vederbörandes förehavanden dessutom - i någon form och på något sätt - inriktat sig på avveckling. Den enskilda åtgärden bestraffas därmed inte för sitt eget innehåll utan beroende på om viss avveckling bedrivits i övrigt. Att avveckling sker är dock i sig inte något straffsanktionerat krav förrän vid fristens utgång, enligt grundkonstruktionen. Med det citerade tillägget synes emellertid slutresultatet på något sätt bli en slags indirekt kriminalisering av underlåtenhet att före fristens utgång vidta åtminstone vissa avvecklingsåtgärder, om man samtidigt vidtar åtgärder av annat slag som innebär att man idkar näringsverksamhet utan att avveckla.

Som har framgått ser vi betydande problem med den valda tekniken för ett generellt undantag. Skall man ha ett sådant synes det från rättssäkerhetssynpunkt lämpligast att tillåta att verksamheten fortsätter under en

begränsad frist. Kriminaliseringen slår sedan till, om verksamheten inte är avvecklad i det ögonblick fristen löper ut. Emellertid har kommittén pekat på problem av annan art, som är förknippade med den lösningen.

På grund av det anförda har vi särskilt övervägt om färre nackdelar är förenade med den andra tekniken, dvs. en befogenhet för domstolen att i det enskilda fallet skapa det behövliga och lämpliga utrymmet.

En sådan befogenhet skulle kunna ha som utgångspunkt att ett lagakraftvunnet eller tillfälligt näringsförbud i princip hindrar de allra flesta affärstransaktioner, även om de innebär att rörelsen därmed kan sägas trappas ned. Rättens befogenhet skulle därför kunna användas för att skapa det straffria utrymme som behövs på denna punkt. Därutöver skulle man kunna tänka sig en möjlighet för domstolen att, när det är påkallat i ett enskilt fall, medge att det inom ramen för avvecklingen får vidtas åtgärder som, enskilt betraktade, inte med normalt språkbruk kan betraktas som avvecklingsåtgärder. Hit kan kanske bl.a. räknas fullföljandet av åtaganden och inköp för att bibehålla rörelsens kapacitet inför en överlåtelse före fristens utgång. Också mot en sådan tanke kan man rikta invändningar.

Till en början kan framhållas att konstruktionen visserligen i princip svarar mot vad lagstiftaren synes ha avsett med dagens regler men att praxis tagit en annan väg. Domstolarna synes i få fall ha satt ut en senare tid från vilken förbudet skall gälla, trots att det kan ha funnits behov av ett utrymme för avvecklingsåtgärder.

Emellertid är en sådan omständighet knappast av den arten att den talar mot att bibehålla en konstruktion som bygger på beslut i enskilda fall i stället för ett generellt undantag. Risken för att domstolarna framdeles skall förbise behovet av att skapa det behövliga och lämpliga utrymmet kan motverkas genom att lagtexten formuleras på lämpligt sätt. Finns det i övrigt fördelar eller nackdelar med den individuella tekniken, jämfört med ett generellt undantag, bör dessa värderas självständigt.

Hur skulle ett sådant beslut av rätten kunna se ut som skapar ett fritt utrymme? Enligt vår mening skulle beslutet i allmänhet givetvis inte böra ges den formen att rätten förklarar att näringsidkaren får vidta åtgärder som är ett led i avveckling av verksamheten. Dels måste ju mot en sådan avfattning riktas samma invändningar som vi rest mot kommitténs förslag till

ett generellt undantag. Dels återskapas därmed inte det ytterligare utrymme som vi nyss har funnit kunna behövas i det enskilda fallet.

En poäng med den individuella metoden är att man med denna får möjlighet att mer konkret ange hur det straffria utrymme ser ut som näringsidkaren ges i det enskilda fallet. Beroende på hur den alltjämt bestående verksamheten är utformad och bedrivs, kan alltså domstolen vid behov ange åtminstone i stort vilka åtgärder som får vidtas resp. är förbjudna. Fastän den utmätta fristens enda syfte bör vara en snabb och total avveckling, skulle domstolen likväl få medge också andra åtgärder av förut redovisad art, när så ter sig förenligt med det nämnda syftet. Domstolen skulle alltså kunna skapa utrymme också för åtgärder som, betraktade var för sig, kanske inte kan hänföras till begreppet åtgärder "som är ett led i avveckling av verksamheten".

Mot en sådan lösning kan givetvis riktas invändningen att domstolen kan komma att hamna i svåra avvägningsfrågor. Detta måste dock vägas mot den osäkerhet om vad som är straffbart som möter den enskilde näringsidkaren när det gäller kommitténs tekniska konstruktion. På sätt som kommittén påtalat kan den individuella metoden vidare öppna risken för skenavvecklingar och skapa vissa kontrollproblem. Också andra aspekter som talar för eller mot en individuell lösning har berörts av kommittén. Vi hänvisar här till betänkandet. För egen del vill vi framhålla att, om man väl har nått fram till ett näringsförbud som ett drastiskt steg för att sanera marknaden, det är speciellt angeläget att inte lagens tekniska konstruktion bjuder särskilda tolkningsproblem för näringsidkaren under den begränsade tid som vederbörande tänks få till sitt förfogande.

Emellertid finns det även andra problem förknippade med den form av individuell lösning som vi här har skisserat. Också den bygger ju på att åtgärder som tillåts på något sätt tänks ske inom ramen för en verksamhet som håller på att avvecklas. Med denna konstruktion är man tillbaka till tanken på att straffrihet för vad som icke är avvecklingsåtgärder kräver att någon form - oklart vilken - av avveckling bedrivits i övrigt. En sådan lösning har vi invänt mot när det gäller kommitténs generella teknik. Motsvarande kritik synes i princip få riktas mot en liknande lösning inbyggd i den individuella tekniken, låt vara att rätten där teoretiskt har möjlighet att söka ange konkreta åtgärder som är tillåtna.

Ett kvarstående alternativ är då den lösning som innebär att rätten kan besluta att verksamheten skall få fortsätta under begränsad tid, oavsett om något steg mot avveckling därvid tas eller ej. En sådan utformning synes i sak motsvara den ordning som gäller f.n. I dagens läge får ju, som nämnts, rätten fastställa en senare dag från vilken förbudet skall gälla. Ett sådant uppskov är tänkt för att ge tid som behövs för avveckling. Underlåtenhet att börja med avvecklingen får ingen självständig betydelse. Inte heller uppkommer ett läge där man måste skilja mellan vad som är tillåtet resp. förbjudet; fram till dess att förbudet börjar gälla är alla verksamhetsåtgärder tillåtna. Dagens regel ger vidare en möjlighet att formulera beslutet så att förbudet gäller med den begränsningen att åtgärder för avveckling av särskilt angiven verksamhet får vidtas intill en viss senare dag.

En lösning av detta slag kan visserligen medföra vissa problem av den art som kommmittén har berört. Fördelarna från rättssäkerhetssynpunkt är dock betydande.

Vid vår samlade bedömning finner vi att övervägande skäl talar för att bibehålla vad som är gällande konstruktion. Regeln bör dock förtydligas i vissa avseenden.

Enligt vår uppfattning bör 5 § förslaget till lag om näringsförbud ha följande avfattning.

> I ett beslut om näringsförbud fastställs en begränsad tid innan förbudet skall gälla, om det behövs för avveckling av en sådan verksamhet som avses i 3 § eller av en sådan befattning som anges i 4 §.

Lagrummet innebär att rätten självmant skall pröva frågan. Självfallet är dess bedömning beroende av vilket underlag näringsidkaren lämnar och vad som i övrigt har framkommit i processen.

Hinder möter inte mot att göra förbudet gällande med reservation för att vissa särskilt angivna åtgärder får vidtas intill en viss senare dag. Det är angeläget att rätten så konkret som möjligt därvid specificerar vilka de tillåtna aktiviteterna är. Beslutet måste alltså avfattas med hög grad av tydlighet, med tanke på de problem som vi har berört i detta yttrande.

BILAGA 1

ÅSIKTER OM NÄRINGSFÖRBUD
- sammanställning av vad som framkommit vid hearings m.m.

Detta utgör en sammanställning av vad olika myndigheter och organisationer framfört till kommittén angående vissa centrala frågor rörande näringsförbud. Synpunkterna har framförts dels i samband med hearings hösten 1982 och våren 1983 dels i en enkät sommaren och hösten 1982 och dels vid vissa särskilt anordnade sammankomster. Kommittén har inhämtat synpunkter från en rad myndigheter liksom från flera fackliga organisationer, bransch- och arbetsgivareförbund, vilka bedömts kunna ha ett särskilt intresse av frågor rörande näringsförbud eller vilka själva tagit kontakt med kommittén.

