Ett effektivare näringsförbud

Betänkande av
Näringsförbudslagsutredningen

SOU 1997:123

Ett effektivare näringsförbud

Betänkande av
Näringsförbudslagsutredningen

SOU 1997:123

50

Statens offentliga utredningar
1997:123
Närings- och handelsdepartementet

Ett effektivare näringsförbud

Betänkande av Näringsförbudslagsutredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20692-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Närings- och handelsdepartementet

Vid regeringssammanträde den 14 mars 1996 bemyndigade regeringen chefen för Närings- och handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om betalningsunderlåtelse och konkurs m.m. i lagen (1986:436) om näringsförbud.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade chefen för Närings- och handelsdepartementet den 1 juli 1996 regionkronodirektören Eugène Palmér att fr.o.m. den 1 augusti 1996 vara särskild utredare.

Som experter att bistå utredningen förordnades fr.o.m den 1 oktober 1996 elva personer. Dessa experter är regionkronodirektören Bodil Björninger-Sjökvist, advokaten Elisabet Fura-Sandström, hovrättsassessorn Margareta Gårdmark-Nylén, polisöverintendenten Leena Kangas, generaldirektören Bert Lindberg, chefsåklagaren Gunnar Stetler, departementssekreteraren Lena Stridsberg, hovrättsassessorn Ebba Sverne, departementssekreteraren Frank Walterson samt förbundsjuristerna Per Winberg och Christer Östlund.

Till sekreterare åt utredaren förordnades fr.o.m. den 1 september 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 hovrättsassessorn Petra Bengtsson samt fr.o.m den 1 mars 1997 hovrättsassessorn Charlotte Abrahamsson.

Utredningen antog namnet Näringsförbudslagsutredningen.

Härmed överlämnar utredaren betänkandet "Ett effektivare näringsförbud" (SOU 1997:123). Utredaren har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i september 1997

Eugène Palmér

Charlotte Abrahamsson

Innehåll

Sammanfattning

Inledning

Den av näringsförbudsutredningen (SOU 1995:1) gjorda utvärderingen av näringsförbudslagen visade att reglerna om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse och grova åsidosättanden i konkurs inte tillämpats i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Vårt förslag syftar till att förenkla och effektivisera näringsförbudsinstitutet utan att rättssäkerheten åsidosätts. Enligt vårt förslag utvidgas dessutom möjligheten att meddela näringsförbud.

I betänkandet föreslår vi en ny lag om näringsförbud. Anledningen till att en ny lag bör ersätta den nuvarande lagen (1986:436) om näringsförbud är att de lagtekniska förenklingar som vi föreslår skall få större genomslag i det praktiska arbetet. Vidare innebär vårt förslag att ett större antal bestämmelser i den nuvarande lagen måste ändras.

Presumtion för näringsförbud

Åklagaren har i mål om näringsförbud i dag ett besvärligt bevisläge. Enligt vår mening är detta en förklaring till att relativt få näringsförbud meddelas. Enligt nuvarande ordning krävs att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt. De omständigheter som konstituerar att näringsförbud skall anses vara påkallat från allmän synpunkt är ofta svåra att bevisa för åklagaren. Däremot förfogar näringsidkaren över bevismaterialet. Rekvisitet om att näringsförbud skall vara *påkallat från allmän synpunkt* har dessutom vållat tillämpningssvårigheter hos domstolarna. Enligt vårt förslag utmönstras rekvisitet ur lagen och ersätts av presumtionsregler för näringsförbud där presumtionen kan brytas, om *särskilda skäl* talar mot förbud.

Presumtion för näringsförbud skapas enligt vårt förslag vid *betalningsunderlåtelse* som uppgår till minst sex basbelopp, vid *brott* för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader eller vid upprepad brottslighet som inte är ringa samt vid *konkurs*, om näringsidkaren två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser, det s.k. flerkonkursfallet. Utgångspunkten är att om någon av de angivna förutsättningarna är för handen, skall detta i sig innebära en välgrundad misstanke om ett grovt åsidosättande, för vilket näringsförbud skall presumeras. Det ställs därför

inte upp något särskilt krav på att näringsidkaren också måste ha *grovt åsidosatt* vad som ålegat honom i näringsverksamhet eller – i konkursfallet – att näringsidkaren måste ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer.

Den näringsidkare som har bedrivit seriös näringsverksamhet och fullgjort vad som har ålegat honom skall inte drabbas av något näringsförbud. Presumtionen för näringsförbud skall i sådant fall brytas. Det ankommer på näringsidkaren att göra gällande att särskilda skäl talar mot näringsförbud. Enligt vad vi tidigare har påpekat är det ju näringsidkaren som förfogar över bevismaterialet, såsom bokföringsmaterial och deklarationer. Det är dock tillräckligt att näringsidkaren kan göra *sannolikt* att särskilda skäl talar mot näringsförbud för att bevisbördan skall läggas på den som för talan eller ansöker om näringsförbud.

De föreslagna presumtionsreglerna syftar till att öka förutsebarheten för när ett näringsförbud kan komma att meddelas och för att ge de rättstillämpande myndigheterna bättre vägledning än i dag så att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt.

Andra grova åsidosättanden

Näringsförbud skall enligt vårt förslag kunna meddelas även den som i egenskap av näringsidkare i andra fall än brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen grovt åsidosatt sina skyldigheter. Någon presumtion för näringsförbud gäller dock inte i dessa fall. Kravet på att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt slopas. Syftet är att grova åsidosättanden av bl.a. marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter *ensamma* skall kunna läggas till grund för ett näringsförbud. Enligt gällande ordning är det inte möjligt att meddela näringsförbud enbart på grund av sådana åsidosättanden. Syftet är också att en näringsidkare som aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs skall kunna drabbas av näringsförbud, om denne grovt åsidosatt sina skyldigheter i egenskap av näringsidkare. Avgörande för bedömningen av om åsidosättandet är grovt är främst om näringsidkarens förfarande skett systematiskt, om tvingande lagregler åsidosatts eller om förfarandet inneburit ett missbruk av näringsfriheten. Det ankommer på den myndighet som för talan eller ansöker om näringsförbud att styrka de omständigheter som åberopas till stöd för att näringsidkaren skall anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter.

Utvidgad personkrets

Företrädare för juridiska personer som lämnar sina poster strax före ett konkursutbrott kan i dag inte drabbas av något näringsförbud enbart i anledning av konkurser. Enligt vårt förslag utvidgas personkretsen som kan meddelas ett näringsförbud i flerkonkursfallet till att omfatta – inte bara den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs – utan även den som innehade en sådan ställning senare än *ett år innan* konkursansökningen kom in till tingsrätten.

Tillfälligt näringsförbud

Möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud utgör ett viktigt inslag i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Denna möjlighet bör därför behållas, trots att de föreslagna presumtionsreglerna möjliggör ett snabbt och effektivt ingripande mot skadlig näringsverksamhet genom ett slutligt näringsförbud. Det måste alltjämt vara *uppenbart* att grund för näringsförbud föreligger för att tillfälligt förbud skall kunna meddelas.

Konkurskarantän

Vi förordar varken *automatisk konkurskarantän* eller *konkurskarantän efter särskild prövning för ställföreträdare för juridiska personer*. En automatisk konkurskarantän kan slå blint och skulle kunna inverka hämmande på den seriösa näringsverksamheten. Fördelarna med en sådan karantän nås i stort sett genom den föreslagna flerkonkursregeln. Karantän efter särskild prövning företer stora likheter med reglerna om tillfälligt näringsförbud i konkursfallet. En regel om konkurskarantän efter särskild prövning framstår därför som mindre angelägen.

Talerätt

Åklagaren har i dag en exklusiv talerätt i frågor om näringsförbud. Enligt vårt förslag skall även *andra myndigheter än åklagarmyndigheten* ha rätt att ansöka om näringsförbud som inte grundar sig på brott och att ombesörja de utredningar som behöver göras dessförinnan. *Kronofogdemyndigheten* skall ha rätt att ansöka om näringsförbud i betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen samt i fall av andra grova åsidosättanden. Vidare får kronofogdemyndigheten framställa yrkanden om tillfälligt näringsförbud. *Konsumentverket, Konkurrensverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen* eller de ytterligare

myndigheter som regeringen bestämmer får i fall av andra grova åsidosättanden ansöka om näringsförbud. I dessa fall skall ärendet handläggas vid tingsrätten enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Tingsrätten skall dock alltid hålla ett sammanträde i ärendet. En utvidgad utredningsrätt och rätt att inleda ärenden om näringsförbud som inte har samband med brott innebär enligt vår uppfattning att näringsförbudsinstitutet effektiviseras ytterligare. Den myndighet som tydligast ser konsekvenserna av olika åsidosättanden kan förväntas ha det största intresset av att åstadkomma ett beslut om näringsförbud.

Tillsynen

Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs skall utövas av *kronofogdemyndigheterna*. Den som har meddelats näringsförbud är skyldig att en gång varje halvår upplysa kronofogdemyndigheten om sina ekonomiska och personliga förhållanden i den utsträckning som myndigheten begär. Kronofogdemyndigheten får förlänga förbudstiden, om den förbudsålagde inte fullgör sin *anmälnings- eller upplysningsskyldighet*.

Kostnader

Vi uppskattar att våra förslag kommer att medföra att ytterligare cirka 100 näringsförbud kommer att meddelas årligen. Det finns vidare anledning att anta att antalet utredningar om näringsförbud kommer att öka än mer. Det är främst kronofogdemyndigheterna som behöver en resursförstärkning för att kunna göra de nödvändiga utredningarna, ansöka om näringsförbud i domstol samt utöva tillsynen över att besluten om näringsförbud efterlevs.

Ikraftträdande

Vi föreslår att den nya lagen om näringsförbud skall träda i kraft den 1 juli 1998.

Summary in English

Introduction

The evaluation of the Trade Ban Act carried out by the Trade Ban Commission (SOU 1995:1) showed that the regulations on trade bans in the event of default of payment and gross disregard of obligations in bankruptcy have not been applied to the extent intended by the legislator. Our proposal is aimed at simplifying the institution of the trade ban, and making it more effective without neglecting law and order. Under our proposal, the scope for imposing trade bans is also extended.

In our report, we propose a new Trade Ban Act. The reason why a new Act should supersede the present one (1986:436) is to give the technical legal simplifications we propose a greater impact on practical work. In addition, our proposals means that a large number of provisions in the present Act will have to be amended.

Presumption in favour of trade ban

In cases concerning trade bans at present, the prosecutor is in an awkward situation regarding evidence. In our opinion, this is one factor explaining why relatively few trade bans are imposed. Under the current system, the requirement is that a trade ban must be necessary from the public point of view. The circumstances under which a trade ban is to be considered necessary from the public point of view are often difficult for the prosecutor to prove in court. On the other hand, the trader has the evidence at his disposal. The requirement that a trade ban must be *necessary from the public point of view* has, moreover, entailed application difficulties for the courts. According to our proposal, this requirement should be removed from the Act and superseded by rules concerning presumption in favour of a trade ban, where the presumption can be abandoned if there are *particular reasons* against a trade ban.

A presumption in favour of a trade ban is, according to our proposal, created in the event of a *default of payment* amounting to at least six

times the "base amount"* ; of a *criminal offence* for which the lowest prescribed penalty is six months' imprisonment, or repeated criminal offences that are not insignificant; and of *bankruptcy*, if the trader has in that capacity been involved in two or more bankruptcies in the past ten years, i.e. the "multiple-bankruptcy case". The assumption here is that if any one of the specified conditions apply, this in itself should involve a well-founded suspicion of gross disregard of obligations, for which there should be a presumption in favour of a trade ban. There is therefore no particular requirement that the trader must also have been guilty of *gross disregard of obligations* incumbent on him in his commercial activity or – in the case of bankruptcy – that the trader must have acted with gross impropriety towards his creditors.

The trader who has conducted serious business activity and fulfilled the obligations incumbent on him should not incur a trade ban. In such a case, the presumption in favour of a trade ban should be abandoned. It is the trader's duty to claim that such reasons against a trade ban exist. As we pointed out above it is, after all, the trader who has the evidence – such as book-keeping material and tax returns. However, for the burden of evidence to be laid on the person bringing the action or applying for a trade ban, it is sufficient for the trader to prove that there are *probably* particular reasons against the trade ban.

The proposed regulations concerning presumption are aimed at enhancing the predictability of trade-ban imposition and at giving the adjudicating authorities better guidance than they have today, so that the institution of the trade ban can be used more effectively.

Other gross disregard of obligations

According to our proposal, it should also be possible to impose a trade ban on a person who, in his capacity as trader, has grossly disregarded his obligations in cases other than criminal offences, default of payment and multiple bankruptcies. However, no presumption in favour of a trade ban applies in these cases. The requirement that the trade ban should be necessary from the public point of view is abolished. The aim is to make it possible for gross failures to comply with the regulations of market and competition law, work-environment and environmental regulations or obligations under civil law, etc *alone* to constitute the

---

* *Translator's note:* the "base amount", an index-linked figure used in the calculation of official pensions and social-security benefits in Sweden, is SEK 36,300 for 1997.

grounds for a trade ban. With the current system, it is impossible to impose a trade ban solely owing to such non-compliance. The purpose is also that a trader who has never, or only once previously, been involved in bankruptcy should be liable to incur a trade ban if he has grossly disregarded his obligations in his capacity as trader. Decisive factors in the assessment of whether this disregard of obligations is gross is whether the trader's conduct has been systematic, whether coercive statutory regulations have been disregarded or whether the conduct has entailed misuse of his freedom of trade. It is incumbent on the authority that brings the action or applies for a trade ban to substantiate the circumstances cited in support of deeming the trader to have grossly disregarded his obligations.

Broader circle of individuals

Representatives of legal entities who resign from their posts immediately prior to the onset of bankruptcy cannot at present incur a trade ban owing to the bankruptcy alone. According to our proposal, the circle of individuals on whom a trade ban may be imposed as a result of bankruptcy should be extended to include not only those who hold their positions when the legal entity goes bankrupt, but also those who had such positions less than *one year before* the bankruptcy application was received by the district court.

Temporary trade ban

The scope for imposing a temporary trade ban is an important element in the fight against economic crime. This scope should therefore be retained, although the proposed presumption rules permit prompt and effective intervention against harmful business activity by means of a definitive trade ban. If a temporary ban is to be imposed, it must still be *evident* that grounds for a trade ban exist.

Bankruptcy probation period

We recommend *neither an automatic bankruptcy probation period ("quarantine") nor such a period following special investigation of representatives of legal entities*. An automatic bankruptcy probation period may exert random effects and could have an inhibiting effect on serious business activities. The advantages of such a period are attained largely through the proposed multiple-bankruptcy rule. A probation period after a special investigation shows great similarities to the rules

concerning a temporary trade ban in the case of bankruptcy. A rule on a bankruptcy probation period following special investigation therefore appears less imperative.

Right to sue

Today, the prosecutor has an exclusive right to sue in matters relating to trade bans. Under our proposal, *authorities other than the public prosecution authority* should also be entitled to apply for trade bans that are not based on criminal offences, and to undertake the requisite preliminary investigations. *The enforcement service* should have the right of applying for a trade ban in cases of default of payment and multiple bankruptcy, and also in cases of other gross disregard of obligations. Moreover, the enforcement service should be empowered to file petitions for temporary trade bans. *The National Board for Consumer Policies, the Competition Authority, the National Board of Occupational Safety and Health, the National Environmental Protection Agency, county administrative boards* or other authorities decided upon by the Government may, in cases of other gross disregard of obligations, apply for trade bans. In these cases, the matter should be dealt with at the district court under the Act (1996:242) on non-contentious matters. However, the district court should always hold a meeting on the matter. In our view, an extended right of investigation and right to initiate matters concerning trade bans that are not connected with crimes mean that the institution of the trade ban will be made more effective. The authority that most clearly perceives the consequences of disregarding various obligations may be expected to have the greatest interest in bringing about a decision regarding trade bans.

Supervision

Supervision of compliance with trade bans and temporary trade bans should be exercised by the *enforcement service.* Persons on whom trade bans have been imposed are obliged, once every six months, to provide the enforcement service with the information on their financial and personal circumstances that is requested by the enforcement service. The enforcement service should extend the period of the ban if the person incurring the ban fails to fulfil his *obligation to report and provide information.*

Expenses

We estimate that our proposals will mean the imposition of roughly an additional 100 trade bans annually. There is also reason to assume that the number of trade-ban investigations will increase even more. It is primarily the enforcement-service authorities that need boosted resources to be able to carry out the requisite investigations, apply to courts for trade bans and exercise supervision of compliance with trade bans.

Entry into force

We propose that the new Trade Ban Act should enter into force on 1 July 1998.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om näringsförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Genom ett beslut om näringsförbud åläggs en näringsidkare under viss tid omfattande inskränkningar i sin rätt att driva näring.

Förutsättningar för ett beslut om näringsförbud

2 § Näringsförbud skall, om inte särskilda skäl talar mot det, meddelas den som i egenskap av näringsidkare i eller i samband med näringsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader eller gjort sig skyldig till upprepad brottslighet som inte är ringa.

3 § Näringsförbud skall, om inte särskilda skäl talar mot det, meddelas den som i egenskap av näringsidkare underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter till ett sammanlagt belopp som svarar mot minst sex gånger det i lagen (1962:381) om allmän försäkring angivna basbeloppet.

4 § Näringsförbud skall, om inte särskilda skäl talar mot det, meddelas den som i egenskap av näringsidkare försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser.

5 § Näringsförbud skall meddelas den som i andra fall än de som anges i 2-4 §§ grovt åsidosatt sina skyldigheter i egenskap av näringsidkare.

6 § Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år.

Vem kan meddelas näringsförbud?

7 § Näringsförbud får meddelas en enskild näringsidkare. Om näringsverksamheten har bedrivits av en juridisk person får näringsförbud meddelas, i fråga om

kommanditbolag: komplementär,

annat handelsbolag: bolagsman,

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

bankaktiebolag, sparbank eller ekonomisk förening samt ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet: ledamot och suppleant i styrelsen,

europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige: företagsledare.

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

8 § Utöver den som avses i 7 § får vad som sägs i 4 § tillämpas även beträffande den som innehade sin ställning senare än ett år innan konkursansökningen kom in till tingsrätten.

Näringsförbudets innehåll

9 § Den som har meddelats näringsförbud får inte

1. driva näringsverksamhet,

2. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,

3. vara stiftare av ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank eller ett försäkringsbolag,

4. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank, ett försäkringsbolag, ett handelsbolag, en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,

5. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller ett försäkringsbolag eller företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,

6. vara firmatecknare eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges vid 4,

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

8. äga så många aktier i ett aktiebolag, ett bankaktiebolag eller ett försäkringsaktiebolag att hans eller hennes andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent.

Beträffande verkställande direktör och vice verkställande direktör för en filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. och föreståndare för en verksamhet enligt samma lag finns bestämmelser om näringsförbud i den lagen.

10 § Näringsförbudet utgör inget hinder mot att sådan verksamhet bedrivs som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 1 §, 3 kap. 1, 2 eller 8 § eller 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

11 § Den som har meddelats näringsförbud får inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 7 §. Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som genom äktenskap är besläktad med den som har meddelats näringsförbud i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

Inte heller får den som har meddelats näringsförbud vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han eller hon åsidosatt sina skyldigheter i egenskap av näringsidkare.

Förfarandet vid prövningen av frågor om näringsförbud

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

13 § Ansökan om näringsförbud får i fall som avses i 3-5 §§ föras även av kronofogdemyndigheten samt i fall som avses i 5 § av Konsumentverket, Konkurrensverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen eller de ytterligare myndigheter som regeringen be-

stämmer. I dessa fall handläggs ärendet, om inte annat föreskrivs i denna lag, i tingsrätten enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

14 § I ärenden angående näringsförbud skall tingsrätten alltid hålla ett sammanträde. Sammanträde behöver dock inte hållas, om det är obehövligt.

Om avgörandet sker vid ett sammanträde, skall tingsrätten bestå av en juristdomare och tre nämndemän.

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

15 § Underlåter den mot vilken ansökan riktas att inställa sig till sammanträdet eller inställer han eller hon sig genom ombud trots föreläggande om personlig inställelse, skall rätten förelägga nytt vite eller förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller senare dag.

16 § Rätten får i ärenden om näringsförbud förordna offentlig försvarare för den som avses med förbudsyrkandet endast om det finns särskilda skäl.

I fråga om rättegångskostnader tillämpas i ärenden om näringsförbud 31 kap. rättegångsbalken.

17 § Om konkursförvaltarens skyldighet att underrätta åklagaren eller kronofogdemyndigheten om omständigheter som kan medföra näringsförbud finns det bestämmelser i 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672).

Tillfälligt näringsförbud

18 § Är det uppenbart att det finns grund för ett näringsförbud, får rätten meddela tillfälligt näringsförbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts.

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

Frågor om tillfälligt näringsförbud som prövas utan samband med brott handläggs enligt 13-16 §§. I övriga fall tillämpas vad som sägs i 12 §.

20 § Bifalls en talan eller ansökan om näringsförbud, får rätten i domen eller beslutet självmant förordna om tillfälligt förbud.

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

22 § Har ett tillfälligt näringsförbud meddelats, skall detta beaktas vid tillämpningen av 6 §.

23 § Ett beslut om tillfälligt näringsförbud som har meddelats under rättegången får överklagas särskilt.

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

24 § Om rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud innan talan om näringsförbud har väckts eller ansökan inkommit till rätten, skall den utsätta en tid inom vilken sådan talan skall väckas eller ansökan lämnas in till rätten. Tiden får inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig och begär åklagaren eller kronofogdemyndigheten före tidens utgång förlängning av tiden, får rätten medge sådan förlängning.

25 § När näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas, skall rätten till domen eller beslutet foga en särskild underrättelse, där innebörden av förbudet beskrivs.

Upphävande av ett näringsförbud

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

27 § Om den som genom lagakraftvunnen dom fått näringsförbud grundat på 2 § frikänns från ansvar för brottsligheten, skall näringsförbudet samtidigt upphävas. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller hänförs denna under mildare straffbestämmelser, skall rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande skall

gälla. I fall som avses nu får rätten också upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

28 § Upphäver rätten det konkursbeslut som utgjort förutsättning för ett näringsförbud enligt 4 eller 5 §, skall näringsförbudet samtidigt upphävas.

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

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

31 § För ärenden om upphävande av förbud gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 13-16 §§ om ansökan om förbud. Ett sådant ärende tas upp av den tingsrätt som tidigare handlagt målet eller ärendet om näringsförbud. Ärendet får även tas upp av rätten i den ort där sökanden är bosatt, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Ett ärende om upphävande av förbud får avgöras utan sammanträde, om saken ändå kan utredas tillfredsställande. Har rätten beslutat att sammanträde inte skall hållas, skall parterna ges tillfälle att slutföra sin sak.

32 § Rättens beslut om att upphäva ett näringsförbud skall gälla omedelbart.

Tid för avveckling av förbjuden näringsverksamhet m.m.

33 § En domstol som meddelar beslut om näringsförbud eller om tillfälligt näringsförbud får fastställa en begränsad tid efter vilken förbudet skall gälla, om tiden behövs för avvecklingen av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 9 §. Rätten får föreskriva vilka åtgärder som får vidtas eller som skall vara förbjudna under denna tid och vad den som fått näringsförbud i övrigt då har att iaktta.

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

34 § För ärenden om förlängning av tiden för avveckling gäller vad som sägs i 13-16 §§.

Dispens från förbud

35 § Den som har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges dispens för att driva en näringsverksamhet, inneha anställning eller uppdrag, vara delägare i ett handelsbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller äga vissa aktier. Rätten får föreskriva vad den som medges dispens har att iaktta då dispensen utnyttjas.

36 § En dispens får återkallas, om den som medgetts denna överträder näringsförbudet eller det tillfälliga näringsförbudet eller bryter mot en föreskrift som är knuten till dispensen. Detsamma gäller om den som medgetts dispens från ett förbud i 7 § i annat hänseende åsidosätter vad som åligger honom eller henne i den verksamhet som avses med dispensen.

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

När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 13-16 §§.

38 § Ansökan om återkallelse av dispens får göras av allmän åklagare eller kronofogdemyndigheten. När frågan prövas i ett särskilt ärende gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 13-16 §§. Ärendet får tas upp även av den tingsrätt som tidigare prövat frågan om dispens.

Tillsynen av meddelade förbud m.m.

39 § Patent- och registreringsverket skall föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

40 § Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs utövas av kronofogdemyndigheten i den ort där den som har meddelats förbudet är bosatt eller, om han eller hon inte är bosatt i Sverige, där han eller hon senast var bosatt.

Kronofogdemyndigheten har för tillsynen enligt första stycket rätt att få biträde av polismyndigheten.

41 § Den som har meddelats näringsförbud är skyldig att en gång varje halvår upplysa kronofogdemyndigheten om sina ekonomiska och personliga förhållanden i den utsträckning som myndigheten begär.

42 § Om det finns anledning att anta att ett förbud överträds eller att den som fått dispens enligt 35 § åsidosätter vad som åligger honom eller henne i den verksamhet som avses med dispensen, eller vad som rätten föreskrivit i samband med att den beviljade dispens, skall kronofogdemyndigheten göra anmälan om förhållandet till åklagaren.

43 § Om den som har meddelats näringsförbud inte fullgör sina skyldigheter enligt 41 §, får kronofogdemyndigheten förlänga förbudstiden med sex månader. Innan ett sådant beslut meddelas, skall den som har meddelats näringsförbud erinras om sina skyldigheter och om att förbudstiden kan komma att förlängas om han eller hon inte fullgör sina skyldigheter. En sådan erinran skall delges den som avses med förbudet.

Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken.

Överträdelse av förbud m.m.

44 § Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud eller bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av 33 eller 35 § skall dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

45 § Ett näringsförbud som överträds skall på ansökan av åklagaren eller kronofogdemyndigheten förlängas med högst fem år, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Ansökan om förlängning skall göras innan förbudstiden har gått ut.

När en fråga om förlängning prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som sägs i 13-16 §§.

46 § I 36 § finns det bestämmelser om återkallelse av dispens när ett förbud överträds.

47 § Om den som har meddelats ett näringsförbud får ett nytt förbud, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998, då lagen (1986:436) om näringsförbud skall upphöra att gälla.

2. Vid prövningen enligt 2 § av om en näringsidkare har gjort sig skyldig till upprepad brottslighet som inte är ringa får hänsyn tas till brottslighet som är begången före ikraftträdandet, om något av de brott som åberopas till stöd för ett sådant näringsförbud är begånget efter det att denna lag trätt i kraft.

3. Äldre regler tillämpas alltjämt när de omständigheter som åberopas till stöd för talan om näringsförbud inträffat före ikraftträdandet av den nya lagen.

2 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § samt 7 kap. 15 och 16 §§ konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap.	
1 §	
En gäldenär som är en fysisk person får inte under konkursen driva näringsverksamhet som medför 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. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 1 §, 3 kap. 1, 2 eller 8 § eller 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen omfattas dock inte av förbudet.	
Om näringsförbud efter särskild prövning finns det *bestämmelser i lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Om näringsförbud efter särskild prövning finns det bestämmelser *i lagen (1998:000) om näringsförbud.*
7 kap.	
15 §	
Förvaltaren skall snarast upprätta en skriftlig berättelse om boets tillstånd och om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de har kunnat utrönas, och om möjligt ange vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt. Berättelsen skall vidare innehålla	
1. en översikt över tillgångar och skulder av olika slag,	
2. en uppgift om huruvida det har förekommit något sådant förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet,	
3. en uppgift om huruvida det finns skälig anledning att anta att någon enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385) eller lagen	

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

(1987:667) om ekonomiska föreningar är skyldig att återbära olovlig vinstutdelning eller annan olovlig utbetalning eller att enligt dessa lagar eller lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag utge skadestånd till aktiebolag, ekonomisk förening eller handelsbolag,

4. en uppgift i förekommande fall om vid vilken tidpunkt skyldighet enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen att upprätta särskild balansräkning kan antas ha inträtt, om denna tidpunkt kan utrönas,

5. en uppgift i förekommande fall om att misstanke om brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller om sådant förfarande som kan föranleda näringsförbud enligt *2 § lagen (1986:436) om näringsförbud* har anmälts till åklagaren,	5. en uppgift i förekommande fall om att misstanke om brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller om sådant förfarande som kan föranleda näringsförbud enligt *4 och 5 §§ lagen (1998:000) om näringsförbud* har anmälts till åklagaren,

6. en uppgift om vilket bokföringssystem en gäldenär som är eller under det senaste året före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts.

Berättelsen skall snarast och senast sex månader från konkursbeslutet skickas till rätten, tillsynsmyndigheten och varje borgenär som begär det. När det finns särskilda omständigheter får rätten medge anstånd med avlämnandet av berättelsen. Har gäldenären varit bokföringsskyldig, skall den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen bifogas berättelsen.

7 kap.

16 §

Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare om det och ange grunden för misstanken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten.

Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan	Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
företrädare som avses i *4 § lagen (1986:436) om näringsförbund* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken.	företrädare som avses i *7 eller 8 § lagen (1998:000) om näringsförbud* har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, skall förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunden för misstanken. *Om en person som avses i 7 eller 8 § lagen (1998:000) om näringsförbud i egenskap av konkursgäldenär tidigare har varit inblandad i två eller flera konkurser under de senaste tio åren, skall förvaltaren omedelbart underrätta kronofogdemyndigheten om detta.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

3 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	1 §
	Aktiebolag bildas av en eller flera stiftare. Stiftare skall vara
	1. fysisk person som är bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
	2. svensk juridisk person, eller
	3. juridisk person som bildats enligt lagstiftningen i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom det samarbetsområdet.
	Handelsbolag eller motsvarande juridiska personer som bildats enligt lagstiftningen i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsorganet får dock vara stiftare endast om varje obegränsat ansvarig bolagsman är bosatt inom detta område.
	Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan medge annan än den som angetts i första och andra styckena att vara stiftare.
Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan ej vara stiftare. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan ej vara stiftare. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	4 §
Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för särskilt fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan ej vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för särskilt fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan ej vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

4 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 8 kap. 4 § försäkringsrörelselagen (1982:713) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	1 §
	Ett försäkringsbolag skall bildas av en eller flera stiftare. Stiftare skall vara
	1. fysisk person som är bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
	2. svensk juridisk person, eller
	3. juridisk person som bildats enligt lagstiftningen i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom det samarbetsområdet.
	Handelsbolag eller motsvarande juridiska personer som bildats enligt lagstiftningen i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får dock vara stiftare endast om varje obegränsat ansvarig bolagsman är bosatt inom detta område.
Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	4 §
Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i särskilda fall tillåter något annat.	
Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringförbud.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

5 Förslag till lag om ändring i bankaktiebolagslagen (1987:618)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 7 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	1 §
Ett bankaktiebolag skall bildas av en eller flera stiftare.	
Stiftarna skall vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Stiftarna skall vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Utan hinder av andra stycket får ett bankaktiebolag bildas av

1. ett eller flera utländska bankföretag

2. en eller flera svenska sparbanker om bildandet av bankaktiebolaget utgör ett led i en ombildning enligt 8 kap. sparbankslagen (1987:619).

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte om annat följer av bestämmelserna om fusion i 11 kap. 2 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	3 §
Minst hälften av styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Minst hälften av styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Av styrelseledamöterna får högst en för varje påbörjat femtal vara anställd i banken. Vid denna beräkning skall hänsyn inte tas till de arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

6 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § sparbankslagen (1987:619) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §	
En sparbank skall bildas av minst tjugo stiftare.	
Stiftarna skall vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Stiftarna skall vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*
Bestämmelserna i detta kapitel gäller om inte annat följer av bestämmelserna om fusion i 7 kap. 2 §.	
3 kap.	
3 §	
Styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs	Styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller efter regeringens bemyndigande Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen* (1986:436) om näringsförbud.	eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Av styrelseledamöterna får högst en för varje påbörjat femtal vara anställd i sparbanken. Vid denna beräkning skall hänsyn inte tas till arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap 4 §
Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i särskilda fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i särskilda fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Styrelseledamöterna skall vara medlemmar i föreningen, om inte stadgarna i särskilt angivna fall tillåter annat. Den som enligt lag är ställföreträdare för en medlem eller, om en juridisk person är medlem,

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

den som är ledamot av styrelsen för den juridiska personen eller delägare i denna får dock vara styrelseledamot utan att vara medlem i före ningen, även om stadgarna saknar föreskrift om det.

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

8 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (1994:334)

Härigenom föreskrivs att 5 § skuldsaneringslagen (1994:334) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
En gäldenär som *är ålagd näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud* får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.	En gäldenär som *har meddelats näringsförbud enligt lagen (1998:000) om näringsförbud* får inte beviljas skuldsanering. Detsamma gäller en gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

9 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 5 § stiftelselagen (1994:1220) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap.
	5 §
Tillsynsmyndigheten kan	Tillsynsmyndigheten kan
1. skilja en styrelseledamot från hans uppdrag om han är obehörig enligt 2 kap. 10 § eller enligt *lagen (1986:436) om näringsförbud* samt skilja en förvaltare som är obehörig enligt 2 kap. 19 § andra stycket från uppdraget,	1. skilja en styrelseledamot från hans uppdrag om han är obehörig enligt 2 kap. 10 § eller enligt *lagen (1998:000) om näringsförbud* samt skilja en förvaltare som är obehörig enligt 2 kap. 19 § andra stycket från uppdraget,

2. förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden,

3. förbjuda en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att verkställa ett beslut eller, om beslutet har verkställts, förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att göra rättelse om det kan ske.

Att tillsynsmyndigheten har även andra befogenheter framgår av 4 kap. 5 och 8 §§ samt 5 kap. 4 §.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Beslut om föreläggande eller förbud enligt första stycket 2 och 3 får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten skall pröva frågan om att döma ut ett vite som förelagts enligt första stycket 2, om föreläggandet endast avser åliggande att inge en eller flera handlingar till tillsynsmyndigheten. I övriga fall prövas frågan av länsrätten enligt lagen (1985:206) om viten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Den som är i konkurs får inte vara medlem i en intressegruppering som har sitt säte i Sverige. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Den som är i konkurs får inte vara medlem i en intressegruppering som har sitt säte i Sverige. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*
	4 §
Den som är företagsledare för en intressegruppering med säte i Sverige skall vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i varje särskilt fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara företagsledare. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Den som är företagsledare för en intressegruppering med säte i Sverige skall vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i varje särskilt fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara företagsledare. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Om grupperingen inte har någon här i landet bosatt företagsledare, skall grupperingen bemyndiga en i Sverige bosatt person att på grupperingens vägnar ta emot delgivning. Ett sådant bemyndigande får inte lämnas till någon som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap. 3 §	
Minst hälften av styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *är underkastad näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.*	Minst hälften av styrelseledamöterna skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen i särskilda fall tillåter något annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *har meddelats näringsförbud följer av 9 § lagen (1998:000) om näringsförbud.*

Styrelseledamöterna skall vara medlemmar i medlemsbanken, om inte stadgarna i särskilt angivna fall tillåter annat. Den som enligt lag är ställföreträdare för en medlem eller, om en juridisk person är medlem, den som är ledamot av styrelsen för den juridiska personen eller delägare i denna får dock vara styrelseledamot utan att vara medlem i banken, även om stadgarna saknar föreskrift om det.

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Av styrelseledamöterna får högst en för varje påbörjat femtal vara anställd i medlemsbanken. Vid denna beräkning skall hänsyn inte tas

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

till arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen om styrelserepresentation för de privatanställda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

1 Utredningsdirektiven

Den 1 juli 1980 infördes i svensk rätt en möjlighet att ålägga en näringsidkare generellt förbud att idka näring (näringsförbud). Reglerna togs in i konkurslagen. En förutsättning för näringsförbudet var att missförhållanden förekommit i en rörelse som slutat med konkurs.

Redan i samband med det lagstiftningsärendet uttalades att det kunde finnas skäl att överväga om inte näringsförbud borde kunna tillgripas också i andra fall än då en person gått i konkurs. En parlamentarisk kommitté – Näringsförbudskommittén – tillsattes år 1981. I juni 1984 avgav Näringsförbudskommittén sitt betänkande Näringsförbud (SOU 1984:59) med förslag till lag om näringsförbud. Propositionen (prop. 1985/86:126) avgavs i februari 1986 och den 1 juli samma år trädde lagen (1986:436) om näringsförbud i kraft.

I mars 1994 tillsattes Näringsförbudsutredningen med uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen (1986:436) om näringsförbud. Utredningen skulle bl.a. ge förslag till de ändringar i regelsystemet som bedömdes nödvändiga för att lagen skulle fungera effektivt och även pröva om tillsynen över näringsförbud borde förändras. I januari 1995 avgav Näringsförbudsutredningen sitt betänkande Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1). Förslaget innebar i huvudsak att endast brott – och således inte betalningsunderlåtelse och konkurs – skulle vara en förutsättning för näringsförbud. Vidare föreslogs bl.a. en presumtionsregel om att det vid kvalificerad brottslighet – för vilket är stadgat fängelse i sex månader eller mer – som huvudregel skall meddelas näringsförbud, att förbudstiden sträcks ut till högst sju år, att möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud tas bort samt att tillsynsmyndigheten skall ha kvar ansvaret för övervakningen av meddelade näringsförbud. Det föreslogs slutligen att tillsynsmyndighetens rätt till biträde av polismyndighet skulle uttryckligen anges i lagen.