Kommittén har också under våren 1983 genomfört en särskild enkätundersökning riktad till landets tillsynsmyndigheter i konkurs. Myndigheterna har tillfrågats om sina erfarenheter av de gällande näringsförbudsreglerna och ombetts lämna synpunkter på en rad olika områden. Resultaten har redovisats utförligt i kapitel 4 i betänkandet, och de har därför inte tagits med i denna bilaga.

I avsnitt 1 redovisas synpunkter angående behovet av utvidgade regler om näringsförbud. Där tas också upp vad som sagts angående nackdelarna med institutet näringsförbud och en del synpunkter angående effektiviteten hos detta instrument. Även vissa uppfattningar angående etableringskontroll redovisas. I avsnitt 2 sammanfattas framförda meningar rörande vilka förutsättningar som - vid en eventuellt utvidgad reglering - bör uppställas för att näringsförbud ska få meddelas. I avsnitt 3 redovisas framförda åsikter

om vilka myndigheter som bör ansvara för utredning om näringsförbud, talans väckande, utdömande av förbud, kontroll av efterlevnaden av meddelade förbud och talan om ansvar p.g.a. överträdelse. Slutligen lämnas i avsnitt 4 en redogörelse för synpunkter angående kontrollen av att meddelade förbud efterlevs och vissa problem i samband härmed, bl.a. frågan om hur man bör stävja bruket av bulvaner. Härvid redovisas också vissa påpekanden angående den nuvarande kontrollen. Även en del andra uttalanden angående erfarenheterna av de nu gällande bestämmelserna om näringsförbud förekommer. Någon presentation i ett sammanhang av dessa erfarenheter görs dock inte här.

1. Utvidgade regler om näringsförbud - behov m.m.

Från de flesta håll har anförts, att oegentligheterna inom vissa delar av näringslivet är sådana att det fordras kraftfullare åtgärder än som vidtas i dag. Särskilt har detta understrukits av de fackliga organisationerna, konsumentverket/KO, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, riksskatteverket, ackordscentralen i Stockholm och länsstyrelsen i Stockholms län. En mängd exempel har givits på förekommande missbruk. Målareförbundet har anfört, att oegentligheterna på vissa områden - bl.a. inom måleribranschen - är så allvarliga att de seriösa företagarna mer eller mindre tvingas med i olagligheterna för att rörelsen ska överleva. Enligt Målareförbundet kan det härigenom sägas ha uppstått en begränsning i näringsfriheten.

En vanlig synpunkt har varit att det inte främst är nya eller utvidgade sanktioner som behövs utan effektivare insatser från myndigheterna för att utnyttja de sanktionsmöjligheter som redan finns. Detta har

framhållits av bl.a. riksåklagaren, riksskatteverket, SAF, Industriförbundet, Byggnadsentreprenörföreningen, Schaktentreprenörernas Riksförbund och Sveriges Hotell- och Restaurangförbund. Härför krävs, har det påpekats, bättre resurser för bl.a. polis, åklagare och kronofogdemyndigheter. Från rikspolisstyrelsen och riksåklagaren har man förklarat, att resursläget är sådant att nyordningar som kräver utökade arbetsinsatser på ett visst område medför att man måste avstå från ofta redan högt prioriterade insatser på andra områden.

Många har menat att erfarenheterna av nuvarande regler om näringsförbud i konkurslagen borde avvaktas ytterligare någon tid, innan en utvidgning av bestämmelserna om näringsförbud sker. Bl.a. har denna uppfattning framförts av RÅ, som särskilt pekat på att det ännu är mycket oklart vilka möjligheter som finns att komma till rätta med överträdelser av förbud. Också SAF, Industriförbundet och Schaktentreprenörernas Riksförbund har uttalat att erfarenheterna av gällande bestämmelser borde avvaktas ytterligare någon tid.

Vikten av att näringsfrihet i princip råder har betonats av många, och en utvidgning av institutet näringsförbud har av flera setts som en allvarlig inskränkning i denna frihet. Särskilt har dessa synpunkter framförts från de flesta arbetsgivarorganisationer och branschförbund, men även riksåklagaren och rikspolisstyrelsen har påpekat detta som en principiell nackdel med en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna. Näringsfrihetsombudsmannen har dock uttalat, att ett utvidgat näringsförbud enligt hans mening inte medför några principiella betänkligheter, så länge sanktionen inriktas på de notoriska missbrukarna.

SAF har som en annan principiell betänklighet mot näringsförbud anmärkt, att det är fråga om ett special straff för brott utförda inom ett visst område, ungefär jämförligt med att den som begår allvarliga brott på t.ex. tåg skulle kunna drabbas av "tågförbud". SAF har menat, att det bör övervägas särskilt noggrant innan man utvidgar en påföljd av detta slag. Ackordscentralen i Stockholm och Transportarbetareförbundet har pekat på svårigheterna att i vissa fall hålla isär näringsförbud och yrkesförbud. Byggnadsentreprenörföreningen har menat, att näringsförbud är en påföljd som tenderar att slå blint och även träffa seriösa företag med vilja att göra rätt för sig.

Även vissa praktiska betänkligheter mot ett utvidgat näringsförbud har tagits upp. Sålunda har det från riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, SAF m.fl. påpekats att en utvidgning torde medföra att en större mängd personer får närings förbud, varav följer ökade kontrollsvårigheter och - om förbuden inte kan upprätthållas effektivt - en urvattning av näringsförbudsbestämmelserna, som är olycklig för människors rättsuppfattning. Länsstyrelsen i Stockholms län har framhållit, att näringsförbuden kan komma att bli så många att instrumentet blir helt ohanterligt. Också Metallindustriarbetareförbundet och Byggnadsarbetareförbundet har pekat på kontrollsvårigheterna och bristen på resurser som en nackdel. En annan farhåga som flera gett uttryck åt har varit att en utvidgning leder till svårigheter att klart ange förutsättningarna för näringsförbud, vilket skulle medföra skönsmässiga bedömningar och ett hot mot rättssäkerheten. Bland annat SAF har framfört åsikter i denna riktning. Livsmedelsindustriförbundet och Sveriges Hotell- och Restaurangförbund har uttryckt sig på liknande sätt. Även näringsfri-

hetsombudsmannen har betonat, att man måste akta sig för att domstolarna får göra en lämplighetsprövning av ifrågavarande personer. SACO/SR har framhållit, att en utvidgning av bestämmelserna kan leda till ökade kostnader för kontroll och lagföring och därmed möjligen till minskade möjligheter att ta hand om de fall där näringsförbud kan utdelas enligt nuvarande regler.

LO, TCO och SACO/SR har på särskild fråga förklarat, att de inte anser de eventuella sysselsättningsförlusterna till följd av näringsförbud i särskilda fall utgöra något argument mot näringsförbudsinstrumentet.

Kommittén har ställt frågan om näringsförbud anses vara ett effektivt instrument i kampen mot ekonomisk brottslighet m.m. Ett ofta återkommande svar på denna fråga har varit att effektiviteten i hög grad är beroende av myndigheternas insatser och därmed vilka resurser som ställs till myndigheternas förfogande för utredning av sådana fall där näringsförbud ifrågasätts och kontroll av att utdömda förbud efterlevs. Bland annat riksskatteverket, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen, Motorbranschens Riksförbund, TCO, Byggnadsarbetareförbundet, Hotell- och Restauranganställdas förbund och Livsmedelsarbetareförbundet har tryckt hårt på detta. Många - bl.a. riksskatteverket, SACO/SR, Metallindustriarbetareförbundet, Målareförbundet och Frisöranställdas förbund - har pekat på att bestämmelser om näringsförbud kan förmodas ha en ganska stark preventiv effekt. Byggnadsentreprenörföreningen har dock ifrågasatt om man kan tala om någon egentlig preventiv effekt av näringsförbud. SACO/SR har vidare pekat på att näringsförbudsinstitutet är normbildande och att - bl.a. genom uppmärksamheten i pressen -

folk ofta är väldigt försiktiga innan de gör affärer med en person som fått näringsförbud. Konsumentombudsmannen har ansett näringsförbud vara ett effektivt medel att få stopp på vissa typer av oegentligheter. Han har betonat den maktlöshet som man hos konsumentmyndigheterna ofta känner inför vissa personer som är okänsliga för de instrument som i dag står till buds. Dessa personer har oftast inga synliga tillgångar och är okänsliga för såväl exekutiva åtgärder som böter. Troligen är de, enligt KO, känsliga för fängelsehot, men de oegentligheter som det här är fråga om lämpar sig ganska illa för kriminalisering. Ett exempel härpå är grovt otillbörliga avtalsvillkor. KO har uttalat, att en möjlighet att meddela dessa personer näringsförbud skulle behövas för att komma till rätta med problem som från konsumentsynpunkt är mycket betydande.