Propositionen (prop. 1995/96:98) avgavs i januari 1996. I propositionen bibehålls möjligheten att meddela näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse och konkurs. Som skäl anförde regeringen att den av Näringsförbudsutredningen gjorda utvärderingen av näringsförbudslagen visserligen gav vid handen att reglerna om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse och grova åsidosättanden i konkurs inte tillämpats

i den utsträckning som lagstiftaren avsett, men att detta inte skulle mötas med inskränkningar i möjligheterna att använda näringsförbud. Det kunde inte uteslutas att detta berodde på brister i den lagtekniska lösningen. Inriktningen borde i stället vara att skärpa lagstiftningen, utan att inskränka dess tillämpningsområde. Dessa regler borde ses över i syfte att öka förutsebarheten för när förbud kan komma att meddelas och för att ge de rättstillämpande myndigheterna bättre vägledning än i dag så att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt utan att rättssäkerheten åsidosätts. Inte heller godtog regeringen förslaget att slopa möjligheten att meddela s.k. tillfälliga näringsförbud. Regeringen godtog däremot Näringsförbudsutredningens förslag om skärpningar i fråga om näringsförbud i anledning av brott, att förbudstiden sträcks ut från lägst tre till högst tio år och att tillsynsmyndigheten – med biträde av polis – skall ha kvar ansvaret för tillsynen av näringsförbud. Den 1 juli 1996 trädde de ändrade reglerna om näringsförbud i kraft.

Genom beslut den 1 juli 1996 förordnade regeringen en särskild utredare att närmare se över reglerna om näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse och konkurs.

Näringsförbudslagsutredningens direktiv (dir. 1996:20) beslutades vid regeringssammanträde den 14 mars 1996. Närings- och handelsdepartementet sammanfattade uppdraget enligt följande.

En särskild utredare tillkallas för att se över bestämmelserna om näringsförbud i samband med betalningsunderlåtelse och konkurs i lagen (1986:436) om näringsförbud. Syftet med denna översyn är att åstadkomma tydligare regler för att härigenom underlätta en effektivare tillämpning av lagen i vissa fall. Utredaren skall också överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att öka möjligheterna för en mer frekvent tillämpning av lagen vid grova åsidosättanden i näringsverksamhet utöver brott, betalningsunderlåtelse och konkurs, såsom t.ex. vid grova åsidosättanden av marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler, civilrättsliga skyldigheter m.m. Utredaren skall också överväga om det skall vara möjligt att meddela näringsförbud enbart på grund av sådana åsidosättanden.

Av direktiven framgår vidare att utredningens syfte är att åstadkomma enklare och tydligare regler – främst såvitt avser betalningsunderlåtelse- och konkursfallen – för att underlätta den praktiska tillämpningen av lagen (1986:436) om näringsförbud. Utredaren skall analysera hur de nämnda rekvisiten – om nödvändigt även i brottsfallet – kan förändras och förtydligas för att tillämpningen av lagen skall underlättas.

Det anges att utredaren även skall överväga om en beloppsmässig gräns skall införas i lagen i betalningsunderlåtelsefallet. I konkursfallet skall utredaren dessutom analysera hur reglerna om konkurs kan utfor-

mas för att motverka s.k. konkursmissbruk, dvs. att någon i samband med upprepade konkurser åsidosätter sina förpliktelser som näringsidkare, även om brott inte förekommit i näringsverksamheten. Det förhållandet att styrelseledamot och verkställande direktör lämnar sina uppdrag strax innan aktiebolagets konkurs bör särskilt uppmärksammas i detta sammanhang. Vidare skall utredaren överväga om ett system med s.k. automatisk konkurskarantän bör införas.

De problem som har gjort att näringsförbudsinstitutet inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt är enligt direktiven i huvudsak följande.

* Näringsförbudslagen tillämpas för sällan. Den har lagtekniska brister och är svår att tillämpa. Lagens förarbeten ger få goda hållpunkter bl.a. för bedömningen av de fall där betalningsunderlåtelse är grunden för ett näringsförbud.

* Antalet fall där kronofogdemyndigheterna har ifrågasatt näringsförbud på grund av underlåtelse att betala skatter m.m. har varit mycket lågt.

* Domstolarna har varit återhållsamma med att meddela näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse.

* I den av Näringsförbudsutredningen gjorda utvärderingen (SOU 1995:1 s. 53 f) konstaterades att inte något fall av näringsförbud har grundats helt eller huvudsakligen på konkursregeln, dvs. ett grovt otillbörligt förfarande mot borgenärer eller annat grovt åsidosättande i näringsverksamhet som slutat med konkurs. Däremot fanns några fall där oegentligheter i samband med konkurs åberopats, utan att det varit fråga om brott eller betalningsunderlåtelse. Som exempel kan anges att en företrädare för två bolag avyttrat all företagens egendom och tillgodogjort sig influtna medel, vilket medfört att bolagen försatts i konkurs. Ett annat exempel var att företrädaren för ett aktiebolag inför en förestående konkurs fört över tillgångar till andra av honom kontrollerade bolag. Det hade då rört sig om kriminaliserade gärningar som inte blivit föremål för åtal.

* Rekvisitet om att näringsförbud endast får meddelas "om det är påkallat från allmän synpunkt" har vållat tillämpningssvårigheter hos domstolarna. Rekvisitet har tolkats olika och lett till olikheter i rättspraxis.

* Åklagarna förefaller känna sig relativt fria i sina beslut om förbudstalan skall föras eller inte, särskilt såvitt avser näringsförbudstalan utan samband med brott.

* Alla typer av åsidosättanden i näringsverksamhet kan i dag – tillsammans med brott, betalningsunderlåtelse eller konkurs – beaktas när man bedömer om en näringsidkare grovt åsidosatt sina åliggan-den. Sådana typer av andra grova åsidosättanden kan i dag inte ensamma grunda ett näringsförbud. Inte i något fall har åsidosättanden av civilrättsliga förpliktelser eller oegentligheter inom konkurrens-, arbetsmiljö- eller miljörättsområdena åberopats. Det saknas i dessa fall hållpunkter för när näringsidkaren i tillräcklig mån har kvalificerat sig för förbud.

2 Utredningsarbetet

Näringsförbudsutredningen har i betänkandet Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) gjort en utvärdering av näringsförbudslagens tillämpning i brotts-, betalningsunderlåtelse-, konkurs- och andra grova åsidosättandenfallen. Näringsförbudsutredningen gick i sitt betänkande igenom 156 domar och beslut angående näringsförbud, som 156 personer var ålagda vid utgången av maj månad 1994. Vidare gick utredningen igenom de 31 domar angående överträdelse av näringsförbud som meddelats. Mot bakgrund av att denna utvärdering gjordes nyligen, och eftersom de problem vi har att analysera snarast är av juridisk-teknisk art med inriktning på lagtekniska lösningar, har vi valt att inte göra någon ny utvärdering av lagens tillämpning. Detta har inte heller begärts i direktiven. Det kan dock vara värt att redan i detta sammanhang nämna några av de viktigaste iakttagelserna i Näringsförbudsutredningens utvärdering nämligen;

* Så gott som alla näringsförbud grundas på brott i näringsverksamheten. Oftast prövas förbudsfrågan samtidigt med åtal för brott.

* Endast en handfull av näringsförbuden grundas helt eller huvudsakligen på underlåtelse att betala skatter m.m. De av lagen uppställda förutsättningarna för förbud har visat sig svåra att tillämpa på betalningsunderlåtelsefallen.

* Trots möjligheten att åberopa varje typ av åsidosättande har inte i något fall förbud grundats helt eller huvudsakligen på andra oegentligheter än brott eller betalningsunderlåtelse.

* Domstolarna förefaller i mycket begränsad utsträckning ha reducerat strafftiderna för den förbudsgrundande brottsligheten, när frågan om brott och förbud prövats samtidigt.

* Normalt har förbudsfrågan krävt begränsade utredningsåtgärder. I de fall då talan om förbud förs i samband med åtal är utredningsåtgärderna i det närmaste försumbara.

* Kronofogdemyndigheterna har i mycket få fall anmält underlåtelse att betala skatter m.m., bl.a. på grund av att de funnit det svårt att uppfylla lagens krav på "grovt åsidosättande".

* Bristen på polisiära utredningsresurser har förhindrat eller försenat såväl förbudsutredningar i samband med brott som särskilda förbudsutredningar.

* Näringsförbud har inte meddelats i tillnärmelsevis alla de fall där redan brottmålsdomen gett ett tillräckligt underlag för förbud. Skälet härtill är framför allt att åklagarna inte har fört sådan talan trots att förutsättningar förelegat för detta.

Vårt utredningsarbete har bestått i bl.a. studier av tidigare betänkanden (Konkurs och rätten att idka näring – SOU 1979:13, Näringsförbud – SOU 1984:59 samt Ett renodlat näringsförbud – SOU 1995:1), propositioner (prop. 1979/80:83, prop. 1985/86:126 och prop. 1995/96:98), motioner (1985/86:L251, 1991/92:N203, 1993/94:L303 och 1993/94:L313) och remissyttranden. Rättsfall av intresse – exempelvis NJA 1983 s. 163, NJA 1988 s. 171 och NJA 1995 s. 505 – har studerats närmare. Den juridiska litteraturen angående näringsförbud har gåtts igenom. Vi har bl.a. studerat "Näringsförbud – kommentar till lagen om näringsförbud", 1986, av Bo Svensson, "De ekonomiska brotten", 1983, av Leif Jennekvist, "Svensk marknadsrätt", 1991, av Ulf Bernitz, "Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv", 1996, av Stefan Karlmark och "Bolagsplundring – översiktlig kartläggning och förslag till åtgärder", 1996, av Riksenheten mot ekonomisk brottslighet, Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Studier har även ägt rum av en licentiatuppsats och examensarbeten, "Näringsförbud", 1992, av Margareta Olsson vid Umeå universitet, "Näringsförbud", 1995, av Ingrid Linnarsson och Pia Thorstensson vid Göteborgs universitet samt "Näringsförbud – dess funktion och efterlevnad", 1993, av Britta Lepp och Ulrika Pohjanen vid Högskolan i Luleå.

Utredningen har studerat näringsförbudslagstiftningen i andra länder. Vi har tillskrivit olika ambassader i Sverige för att få aktuella uppgifter om näringsförbudslagstiftningen i respektive land. De ambassader som tillskrivits och som vi fått information från är Norge, Finland, Danmark, Österrike, Frankrike och England.

Utredningen har samrått med Branschsaneringsutredningen (dir. 1995:142), Utredningen om företagsbot (dir. 1995:95), Bulvanutredningen (dir. 1996:55) och Förmånsrättskommittén (dir. 1995:163).

Under utredningens gång har vi haft kontakt med flera svenska myndigheter, bl.a. Patent- och registreringsverket, Riksskatteverket, Brottsförebyggande Rådet samt Kronofogdemyndigheten och tillsynsmyndigheten i konkurs i Stockholms län. Dessa myndigheter har också försett oss med visst statistiskt material.

3 Gällande rätt

3.1 Regler om näringsförbud i 1921 års konkurslag

Regler om näringsförbud fanns sedan den 1 juli 1980 intagna i 1921 års konkurslag (199 b-199 j §§). Dessa regler kunde tillämpas endast i samband med konkurs. Näringsförbudet kunde träffa såväl en enskild näringsidkare som – i en juridisk persons konkurs – en ställföreträdare. Näringsförbudet upphörde inte att gälla i och med att konkursen avslutades, utan fortsatte att vara verksamt under den tid domstolen hade bestämt, dock maximalt fem år. Förbudet innebar att den ålagde utestängdes från all rätt att idka näring, oavsett om det skedde i enskild firma eller som ställföreträdare för juridisk person.

De rekvisit som då uppställdes för ett näringsförbud var följande (199 b § första och andra styckena).

A. Gäldenären var försatt i *konkurs* **och**

B. hade förfarit *grovt otillbörligt mot borgenärerna* **eller**

C. på annat sätt *grovt åsidosatt* vad som ålegat honom som näringsidkare.

Näringsförbud fick dessutom meddelas i s.k. *flerkonkursfall*. De rekvisit som då uppställdes för ett näringsförbud var följande (199 b § tredje stycket).

A. Gäldenären – eller företrädare för en juridisk person – hade *upprepade gånger* förekommit i samband med konkurs **och**

B. i näringsverksamhet som föregått konkurserna *åsidosatt* vad som ålegat honom som näringsidkare **och**

C. näringsförbud var påkallat av *särskilda skäl*.

Reglerna tillkom år 1980 som en reaktion mot det konkurs- och bolagsmissbruk som hade förekommit. Flera fall hade uppdagats där oseriösa näringsidkare låtit aktiebolag gå i konkurs efter att först ha tömt bolagen på befintliga tillgångar, varefter mycket stora skatte- och avgiftsskulder uppkommit.

Redan i samband med 1980 års regler om näringsförbud övervägdes om inte näringsförbud borde kunna tillgripas även i andra fall än då någon försatts i konkurs. År 1981 tillsatte regeringen en särskild kommitté, Näringsförbudskommittén, för att överväga utvidgade regler om näringsförbud. Syftet med de utvidgade reglerna var att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten.

3.2 Näringsförbudslagens nuvarande uppbyggnad

Lagens indelning

Den nuvarande lagen (1986:436) om näringsförbud (näringsförbudslagen) trädde som tidigare har nämnts i kraft den 1 juli 1986. Lagen indelas i följande åtta underrubriker.

* Meddelande av förbud (1-5 §§)
* Verkan av förbud (6 och 7 §§)
* Förfarandet vid prövningen av frågor om förbud (8-14 §§)
* Upphävande av förbud (15-17 §§)
* Tid för avveckling av förbjuden verksamhet m.m. (18 §)
* Dispens från förbud (19-22 §§)
* Tillsynen av meddelade förbud m.m. (23 och 24 §§)
* Överträdelse av förbud (25-27 §§)

Meddelande av näringsförbud (1-5 §§)

Förutsättningarna för meddelande av näringsförbud anges i dag i 1, 1 a och 2 §§ näringsförbudslagen. I lagens tredje paragraf uppräknas vad som särskilt skall beaktas när man prövar om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Sedan den 1 juli 1996 finns en presumtionsregel intagen i 3 § som säger att näringsförbud skall anses påkallat från allmän synpunkt, om näringsidkaren i näringsverksamheten har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i

sex månader. Förutsättningarna för meddelande av näringsförbud kan indelas på följande sätt.

Allmänna rekvisit

För att en näringsidkare skall kunna åläggas näringsförbud krävs att två allmänna rekvisit (A och B) samt ett speciellt rekvisit (C, D eller E) är uppfyllda.

A. *Näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt* vad som ålegat honom i näringsverksamhet och ett näringsförbud skall vara

B. *påkallat från allmän synpunkt*, varvid särskilt skall beaktas om åsidosättandet varit

1. systematiskt,
2. syftat till betydande vinning,
3. medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada,
4. näringsidkaren tidigare dömts för brott i näringsverksamhet, eller
5. gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, om inte särskilda skäl talar mot det (presumtionsregel).

Speciella rekvisit

För att näringsförbud skall kunna meddelas förutsätts därutöver att näringsidkaren

C. har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, eller

D. i avsevärd omfattning underlåtit att betala skatt, tull eller avgift, eller

E. försatts i konkurs *och* förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer *eller* på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

Beträffande den *personkrets* som kan drabbas av ett förbud framgår av lagens 1 och 2 §§ att den gäller en enskild näringsidkare och att före-

trädare för olika juridiska personer kan drabbas av näringsförbud (4 §). Även den som i annan egenskap faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet (dvs. bulvanförhållanden med en huvudman respektive en bulvan) kan komma i fråga för ett näringsförbud.

Näringsförbud skall meddelas för en viss tid, lägst tre år och – sedan den 1 juli 1996 – högst tio år (5 §).

Verkan av förbud (6 och 7 §§)

Den som ålagts ett näringsförbud får inte driva näringsverksamhet (6 §). Han eller hon får inte heller äga, bilda eller inneha vissa funktioner (ledamot, suppleant, verkställande direktör, vice verkställande direktör eller företagsledare) i juridiska personer eller faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet.

Sedan den 1 juli 1996 gäller även ett förbud för den som har näringsförbud att vara firmatecknare för juridisk person (6 § första stycket 6).

Sådana verksamheter som är skyddade av grundlag är undantagna från näringsförbudsreglerna (6 § tredje stycket). I lagrummet hänvisas till regler i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, vilka föreskriver frihet för medborgare att utöva vissa grundläggande rättigheter. De rättigheter som här är av intresse är främst yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och tryckfriheten. Undantaget innebär att ett näringsförbud aldrig kan medföra att vederbörande fråntas rätten att idka näring som avser utövning av någon av de grundlagsskyddade rättigheterna. Trots ett meddelat näringsförbud har man således rätt att t.ex. driva ett tryckeri, skriva och publicera böcker eller artiklar och att anordna teaterföreställningar, även om verksamheten innebär att man idkar näring. Grundlagsskyddet medför dock inte att den som är underkastad ett näringsförbud har rätt att vara ställföreträdare för en juridisk person som driver verksamhet av ifrågavarande slag. Undantaget avser således endast enskild näringsverksamhet.

Det kan i detta sammanhang påpekas att även jordbruk och skogsbruk numera omfattas av reglerna om näringsförbud. I de äldre näringsförbudsreglerna i konkurslagen var dessa verksamheter undantagna. Anledningen härtill var att ett näringsförbud mot jord- och skogsbrukare i praktiken kom att ligga nära ett yrkesförbud. I dag är det i stället så att om en näringsverksamhet bedrivs som ett jord- eller skogsbruk kan detta beaktas inom ramen för prövningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Vidare har domstolen möjlighet att meddela

dispens för dessa typer av näringsverksamheter (se vidare prop. 1985/86:126 s. 74 f).

För att försvåra att reglerna om näringsförbud kringgås anges att den ålagde inte får vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den verksamhet där han tidigare åsidosatt sina åligganden eller i en näringsverksamhet som drivs eller leds av en närstående (7 §).

Förfarandet vid prövningen av frågor om näringsförbud (8-14 §§)

Näringsförbud beslutas av domstol efter talan av åklagare (8 §). Åklagaren har en exklusiv talerätt i frågor om näringsförbud. Talan behöver inte väckas inom viss tid. Om det grova åsidosättandet utgörs av endast *ett* brott, gäller dock att detta inte får vara preskriberat. Om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger, kan domstolen förordna om tillfälligt näringsförbud, som gäller intill dess förbudsfrågan slutligt har avgjorts. Två typer av tillfälliga näringsförbud finns, dels de som kan meddelas under utredningsstadiet innan domstolens prövning av ett slutligt näringsförbud ägt rum och dels de som kan meddelas efter domstolens slutliga prövning, men innan beslutet vunnit laga kraft. Ett sådant tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat förordnas (10 och 11 §§).

Upphävande av förbud (15-17 §§)

I vissa fall kan domstolen upphäva ett gällande näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud. Ett sådant beslut gäller omedelbart. Ett upphävande av beslut om näringsförbud kan bli aktuellt i följande fall.

* När vid ett tillfälligt näringsförbud talan om näringsförbud inte väcks inom utsatt tid och en framställning om förlängd tid inte heller har inkommit till domstolen. Detsamma gäller om talan återkallas, lämnas utan bifall eller om det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet (15 §).

* När den som genom en lagakraftvunnen dom fått näringsförbud grundat på brott frikänns från ansvar för brottsligheten (16 § första stycket).

* När ett konkursbeslut som utgjort förutsättning för näringsförbud upphävs av rätten (16 § andra stycket).

* När det senare – efter ansökan av den som förbudet avser – kommer fram att han inte hade grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet (17 §).

Tid för avveckling av förbjuden näringsverksamhet (18 §)

I samband med ett beslut om näringsförbud får domstolen fastställa en begränsad tid för näringsidkaren då han kan avveckla sin förbjudna verksamhet. Rätten föreskriver vilka avvecklingsåtgärder som får vidtas och vilka åtgärder som är förbjudna under perioden (18 §).

Dispens från förbud (19-22 §§)

Domstolen har också möjlighet att undanta (dispensera) viss verksamhet eller anställning eller visst aktieägande från förbudet (19-22 §§).

Tillsynen över meddelade förbud m.m. (23 och 24 §§)

Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs utövas av de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs (24 §). Myndigheten har bl.a. att övervaka att avveckling sker av befintlig näringsverksamhet, att vederbörande inte startar något nytt företag, att det s.k. närståendeförbudet (7 §) efterlevs och att den som fått dispens från näringsförbud inte åsidosätter vad som åligger honom i den verksamhet där han fått dispens.

Sedan den 1 juli 1996 har tillsynsmyndigheten rätt att begära biträde av polisen i sin tillsyn (24 § andra stycket).

Sedan den 1 juli 1994 för Patent- och registreringsverket ett register över alla näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Detta register fördes tidigare av Riksskatteverket.

Patent- och registreringsverket kungör sedan den 1 juli 1996 samtliga näringsförbud och tillfälliga näringsförbud meddelade efter den 1 juli 1996 i sin tidning "Kungörelser" (2 § förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m., SFS 1996:352). Tidningen kommer ut månatligen. Även dispens- och avvecklingsbeslut kungörs. De uppgifter som kungörs i tidningen är den näringsförbudsålagdes namn, personnummer, adress och tiden för näringsförbudet.

Överträdelse av förbud m.m. (25-27 §§)

Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud skall dömas till fängelse i högst två år. Vid ringa brott är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader (25 §).

En överträdelse av ett näringsförbud skall medföra förlängning av förbudet med högst fem år (26 §). Förbudstiden bör som regel förlängas med den tid som förbudet överträtts. Om den verksamhet som näringsidkaren lagstridigt bedrivit haft stor omfattning eller om det förekommit nya oegentligheter under överträdelsetiden, talar detta i skärpande riktning. Endast om det föreligger *särskilda skäl* kan förlängning underlåtas. Särskilda skäl föreligger t.ex. om det meddelas ett nytt näringsförbud eller om överträdelsen bedöms som ringa brott. Om det vid domstolens prövning har gått mycket lång tid sedan förbudstiden löpte ut, kan också det vara ett skäl att underlåta förlängning.

3.3 Näringsförbudslagens ändamål

Syftet med ett näringsförbud är enligt lagens förarbeten främst att förhindra att personer som i näringsverksamhet orsakar stora skador skall kunna fortsätta med det. Genom näringsförbudet skall man undanröja en skadehärd. Förbudet skall bara komma i fråga vid kvalificerade fall av illojala förfaranden. Det skall även kunna tillgripas i fall då det framstår som stötande att en person som har begått allvarliga åsidosättanden i näringsverksamhet trots detta får fortsätta att ägna sig åt sådan verksamhet. Näringsförbudet har således även ett allmänpreventivt syfte.

3.4 Synpunkter på reglernas nuvarande utformning

Redan i samband med Näringsförbudskommitténs lagförslag till en lag om näringsförbud riktades kritik mot reglernas vaga utformning. Några remissinstanser menade att de i lagen uppställda förutsättningarna för näringsförbud var alltför allmänt hållna. Det hävdades att reglerna inte var konkreta och lättförståeliga.

Näringsförbud är en ingripande åtgärd för den enskilde. Såväl rättssäkerheten som förutsebarheten för när näringsförbud kan komma att meddelas kräver att rekvisiten för ett förbud är tydligt angivna. Domstolarna har ett behov av ledning i vilka fall näringsförbud kan komma

i fråga. Om lagtexten är oklar, riskerar rättspraxis att bli ojämn; något som också visat sig vara fallet i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen. Dessutom har den enskilde näringsidkaren ett intresse av att kunna bedöma riskerna för ett förbud.

Länsåklagaren i Norrbottens län var en av de remissinstanser som riktade kritik mot lagtextens vaga utformning. Myndigheten anförde i remissyttrande (prop. 1985/86:126, Bilaga 6, s. 222 f) bl.a. följande.

> ”I kommitténs förslag är rekvisiten för näringsförbud förhållandevis allmänt och oprecist skrivna. Kommitténs förslag till lagtext har därigenom kommit att få drag som liknar sådan administrativ lagstiftning där besluten fattas efter en lämplighetsprövning och inte efter en rättsprövning. Sådan lagstiftning kännetecknas av att den inte exakt uttrycker lagstiftarens uppfattning om vilka effekter lagstiftningen skall få utan överlämnar den frågan till dem som skall tillämpa lagen. Detta innebär i sin tur att lagen kan komma att tillämpas olika beroende på vilka värderingar som för tillfället råder i samhället. Vad som ”är påkallat från allmän synpunkt” är ju inte något som är en gång för alla givet. En sådan lagstiftningsteknik är självfallet ur rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande inom sådana för den enskilda människan så ingripande lagstiftningsområden som exempelvis näringsförbud. Bristen på exakthet i lagtextens utformning kan ej heller uppvägas av att förarbetena till lagen förses med en mångordig utläggning om vad som egentligen menas med lagtexten. En lagtext om näringsförbud som ska fylla krav på **förutsebarhet** och **rättssäkerhet** för den enskilde blir med nödvändighet mera omfattande till sin volym än kommitténs förslag och ställer därigenom också större anspråk på lagstiftaren”.

Även flera remissinstanser som yttrat sig över Näringsförbudsutredningens lagförslag i ”Ett renodlat näringsförbud” (SOU 1995:1) var kritiska mot dagens lagtekniska lösning och själva utformningen av lagtexten, särskilt vad gäller förutsättningarna för näringsförbud. Några av de synpunkter som remissinstanserna förde fram över Näringsförbudsutredningens betänkande kan sammanfattas enligt följande.

> **Justitiekanslern:** En övergripande fråga är om utredningen med de framlagda förslagen har funnit den balans mellan rättssäkerhet och effektivitet som är nödvändig i en lagstiftning av detta slag. Näringsförbud utgör ett viktigt inslag i arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten och det är därför en angelägen uppgift att utforma lagstiftningen så att både kraven på rättssäkerhet och effek-

tivitet tillgodoses. Justitiekanslern känner sig inte övertygad om att lagstiftningens effektivitet, dvs. dess uppgift att vara ett verksamt medel vid bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten, förbättras av att lagens tillämpningsområde inskränks på det sätt som föreslås i betänkandet. De problem som utredningen redovisar (s. 145) angående tillämpningen av lagen i samband med betalningsunderlåtelse som grund för förbud synes åtminstone delvis vara av lagteknisk karaktär.

Distriktsåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Växjö: Rekvisiten för näringsförbud är fortfarande otydliga och bevismässigt svårhanterliga. Detta återspeglas bl.a. i det ringa antal domar som meddelats och det stora antalet ogillade yrkanden. Det har länge framstått som önskvärt med en omarbetning till enklare och mer entydiga regler.

Kronofogdemyndigheten i Jönköpings län: Näringsförbudsinstitutet är ett av flera viktiga instrument som står till samhällets förfogande i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och mot andra allvarliga oegentligheter i näringsverksamhet. Kronofogdemyndigheten anser dock att dagens lagstiftning till stor del är skriven för gårdagens moral. Näringsförbudslagstiftningen ställer i dag alltför höga krav på åklagarna, vilket försvårar en effektiv lagföring. Kronofogdemyndigheten anser att det för institutets trovärdighet är angeläget att goda förutsättningar för en rättssäker, enhetlig och förutsebar tillämpning av förbudsreglerna skapas. Kronofogdemyndigheten ställer sig dock tveksam till förslaget att endast ådagalagd brottslighet, som inte är ringa, skall vara en nödvändig förutsättning för att näringsförbud skall kunna meddelas. Det förslaget pekar enligt myndighetens mening i fel riktning.

Konkurrensverket: Konkurrensverket vill framhålla att det i ett konkurrensperspektiv kan vara bättre med tydliga och mindre omfattande förbudsregler, som kan tillämpas konsekvent, än otydliga regler som kan tänkas omfatta alla former av missbruk men som skapar oklarhet i tillämpningen.

Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Malmö: Det har uppmärksammats att åklagare i vissa fall inte fört talan om näringsförbud trots att förutsättningar funnits härför. Myndighetens åklagare har framfört den meningen att lagstiftningen är oöverskådlig samt att domstolarnas bedömning av mål med näringsförbud är svåra att förutse. Klart är att domstolarna ställt synnerligen höga krav vid

beslut om näringsförbud grundat på annat än brott. Sålunda har ett samverkansprojekt med kronofogdemyndigheten beträffande ärenden om näringsförbud grundat på betalningsunderlåtelse i kombination med konkurs endast resulterat i att förbudstalan ogillats, varför projektet avbrutits efter kort tid.

Riksskatteverket: RSV delar inte utredningens uppfattning att brott skall vara en nödvändig förutsättning för näringsförbud. Tvärtom anser RSV att det alltjämt bör vara möjligt att meddela förbud dels vid betydande skatteundandraganden och dels vid otillbörliga förfaranden i samband med upprepade konkurser. Det förekommer nämligen mycket grova fall av skatteundandraganden, där näringsidkare vars avsikt är att inte betala någon skatt år efter år ådrar sig betydande skatteskulder. Genom förekomsten av ett skatterekvisit ökar möjligheten att komma till rätta med sådana fall. Redan förekomsten av ett sådant rekvisit har preventiv verkan. Vidare anser RSV att konkursrekvisitet bör finnas kvar, om än i modifierad form. Näringsförbudsrekvisitet bör utformas så att det bidrar till att motverka "konkursmissbruk" och till att strypa tillgången på s.k. målvakter. I praktiken förekommer det ofta att konkursgäldenärer köper inkråmet kort tid före konkursen eller efter konkursutbrottet från förvaltaren. Härefter försätts inom en snar framtid även det nya bolaget ofta i konkurs. Sådana följdkonkurser medför stora skador för borgenärer, konkurrenter och anställda, även i de fall företrädaren inte har gjort sig skyldig till brott. Beteenden av olika slag som medfört att en näringsidkare orsakat skador eller olägenheter för borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller andra skall kunna beaktas, även om brott inte har förekommit. Hänsyn bör i likhet med vad som i dag är möjligt kunna tas till åsidosättanden av arbetsrättsliga förpliktelser av olika slag bl.a. sådana som rör arbetsmiljön. Vidare bör hänsyn kunna tas till ett beteende i strid med marknadsrättsliga normer, som uppställts till skydd för bl.a. konkurrenter och konsumenter. Ytterligare ett exempel som bör kunna tillmätas vikt är åsidosättanden av civilrättsliga anspråk.

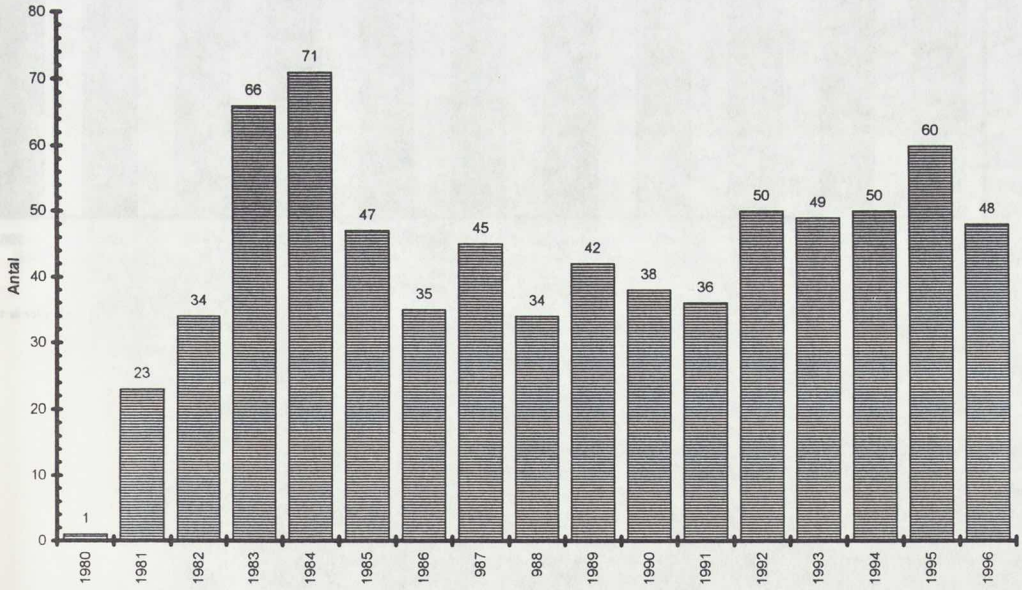
4 Statistik

4.1 Antalet nya näringsförbud för respektive år

Sedan den 1 juli 1980 har näringsförbud kunnat meddelas i Sverige. Sedan dess och till och med utgången av år 1996 har totalt 729 personer meddelats näringsförbud. Det kan noteras att antalet nya näringsförbud för år 1995, nämligen 60 stycken, är det högsta antal som uppmätts sedan den nu gällande näringsförbudslagen trädde i kraft den 1 juli 1986. Det kan vidare konstateras att antalet nya näringsförbud för år 1996 sjunkit till 48. Det bör här påpekas att näringsförbudslagen skärptes den 1 juli 1996 genom införandet av presumtionsregeln om att näringsförbud vid viss kvalificerad brottslighet – med ett straffminimum på sex månaders fängelse – skall anses påkallat från allmän synpunkt. Denna lagändring kan inte i någon nämnvärd utsträckning ha påverkat antalet nya näringsförbud för år 1996. Av nedanstående diagram kan utläsas antalet nya näringsförbud för respektive år.

Källa: RSV

Diagram 1: Antalet nya näringsförbud resp. år

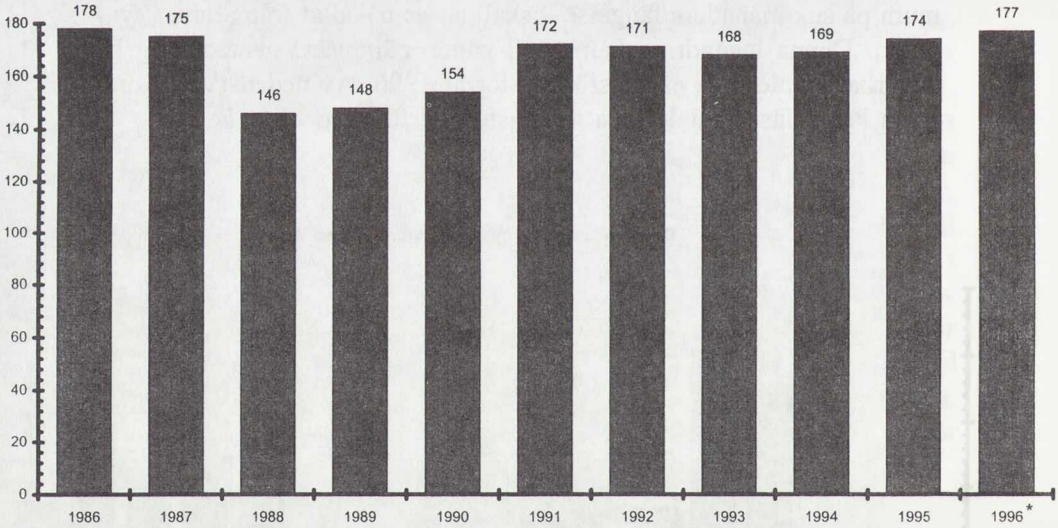


4.2 Antalet gällande näringsförbud vid utgången av respektive år

Av nedanstående diagram framgår antalet personer som var ålagda näringsförbud vid utgången av åren 1986 t.o.m. 1996 (källa: SCB och BRÅ). Även RSV har tagit fram statistik över antalet personer som var ålagda näringsförbud vid slutet av varje år. En viss diskrepans råder mellan å ena sidan SCB:s och BRÅ:s uppgifter och å andra sidan RSV:s uppgifter. RSV har redovisat ett något lägre antal näringsförbud vid utgången av varje år. Skillnaden i statistiken *kan* ha sin förklaring i bl.a. att SCB:s och BRÅ:s uppgifter även omfattar tillfälliga näringsförbud.