Vad effektiviteten hos sanktionen näringsförbud vidare angår har många pekat på att kontrollsvårigheterna är mycket stora och att detta särskilt beror på problemet med bulvaner. En person med näringsförbud kan således, har det sagts, ofta fortsätta sin verksamhet under den täckmanteln att en annan person - bulvanen - är den verklige näringsidkaren. Några, bl.a. Industriförbundet, SHIO-Familjeföretagen och Föreningen Offentliga Nöjen, har menat att detta problem är så svårt att komma till rätta med att det utgör ett starkt argument mot näringsförbud över huvud taget. Andra, bl.a. KO, har framhållit att ett system oftast inte kan bli perfekt men att man för den skull inte bör förkasta hela idén. Mer om bulvanproblemet i avsnitt 4 nedan.

Kronofogdemyndigheten i Sollentuna har, i syfte att få ett effektivare näringsförbud, föreslagit regler som möjliggör tvångsavveckling av företag. Vidare

har myndigheten föreslagit ett förenklat förfarande i de fall då gäldenären är villig att underkasta sig näringsförbud. Då skulle, enligt myndigheten, näringsförbud kunna beslutas t.ex. i samband med edgång i konkurs.

Särskilt från vissa fackförbund har man gett uttryck för den uppfattningen att näringsförbud inte utgör ett tillräckligt effektivt instrument, utan att det måste förenas med en etableringskontroll i åtminstone vissa branscher, som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Hotell- och Restauranganställdas förbund, Byggnadsarbetareförbundet, Målareförbundet, Transportarbetareförbundet, Frisöranställdas förbund och Fastighetsanställdas förbund har pläderat för etableringskontroll i respektive bransch, varjämte näringsförbud skulle kunna utdelas till dem som fått tillstånd men gjort sig skyldiga till oegentligheter av viss dignitet. Transportarbetareförbundet har menat att etableringskontrollen i åkeribranschen borde innefatta en behovs-, kvalifikations- och lämplighetsprövning samt att kontrollen kan göras av länsstyrelsen i samband med utdelande av trafiktillstånd. Transportarbetareförbundet har vidare framfört möjligheten att införa en etableringsgaranti i åkeribranschen. Företagen skulle då vara tvungna att betala in en viss summa pengar, innan de kunde få trafiktillstånd. TCO har betonat, att den fria etableringsrätten bör vara en grundprincip men att ingrepp häri kan behövas i vissa branscher, om eljest de anställda och de seriösa företagarna i branschen orsakas betydande skada. SACO/SR har anfört, att etableringskontroll i och för sig kan vara en lämplig väg i kampen mot ekonomisk brottslighet men att systemet kan befaras bli så tungrott, tidsödande och svårtillämpat att det ändå knappast kan förordas. Metall-

industriarbetareförbundet har ställt sig negativt till etableringskontroll i egentlig mening men förespråkat att alla näringsidkare förpliktas att registrera sig i ett rikstäckande register. Möjligen kunde man, enligt förbundet, ha den regeln att alla som inte kan förete bevis på registrering automatiskt får näringsförbud. Fastighetsanställdas förbund har förespråkat, förutom etableringskontroll i städbranschen, ett system enligt vilket alla städföretag skulle vara tvungna att deponera en garantisumma. Handelstjänstemannaförbundet har menat, att det finns behov av etableringskontroll inom Hotell- och restaurangbranschen och inom trafikskolebranschen.

Näringslivets representanter har i stort sett genomgående varit negativt inställda till etableringskontroll, även om den skulle begränsas till vissa bransch Man har härvid bl.a. pekat på, att etableringskontroll skulle innebära ett kraftigt ingrepp i den, enligt dessa organisationer, mycket viktiga näringsfriheten och att ett kontrollsystem skulle verka konkurrensbegränsande. Vidare har man understrukit risken för att bestämmelserna skulle komma att missbrukas till skada för viktiga samhällsintressen. SAF har hävdat att en omfattande byråkrati skulle bli erforderlig och att etableringskontroll inte utgör någon garanti för seriöst företagande men väl ett hinder för många goda idéers förverkligande. SAF har också understrukit vikten av den självsanerande verksamhet som förekommer i flera branscher och framhållit att insatser av detta slag måste utvecklas och främjas. Motorbranschens Riksförbund har avvisat etableringskontroll men förespråkat att ett branschregister införs i motorbransche Också Sveriges Köpmannaförbud har förordat ett system med branschregister men varit starkt negativt till generell etableringskontroll. Schaktentreprenörernas Riksförbund har ansett, att någon form av auktorisation eller tillståndsgivning kunde bidra till att undanröja en del problem.

Från Hotell- och Restaurangförbundet och från Åkeriförbundet har man pekat på att det i deras branscher redan finns en form av etableringskontroll, på åkerisidan genom den tillståndsprövning som görs enligt yrkestrafiklagen och som skärps fr.o.m. den 1 januari 1983 (se prop. 1981/82:78 och cirkulärskrivelse 1982-10-19 från transportrådet till samtliga länsstyrelser) och på restaurangsidan dels genom serveringstillståndsprövningen enligt lagen om handel med drycker dels genom den kontroll som Hotell- och Restaurangförbundet utsätter dem för som söker medlemskap i förbundet. Motsvarande fackliga organisationer har menat, att tillståndsprövningen och medlemsprövningen inte är tillräckliga instrument, eftersom betydande oegentligheter förekommer bland de företag som inte har tillstånd eller är medlemmar i respektive branschförbund.

Näringsfrihetsombudsmannen har förklarat sig starkt negativt inställd till en utvidgad etableringskontroll. NO har menat, att en sådan kontroll endast bör accepteras på områden där risker för liv, hälsa och säkerhet gör det nödvändigt. Principen om fritt marknadstillträde är, enligt NO, en livsnerv i vårt ekonomiska system; etableringskontroll skulle medföra avsevärda risker för hämmad effektivitetsutveckling och högre prisnivå genom den begränsning av konkurrensen som skulle bli följden. NO har vidare påpekat, att kostnaderna för kontroll och administration skulle bli avsevärda samt att missbrukarna tillhör ett mindretal, vars beteende inte bör få medföra att hela branscher regleras.

Riksskatteverket har uttalat, att etableringskontroll kan övervägas i vissa branscher. Ackordscentralen i Stockholm har instämt häri och nämnt att etableringskontroll har vissa fördelar från de kreditsynpunkter som ackordscentralen har att beakta. Riksåklagaren har pekat på bl.a. den nackdelen med etableringskontroll att systemet måste inriktas på alla och inte bara på dem som visat sig olämpliga. I vart fall måste

man, enligt riksåklagaren, mycket noga överväga vilka branscher som bör regleras på detta sätt. Rikspolisstyrelsen har förklarat sig positiv till etableringskontroll och pekat på att sådan redan förekommer på ett antal områden. KO har varnat för att ett system med etableringskontroll kan komma att stänga ute även en del småföretagare som arbetar hederligt. KO har dock inte velat utesluta att man kontrollerar folks redbarhet, innan de får starta ett företag, detta då i så fall i syfte att utestänga dem som gjort sig skyldiga till ekonomisk brottslighet.

Naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen har anfört att problemen på deras respektive områden inte är av sådan omfattning eller karaktär att ytterligare sanktioner behövs. Båda myndigheterna har uttalat, att det befintliga sanktionssystemet numera är tillfyllest, och att det som krävs är att man ser till att utnyttja möjligheterna effektivt. Ingen av dessa myndigheter är dock främmande för en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna i och för sig, och de har uttalat att det förekommer vissa oegentligheter på miljöskydds-, produktkontroll- och arbetsmiljöområdena som tillsammans med annan brottslighet kunde tänkas böra föranleda näringsförbud. Naturvårdsverket har också lämnat något exempel på fall - uppsåtlig omfattande spridning av miljöfarligt avfall - där det, enligt verkets mening, kunde vara befogat med näringsförbud enbart på grund av oegentligheter på miljöområdet. Naturvårdsverket har vidare anmärkt, att det inom verkets ansvarsområde förekommer en typ av etableringskontroll, genom att olika former av förprövning föreskrivs, och att begränsade näringsförbud kan åläggas genom att utdelade tillstånd återkallas.