Källa: SCB

Diagram 2: Antalet gällande näringsförbud vid utgången av resp. år



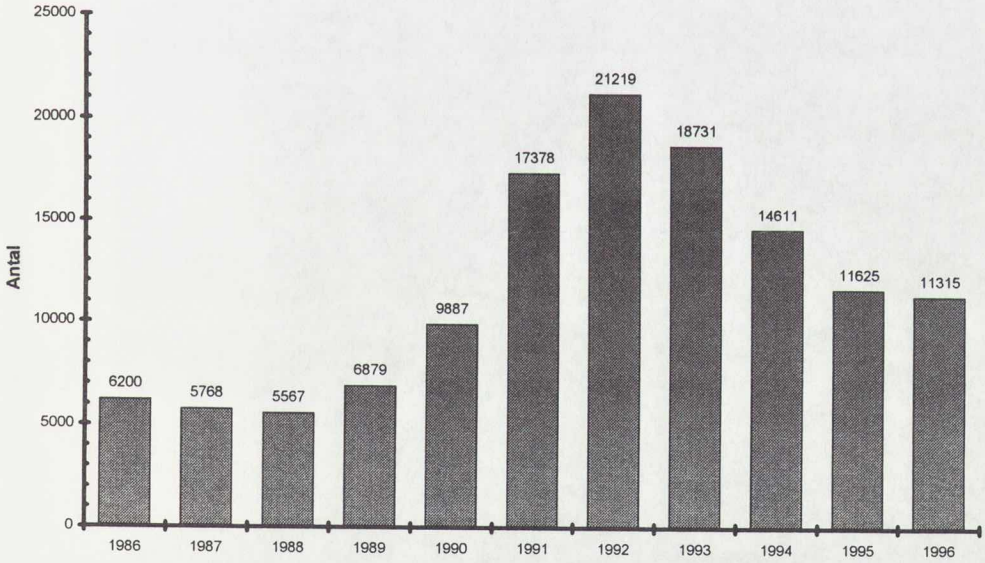
* Källa för år 1996: RSV

4.3 Antalet företagskonkurser (juridiska personer och enskilda firmor) under åren 1986-1996

Av nedanstående tabell kan utläsas antalet företagskonkurser – aktiebolag, handelsbolag m.m. och enskilda firmor – som har inträffat i Sverige under åren 1986-1996 (källa: SCB). Företagskonkurserna kulminerade år 1992 med cirka 21 200. Sedan dess har antalet konkurser varit i avtagande. Antalet konkurser ligger dock alltjämt på en hög nivå. År 1996 inträffade 11 315 företagskonkurser, varav 8 710 aktiebolag, 1 547 enskilda firmor och 1 058 handelsbolag m.m. Antalet företagskonkurser är i dag dubbelt så stort som under slutet av 1980-talet. En jämförelse kan också göras mellan antalet konkurser och antalet meddelade nya näringsförbud per år (se tabell 1). För år 1995 kan konstateras att beslut om företagskonkurs meddelades i 11 625 fall. Antalet meddelade nya näringsförbud för samma år var 60.

Källa: SCB

Antalet företagskonkurser inkl. enskilda firmor under åren 1986 - 1996



5 Näringsförbudsprojektet i Göteborg

5.1 Inledning

Kronofogdemyndigheten i Göteborgs län (S-enheten) tog under tiden den 1 juli 1989 till den 31 december 1991 (2 1/2 år) fram 57 fall, som kronofogdemyndigheten ansåg uppfyllde det s.k. betalningsunderlåtelserekvisitet i nuvarande 1 a § näringsförbudslagen. Kronofogdemyndigheten anmälde enligt 9 § näringsförbudslagen dessa fall till åklagare. Den nedre beloppsgränsen för anmälningarna sattes från början till ett restfört belopp om 100 000 kronor. Under projektets gång kom gränsen i stället att sättas till restförda skatteskulder på 250 000 kronor.

Anledningen till att kronofogdemyndigheten inte gjorde anmälningar också under åren 1992 och 1993 var att polis och åklagare lät meddela kronofogdemyndigheten att deras arbetssituation var mycket ansträngd. Det uppgavs också att polis och åklagare inte heller hade möjligheter att klara av ens de anmälningar som gjorts tidigare.

Det kan anmärkas att ett liknande projekt under hösten 1991 bedrivits vid kronofogdemyndigheten i Malmö. Det projektet var dock av mindre omfattning än näringsförbudsprojektet i Göteborg.

5.2 Utvärdering

Vad hände då med dessa 57 anmälningar enligt 9 § näringsförbudslagen?

15 - bortföll vid den föredragning som S-enheten gjorde inför polis och åklagare i samband med att anmälningarna lämnades in. Dessa fall ansågs svårutredda eller tveksamma.

1 - bortföll då gäldenären avlidit.

6 - avskrevs av åklagare sedan beloppsgränsen ändrats från 100 000 kronor till 250 000 kronor.

3 - utreddes av polisen och avskrevs av åklagaren på den grunden att det ej fanns skäl att föra talan om näringsförbud.

18 - utreddes och avskrevs av åklagaren på den grunden att skäl ej förelåg att föra talan om näringsförbud.

3 - avskrevs av åklagaren sedan åtal för brott väckts och skäl ej fanns att föra talan om näringsförbud.

2 - avskrevs av åklagaren sedan kronofogdemyndigheten återkallat anmälningen. I det ena fallet slutade gäldenären som företagare och tog anställning. Denna har sedan dess bestått. I det andra fallet lämnade gäldenären in sina inkomstdeklarationer och rättade till de skönstaxerade skatterna, varvid stora belopp bortföll och resten betalades.

6 - utreddes av åklagaren och talan om näringsförbud prövades av domstol. Talan om näringsförbud ogillades.

3 - utreddes av åklagaren och talan om näringsförbud prövades av domstol. Talan om näringsförbud bifölls.

+

57

Den slutsats som kan dras av projektet är att endast nio av de 57 fallen fördes till domstol. Näringsförbudstalan bifölls i endast tre av dessa fall. I samtliga dessa fall hade näringsidkaren samtidigt gjort sig skyldig till brottslighet som inte var ringa.

I de sex fall där domstolarna ogillat näringsförbudstalan har domstolarna funnit att rekvisitet "i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift..." varit uppfyllt och därmed att det varit fråga om ett "grovt åsidosättande". Det får anses oklart i vilken utsträckning den icke ringa brottsligheten också vägts in i bedömningen av rekvisitet "grovt åsidosättande". Som ovan redogjorts för är det tolkningen av rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" som vållat problem. Domstolarna har vid tolkningen av detta rekvisit främst stött sig på ett förarbetsuttalande om att näringsförbud är en mycket ingripande åtgärd som bör användas vid kvalificerade fall av illojala förfaranden (prop. 1985/86:126 s. 37). Det förefaller som om domstolarna lagt avgörande vikt vid rekvisitets syfte om att näringsförbudet främst är avsett att undanröja en skadehärd. Det är visserligen riktigt att

rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" bl.a. skall bedömas utifrån en av domstolen gjord prognos. Av förarbetsuttalanden framgår dock att näringsförbud – oberoende av prognosen – bör kunna meddelas i ytterligare två fall; nämligen

1. i sådana grova fall där det finns *allmänpreventiva skäl* för ett förbud och

2. i fall där det skulle framstå som *stötande* att låta en person som gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i samband med näringsverksamheten få fortsätta med det.

Av projektet kan dras även den slutsatsen att det med nuvarande lagtext är i det närmaste omöjligt att få någon ålagd ett näringsförbud enbart på den grunden att vederbörande underlåtit att betala skatter m.m. Dessutom framgår att det främst är rekvisitet om "påkallat från allmän synpunkt" som vållat tillämpningssvårigheter vid domstolarna. Detta rekvisit synes i de genomgångna domarna ha getts en mycket restriktiv tolkning. Naturligtvis är näringsförbud en ingripande åtgärd för den enskilde. Det har emellertid inte varit lagstiftarens mening att en näringsidkare skall tro att det är bara när han eller hon agerar brottsligt – och kanske inte ens då – som han eller hon är i riskzonen för ett förbud. Det kan inte heller ha varit lagstiftarens mening att näringsförbudslagen skall ges en så snäv tolkning att näringsförbud i princip aldrig skall kunna bifallas i ett renodlat fall av betalningsunderlåtelse. I detta sammanhang kommer även allmänpreventiva hänsyn in. Risk finns att allmänheten tappar tilltron till domstolarna och rättssäkerheten om det är "fritt fram" för en näringsidkare att skaffa sig skattekrediter på skattebetalarnas bekostnad, utan att han eller hon – annat än i rena undantagsfall – åläggs ett näringsförbud.

6 Utländsk rätt

6.1 Inledning

Som Näringsförbudsutredningen konstaterade (SOU 1995:1 s. 123) försvåras jämförelser mellan de svenska näringsförbudsreglerna och andra länders rättsordningar av att förbudsfrågor berör och påverkas av innehållet i bl.a. näringsrätten, obeståndsrätten, associationsrätten och straffrätten. Olika länders system avviker i så hög grad från varandra att en bred redogörelse inte är särskilt meningsfull. En utförlig överblick av utländsk rätt gjordes av Näringsförbudskommittén i nio olika länder (Norge, Danmark, Finland, England, dåvarande Västtyskland, Frankrike, Österrike, Schweiz och USA; se "Näringsförbud", SOU 1984:59 s. 123 ff). Även Näringsförbudsutredningen lämnade en överblick över systemen i Finland, Norge, Danmark samt inom EU ("Ett renodlat näringsförbud", SOU 1995:1 s. 125 ff).

Mot den bakgrunden har vi i detta betänkande stannat för att inrikta jämförelsen på länder som har regler som liknar våra näringsförbudsregler i anledning av betalningsunderlåtelse av skatter m.m. eller i anledning av grova åsidosättanden i eller utan samband med konkurs. Vad gäller frågan om brott som grund för näringsförbud hänvisas till de två tidigare betänkandena. De länder vi jämför med är Norge, Finland, Danmark, Frankrike, Storbritannien, Österrike och USA. Den redogörelse vi lämnar i det följande grundar sig på uppgifter som vi erhållit från respektive lands ambassad, dock inte i fråga om USA. Det sedan år 1985 avskaffade norska systemet med automatisk konkurskarantän har ägnats särskilda studier. Detta behandlas även i kapitlet 10 om "Konkursfallet och konkurskarantänen". Vi redogör slutligen för bristen på EG-regler på området.

6.2 Norge

Konkurskarantän

De konkursrättsliga reglerna i Norge om konkurskarantän liknar de svenska reglerna om näringsförbud. De nu gällande reglerna om konkurskarantän finns intagna i 142-143 a §§ konkursloven. Konkurskarantänen – som sedan år 1985 inte längre är automatisk, utan kräver prövning i varje enskilt fall – gäller såväl enskilda näringsidkare som företrädare för bolag. Det kan i detta sammanhang anmärkas att svensk rätt i dag har en automatisk konkurskarantän för enskilda näringsidkare (6 kap. 1 § och 17 kap. 4 § konkurslagen). Någon motsvarande bestämmelse om karantän för företrädare för juridiska personer finns dock inte här.

Förutsättningarna för konkurskarantän i Norge anges i 142 § konkursloven. Där stadgas att konkurskarantän *kan* drabba någon om,

> 1) "vedkommende med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling i forbindelse med konkursen eller den virksomhet som har ført til insolvensen, *eller*
>
> 2) det må antas at vedkommende på grunn av oforsvarlig forretningsførsel er uskikket til å stifte et nytt selskap eller å være styremedlem eller administrerende direktør i et slikt selskap.
>
> Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til skyldnerens handlemåte og forholdene for øvrig synes rimelig å sette ham i karantene".

Karantänen kan drabba dels den som har drivit enskild näringsverksamhet och försatts i konkurs och dels den som under året före konkursutbrottet för juridisk person haft personligt ansvar för rörelsens skulder eller som formellt innehaft eller reellt utövat funktion som ledamot eller suppleant av styrelsen eller som verkställande direktör.

Den norska karantänregeln är fakultativt utformad. Näringsidkaren "kan" sättas i konkurskarantän. En helhetsbedömning skall göras. Härvid skall vikt läggas vid om det med hänsyn till näringsidkarens handlingssätt och övriga förhållanden "synes rimelig å sette ham i karantene". Det förhållandet att det rör sig om fler konkurser talar för att konkurskarantän skall åläggas, eftersom reglerna om karantän särskilt tar

sikte på personer som förekommer i upprepade konkurser, s.k. konkursgjengangere.

Konkurskarantänen gäller under två år från konkursutbrottet, om inte rätten bestämmer annan tid. Innebörden av karantänen är att vederbörande inte kan stifta bolag eller – varken formellt eller reellt – åta sig nya uppdrag som styrelseledamot, suppleant eller verkställande direktör i juridisk person. Det skall observeras att karantänen endast gäller *nya* uppdrag och således inte sådana styrelseuppdrag som han redan innehar vid konkursbeslutet (jfr nedan). Karantänen utgör inte heller något hinder för vederbörande att starta ny enskild näringsverksamhet.

Om skälig misstanke om straffbar handling i samband med konkursen föreligger (punkt 1), kan vederbörande också skiljas från befattningar i bolag m.m. som han innehar vid den tidpunkt när karantänen skall börja gälla.

Beslut om konkurskarantän meddelas av den domstol – "skifteretten" – som handlägger konkursärendet. Talerätten tillkommer åklagaren och konkursförvaltaren ("bostyret"). Talan förs vanligtvis av förvaltaren. "Skifteretten" kan också självmant besluta om konkurskarantän. Handläggningen vid domstolen är skriftlig. Det finns inte någon myndighet som utövar tillsyn över att beslut om konkurskarantän efterlevs, eftersom den kontroll av konkursärenden som utövas av "skifteretten" har ansetts vara tillfredsställande (jfr NOU 1993:16 s. 81).

I 143 a § konkursloven stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder ett beslut om konkurskarantän straffas med böter eller fängelse i högst fyra månader.

Sedan den 1 juni 1993 registreras de personer som har blivit ålagda konkurskarantän i ett centralt konkursregister (144 § konkursloven). Åren 1994-1996 registrerades 501, 514 respektive 499 nya konkurskarantäner. Sedan meddelade karantäner blivit allmänt tillgängliga i konkursregistret har institutet blivit mer effektivt.

Fram till år 1985 gällde att konkurskarantän i Norge var automatisk, dvs. utan enskild prövning i varje enskilt fall. Den automatiska konkurskarantänen mötte hård kritik. Man ansåg bl.a. att det inte var rimligt att karantänen "slog blint". Karantänen drabbade nämligen även den som inte hade gjort sig skyldig till något klandervärt beteende. Karantänen verkade vidare hämmande på startandet av nya företag. Försöken att hindra "konkursgjengangere" kunde tillgodoses även vid en enskild prövning.

En norsk utredning ("Etterkontroll av konkurslovgivningen m.v", NOU 1993:16) föreslog i april 1993 att karantänreglerna helt skulle upphävas. Som skäl för detta förslag anfördes i huvudsak följande.

* Karantänbesluten bedömdes ha en liten effekt på den ekonomiska brottsligheten.
* Det var tveksamt om reglerna hade någon allmänpreventiv effekt.
* Möjligheter fanns att kringgå ett beslut om konkurskarantän genom bulvaner ("strålmenn").
* Karantänen hade snarast karaktär av en brottspåföljd som hade allvarliga verkningar för den enskilde. Det var därför tveksamt att låta en sådan fråga avgöras genom en rent skriftlig process.

En minoritet i utredningen avstyrkte att karantänreglerna skulle upphävas. Som skäl anfördes att reglerna fyllde en viktig funktion för att begränsa den ekonomiska brottsligheten och "grov uordentlighet" i näringslivet. Utredningen menade att bristerna med reglerna om konkurskarantän i stället skulle avhjälpas.

Betänkandet har inte lett till något upphävande av lagreglerna om konkurskarantän.

Rettighetstap

Den norska strafflagen innehåller regler om "rettighetstap" (straffloven § 29). "Rettighetstap" är en påföljd för brott. Den som döms för ett brott kan – om allmänna hänsyn kräver det – frändömas den framtida rätten att inneha viss ställning eller att utöva viss näringsverksamhet. Regeln har emellertid haft en ringa praktisk betydelse. Någon statistik över antal "rettighetstap" förs inte. Det finns dock grundad anledning att tro att det rör sig om ett fåtal fall per år.

6.3 Finland

Konkurs

Liksom i Sverige förutsätter näringsförbud i Finland inte att något brott har begåtts. Den 1 januari 1986 införde Finland en lag om näringsförbud. Denna lag har stora likheter med de i Sverige tidigare gällande näringsförbudsreglerna som fanns intagna i 1921 års konkurslag.

Som förutsättning för ett näringsförbud i Finland gäller

- att näringsidkaren eller företaget har försatts i konkurs, *och*
- att näringsidkaren eller företrädare för bolaget förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna, *eller*

- på annat sätt grovt åsidosatt de skyldigheter som hänför sig till näringsverksamhet.

Vid upprepade konkurser behöver åsidosättandet inte vara grovt. I "flerkonkursfallet" erfordras dock att vederbörande har visat sig vara uppenbart olämplig att driva rörelse (jfr det tidigare rekvisitet "påkallat av särskilda skäl" i Sverige).

Den som är försatt i konkurs i Finland får i huvudsak inte bedriva näringsverksamhet. Små rörelser och jordbrukares försäljning av egna alster är undantagna från denna konkurskarantän. Att utöva näring i strid med konkurskarantänen är – precis som i Sverige – straffbart. För vissa av de näringar som kräver tillstånd innebär konkurs att tillståndet dras in.

Antalet konkurser i Finland har under senare år uppgått till cirka 6 000-7 000 per år. Näringsförbud har till utgången av år 1995 meddelats 121 personer. Förbud har meddelats i mindre omfattning än vad man förväntade år 1986 när institutet infördes. Näringsförbudsinstitutets effektivitet har i frågasatts. Det kan inte uteslutas att detta delvis har berott på åklagarnas exklusiva talerätt. Justitiekanslern i Finland – som bl.a. är högste chef för åklagarväsendet – har vid några tillfällen uppmanat åklagarna att visa ett aktivare engagemang i ärenden angående näringsförbud. Åklagarna har ansett att rena förbudsprocesser är tunga och tidskrävande. En näringsförbudstalan i samband med en brottmålsprocess har också ansetts tynga processen för mycket.

En arbetsgrupp inom Justitieministeriet i Helsingfors har under år 1995 (publ. nr 128, "Business injunction in Finnish legal practise") gjort en utvärdering av hur det finska näringsförbudssystemet har fungerat och behoven av ändring. Arbetsgruppens förslag färdigställdes i september 1995. Sammanlagt 30 myndigheter gav sitt utlåtande om förslaget. De flesta remissinstanserna var positivt inställda.

Den finska regeringen har nyligen lagt en proposition (prop. nr 98/96) till riksdagen med förslag till ändringar av lagen om näringsförbud. Propositionen har ännu inte antagits av riksdagen. Lagförslaget är tänkt att träda i kraft högst tre månader efter det att förslaget har antagits. De viktigaste nyheterna är följande.

* Konkurskravet slopas. Näringsförbud skall kunna meddelas också när ett företag inte har försatts i konkurs.

* Förutsättningarna för näringsförbud ändras. För det första krävs att de lagstadgade skyldigheterna i anslutning till rörelsen *väsentligen har åsidosatts* eller att vederbörande vid drivandet av rörelse har

gjort sig skyldig till brottsligt *förfarande som inte kan anses ringa.* För det andra krävs att verksamheten vid en helhetsbedömning framstår som *skadlig* för bl.a. borgenärerna.

* Minimitiden för näringsförbud höjs från två till tre år. Maximitiden om fem år behålls oförändrad.

* Tillsyn införs över att näringsförbuden efterlevs. Övervakningen skall utövas av polisen. Den som meddelats ett förbud åläggs en upplysningsskyldighet om sin inkomst och arbetsplats till polisen.

6.4 Danmark

Konkurs

Varje dansk medborgare som är bosatt i Danmark och är myndig har rätt att driva näringsverksamhet. För vissa verksamheter – bl.a. hotell- och restaurangbranschen samt auktionshållare – erfordras dock ett s.k. näringsbrev. Den som har ställt in sina betalningar eller är försatt i konkurs kan inte erhålla något näringsbrev. Om vederbörande har beviljats ett näringsbrev och sedan försätts i konkurs, kan han inte fortsätta att driva denna verksamhet. Däremot finns det inte något hinder mot att han under konkursen fortsätter att driva *annan näringsverksamhet*. I Danmark finns det inte några regler om automatisk konkurskarantän.

För vissa näringsverksamheter krävs auktorisation, tillstånd eller legitimation. Som exempel kan anges auktoriserade revisorer, fastighetsmäklare, översättare och tolkar. Det är en administrativ myndighet – Erhvervs- och Selskabsstyrelsen – som meddelar respektive återkallar ("fratager") sådana tillstånd. Den som är försatt i konkurs är utesluten från rätten att driva sådan näring som kräver tillstånd.

Rettighedsfortabelse

"Rettighedsfortabelse" innebär en möjlighet att utestänga någon från eller frånta någon rätten att utöva sin verksamhet (partiellt förbud). "Rettighetsfortabelse" kan meddelas inom näringsverksamhet som kräver offentlig auktorisation eller godkännande. Ett förbud förutsätter brott och fara för missbruk ("fare for misbrug af stillingen eller hvervet"). Om särskilda skäl föreligger, kan – förutom brott och fara för missbruk –

"rettighedsfortabelse" även avse fråntagande av rätt att fortsätta annan verksamhet än sådan som förutsätter auktorisation eller godkännande (78 § andra stycket och 79 § första stycket och andra stycket 1 straffeloven). "Rettighedsfortabelse" gäller under en tid från sex månader till fem år eller tills vidare (79 § tredje stycket straffeloven).

I syfte att begränsa missbruket av bolags- och konkurslagstiftningarna tillsatte Justitsministeriet år 1982 en utredning ("Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet", betänkande nr 1066/1986). Utredningen konstaterade att ett missbruk av konkurs- och bolagslagstiftningarna förekom i viss begränsad utsträckning, att ett sådant missbruk orsakade betydande förluster för offentliga och privata borgenärer samt att det förelåg ett behov av att kunna ingripa mot personer som missbrukade konkurs- och bolagslagstiftningarna. Som en följd av utredningens arbete utvidgades den 1 juli 1987 möjligheterna till "rettighedsfortabelse" på så sätt att – under förutsättning av brott, fara för missbruk och särskilda skäl – straffeloven numera ger möjlighet till "frakendelse af retten til at være stifter af eller direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond" (79 § andra stycket 2 straffeloven).

Utredningen diskuterade vidare om det skulle vara möjligt att meddela "rettighedsfortabelse" också vid sådant konkursmissbruk, där vederbörande inte har fällts till ansvar för brott i samband med konkursen. Utredningen menade dock att det från rättssäkerhetssynpunkt var oacceptabelt att vidta en så ingripande åtgärd som en rettighedsfortabelse innebär, utan att vederbörande har fällts till ansvar för brott (betänkande nr 1066/1986 s. 246 f). Även Straffelovrådet – som yttrade sig över utredningens betänkande – menade att det skulle vara betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt att knyta "rettighedsfortabelse" enbart till det förhållandet att gäldenären har försatts i konkurs och således utan att vederbörande har fällts till ansvar för brott.

Det kan även nämnas att dansk rätt straffbelägger den som överträder en "rettighedsfortabelse" med böter eller fängelse i högst sex månader (131 § straffeloven).

Betalningsunderlåtelse

I december 1991 (lov nr 936) införde Folketinget lagregler som möjliggör för administrativ myndighet – Erhvervs- och Selskabsstyrelsen – att neka någon ett tillstånd eller frånta vederbörande ett tidigare meddelat tillstånd, om han har en förfallen skuld till det offentliga ("betydelig offentlig gæld"). Syftet med reglerna var att nedbringa

storleken på restförda skatter och avgifter. Beloppsgränsen har vid nekande av tillstånd satts till 50 000 danska kronor. Motsvarande belopp vid återkallelse av tillstånd är 100 000 danska kronor. Skattemyndigheten rapporterar till den administrativa myndigheten när en person har skatteskulder överstigande dessa belopp. Flera verksamheter och yrken berörs av regleringen bl.a. advokater, el- och VVS-installatörer, revisorer, restaurang- och hotellverksamhet samt auktionshållare.

Prövningen av nekande eller fråntagande av ett tillstånd görs vid den administrativa myndigheten. Den administrativa myndighetens beslut kan överprövas av domstol, om det begärs av den enskilde. Såvitt avser advokatverksamhet sker dock prövningen direkt i domstol.

I de flesta näringsverksamheter föreligger dessutom plikt att anmäla sin verksamhet till offentliga register, exempelvis för momsregistrering och registrering av näringsidkare som är skyldiga att innehålla preliminär skatt.

6.5 Frankrike

Konkurs

I fransk rätt finns regler av näringsförbudskaraktär i såväl straffrättslig (Code Pénal, art. 43-2) som konkursrättslig (art. 106-108 konkurslagen) lagstiftning.

Om gäldenären är på obestånd kan två förfaranden tillämpas antingen ackord (réglement judiciare) eller konkurs (liquidation des biens). Det ankommer på konkursdomaren att avgöra vilket förfarande som skall tillämpas i det enskilda fallet.

Gäldenären är i princip oförhindrad att fortsätta bedriva näring under ackord och konkurs. Konkursdomaren kan dock förordna om s.k. "faillite personnelle", som innebär ett förbud att driva näringsverksamhet. Förutsättningen för att "faillite personnelle" skall kunna meddelas är att oegentligheter (jfr "grovt åsidosättande") har förekommit i samband med näringsverksamheten. "Faillite personnelle" kan drabba en enskild näringsidkare som har försatts i konkurs eller en företrädare för en juridisk person, där den juridiska personen försatts i konkurs. Såväl registrerad företrädare som den som faktiskt har utövat ledningen av den juridiska personen omfattas. Någon automatisk konkurskarantän är det inte fråga om, utan en prövning sker av konkursdomaren i varje enskilt

fall. Om det beslutas om "faillite personnelle" i samband med ett ackord övergår handläggningen till ett konkursförfarande (liquidation des biens).

Förutsättningarna för "faillite personnelle" är som nämnts att oegentligheter har förekommit i samband med näringsverksamheten. Som exempel på fall där det är obligatoriskt för domstolen att meddela förbud kan anges att konkursgäldenären – eller dennes företrädare – har;

- undandragit företagets räkenskaper,
- undanskaffat bolagets tillgångar,
- drivit verksamheten med skydd av en bulvan,
- i bedrägligt syfte uppnått ett ackord som sedan förklarats ogiltigt,
- begått oredliga eller oförsvarligt oförsiktiga handlingar i näringsverksamheten eller allvarligt överträtt affärslivets regler och seder (exempelvis handlingar som strider mot ett uppställt förbud, bristande bokföring, överdrivet höga personliga omkostnader och användande av stora belopp för rena spekulationsaffärer, art. 107 konkurslagen).

I art. 108 konkurslagen finns fakultativa bestämmelser om "faillite personnelle". Domstolen får då förordna om förbud bl.a. för den som begått andra – något mindre allvarliga – felsteg eller som visat prov på en uppenbar inkompetens. Det rör sig om ett generellt näringsförbud. "Faillite personnelle" gäller tills vidare. På ansökan av den som meddelats förbudet kan domstolen besluta om upphävande (s.k. réhabilitation). För att ansökan skall bifallas fordras i princip att alla skulder har betalats eller eftergetts eller att borgenärerna enigt ställt sig bakom ansökan.

6.6 Storbritannien

Konkurs

Fysiska personer och s.k. partnerships som försätts i konkurs (bankruptcy) i England erhåller automatiskt en begränsad konkurskarantän. Vederbörande får inte – utan domstolens tillstånd – vara styrelseledamot eller i övrigt ta del av ledningen i ett bolag (company). Karantänen är begränsad på så sätt att den endast innebär förbud att idka näring i bolagsform. Något hinder att driva rörelse enskilt eller i s.k. partnership föreligger inte. I praktiken torde det dock vara svårt att driva sådan rörelse utan medel och med begränsade möjligheter att bli beviljad lån och kredit.

Förbudet mot deltagande i ledningen av ett bolag upphör först när den personliga konkursen har avslutats. I de flesta fall sker detta automatiskt efter tre år, men i vissa fall räcker det med två år. Om en gäldenär har försatts i konkurs under de senaste 15 åren, avslutas konkursen inte automatiskt, utan han får ansöka om detta tidigast efter fem år från dagen för domstolens konkursbeslut.

En domstol kan vidare meddela en företrädare för ett bolag – där bolaget är på obestånd – ett beslut om näringsförbud. Sådana beslut riktas ofta mot styrelseledamöter i "flerkonkursbolag", särskilt inom mode-, andelsfastighets-, nöjes- och verkstadsindustribranscherna.

Näringsförbudet innebär att det är förbjudet för företrädaren i fråga att delta i startandet, bildandet eller ledningen av ett bolag utan domstolens tillstånd. De flesta sådana beslut fattas med anledning av att personens agerande i bolaget har visat att han är olämplig att delta i ledningen av ett bolag. Ställföreträdaren har exempelvis missbrukat fördelarna med aktiebolagsformen genom att ådra bolaget skulder utan avsikt att betala tillbaka och därefter försätta det i konkurs och bilda ett nytt aktiebolag.

Beslut om näringsförbud avser ett förbud att bilda och leda bolag, men något hinder mot att driva enskild rörelse eller rörelse i s.k. partnership finns inte. Något generellt förbud existerar inte.

Beslut om näringsförbud gäller i lägst två år och högst femton år. I vissa fall kan domstolen besluta om näringsförbud i högst fem år.

Under åren 1995-1996 uppgick antalet personliga konkurser i Storbritannien till 22 186 och antalet beslut om näringsförbud till 727. Någon särskild statistik över de personliga konkurser som inte har avslutats automatiskt finns inte, men i de flesta fall avslutas konkursen automatiskt.

Under de tio år som 1986 års lag om näringsförbud varit i kraft har cirka 3 700 personer meddelats näringsförbud.

Det brittiska Närings- och handelsdepartementet (DTI) anser att bestämmelserna om näringsförbud utgör ett stöd när det gäller att nå målet att upprätthålla marknadens förtroende. Näringsförbuden har visat sig vara ett effektivt instrument när det gäller att höja standarden på styrelseledamöter i aktiebolag. De flesta besluten om näringsförbud meddelas på grund av olämpligt agerande ("unfit conduct") i ett bolag som är på obestånd. Konkursförvaltare, likvidator eller obeståndsjurister/revisorer är skyldiga att anmäla till departementschefen om en styrelseledamots agerande enligt hans uppfattning gör honom olämplig att leda ett bolag. Departementschefen har då möjlighet att begära att domstolen beslutar om näringsförbud för styrelseledamoten. Talan kan

även föras av konkursförvaltaren. Näringsförbudsprocesser i anledning av en styrelseledamots "olämpliga agerande" i ett bolag som är på obestånd handläggs enligt civilrättsliga – inte straffrättsliga – regler.

Om det misstänks att en gäldenär vars konkurs inte har avslutats eller en person som ålagts ett näringsförbud deltar i ledningen av ett bolag, kan ärendet undersökas närmare av det brittiska Närings- och handelsdepartementets undersöknings- och indrivningsdirektorat. Någon egentlig övervakning av att förbuden efterlevs finns inte. Om det upptäcks att en företrädare deltar i ledningen av ett bolag, begår han inte bara ett brott, utan han kan även göras personligen betalningsansvarig för bolagets skulder.

6.7 Österrike

Näringstillstånd

I Österrike finns en omfattande etableringskontroll, som i princip gäller hela näringslivet utom industrin. Näringstillstånd krävs för bedrivande av sådan näringsverksamhet som avses i 1994 års österrikiska lag om handel. De krav som en näringsidkare måste uppfylla är följande.

Allmänna krav

- Personlig behörighet (minst 19 år).
- Ej skäl för näringsförbud (fällande dom i vissa brottmål eller att vederbörande har varit föremål för konkursförfarande).

Särskilda krav

- Bevis på behörighet för yrket.
- Redbarhet (s.k. restriktionsomgärdade näringsgrenar).

I den s.k. fria näringsverksamheten behöver endast de allmänna kraven vara uppfyllda. Om en affärsverksamhet bedrivs i form av ett industriföretag, uppställs i de flesta fall inte något krav på yrkesmässig behörighet.

Vissa näringsgrenar kräver – förutom de allmänna kraven – ett bevis om att vederbörande har behörighet att utöva näringen.

I de s.k. restriktionsomgärdade näringsgrenarna gäller dessutom ett redbarhetskrav. Exempel på sådana näringsverksamheter är handel med eldvapen, teknisk konsultverksamhet och drivande av kemiska laborato-

rier. De myndigheter som är behöriga att lämna tillstånd att bedriva dessa näringsgrenar är distriktsmyndigheten ("Bezirksverwaltungsbehörde") eller provinsguvernören ("Landeshauptmann").

Konkurs m.m.

Den österrikiska lagen om handel från år 1994 ger myndigheten vissa befogenheter att dra in ett näringstillstånd. Som grunder för indragning av näringstillståndet kan anges följande.

- Inledande av konkursförfarande.
- Avslag på ansökan om konkurs, eftersom tillräckliga medel för att bära kostnaderna för konkursförfarandet inte finns.
- Brister i redbarheten, t.ex. allvarliga överträdelser av administrativa lagar och andra författningar som måste följas i en rörelse.

Ackordsförfarande utgör emellertid inte något skäl för indragning av tillståndet. Myndigheterna har även möjlighet att bevilja dispens från en indragning av ett näringstillstånd. En dispens kan meddelas exempelvis om borgenärerna har ett intresse av att affärsverksamheten drivs vidare.

En fysisk person som är föremål för konkursförfarande är förbjuden att driva näringsverksamhet. Även en företrädare med ett avgörande inflytande i en konkursförsatt juridisk person kan drabbas. Myndigheterna kan vidare ålägga en juridisk person – som har beviljats ett näringstillstånd och som har en företrädare som är föremål för ett konkursförfarande – att häva förbindelsen med den ställföreträdaren. Om den juridiska personen inte efterkommer föreläggandet, kan den juridiska personens näringstillstånd dras in.

En indragning av ett näringstillstånd innebär ett förbud att idka den näringsverksamhet som man tidigare utövat. Viss möjlighet finns att utöka förbudet till ytterligare någon typ av näring. Någon möjlighet till generellt näringsförbud finns inte. I praktiken kommer dock – genom den omfattande etableringskontroll som finns i Österrike – en indragning av ett tillstånd inom en viss verksamhet att göra det svårt att erhålla ett nytt tillstånd inom andra näringsverksamheter. På så sätt blir det i realiteten fråga om ett generellt förbud.

Brott

Den som av domstol dömts till ett fängelsestraff på mer än tre månader eller till mer än 180 dagsböter utesluts från rätten att utöva näringsverk-

samhet, om inte domslutet undanröjs. Myndigheten kan dock avstå från att fullfölja detta näringsförbud, om man utifrån särdragen hos den straffbara handlingen och den dömdes personlighet inte behöver frukta att samma eller liknande straffbelagd gärning skall upprepas.

6.8 USA

Regler som begränsar näringsfriheten är i USA huvudsakligen av delstatlig karaktär. Konstitutionen i USA innebär i sig begränsade möjligheter att meddela näringsförbud. I rättighetskatalogen finns det inte någon uttryckligt stadgande om näringsfrihet, men det är ändå tveksamt om det står i överensstämmelse med grundlagen att utestänga en person från rätten att driva näring.

I USA uppställs oftare än i Sverige krav på licens eller tillstånd för att få bedriva näringsverksamhet. Vid misskötsamhet kan tillståndet komma att dras in, vilket innebär ett slags näringsförbud i den frågavarande branschen. Indragningen kan också få betydelse om näringsidkaren söker licens eller tillstånd för en annan näringsverksamhet.

Emellertid är det klart att förbud mot att utöva viss näringsverksamhet kan meddelas av allmän domstol, s.k. injunction (partiellt förbud). Förbudet kan endast avse den rörelse som vederbörande drivit och oftast begränsas förbudet till de delar av rörelsen som visat sig skadliga.

Några regler om generellt näringsförbud finns inte, vare sig i konkurs-, närings- eller straffrättslig lagstiftning. Det finns därför inte några formella hinder för en konkursgäldenär att idka näringsverksamhet.

6.9 EU

EG-rätten upptar inte några gemensamma bestämmelser med omedelbar anknytning till de svenska näringsförbudsreglerna. Inte heller finns några internationella konventioner eller nordiska överenskommelser som reglerar frågor om näringsförbud.

De svenska reglerna om näringsförbud är nationellt begränsade. En näringsidkare som har ålagts ett näringsförbud i Sverige kan i princip driva näringsverksamhet i ett annat land. Det gäller också om näringsverksamheten helt eller delvis riktas mot en svensk marknad, under förutsättning att verksamheten inte drivs på ett sådant sätt att den skall anses vara bedriven här. Om värdlandet uppställer krav på god vandel

och kräver tillstånd för att bedriva näring inom en viss bransch, kan dock ett svenskt näringsförbud få verkan i värdlandet.

På motsatt sätt gäller att om någon utomlands har fråntagits rätt att driva visst slag av näring eller rätten att över huvud taget driva näringsverksamhet utgör detta normalt inte något hinder för näringsidkaren att starta eller driva näringsverksamhet i Sverige.

För att ett svenskt näringsförbud skall kunna meddelas krävs sålunda att det grova åsidosättandet har begåtts här. I den mån oegentligheterna har begåtts utomlands kan dessa inte beaktas vid prövningen av om brottslighet, betalningsunderlåtelse eller grovt åsidosättande i samband med eller utan samband med konkurs förekommit. Däremot kan oegentligheter i andra länder få betydelse vid bedömningen av om det skall anses finnas särskilda skäl mot ett förbud. Oegentligheter begångna i utlandet – som har begåtts vid sidan av grova åsidosättanden i Sverige – kan också beaktas vid prövningen om dessa åsidosättanden skall anses så grova att näringsförbud bör tillgripas.