Utöver vad ovan nämnts har vissa andra synpunkter lämnats angående åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. En del framgår nedan. I övrigt ska här nämnas följande. Länsstyrelsen i Stockholms län har anfört, att det från resursfördelningssynpunkt torde

vara effektivast med skärpta insatser mot dem som systematiskt underlåter att inbetala skatter och avgifter. Länsstyrelsen har vidare, liksom Metallindustriarbetareförbundet, menat att kreditgivarnas risktagande måste öka. Man har i detta sammanhang pekat på utvägen att minska möjligheterna att ta fullgod säkerhet vid vissa former av kreditgivning. Härigenom skulle man öka incitamenten för kreditgivare att undersöka kreditvärdigheten hos vissa nya projekt. Metallindustriarbetareförbundet har också pläderat för ett utökat ansvar för revisorer och - liksom flera andra - för inrättande av ett centralt företagsregister, som bl.a. skulle göra det möjligt att få fram uppgifter om alla de företag där en person är engagerad. SAF, Industriförbundet m.fl. har understrukit den betydelse som det höga skattetrycket enligt deras mening har som förklaring till den omfattande ekonomiska brottsligheten. De har menat, att den allra effektivaste åtgärden vore att radikalt sänka skattetrycket.

Sammanfattningsvis har konsumentverket/KO, riksskatteverket, näringsfrihetsombudsmannen, SACO/SR, Metallindustriarbetareförbundet, Målareförbundet, Livsmedelsarbetareförbundet, Frisöranställdas förbund, Fastighetsanställdas förbund, Transportarbetareförbundet och Hotell- och Restauranganställdas förbund i stort sett oreserverat förespråkat en utvidgning av bestämmelserna om näringsförbud. Vissa har därvid, som ovan framgått, menat att även regler om etableringskontroll bör införas. Andra har framfört starka invändningar mot denna typ av ingrepp. SACO/SR har tillagt, att reglerna om näringsförbud bör placeras i en särskild näringsförbudslag. Andra har förklarat sig stödja en utvidgning på vissa villkor. Detta gäller för rikspolisstyrelsen och för TCO, som båda understrukit nödvändigheten av att tillräckliga resurser ställs till förfogande. Motorbranschens Riksförbund har förklarat sig godta en utvidgning av näringsförbudsreglerna men i första hand förespråkat införande av branschregister.

Riksåklagaren har avstyrkt att en utvidgning sker för närvarande, bl.a. av det skälet att erfarenheterna av nuvarande reglering ännu är ringa men även av den orsaken att en utvidgning kan förväntas leda till ökad arbetsbelastning för polis och åklagare, vilket i nuvarande resursläge är en stor nackdel. Riksåklagaren har också anfört vissa betänkligheter mot att göra det möjligt att meddela näringsförbud utan konkurs, se avsnitt 2. Vidare har RÅ understrukit, att det är nödvändigt att göra klart motiven för näringsförbud. Är man ute efter brottsliga förfaranden, eller vill man komma åt allmän inkompetens?

Vissa organisationer har - utan att dock förespråka en inskränkning i de nu gällande reglerna om näringsförbud - i princip varit negativa till en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna. Detta gäller SAF, Industriförbundet, SHIO-Familjeföretagen, Grossistförbundet, Byggnadsentreprenörföreningen och Livsmedelsindustriförbundet. SAF har dock, liksom Sveriges Hotell- och Restaurangförbund, pekat på att den begränsning som i dag görs till konkursfall många gånger kan synas ologisk. SAF har förklarat sig möjligen kunna stödja en mycket begränsad utvidgning, så att även utan konkurs vissa mycket grova brott och eventuellt även systematisk underlåtenhet att betala moms och arbetsgivaravgifter kan ge näringsförbud. Konsekvenserna av en sådan utvidgning måste dock, enligt SAF, noga utredas vid beaktande bl.a. av högt ställda krav på rättssäkerhet. Även övriga näringslivsorganisationer har hållit dörren öppen för en utvidgning av detta begränsade slag men betonat kravet på rättssäkerhet. Också länsstyrelsen i Stockholms län har varit starkt skeptisk till en utvidgning av näringsförbudsreglerna, främst mot bakgrund av de kontrollsvårigheter som skulle följa men även med hänsyn till att resurserna, enligt länsstyrelsen, kan användas effektivare om andra instrument än näringsförbud prioriteras.

LO har inte nu velat uttala någon bestämd uppfattning angående frågan om en utvidgning bör ske. Åkeriförbundet har varken motsatt sig eller förespråkat en ut-

vidgning av bestämmelserna. Detsamma gäller naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Byggnadsarbetareförbundet har varit tveksamt till att använda ett utvidgat näringsförbud som vapen mot förekommande missbruk, i vart fall som isolerat instrument. Förbundet har i stället förespråkat etableringskontroll, kanske i kombination med näringsförbud.

2. Under vilka förutsättningar ska näringsförbud kunna meddelas?

Kommittén bad de tillfrågade precisera de krav som, enligt deras uppfattning, bör vara uppfyllda innan näringsförbud ska kunna meddelas. Särskilt ställdes frågan om brott borde vara en förutsättning för näringsförbud.

Så gott som alla har menat att näringsförbud borde kunna meddelas även för vissa förfaranden som inte hänger samman med konkurs, eller att i vart fall en sådan utvidgning kan övervägas. Som ovan framgått har även vissa, som i princip motsatt sig en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna, ändå förklarat sig kunna acceptera den utvidgningen att vissa mycket grova brott kan föranleda näringsförbud, även om inte vederbörande varit inblandad i någon konkurs. Det har dock anmärkts, bl.a. från riksskatteverket, att de flesta fall av grova oegentligheter i näringslivet förr eller senare upptäcks i samband med konkurs och att det innebär en mycket begränsad utvidgning att gå utöver konkursfallen. Det stora antal fall som redan i dag anmäls för prövning av näringsförbud pekar, enligt RSV, också på att så är fallet.

Riksskatteverket har anfört att en prövning av frågan om näringsförbud borde initieras även i ackords- och likvidationssituationer. Rikspolisstyrelsen har instämt häri. Ackordscentralen i Stockholm har anmärkt, att ackord bygger på att rörelsen drivs vidare och att det därför är olyckligt om näringsidkaren beläggs med näringsförbud i samband med förfarandet. Ackordscentra-

len har över huvud taget uttryckt tveksamhet till att näringsförbud kan meddelas utan konkurs. Man har pekat på de negativa effekter det kan få för tredje man om en pågående rörelse måste upphöra. Vid konkurs har rörelsen nått en station, vid vilken den enligt ackordscentralen lättare kan läggas ned utan alltför besvärande konsekvenser för utomstående. Likartade synpunkter har, med instämmande av rikspolisstyrelsen, framförts av riksåklagaren, som även påpekat att ett näringsförbud, som meddelats utan att konkurs förekommit, många gånger kan komma att bli den direkta orsaken till en konkurs. SACO/SR har påpekat, att även i konkursfallet en talan om näringsförbud ofta direkt ingriper i en pågående rörelse, t ex i de fall då konkursförvaltaren överlåtit rörelsen till den person som är aktuell för näringsförbud. Även här får man ibland besvärande konsekvenser för tredje man. Ackordscentralen har, trots nämnda betänkligheter, inte avvisat en ordning enligt vilken näringsförbud kan meddelas - även utan konkurs - som en påföljd för t ex upprepade fall av skattebrott. Ackordscentralen har även ifrågasatt om det inte borde räcka för näringsförbud att en person varit inblandad i upprepade konkurser.

Vad så gäller frågan om brott borde vara en förutsättning för näringsförbud har flertalet menat att så i vart fall i princip borde vara fallet. Ingen har dock förordat en inskränkning i nu gällande regler i konkurslagen, enligt vilka näringsförbud i vissa fall kan utdömas utan att brott förekommit, de s k "oduglighetsfallen". Vidare har många menat att exempelvis systematisk underlåtenhet att betala skatter och avgifter borde kunna föranleda näringsförbud, även i de fall då underlåtenheten inte enligt gällande bestämmelser innebär brott. Denna uppfattning har framförts av riksskatteverket, rikspolisstyrelsen (med viss tvekan),

näringsfrihetsombudsmannen, LO, TCO, SACO/SR, Sveriges köpmannaförbund, Schaktentreprenörernas Riksförbund, Motorbranschens Riksförbund, Metallindustriarbetareförbundet, Byggnadsarbetareförbundet, Hotell- och Restauranganställdas förbund, Transportarbetareförbundet och Frisöranställdas förbund. Även SAF, SHIO-Familjeföretagen och Grossistförbundet har med viss tvekan gett sitt stöd åt en sådan ordning men i övrigt - liksom bl a Industriförbundet - förordat ett strikt fasthållande vid brott som en förutsättning för näringsförbud. Åkeriförbundet har menat att näringsförbud bör kunna grundas på vissa icke straffbelagda förfaranden, under förutsättning att utrymmet för skönsmässiga bedömningar minimeras genom enkla och klara regler.