7 Rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" m.m.

7.1 Utredningens förslag

1. Rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" utmönstras ur lagen.

2. Kravet att näringsidkaren måste ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet slopas i brotts- och betalningsunderlåtelsefallen. Vidare slopas kravet att näringsidkaren måste ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet, om näringsidkaren har försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare under de senast tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser, det s.k. flerkonkursfallet (se kapitlet 10 om "Konkursfallet och konkurskarantänen").

3. I stället för de i dag gällande allmänna rekvisiten för näringsförbud – att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och att förbud är påkallat från allmän synpunkt – skapas presumtionsregler i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen. Om angivna rekvisit i dessa fall är uppfyllda, skall enligt vårt förslag näringsförbud presumeras. Presumtionen för näringsförbud kan brytas, om särskilda skäl talar mot det. Någon sådan presumtionsregel skall inte gälla i fall av andra grova åsidosättanden. I dessa fall skall näringsförbud meddelas den som i egenskap av näringsidkare anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter (se kapitlet 11 om "Andra grova åsidosättanden").

4. Näringsförbudsreglerna ges en obligatorisk utformning, där näringsförbud *skall* meddelas om förutsättningarna är uppfyllda.

7.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

1-3. Rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" har vållat tillämpningssvårigheter hos domstolarna. Rekvisitet har tillämpats på varierande sätt av olika domstolar. Ändamålet med rekvisitet är att betona de rättspolitiska syftena bakom reglerna om näringsförbud; nämligen att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta med en verksamhet som orsakar stora skador för hans eller hennes borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller samhället i övrigt.

Av förarbetena framgår dock att det i två fall kan finnas anledning att meddela näringsförbud oberoende av denna prognos. Det ena fallet är när det finns allmänpreventiva skäl för ett förbud. Det andra fallet är om det skulle framstå som stötande att låta en person som gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i samband med näringsverksamhet få fortsätta med det.

Vid prövningen av rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" har bl.a. omfattningen av oegentligheterna och hur allvarliga överträdelser det rört sig om stor betydelse. Denna prövning sker dock i dag redan inom ramen för rekvisitet om brott, betalningsunderlåtelse eller grovt åsidosättande i samband med eller utan samband med konkurs. Ju allvarligare oegentligheterna är, desto starkare skäl finns det för ett näringsförbud.

För att undvika att prövningarna av de olika rekvisiten flyter in i varandra och för att minska tillämpningssvårigheterna kan reglerna utformas som en presumtion för förbud i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen. I dessa fall krävs inte heller att näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet.

Utgångspunkten är att om de förutsättningar som anges i brotts-, betalningsunderlåtelse- eller flerkonkursfallet är för handen, innebär detta i sig en välgrundad misstanke om ett grovt åsidosättande, för vilket näringsförbud enligt vårt förslag skall presumeras (se vidare respektive kapitel om de särskilda fallen). Särskilda skäl kan bryta presumtionen. Exempel på sådana särskilda skäl räknas upp i avsnittet 7.6.

Vad däremot gäller fall av andra grova åsidosättanden krävs enligt vårt förslag att näringsidkaren måste ha grovt åsidosatt sina skyldigheter för att ett näringsförbud skall kunna meddelas. Det krävs dock inte att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt.

4. Domstolen "får" i dag meddela näringsförbud om de angivna rekvisiten i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen är uppfyllda. I förarbetena ges inte någon ledning om vilken prövning som domstolen förväntas göra inom ramen för det fakultativa momentet. Snarare förefaller det som om lagstiftaren inte haft någon avsikt att skapa ett utrymme för domstolen att avstå från att meddela förbud när samtliga förutsättningar är för handen. I praxis förefaller det som om domstolarna i stor utsträckning inte har gjort någon uttrycklig fakultativ prövning. Regeln om näringsförbud i anledning av brott har också – sedan den 1 juli 1996 – getts en obligatorisk utformning. Det är en fördel om näringsförbudsreglerna – oavsett grunden för förbudet – är utformade på samma sätt.

7.3 Nuvarande förutsättningar

Om domstolen har funnit att de nödvändiga förutsättningarna för näringsförbud vid brott, betalningsunderlåtelse eller grovt åsidosättande i konkurs är uppfyllda, har den – såsom lagtexten är utformad i dag – att därefter pröva om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

I näringsförbudslagens tredje paragraf exemplifieras några av de fall då näringsförbud skall anses "påkallat från allmän synpunkt". De fall som där räknats upp är följande.

1. Åsidosättandet har varit *systematiskt,*

2. åsidosättandet har syftat till *betydande vinning,*

3. åsidosättandet har medfört eller varit ägnat att medföra *betydande skada* eller

4. näringsidkaren har *tidigare dömts* för brott i näringsverksamhet.

Sedan den 1 juli 1996 finns även en presumtionsregel i paragrafens andra stycke om att förbud skall anses påkallat från allmän synpunkt om

5. näringsidkaren gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är *fängelse i sex månader,* om inte särskilda skäl talar mot det.

7.4 Det nuvarande rekvisitets syfte

Genom rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" – som infördes på förslag av Näringsförbudskommittén år 1986 – avses att betona de rättspolitiska syftena bakom regleringen om näringsförbud. Avsikten är ju att komma åt systematiska illojala förfaranden. Näringsförbudet är i dag främst avsett att undanröja en skadehärd, dvs. hindra en näringsidkare från att fortsätta med en verksamhet som orsakar stora skador för hans eller hennes borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller samhället i övrigt. Förbud bör bara komma i fråga för den som vid upprepade tillfällen åsidosätter de normer som gäller för näringsverksamhet. Man skall med näringsförbudet kunna förhindra att en person *fortsätter* att ägna sig åt näringsverksamhet i ett fall då detta skulle framstå som stötande med tanke på de oegentligheter som vederbörande har gjort sig skyldig till. I de fall där det är alldeles klart att vederbörande inte kommer att ägna sig åt näringsverksamhet på nytt är ett näringsförbud inte påkallat.

I två fall bör dock näringsförbud ändå meddelas oberoende av denna prognos. Det gäller dels i sådana grova fall där det finns allmänpreventiva skäl för ett förbud och dels i fall där det skulle framstå som stötande att låta en person som gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter i samband med näringsverksamheten få fortsätta med det. Det är således en helhetsbedömning som skall ske, där även omständigheter som talar till näringsidkarens förmån skall beaktas. Även åsidosättanden som legat till grund för ett tidigare meddelat näringsförbud får här beaktas.

7.5 När anses ett näringsförbud påkallat från allmän synpunkt?

7.5.1 Systematiskt åsidosättande

Näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt bl.a. om det rört sig om ett *systematiskt åsidosättande*. I detta ligger att det skall ha varit fråga om upprepade förfaranden som genomförts med viss beräkning. Tanken är att komma åt just de personer som på ett konsekvent och mer eller mindre beräknande sätt i avsevärd grad åsidosätter spelreglerna. Som exempel kan anges att den person som under en tid har underlåtit att sköta sin bokföring i syfte att undanhålla vissa inkomster från beskattning bör bedömas strängare än den som gjort sig skyldig till mot-

svarande brott huvudsakligen på grund av okunnighet eller slarv. I ett fall (NJA 1988 s. 171) meddelade Högsta domstolen tillfälligt näringsförbud för en person som hade gjort sig skyldig till upprepade bokföringsbrott och ett fall av urkundsförfalskning. Att bokföringen brustit i många bolag framstod för Högsta domstolen som ett systematiskt åsidosättanden.

7.5.2 Betydande vinning

Näringsförbud är vidare påkallat från allmän synpunkt om åsidosättandet har syftat till *betydande vinning*. Ett sådant syfte har betydelse vid bedömningen av näringsidkarens tänkbara framtida handlande och av om förbud är påkallat av allmänpreventiva skäl. Som exempel kan anges att ett förbud är mer påkallat för den näringsidkare som under en längre tid inte betalar in några skatter eller avgifter med beräkningen att själv få vinning än för den som oförskyllt hamnar i ett trängt ekonomiskt läge. Förarbetena ger emellertid inte någon upplysning om vad som åsyftas med att vinningen skall ha varit betydande.

7.5.3 Medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada

I första hand syftas här på ekonomiska skador som en näringsidkare kan förorsaka sina borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter och andra. Men även person- och sakskador som har eller kunde ha uppkommit på grund av exempelvis bristfälligt arbetarskydd eller miljöbrott skall beaktas. Några hållpunkter för när en skada anses betydande har inte givits. Näringsförbudskommittén (SOU 1984:59 s. 398) uttalade på denna punkt att det är omöjligt att precisera någon gräns för vad som skall anses vara betydande skada och att bedömningen får överlämnas åt rättstillämpningen.

7.5.4 Tidigare dömts för brott i näringsverksamhet

Näringsförbud är även påkallat från allmän synpunkt om näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet. Det är särskilt graverande då det är fråga om återfall i samma typ av oegentligheter. Likaså bör i allmänhet näringsförbud meddelas näringsidkare som tidigare har varit underkastad näringsförbud och som återkommer med

nya allvarliga åsidosättanden. Domstolen måste i varje enskilt fall bedöma vilken betydelse som bör tilläggas en tidigare dom och den betydelse dess ålder bör ha. Det har givetvis betydelse hur långt tillbaka i tiden den eller de ifrågavarande domarna ligger.

Vad gäller fallet att näringsförbud skall anses påkallat från allmän synpunkt, om näringsidkaren gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader (3 § andra stycket) hänvisas till kapitlet 9 om "Brottsfallet".

7.5.5 Andra omständigheter

I förarbetena till 3 § har det betonats att *vid bedömningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt särskild hänsyn* skall tas till de i paragrafen uppräknade fyra omständigheterna. I de fall vi har gått igenom är det rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" – och uppräkningen i 3 § – som förorsakat domstolarna särskilda tillämpningssvårigheter. Domstolarna förefaller ha lagt stor vikt vid uppräkningen i 3 §. Detta skall ställas mot det förhållandet att det i förarbetena talas om att det inte är nödvändigt att ens någon av omständigheterna föreligger för att ett förbud skall kunna meddelas. Det kan nämligen finnas anledning att i det enskilda fallet fästa vikt vid andra omständigheter än de angivna (prop. 1985/86:126 s. 158). Uppräkningen i nuvarande 3 § är ju endast exemplifierande. Som exempel på sådana andra omständigheter som kan ha betydelse är om åsidosättandena har pågått länge och om vederbörande borde ha tagit varning av någon annan myndighetsåtgärd, t.ex. förbud utfärdade av miljövårdsmyndigheter. Hänsyn bör också tas till hur verksamheten i övrigt har bedrivits. Om vederbörande under lång tid har bedrivit en seriös rörelse och därefter kommit att ägna sig åt oegentligheter, bör förbud normalt bedömas som mindre påkallat från allmän synpunkt än om näringsidkaren aldrig ägnat sig åt seriös verksamhet.

7.6 Utredningens överväganden och förslag

Näringsförbud skall inte meddelas om särskilda skäl talar mot det

Vid prövningen av det i dag gällande rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" är naturligtvis omfattningen av oegentligheterna, liksom hur allvarliga åsidosättandena varit, av största betydelse. På så sätt flyter prövningen av om ett förbud är påkallat från allmän synpunkt i viss

utsträckning ihop med den tidigare bedömningen av om vederbörande gjort sig skyldig till upprepad brottslighet som inte är ringa, underlåtit att betala skatter m.m. eller grovt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare utan eller i samband med konkurs.

För att undvika en ny bedömning av delvis samma omständigheter som redan prövats i anslutning till frågan om ett fall av betalningsunderlåtelse eller dylikt (dvs. ett tidigare grovt åsidosättande) är för handen, föreslår vi att lagtexten i stället utformas som presumtionsregler. Om rekvisitet för brott eller betalningsunderlåtelse eller om det flerkonkursrekvisit som vi föreslår i kapitel 10 är uppfyllt, skall presumtionen vara att näringsförbud skall meddelas. Detta skall dock inte gälla om *särskilda skäl* talar mot näringsförbud. Vidare uppställs i dessa fall inte något krav på att näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och i flerkonkursfallet inte heller att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer. Tanken med vårt förslag är att det grova åsidosättandet skall presumeras, om angivna förutsättningar är uppfyllda. Detta betraktelsesätt kommer att utvecklas under de kapitel som tar upp de olika fallen.

I syfte att renodla och förenkla reglerna om näringsförbud föreslår vi sålunda att rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" utmönstras ur lagen. I stället föreslår vi att presumtionsregler skapas i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen där presumtionen för näringsförbud kan brytas, om det finns särskilda skäl som talar mot ett förbud.

Man skulle kunna tänka sig att man i lagtexten i stället angav att näringsförbud skulle meddelas endast om särskilda skäl talade för det. Detta skulle stå i bättre överensstämmelse med dagens utformning om att näringsförbud skall eller får meddelas om det är påkallat från allmän synpunkt. Mot en sådan formulering talar – som tidigare nämnts – att man då på nytt måste pröva omständigheter som redan beaktats inom ramen för det grova åsidosättandet, t.ex. hur allvarligt åsidosättandet varit och vilken omfattning det haft. För att undvika detta föreslås således att lagtexten i stället formuleras på sätt som vi har angett ovan.

Risken med presumtionsregler och en dylik formulering är att lagtexten kan komma att träffa även andra, mindre kvalificerade fall av illojala förfaranden än lagstiftaren tänkt sig. Med presumtionsregler blir följden emellertid att domstolarna i framtiden tvingas motivera varför särskilda skäl talar mot näringsförbud. På så sätt kan praxis komma att bli mer enhetlig. Det skall dock betonas att det alltjämt är tänkt att en sammanvägning av skäl för och emot ett näringsförbud skall ske, men att detta kommer att ske inom ramen för presumtionsreglerna. Vidare

kan vårt förslag leda till att åklagarna inte längre känner sig lika fria i sin bedömning av om de skall väcka en fråga om näringsförbud eller ej.

Det kan i detta sammanhang påpekas att rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" inte är helt olikt det rekvisit som åklagarna har att pröva när de får besluta om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § rättegångsbalken). I paragrafen anges bl.a. att åklagaren får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något *väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts*. Även om rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" aldrig har varit avsett som någon anvisning till åklagarna att fritt avgöra om talan om näringsförbud över huvud taget skall föras eller ej, kan det inte uteslutas att rekvisitet ibland kan ha uppfattats på det sättet. I vart fall skulle detta till viss del kunna vara en bidragande orsak till att åklagarna hittills känt sig relativt fria i sin prövning av om näringsförbudstalan skall föras eller ej.

Domstolarnas rättstillämpning torde med vårt förslag bli mer enhetlig. Med en presumtionsregel framgår att huvudregeln är att förbud skall meddelas, men att en sammanvägd bedömning skall göras av de särskilda skäl som ändå talar mot ett förbud. Tanken är dock inte att domstolarna i varje enskilt fall skall pröva om särskilda skäl talar mot ett näringsförbud. Det ankommer på näringsidkaren att åberopa att särskilda skäl talar mot förbud. Det är dock tillräckligt att han kan göra sannolikt att det finns särskilda skäl som talar mot ett förbud (se även kapitlet 13 om "Bevisbörda och beviskrav").

Vilka är då de särskilda skäl som kan tala mot ett näringsförbud? Detta kan kanske enklast uttryckas på så sätt att dessa särskilda skäl i huvudsak är avsedda att täcka samma situationer som rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt", men att utrymmet för den skönsmässiga bedömningen har minskat betydligt.

Som exempel på särskilda skäl som kan tala mot näringsförbud kan följande anges.

* Engångsföreteelse av icke-systematisk karaktär. Det kvalificerade brottet eller det grova åsidosättandet framstår som en engångshändelse efter en lång tids regelrätt drift av näringsverksamheten. Det grova åsidosättandet beror kanske också mer på näringsidkarens okunnighet och slarv än på beräkning.

* Betalningsunderlåtelsen eller det grova åsidosättandet har inte syftat till vinning. Med vinning avses ekonomiska fördelar för näringsidkaren själv eller för någon i hans eller hennes närmaste krets eller för företrädare för näringsidkaren. Näringsidkaren har t.ex. på grund av vikande konjunktur oförskyllt hamnat i ett trångt ekonomiskt läge.

* Betalningsunderlåtelsen eller det grova åsidosättandet har inte medfört eller varit ägnat att medföra någon skada. Här åsyftas – precis som tidigare – ekonomiska skador, som kan förorsakas vederbörandes borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalskontrahenter och andra. Även person- och sakskador, som har eller kunde ha uppkommit på grund av t.ex. bristfälligt arbetarskydd eller miljöbrott, skall beaktas.

* Domstolen har i brottsfallet med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken satt straffet under straffminimum, t.ex. beträffande en funktionär i ett bolag som medverkat endast i mindre mån till annans grova skattebedrägeri.

* Beloppet av obetalda skatter m.m. överstiger visserligen sex basbelopp, men detta belopp är ändå att anse som obetydligt i förhållande till storleken på de övriga skulderna i näringsverksamheten (dvs. skatteskuldens relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten). Även sådana förhållanden som att skulderna vid tidpunkten för rättegången är slutbetalda eller att näringsidkaren upprättat en avbetalningsplan med kronofogdemyndigheten som han eller hon sköter är sådana särskilda skäl som kan tala mot ett förbud.

* Skatteskulder i en konkurs överstiger sex basbelopp, men näringsidkaren har vidtagit adekvata åtgärder – som exempelvis att ställa in betalningarna eller ansöka om företagsrekonstruktion eller konkurs – vid rätt tidpunkt.

* De tidigare konkurserna i flerkonkursfallet ligger – trots att tio år inte har förflutit – långt bak i tiden.

* Konkursförvaltaren har inte anmält misstanke om att näringsidkaren förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga eller anmält misstanke om brott i de konkurser som åberopas till stöd för näringsförbud i flerkonkursfallet.

* Näringsidkaren har själv tagit initiativet till en konkurs och därmed begränsat eventuella skador.

* Näringsidkaren kan visa att han eller hon har skött sin bokföring och fullgjort sin deklarationsskyldighet.

* En företrädare för en juridisk person har tidigare varit inblandad i två eller flera konkurser där bolagen som försatts i konkurs ingått i en koncern.

* En förutvarande företrädare för en juridisk person har inte vid tidpunkten för utträdet kunnat förutse oegentligheter som senare förekommit i den juridiska person som senare försatts i konkurs.

* Företrädare för en juridisk person har inte haft något egentligt inflytande i näringsverksamheten.

Det skall tilläggas att det förhållandet att näringsidkaren tidigare har dömts för brott i utövningen av näringsverksamhet gör att presumtionen för ett näringsförbud i brottsfallet blir svårare att bryta.