Åtskilliga har tillagt, att det vore önskvärt att lagstiftaren utökar straffansvaret för missbruk av uppbördsbestämmelserna, innan systematisk underlåtenhet att betala moms och arbetsgivaravgifter läggs till grund för näringsförbud. Länsstyrelsen i Stockholms län har menat att det finns andra åtgärder än näringsförbud som på ett betydligt effektivare sätt kan bidra till att man kommer till rätta med uppbördsmissbruket.

Majoriteten av de tillfrågade har uttalat, att inte vilka brott som helst borde kunna föranleda näringsförbud, utan att det bör vara fråga om allvarliga och/eller upprepade brott. Sålunda har t ex, som framgått, näringslivets organisationer betonat att näringsförbud är en mycket allvarlig påföljd, som måste förbehållas de allra grövsta fallen. Riksskatteverket har som exempel på fall då näringsförbud borde kunna ifrågasättas nämnt "flagrant åsidosättande av bokföringsskyldighet" och "systematisk underlåtenhet att lämna riktiga deklarationer".

Somliga av de tillfrågade har angett exempel på brott, som borde föranleda näringsförbud, vilka exempel pekar på en något mindre restriktiv inställning vad gäller

användningen av näringsförbudssanktionen. Således har transportarbetareförbundet nämnt allvarliga trafiksäkerhetsbrister, underlåtenhet att hålla fordon skattade och försäkrade, brott mot arbetstidsbestämmelser, brott mot tillståndsplikten för yrkestrafik och brott mot överlastbestämmelser. Förbundet har dock också påpekat att näringsförbud endast bör kunna bli aktuellt i allvarliga fall. Förbundet har även tillagt att upprepade kollektivavtalsbrott bör kunna ses som en försvårande omständighet vid näringsförbudsprövningen. Metallindustriarbetareförbundet har angett bl a ohörsamhet mot myndighets beslut, bristande bokföring, uppenbara kollektivavtalsbrott, lagbrott inom arbetsmarknadsområdet, underskridande av minimilöner, felaktigheter vid ansökan om statligt stöd och dom för ekonomisk brottslighet i annat land som exempel på omständigheter som borde kunna föranleda näringsförbud. Byggnadsarbetareförbundet har exemplifierat med upprepade brott mot gällande avtal eller mot den arbetsrättsliga lagstiftningen. Livsmedelsarbetareförbundet har tagit upp bl a upprepade brott mot arbetsmiljölagen eller livsmedelslagen. Frisöranställdas förbund har nämnt kringgående av arbetstagarbegreppet genom uthyrande av frisörstolar i stället för anställning.

Konsumentombudsmannen har för sin del menat att brott inte alltid borde vara en förutsättning för näringsförbud, utan att exempelvis även ett upprepat och grovt åsidosättande av konsumentintressen borde kunna föranleda näringsförbud. KO har pekat på att kriminalisering inte är ett alternativ på konsumentskyddsområdet i samma utsträckning som på andra områden. Han har även menat att det på konsumentområdet finns ett antal ganska klara kriterier på vilka ett beslut om näringsförbud kan baseras. KO har uppskattat att ett tiotal personer skulle kunna bli aktuella för näringsförbud inom konsumentskyddsområdet under det första året av tillämpningen av sådana utvidgade bestämmelser. Under de följande åren borde, enligt KO, allt färre komma att råka ut för denna påföljd. Det ska observeras att KO i detta sammanhang förespråkat branschvisa näringsförbud, så

att t ex den som visat sig omöjlig inom bilreparationsbranschen ska kunna förbjudas att vidare ägna sig åt verksamhet i just denna bransch. Däremot skulle näringsförbudet inte hindra vederbörande att bedriva verksamhet i någon annan bransch.

Näringsfrihetsombudsmannen har, liksom Sveriges Hotell- och Restaurangförbund, särskilt framhållit att branschspecifika bestämmelser om näringsförbud kan leda till komplikationer. Bland annat har det anförts att det är svårt att avgränsa branscherna från varandra.

Några påpekanden har gjorts angående de skillnader som finns mellan stora och små företag vad gäller ansvarsfördelning mm. Byggnadsentreprenörföreningen har gjort gällande att det i stora företag med delegerat ansvar är orealistiskt att ålägga företagsledarna näringsförbud, eftersom eventuella oegentligheter normalt förekommer på lägre nivå inom företaget. Ingen har dock ifrågasatt annat än att reglerna om näringsförbud i princip borde utformas på samma sätt för stora som för små företag. SAF har dock påpekat att en försummelse kan te sig mera ursäktlig i det individuella fallet om den begåtts av ett litet företag med stora svårigheter att överblicka alla olika förpliktelser som åvilar företaget. Ackordscentralen i Stockholm har uttalat den uppfattningen, att hela styrelsen i ett aktiebolag i princip bör löpa risken att få näringsförbud som en följd av oegentligheter i bolaget. KO har betonat, att det som regel är småföretagen - ofta med "kontoret på fickan" - som orsakar problem. Transportarbetareförbundet har uttalat, att i åkeribranschen de stora företagen mycket sällan utgör något problem. Byggnadsarbetareförbundet har instämt häri såvitt avser byggsektorn. TCO och SACO/SR har uttalat, att nästan allt missbruk förekommer i fåmansbolagen. Riksskatteverket har understrukit att det alltid - oavsett företagets storlek - bör vara det faktiska handlandet som är avgörande för frågan om näringsförbud ska meddelas.

Grossistförbundet har anmärkt, att stora företag kan leva vidare, även om en person i ledningen drabbas av näringsförbud och att det därför finns en risk för att näringsförbud i praktiken bara kommer att drabba småföretagen.

Riksskatteverket har särskilt uttalat att vissa oseriösa rådgivare borde kunna åläggas näringsförbud, eftersom det ofta är dessa som ligger bakom den ekonomiska brottsligheten. Även SACO/SR har pekat härpå.

3. Ansvariga myndigheter

Den klart dominerande uppfattningen bland de tillfrågade har varit att det bör åvila allmän domstol att meddela näringsförbud och att polis och åklagare bör svara för utredning och talans väckande. Ett antal skäl härför har angetts. Särskilt har det framhållits, att det är önskvärt med en möjlighet till prövning i flera instanser samt att näringsförbud i det stora flertalet fall torde aktualiseras i samband med brottsutredning och att frågan om åläggande av näringsförbud av uppenbara praktiska skäl därför borde tas upp i samband med brotmål. Om ansvaret för näringsförbudsprövningen och vad därmed sammanhänger skulle läggas på andra myndigheter, skulle detta innebära ett avsevärt dubbelarbete. Bl a riksskatteverket, rikspolisstyrelsen - som särskilt understrukit att handläggningsreglerna bör vara så okomplicerade som möjligt - SAF, Industriförbundet, SHIO-Familjeföretagen, Grossistförbundet, TCO, SACO/SR - som pekat på bl a geografiska skäl för att prövningen läggs hos allmän domstol - och Sveriges Hotell- och Restaurangförbund har uttalat sig för den nu redovisade uppfattningen. Även näringsfrihetsombudsmannen, som i samband med arbetet på nu gällande näringsförbudsbestämmelser i konkurslagen gav sitt stöd åt konkurslagskommitténs förslag att ansvaret skulle ligga på marknadsdomstolen och NO, har förklarat sig dela denna mening.

Han har dock uttalat, att kronofogdemyndighetens resurser på något sätt borde tas i anspråk i utredningsarbetet. Även konsumentombudsmannen har förespråkat att allmän domstol, åklagare och polis får ha hand om förfarandet. KO har särskilt pekat på det förhållandet att ansvaret enligt nu gällande ordning ligger hos dessa myndigheter och att detta i sig, enligt KO, starkt talar för en sådan lösning.

Riksåklagaren har instämt i att förfarandet bör ligga hos allmän domstol och allmän åklagare så länge det är fråga om brott men menat att näringsförbud som ska grundas på andra omständigheter än brott snarast bör utdelas av någon annan myndighet, exempelvis länsstyrelserna, kronofogdemyndigheterna, NO eller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Åkeriförbundet har pekat på att vissa speciella "näringsförbud" idag kan utdelas av andra myndigheter än allmän domstol. Länsstyrelsen kan sålunda dra in trafiktillstånd. Enligt Åkeriförbundet borde även vissa andra myndigheter kunna anförtros att meddela näringsförbud inom strikt angivna ramar. Målareförbundet har nämnt att länsstyrelsen eventuellt kunde ges uppgiften att besluta om näringsförbud. Hotell- och Restauranganställdas förbund har anfört att frågan om vilka myndigheter som ska ha hand om utredning ocn prövning av frågan om näringsförbud bör bero på vilken typ av prövning som ska företas. Flera myndigheter än polis och åklagare borde, enligt HRF, på något sätt delta i utredningen.

Även om polis och åklagare av de flesta förts fram som lämpligaste utredande myndigheter, har många uttalat kritik mot den ordning som råder idag, då en mängd fall där anmälan skett för prövning av frågan om näringsförbud ligger outredda hos polisen. RSV har menat, att det råder ett uppenbart missförhållande mellan det antal fall som anmälts och det antal fall som prövats av dom-

stol samt att näringsförbudsbestämmelserna i konkurslagen därför inte medfört avsedd åtstramning. RPS och RÅ har vitsordat att polis och åklagare brottas med stora ärendebalanser och att detta främst beror på personalbrist men även på att arbetsmetoderna inte alltid varit helt rationella. RPS har förklarat, att en ljusning kan skönjas och att man bl a räknar med att nu kunna driva fram utredningarna så att tillfälliga förbud kan meddelas ganska snabbt. RSV har uttalat, att ett större ansvar för utredningsverksamheten kunde ligga på kronofogdemyndigheterna, om det är så att polis och åklagare inte klarar av att tillräckligt snabbt och effektivt genomföra utredningarna. Personerna är ofta kända hos kronofogdemyndigheterna, vilket garanterar ett snabbt förfarande enligt RSV. Ackordscentralen i Stockholm har menat, att utredningen av näringsförbudsärenden borde anförtros de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Ackordscentralen har menat att polisen generellt sett inte har tillräcklig kompetens för dessa utredningar. Vidare har ackordscentralen uttalat, att en hel del talar för åtf marknadsdomstolen får hand om näringsförbudsprövningen. Rikspolisstyrelsen har menat att kompetensen hos polisen numera är god och att polisens svårigheter att hinna med beror på resursbrist.

Kommittén har särskilt ställt frågan om flera myndigheter kan ha talerätt när det gäller näringsförbud. De flesta har ställt sig avvisande härtill och, som framgått, förespråkat att allmän åklagare får hela ansvaret. Riksskatteverket har dock menat, att tillsynsmyndigheterna här skulle kunna användas som "arbetskraftskomplement" och i vissa fall ta över uppgiften att väcka talan från åklagaren. Riksskatteverket har dock avvisat en ordning enligt vilken tillsynsmyndigheterna skulle kunna gå in och väcka talan i de fall åklagaren avstått härifrån. Konsumentombudsmannen har menat, att

KO borde ha en subsidiär talerätt i de fall frågan om näringsförbud initierats pga oegentligheter i förhållande till konsumenter. I dessa fall skulle kontakterna mellan åklagare och KO kunna skötas informellt, och åklagaren skulle kunna överlämna ärendet till KO när han så önskade. Konsumentombudsmannen har förklarat sig utgå från, att kontakterna skulle kunna skötas på ett sådant sätt, att inga särskilda regler borde behövas om rätt för KO att väcka talan i vissa fall, då åklagaren inte funnit en talan berättigad. I de fall då både konsumentområdet och andra områden blir berörda vid näringsförbudsprövningen borde dock, enligt KO, talan föras av åklagare, eventuellt med biträde av någon person från konsumentverket. Riksåklagaren har för sin del menat, att man aldrig bör ha mer än en myndighet som har talerätt, eftersom man annars får problem med samordning och kompetenskonflikter. Om flera ska vara taleberättigade krävs, enligt riksåklagaren, helt klara regler om gränserna för respektive myndighets kompetensområde. En subsidiär talerätt för en myndighet i förhållande till en annan vore dessutom, har riksåklagaren påpekat, en principiell nyhet i Sverige. Rikspolisstyrelsen har pekat på att det kan finnas betänkligheter mot att andra myndigheter än de traditionella kan förordna om tvångsåtgärder. Om oenighet uppkommer mellan olika myndigheter beträffande frågan om talan ska väckas eller ej kunde man, enligt rikspolisstyrelsen, tänka sig att överprövningsinstitutet kom till användning. SACO/SR har framhållit, att man kan få problem med instansordningen om man har flera taleberättigade. SACO/SR har dock tillagt - liksom flera andra - att samordningen mellan myndigheterna på ett eller annat sätt måste stärkas.

Vem bör då ta hand om tillsynen över att meddelade förbud inte överträds? Rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, riksåklagaren och SACO/SR har förespråkat att tillsynen, liksom nu, i princip får åvila de kronofogdemyn-

digheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Riksskatteverket har dock tillagt, att tillsymsmyndigheterna visserligen är lämpliga att tillse att avveckling sker av befintliga företag men att myndigheternas lämplighet kan ifrågasättas när det gäller övrig tillsyn. Riksskatteverket har påpekat, att denna senare kontrollfunktion egentligen är ganska främmande för kronofogdemyndigheterna och att det kan bli svårt för dem att sköta uppgiften effektivt, särskilt om det så småningom blir ett stort antal förbud att övervaka. Speciellt gäller detta för sådana fall då kronofogdemyndigheten före näringsförbudet haft mycket ringa kontakt med personen i fråga. Riksåklagaren har tillagt, att man även kan tänka sig att vissa andra fackmyndigheter, som är lämpliga härtill, får ta hand om tillsynen. SACO/SR har anfört, att anmälningsskyldighet eventuellt bör åläggas vissa myndigheter, exempelvis skattemyndigheterna.

TCO har menat att tillsynen borde ligga på polis och åklagare såsom när det gäller brottsbekämpning över huvud taget. TCO har dock framhållit att andra myndigheter skulle kunna åläggas en anmälningsplikt. Konsumentombudsmannen har förespråkat, att konsumentverket/KO får ansvar för kontrollen i de fall då näringsförbudet tillkommit som en följd av oegentligheter i relation till konsumenter. KO har förklarat, att en effektiv övervakning går att anordna, bl a genom samarbete med den lokala konsumentverksamheten. KO har vidare förklarat, att konsumentverket kommer att prioritera denna övervakning och att kontrollen torde fungera även om vederbörande flyttar till en plats i landet där han tidigare är okänd.[1] Handelstjänstemannaförbundet har

[1] Bedrivs verksamhet från utlandet (t.ex. vid postorderförsäljning) ökar naturligtvis övervakningsproblemen, men enligt KO kan det samarbete som bedrivs mellan konsumentmyndigheterna i de nordiska länderna vara till hjälp.

menat, att tillsynsuppgiften bör åvila länsstyrelsen, som ju tidigare har vissa andra uppgifter av detta slag. Även de lokala skattemyndigheterna har nämnts. Det har från riksskatteverket påpekats att dessa myndigheter har en mycket god lokal överblick över vilka personer som driver näringsverksamhet. Från naturvårdsverkets sida har man förklarat, att det borde kunna ifrågakomma att verket tar hand om viss tillsyn i den mån dess ansvarsområde är berört. Åkeriförbundet har anfört, att tillsynen sannolikt sker effektivast genom ett samarbete mellan de olika myndigheter, som har kontakt med företagare. Många andra har, som framgått, betonat att samarbetet mellan myndigheterna måste förbättras.

Beträffande frågan om vem som bör få föra talan vid överträdelse av förbud har alla som uttalat sig härom förespråkat allmän åklagare. Riksåklagaren har tillagt, att man eventuellt bör ha en ordning enligt vilken åklagare får väcka talan endast efter anmälan från en fackmyndighet. Detta skulle ge fackmyndigheten möjlighet till en diskretionär prövning, som enligt RÅ antagligen vore värdefull.

4. Frågor angående kontrollen

I föregående avsnitt har tagits upp bl.a. frågan om vilken myndighet som bör ha hand om tillsynen över de personer som fått näringsförbud. Här redogörs för synpunkter angående vissa andra frågor som har med kontrollen att göra.

Enligt 199 j § konkurslagen åligger det tillsynsmyndigheten att vaka över att näringsförbud efterlevs och anmäla överträdelser till åklagaren. Från riksskatteverket har man förklarat, att det i viss mån är osäkert hur aktivt tillsynsmyndigheterna idag sköter dessa sina åligganden. Riksskatteverket har erinrat tillsynsmyndigheterna om skyldigheten, men någon uppföljning av hur

kontrollverksamheten fungerar har inte gjorts. Från flera håll har uttalats, att det synes vara en allmän uppfattning att många av de personer som fått näringsförbud fortsätter med sin verksamhet, i vissa fall med hjälp av bulvaner. Riksskatteverket har för sin del antagit, att det är fråga om överdrivna rykten. I ett par fall där uppgifter av detta slag kontrollerats, har det visat sig att personerna i fråga inte alls haft näringsförbud.

Som ovan framgått har meningarna varit något delade om vilken myndighet som borde ha hand om kontrollen. Oavsett vilken myndighet som har ansvaret borde dock, har det starkt understrukits från ett flertal håll, resurserna för kontrollen starkt förbättras. Det är mycket olyckligt, har det uttalats, om människorna får ett intryck av att meddelade förbud kan överträdas utan ingripande från myndigheterna.

Från flera håll har påpekats, att de fackliga organisationerna skulle kunna göra god nytta i kontrollarbetet bl.a. genom sin goda lokala förankring. Från fackligt håll har man också förklarat sig beredd att lämna myndigheterna biträde. Något direkt åliggande borde det dock inte bli fråga om, utan snarare ett förbättrat samarbete och informationsutbyte.

Många, bl.a. rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, näringsfrihetsombudsmannen, SACO/SR, TCO och Sveriges Köpmannaförbund, har tryckt på att de datatekniska möjligheterna måste utnyttjas bättre än som nu sker. Tillgängliga dataregister måste kunna användas. Det har betonats, att indrivningsorganisationens datasystem, det s.k. REX-systemet, måste innehålla meddelade näringsförbud och att det bör finnas rikstäckande företagsregister som medger möjligheten att ta fram uppgifter om alla de företag där en person är verksam. Som det är idag försvåras kontrollmöjligheterna avsevärt om

en person med näringsförbud flyttar inom landet, något som bl.a. länsstyrelsen i Stockholms län framhållit. Av flera - bl.a. RSV och SACO/SR - har betonats vikten av att man i det pågående arbetet med överföring av aktiebolagsregistret på data inför en möjlighet att snabbt få fram alla de bolag där en viss person är engagerad[2]. SACO/SR har framhållit, att möjligheterna att upptäcka överträdelser genom samkörning av olika dataregister är relativt små, eftersom de personer som i detta sammanhang är aktuella inte registrerar sig mer än absolut nödvändigt. Industriförbundet har starkt betonat, att enligt förbundets mening uppgifterna i ett register ofta inte är lämpade att läggas till grund för bedömningar i andra frågor än de för vilka registret tillkommit. Därför bör man, enligt förbundet, vara restriktiv i användningen av olika dataregister för kontrolländamål.

Problemet med att många personer med näringsförbud kan söka kringgå förbudet genom att agera med en bulvan som täckmantel uppfattas som mycket besvärligt. De flesta har avstått från försök att anvisa lämplig lösning. Från några håll har dock förespråkats en regel som direkt tar sikte på personer som är närstående till den som fått näringsförbud. RÅ har således menat att man kunde tänka sig en lagstadgad presumtion för bulvanskap i de fall en närstående driver verksamheten vidare med den näringsförbjudne som anställd eller konsult. Även ackordscentralen har framfört likartade tankegångar.

Från SACO/SR har nämnts att vissa närstående möjligen borde direkt omfattas av förbudet men med möjlighet till dispens efter särskild prövning. Om den när-

---

[2] Registret är numera överfört på ADB, och det är möjligt att få uppgift på alla de aktiebolag som en person - enligt registret - är inblandad i.

stående bedriver annan typ av verksamhet borde det dock då, enligt SACO/SR, ifrågakomma att begränsa förbudet för den närstående. TCO har stött tanken på "närståendeförbud" med dispensmöjlighet. Ackordscentralen har menat att närstående personer möjligen borde drabbas i de fall de varit verksamma i samma rörelse som den som fått näringsförbud. Rikspolisstyrelsen har framfört den möjligheten att närstående förbjuds att driva sådana företag där den som fått näringsförbud är anställd eller konsult. RPS har även - liksom TCO - understrukit vikten av tillräckliga resurser för att en aktiv övervakning ska möjliggöras, varigenom bulvanförhållanden åtminstone ibland kan uppdagas. TCO har tillagt att kontakten med de fackliga organisationerna här är av stor betydelse.

Även en del andra åtgärder har föreslagits för att underlätta kontrollen av att meddelade förbud efterlevs. Riksskatteverket har nämnt, att man kunde tänka sig en plikt för de personer som fått näringsförbud att vid vissa tidpunkter anmäla för myndigheterna vad de sysselsätter sig med. Schaktentreprenörernas Riksförbund har instämt i detta samt menat, att den som meddelats förbud borde kunna åläggas viss inställelseskyldighet hos tillsynsmyndigheten. Hotell- och Restauranganställdas förbund har uttalat, att man i olika sammanhang kunde kräva uppvisande av bevis om att näringsförbud inte föreligger. Handelstjänstemannaförbundet har föreslagit, att det ska göras möjligt att avkräva företag en redovisning av varifrån investeringsmedel kommer.

SAF och Industriförbundet har betonat, att kraven på effektivitet i tillämpningen inte får ställas så högt att man bygger upp ett mycket ingripande kontrollnät. SAF och Industriförbundet har också förklarat, att de inte kan se hur man kan upprätthålla en effektiv tillsyn utan att kontrollåtgärder vidtas som i helhetsperspektivet inte är försvarbara.

Även länsstyrelsen i Stockholms län har framhållit, att det är mycket svårt att upprätthålla en effektiv tillsyn och att en utvidgning av näringsförbudsbestämmelserna skulle kräva en mycket stor kontrollapparat.

Slutligen har kommittén ställt frågan om beslut om näringsförbud borde ges offentlig publicitet i någon form, närmast för att försvåra för vederbörande att fortsätta att bedriva näring. Det har i detta sammanhang påpekats, att publicering idag sker i Handelstidningen Justitia. Dessutom får besluten om näringsförbud ofta en avsevärd publicitet genom pressens bevakning. I vart fall gäller detta lokalpressen. Riksåklagaren och de flesta av näringslivets organisationer har avvisat en särskilt anordnad publicitet i form av kungörande i ortspressen el.dyl. Riksskatteverket har ifrågasatt om detta skulle ha någon egentlig verkan. Flera har menat att det skulle innebära ett omotiverat särskilt "skamstraff" för den dömde, så t.ex. SAF och Industriförbundet. Ackordscentralen i Stockholm har dock varit positiv till ett sådant kungörande liksom rikspolisstyrelsen, som påpekat att konkurs ju kungörs särskilt. Även konsumentombudsmannen och näringsfrihetsombudsmannen har funnit det tänkbart med en regel om att särskild publicering ska ske. Sveriges Köpmannaförbund och Schaktentreprenörernas Riksförbund har ansett, att publicering av utdelade näringsförbud kan ske under förutsättning att det finns tillräckligt klara kriterier för att ålägga förbud. Schaktentreprenörernas Riksförbund har tillagt, att tillfälliga förbud inte bör publiceras, eftersom risken kan vara ganska stor för att dessa är materiellt felaktiga.

LO, Transportarbetareförbundet, Metallindustriarbetareförbundet, Byggnadsarbetareförbundet och Hotell- och Restauranganställdas förbund har, liksom Åkeriförbundet och Sveriges Hotell- och Restaurangförbund,

oreserverat uttalat sitt stöd för att särskild publicering sker.

BILAGA 2

SAMBANDET MELLAN NÄRINGSFÖRBUD OCH ETABLERINGSKONTROLL

Näringsförbud och etableringskontroll är två likartade ingrepp i näringsfriheten. Det finns anledning att något analysera sambandet dem emellan, framför allt för att reda ut begreppen men också för att ge en uppfattning om de överväganden som får göras i ett kommande lagstiftningsarbete som eventuellt inrymmer både näringsförbud och etableringskontroll.

Näringsförbud innebär att en person förbjuds att idka näring. Förbudet kan avse all näringsverksamhet, men det kan också avgränsas på olika sätt. Etableringskontroll innebär att näringsverksamhet inte får bedrivas annat än av den som fått tillstånd härtill efter en mer eller mindre ingående prövning. Etableringskontroll kan gälla inom hela näringslivet eller enbart inom vissa sektorer av det. Ett system med etableringskontroll innefattar ett näringsförbudsmoment på så sätt att indragning av etableringstillstånd kan sägas innebära ett slags näringsförbud. Regler om näringsförbud förekommer emellertid också självständigt. Regleringen bygger då på att var och en har rätt att etablera sig som näringsidkare men kan fråntas rätten att fortsätta.

Näringsförbud kan, något förenklat, vara av tre olika slag. Det kan vara generellt i den meningen att det innefattar ett förbud mot all näringsverksamhet. Så är fallet med ett förbud som utdelas enligt reglerna i 199 b § konkurslagen.

Ett näringsförbud kan också vara bransch- eller verksamhetsbegränsat. En vägran att medge exempelvis trafiktillstånd eller en återkallelse av ett sådant tillstånd innebär, som nyss sagts, ett slags näringsförbud, i detta fall begränsat till yrkesmässig trafik. I svensk rätt finns en mängd olika näringsförbud av detta slag.[1]

1 Normalt brukar man inte använda termen näringsförbud för återkallelse av tillstånd. Om man gör detta eller inte är en smaksak. I detta betänkande används termen nästan alltid i betydelsen generellt näringsförbud. Ibland kan det dock vara av värde för framställningen att ge termen en vidare betydelse. Detta gäller i denna bilaga liksom i bl.a. avsnittet om utländsk rätt (se s. 123).

Slutligen kan ett näringsförbud vara riktat. Med detta avses här att det enskilda förbudet bara gäller viss bransch eller viss verksamhet men att regleringen täcker hela näringslivet och således är generell i den meningen. Förbudet kan alltså avse vilken bransch eller verksamhet som helst, medan förbud i form av återkallelse av tillstånd bara kan avse vissa särskilt reglerade områden. Några bestämmelser enligt vilka möjlighet ges att meddela riktat näringsförbud finns inte i Sverige.

Det bör också nämnas, att ett näringsförbud kan begränsas även på annat sätt än till viss bransch eller viss verksamhet. Det kan sålunda inskränkas till att gälla endast viss företagsform. Så är fallet med den "konkurskarantän" som gäller enligt 199 a § konkurslagen. Detta förbud avser i princip bara enskild näringsverksamhet. I Norge, England och Västtyskland är näringsförbudsreglerna konstruerade på så sätt att förbudet i princip bara gäller för verksamhet i bolag med begränsat personligt ansvar.

Etableringskontroll kan - också något förenklat - vara av två olika slag. Den kan antingen vara generell, dvs. avse alla former av näringsverksamhet, eller också inriktad på viss bransch eller verksamhet. Syftet med etableringskontroll kan exempelvis vara att skydda de redan etablerade från ytterligare konkurrens. Det kan också vara att hålla näringslivet rent från sådana personer som inte besitter tillräckliga kunskaper eller färdigheter. Slutligen kan syftet vara att bekämpa den ekonomiska brottsligheten, att hålla sådana personer borta som utnyttjar näringsverksamheten för brott och andra oegentligheter. Det är givetvis detta senare syfte som främst är aktuellt i detta sammanhang.

Vi har i Sverige ingen generell etableringskontroll i den meningen att all näringsverksamhet och alla personer omfattas av kontrollen. Dock gäller en generell etableringskontroll för vissa personer, nämligen för omyndiga och för utomnordiska medborgare. Omyndiga får bara driva näring efter tillstånd av förmyndaren, som ibland också måste höra överförmyndaren. Utomnordiska medborgare måste ha ett särskilt "näringstillstånd".

På en rad olika områden gäller en begränsad etableringskontroll. Den är begränsad i den meningen att den bara avser en viss bransch eller en viss verksamhet. För rätt att idka näring fordras då någon form av tillstånd. Detta kan under vissa förhållanden återkallas och medför då, som ovan sagts, ett slags näringsförbud vilket är begränsat till branschen eller verksamheten i fråga.

Återkallelse av tillstånd eller vägran att bevilja tillstånd i ett system med generell etableringskontroll innebär ett generellt näringsförbud. Detta betyder att det i ett system med generell etableringskontroll saknas anledning att dessutom ha regler om näringsförbud. Sådana regler finns redan inbyggda i etableringskontrollen.

Så länge man inte har generell etableringskontroll utan bara branschbegränsade bestämmelser fyller det en funktion med särskilda bestämmelser om näringsförbud. Dels kan man med dessa regler ingripa mot personer som arbetar inom andra sektorer än dem som är kontrollerade genom särskilda bestämmelser. Dels innebär näringsförbud en avsevärt vidare sanktion än ett vägrat eller återkallat etableringstillstånd. Det senare medför ju bara hinder mot näringsutövning i branschen/verksamheten i fråga, medan näringsförbud i princip innebär hinder mot all näringsverksamhet.

Det sist sagda gäller om förbudet är av generell karaktär. Är det däremot riktat, dvs. begränsat till viss bransch eller verksamhet, behöver förbudet inte innebära en vidare sanktion än en tillståndsåterkallelse. Det avgörande blir hur omfattande det riktade förbudet görs. Ett riktat näringsförbud som innebär precis samma begränsning i rätten att idka näring som en tillståndsåterkallelse är givetvis meningslöst vid sidan av denna. Görs det riktade förbudet däremot något mera vidsträckt - det omfattar t.ex. all restaurangverksamhet i stället för bara spritservering som det återkallade tillståndet gäller - fyller det en funktion. Vidare kan ju ett riktat näringsförbud tillgripas på en rad områden där någon branschkontroll inte gäller. En reglering med möjlighet att meddela riktade näringsförbud har således en självständig betydelse vid sidan av regler om branschbegränsad etableringskontroll.

De regler om näringstillstånd på vissa områden som föreslagits av kommissionen mot ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8) är branschbegränsade. De medför alltså ingen principiell skillnad i fråga om behovet av utvidgade regler om näringsförbud. Visserligen medför näringstillståndsregleringen att många "besvärliga" personer kan hållas borta från de utpekade problembranscherna, men de ger - som tidigare sagts - ingen möjlighet att helt utestänga vederbörande från näringsverksamhet. Dock blir behovet av särskilda näringsförbudsregler mindre, om krav på näringstillstånd införs i många av de branscher där problemen är som störst.

Finns det då något skäl att införa regler om näringstillstånd/etableringskontroll i vissa branscher vid sidan av regler som ger möjlighet att meddela generellt näringsförbud? De som bör utestängas från näringsverksamhet kan ju förväntas förr eller senare drabbas av näringsförbud och utestängas härigenom. Den branschinriktade etableringskontrollen innebär dock på flera sätt ett effektivare ingrepp än möjligheten att meddela generellt näringsförbud. Med etableringskontroll kan man utestänga även de personer som klarat sig från näringsförbud - antingen genom att de lyckats hålla sig undan eller genom att förutsättningar för en så ingripande påföljd inte ansetts föreligga - men som ändå bedöms olämpliga för att idka näring på området i fråga. Medan regler om näringsförbud bygger på att det måste visas att vederbörande är olämplig som näringsidkare, är utgångspunkten delvis den motsatta i ett system med etableringskontroll. Med ett krav på näringstillstånd får man vidare ett fastare grepp om branschen i fråga. Detta kan i sig tjäna till att "skrämma bort" många av de oseriösa näringsidkarna. Ett problem är dock att vissa av dessa kan väntas försöka agera genom bulvaner. Slutligen ger systemet med en administrativ prövning och övervakning större möjligheter att agera effektivt.

Det finns alltså vissa skäl för att komplettera regler om näringsförbud med utvidgade bestämmelser om näringstillstånd i vissa branscher. Avgörande för om sådana regler bör införas torde vara om de ovannämnda vinsterna innebär så stora fördelar att de motiverar de ökade kostnaderna och den extra byråkrati som följer samt de försämrade rättssäkerhetsgarantier som ett system med administrativ prövning otvivelaktigt medför. Det är vidare en viss risk för att man med etableringskontroll inför ett slags omvänd bevisbörda och att sökanden måste visa att han är lämplig. Om näringstillståndsreglerna blir väldigt omfattande kan det ifrågasättas om detta är bra. Även vissa andra nackdelar kan vara värda att beakta, t.ex. att etableringskontroll kan medföra en olycklig konkurrensbegränsning. Kommittén har emellertid ingen anledning att här ta ställning till frågan om det lämpliga i att införa ytterligare regler om näringstillstånd.

Sammanfattningsvis kan sägas:

1) Ett system med generell etableringskontroll innehåller i sig självt också regler om generellt näringsförbud. Vid sidan av ett sådant system är det således onödigt med särskilda regler om näringsförbud.

2) Branschinriktade bestämmelser om etableringskontroll innehåller i sig själva regler om ett näringsförbud som är begränsat till branschen i fråga. Vid sidan härav har särskilda regler om generellt näringsförbud ett syfte för sig. Också regler om riktat näringsförbud fyller en funktion.

3) Generella regler om näringsförbud onödiggör inte branschinriktade bestämmelser om näringstillstånd/ etableringskontroll. De minskar dock i viss mån behovet av sådana, därigenom att många som kan böra utestängas från branschen antagligen är kvalificerade för näringsförbud och kan diskvalificeras i denna ordning.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1–3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.
56. Folkrätten i krig. Fö.
57. Kommunerna i totalförsvaret. Fö.
58. Invandrar- och minoritetspolitiken. A.
59. Näringsförbud. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. [54]
Näringsförbud. [59]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]
Folkrätten i krig. [56]
Kommunerna i totalförsvaret. [57]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning — Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]
Invandrar- och minoritetspolitiken. [58]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-07-06
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08387-6
ISSN 0375-250X