I fall av andra grova åsidosättanden skall någon presumtion för näringsförbud inte gälla (se kapitlet 11 om "Andra grova åsidosättanden"). Näringsförbud skall i dessa fall meddelas den som i egenskap av näringsidkare anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter. Eftersom någon presumtion för näringsförbud inte gäller i dessa fall, är det inte nödvändigt att införa någon regel om att näringsförbud inte skall meddelas, om särskilda skäl talar mot det. Vad som kan utgöra särskilda skäl i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen, kan dock i fall av andra grova åsidosättanden utgöra omständigheter som kan tala mot att ett åsidosättande är att bedöma som grovt. Något krav på att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt uppställs inte heller i fall av andra grova åsidosättanden.

Den fakultativa utformningen

Enligt dagens lagtext *får* domstolen meddela näringsförbud, om de angivna rekvisiten i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen är uppfyllda (1a och 2 §§). Rekvisiten i lagtexten har alltjämt – i betalnings- och kon- kursfallen – en fakultativ utformning. Även det tillfälliga näringsförbudet (10 §) har getts en fakultativ utformning ("får"). Såvitt gäller näringsförbud i anledning av brott (1 §) har sedan den 1 juli 1996 lagtexten en obligatorisk utformning ("skall"). I brottsfallet *skall* således näringsförbud meddelas om övriga rekvisit i paragrafen är uppfyllda. Vilken prövning har då varit avsedd att göras inom ramen för det fakultativa momentet? Lagens förarbeten ger inte någon ledning. Det förefaller som om lagstiftaren inte haft någon avsikt att – utöver prövningen inom ramen för om ett förbud är påkallat från allmän synpunkt – skapa ett utrymme för domstolen att avstå från att meddela förbud när

samtliga förutsättningar är för handen. Däremot i fråga om tillfälliga näringsförbud har i motiven uttalats att domstolen skall ha en möjlighet att avstå från ett tillfälligt förbud, även om samtliga förutsättningar är uppfyllda.

De av Näringsförbudsutredningen genomgångna fallen tyder också på att domstolarna i samtliga fall – utom ett – inte företagit någon uttrycklig fakultativ prövning, utöver lämplighetsprövningen i rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt". Regeln synes således redan i dag tillämpas som om den vore obligatorisk.

Mot bakgrund av de redovisade övervägandena föreslår utredningen att den fakultativa utformningen ersätts av en obligatorisk utformning ("skall" i stället för "får"). Det måste vara en fördel att den obligatoriska utformningen gäller såväl i brottsfallet som i fråga om betalningsunderlåtelse-, flerkonkurs- och andra grova åsidosättandefallen.

Avslutande synpunkter

Vårt förslag innebär i praktiken inte någon saklig förändring av det nu gällande rättsläget. Förslaget är trots det av stor praktisk betydelse; utan att det medför någon försämring av den enskildes rättstrygghet. En förklaring till det relativt sett låga antalet näringsförbud är enligt vår mening åklagarnas besvärliga bevisläge. De omständigheter som skall kunna konstituera att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt är ofta svåra att bevisa för åklagaren. Däremot förfogar näringsidkaren över bevismaterialet. Den som bedriver seriös näringsverksamhet men ändå drabbas av ekonomiska svårigheter och därmed inte betalar sina skatter och avgifter eller till och med försätts i konkurs skall inte åläggas näringsförbud enligt vårt förslag. Vårt förslag med en presumtion skapar i stället incitament för alla näringsidkare att bevara sitt bokföringsmaterial och sina deklarationer. Har allt detta skötts på ett tillfredsställande sätt, finns det ett naturligt underlag för bedömningen av om det finns särskilda skäl mot ett näringsförbud. Den som uppfyller sina förpliktelser som näringsidkare men ändå råkar hamna i en situation som skapar en presumtion för näringsförbud skall alltså inte kunna drabbas av ett förbud. Vårt förslag ger incitament för näringsidkarna att leva upp till de regler som ställs upp för näringsidkande i vårt samhälle. Den som sköter sig har inte någon anledning att frukta ett näringsförbud, medan däremot den som inte har samma goda ambitioner löper – enligt vårt förslag – betydligt större risk att drabbas av ett förbud.

8 Betalningsunderlåtelsefallet

8.1 Utredningens förslag

1. Möjligheten att återkalla F-skattsedel motiverar inte att betalningsunderlåtelsefallet slopas. Avkriminaliseringen av förfaranden som innebär att den som underlåter att betala in innehållen skatt talar snarare emot än för slopandet av betalningsunderlåtelsefallet.

2. En betalningsunderlåtelse som uppgår till ett visst belopp skall anses innebära ett grovt åsidosättande. Näringsförbud skall i sådant fall presumeras. Rekvisitet "grovt åsidosättande" i betalningsunderlåtelsefallet blir därmed överflödigt och kan utgå. Kravet på att näringsförbud skall vara "påkallat från allmän synpunkt" slopas och ersätts av ett rekvisit om att näringsförbud inte skall meddelas, om "särskilda skäl talar mot det".

3. Rekvisitet "i avsevärd omfattning" i betalningunderlåtelsefallet ersätts av en beloppsgräns. Denna gräns föreslås vara sex basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (217 800 kronor för år 1997).

8.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

1. De båda lagstiftningarna – näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse enligt näringsförbudslagen och återkallelse av F-skattsedel vid bristande betalning av skatt enligt uppbördslagen (1953:272), vilken lag ersätts av skattebetalningslagen (1997:483) – har i viss mån olika syften. Syftet med näringsförbud vid betalningsunderlåtelse är att *förhindra* en näringsidkare från att fortsätta driva skadlig näringsverksamhet och från att starta ny sådan näringsverksamhet. Syftet med en återkallelse av F-skattsedel i anledning av bristande betalning är att få företagaren att fullgöra sin betalningsskyldighet. En återkallelse av F-skattsedeln *försvårar* dock endast en

fortsatt verksamhet. Något hinder för näringsidkaren att starta ny näringsverksamhet föreligger inte. Avkriminaliseringen av underlåtenhet att betala in skatt som innehållits för annan ökar – inte minst från allmänpreventiv synpunkt – behovet av att kunna meddela näringsförbud vid betalningsunderlåtelse.

2. Lagstiftarens avsikt har varit att domstolen vid bedömningen av "grovt åsidosättande" skall kunna ta hänsyn till alla slag av åligganden som kan åvila den som driver näringsverksamhet. Som exempel på när ett "grovt åsidosättande" kan föreligga har lagstiftaren räknat upp brottslighet – som inte är ringa – och betalningsunderlåtelse. Rättspraxis utvisar att lagen tillämpats på så sätt att om brott eller betalningsunderlåtelse utgjort grund för förbudstalan, har som regel ett "grovt åsidosättande" ansetts föreligga. Enligt vårt förslag presumeras näringsförbud, om betalningsunderlåtelsen uppgår till ett visst belopp. Presumtionen bryts, om särskilda skäl talar mot näringsförbud. I detta ligger att kravet på att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt slopas. Detta har behandlats i kapitel 7. Vårt förslag innebär en förbättrad förutsebarhet. Vidare ges förutsättningar för en mer enhetlig domstolspraxis.

3. I förarbetena har angetts att även andra omständigheter än skuldens storlek skall beaktas när domstolarna bedömer om betalningsunderlåtelse skett "i avsevärd omfattning". Många av dessa övriga omständigheter är sådana att de kan beaktas inom ramen för ett annat rekvisit (tidigare "påkallat från allmän synpunkt" och – enligt vårt förslag – "särskilda skäl mot näringsförbud"). Domstolarna har i praxis tillmätt skuldens absoluta storlek stor betydelse vid bedömningen av om betalningsunderlåtelse skett "i avsevärd omfattning".

8.3 Inledning

Syftet med regeln om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse är att motverka skatteundandraganden eller olovliga skattekrediter och andra liknande illojala förfaranden som riskerar att snedvrida konkurrensen och verka utmanande mot dem som lojalt fullgör sina samhälleliga skyldigheter.

Näringsförbudsutredningen (SOU 1995:1) föreslog att näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse skulle avskaffas och pekade här på möjligheten att återkalla F-skattsedel enligt 38 a § uppbördslagen

(s. 146). Regeringen slog dock fast att det är angeläget att behålla möjligheten till näringsförbud vid grova skatteundandraganden, även om inte brott föreligger. Enligt regeringen skulle nuvarande regel om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse tills vidare behållas oförändrad. Det fanns enligt regeringens mening dock ett behov av att se över denna regel (prop. 1995/96:98 s. 22).

I utredningens arbete ingår att se över bestämmelsen om näringsförbud i samband med betalningsunderlåtelse. Översynen bör inriktas på att genom tydligare regler säkerställa att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt än i dag och öka förutsebarheten för när förbud kan komma i fråga, utan att rättssäkerheten åsidosätts. I detta arbete överväger vi inte bara vilka ändringar som kan göras i näringsförbudslagen för att uppnå detta syfte, utan behandlar också frågan om huruvida möjligheten att återkalla F-skattsedel anses minska behovet av att meddela näringsförbud vid betalningsunderlåtelse. Vi redogör även för avkriminaliseringen av förfarandet att en arbetsgivare inte betalar in skatt som innehållits för annan.

8.4 Nuvarande förutsättningar för näringsförbud vid betalningsunderlåtelse

Regeln om näringsförbud vid *betalningsunderlåtelse* uppställer som krav – förutom att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt – att den enskilde näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (1 a §).

När en näringsidkare har omfattande skatteskulder finns det i och för sig ofta möjlighet att försätta honom i konkurs. Så är dock inte alltid fallet. I sådana fall finns ett behov av att kunna tillgripa näringsförbud vid betalningsunderlåtelse utan samband med konkurs.

En underlåtelse att betala föreligger vid den tidpunkt då skatten, tullen eller avgiften har förfallit till betalning. Betalningsskyldighet föreligger normalt även om det beslut som ligger till grund för ett skattekrav har överklagats.

Näringsförbudslagen uppställer inte något krav på att en skatt skall vara slutligt fastställd för att kunna ligga till grund för ett förbud. Anledningen härtill är att det inte skall löna sig att utnyttja trögheten i skatte- och avgiftssystemet för att skaffa sig kredit. En talan om näringsförbud kan alltså komma att aktualiseras även i fråga om sköns-

mässigt fastställda skatteskulder. Skulle det sedan visa sig att grunden för ett meddelat näringsförbud faller bort därför att det i högre instans slås fast att vederbörande inte är skyldig att betala den aktuella skatten, bör ett lagakraftvunnet näringsförbud kunna upphävas på ansökan av den som förbudet avser (se 17 § näringsförbudslagen). Om anstånd med betalningsskyldigheten har beviljats, har förfallotiden inte passerats och någon betalningsskyldighet har då inte åsidosatts.

Däremot har grunden för ett näringsförbud inte fallit bort för att näringsidkaren betalat sin skuld, men detta skett först sedan han eller hon kommit i dröjsmål med betalningen (se prop. 1985/86:126 s. 102). I sådana fall torde omständigheterna emellertid vara sådana att förbud inte längre är påkallat från allmän synpunkt (t.ex. ingen skada eller vinning).

I praktiken kommer näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse att aktualiseras först när skulden har överlämnats för indrivning. Först då torde man få en samlad bild av näringsidkarens skulder avseende skatter, tullar och avgifter genom att skulderna redovisas i kronofogdemyndighetens utsökningsregister. Att intresset i första hand knyts till sådana fordringar som är under indrivning utesluter emellertid inte att hänsyn tas också till en underlåtelse som avser preskriberade eller för sent betalda fordringar (prop. 1985/86:126 s. 55) eller obetalda fordringar som ännu inte har restförts.

Att någon har underlåtit att betala skatt m.m. i egenskap av enskild näringsidkare innebär vidare att det måste finnas en anknytning mellan underlåtelsen och vederbörandes näringsverksamhet. Betalningsunderlåtelsen måste således ha skett i samband med utövningen av näringsverksamheten.

De skatter som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter räknas upp i 2 § betalningssäkringslagen. Hit hör bl.a. företagarskatterna (se 1 § lagen, 1971:1072, om förmånsberättigade skattefordringar). Till företagarskatterna hänförs bl.a. arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt, källskatter som innehållits för anställda och punktskatter. F-skatt hör också till denna kategori. Även vägtrafikskatt kan omfattas i den mån ett fordon används i näringsverksamhet, men däremot inte om bilen används enbart privat. Vidare omfattas bl.a. arvs- och gåvoskatt samt skatte- eller avgiftstillägg eller förseningsavgifter, som hänför sig till de nu nämnda skatterna och avgifterna, i den mån dessa har samband med näringsverksamheten.

Vad avses då med att näringsidkaren i avsevärd omfattning skall ha underlåtit att betala skatt, tull eller avgift? Enligt förarbetena (prop. 1985/86:126 s. 52 och 152) skall betalningsunderlåtelsen vara kvalificerad. Det skall vara fråga om belopp som inte är alltför låga eller om

ett upprepat förfarande. Hänsyn skall också kunna tas till om betalningsunderlåtelsen pågått under lång tid. Vidare skall skuldens absoluta storlek och dess relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten beaktas. Det får således inte vara fråga om ett oansenligt belopp och hänsyn skall tas till om det är en mera definitiv betalningsunderlåtelse eller bara en kortvarig försening. I det senare fallet kan det ibland finnas skäl att anse en underlåtelse som ringa, även om beloppet inte var oansenligt. Är det fråga om definitiva betalningsunderlåtelser eller långvariga förseningar ter sig ett motsatt synsätt naturligt. Samtliga dessa omständigheter – utom skuldens absoluta storlek och dess relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten – beaktas i dag också inom ramen för rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" (se kapitel 7).

I motiven har – i anslutning till prövningen om betalningsunderlåtelsen inneburit ett grovt åsidosättande – anförts (prop. 1985/86:126 s. 153) att ett grovt åsidosättande typiskt sett skall anses föreligga om de samlade skulderna rörande skatter, tullar och avgifter uppgår till 100 000 kronor eller mer. Beloppet utgjorde drygt *fem* gånger då gällande basbelopp (20 300 kronor för år 1984). Vid upprepad betalningsunderlåtelse under en längre tid eller vid andra tecken på illojalitet kan dock ett grovt åsidosättande anses föreligga fastän skulden understiger 100 000 kronor. Som exempel har i motiven angetts den näringsidkare som år efter år undandrar sig sin deklarationsskyldighet och sedan inte heller betalar de skatter som påförts genom skönstaxeringar. I ett dylikt fall bör kravet på skuldbeloppets storlek inte ställas alltför högt.

Av den av Näringsförbudsutredningen (SOU 1995:1) gjorda undersökningen framgår att sex av de 156 fallen av näringsförbud helt eller huvudsakligen grundat sig på betalningsunderlåtelse. I dessa fall uppgick storleken på de undandragna beloppen mellan 240 000 till 612 000 kronor. Det genomsnittliga beloppet var cirka 400 000 kronor. I samtliga dessa fall har skuldbeloppet alltså legat väl över 100 000 kronor.

Skuldens absoluta storlek respektive dess relativa betydelse i näringsverksamheten skall således tillmätas – och har också i rättspraxis – tillmätts stor betydelse. För domstolarna har skuldens storlek varit en hållpunkt vid bedömningen av om betalningsunderlåtelsen skett i avsevärd omfattning eller ej.

8.5 Möjligheten till återkallelse av F-skattsedel

En skattskyldig som bedriver eller kan antas komma att bedriva näringsverksamhet skall betala företagarskatt (F-skatt). Den skattskyldige måste då ansöka om en skattsedel på preliminär F-skatt (F-skattsedel). Detta regleras enligt nuvarande ordning i uppbördslagen (1953:272). Den 1 november 1997 träder skattebetalningslagen (1997:483) i kraft. Denna lag ersätter uppbördslagen, varför hänvisningar i det följande kommer att ske till skattebetalningslagen.

Skattemyndigheten utfärdar efter ansökan en F-skattsedel för den som bedriver eller kan antas komma att bedriva näringsverksamhet här i landet (4 kap. 7 §). En F-skattsedel skall dock utan ansökan utfärdas för den som vid utgången av närmast föregående inkomstår hade en sådan skattsedel (4 kap. 8 §). I fråga om fysiska personer får skattemyndigheten besluta att en F-skattsedel skall utfärdas under villkor att den åberopas endast i personens näringsverksamhet (4 kap. 9 §). Under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar får en F-skattsedel inte utfärdas (4 kap. 10 och 11 §§). En innehavare av en F-skattsedel ansvarar själv för redovisningen och betalningen av sin preliminära skatt.

Skattskyldig som inte har en F-skattsedel skall på begäran tilldelas en A-skattsedel (4 kap. 16 §). I sådana fall ansvarar arbetsgivaren för redovisningen och betalningen av preliminär skatt.

Skattemyndigheten skall under vissa förutsättningar återkalla en F-skattsedel (4 kap. 13 §).

Innehavaren har meddelats näringsförbud

En av grunderna för återkallelse av F-skattsedel är att innehavaren har meddelats ett näringsförbud (p. 6). Om det finns särskilda skäl, kan skattemyndigheten avstå från återkallelse av en F-skattsedel (4 kap. 14 §). Som exempel på sådana särskilda skäl har i förarbetena (prop. 1991/92:112 s. 123) angivits den i praktiken ovanliga situationen att näringsidkaren beviljats dispens från näringsförbudet enligt 19 § näringsförbudslagen.

Om återkallelsen har sin grund i att innehavaren har meddelats ett näringsförbud, skall en ny skattsedel inte utfärdas förrän tiden för näringsförbudet löpt ut. Om ett lagakraftvunnet näringsförbud har upphävts på ansökan av näringsidkaren (17 § näringsförbudslagen), kan emellertid en ny F-skattsedel utfärdas (prop. 1991/92:112 s. 129).

Enligt RSV har dock näringsförbud som grund för återkallelse av F-skattsedel inte förekommit i något fall under år 1995 och 1996. Detta betyder inte att de personer som ådömts ett näringsförbud har kvar sina F-skattsedlar. I stället är det i dessa fall så att F-skattsedeln redan hunnit återkallas på någon annan grund än näringsförbudet.

Innehavaren är i konkurs

Om innehavaren av en F-skattsedel är i konkurs, utgör detta en ytterligare grund för återkallelse (p. 7). Av 6 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) framgår att en gäldenär som är fysisk person under konkursen inte får bedriva näringsverksamhet som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). Från denna regel är vissa grundlagsskyddade rättigheter undantagna.

Innehavaren har underlåtit att lämna in deklaration

Återkallelse skall dessutom ske om innehavaren inte följer ett föreläggande att lämna särskild självdeklaration eller, i fråga om handelsbolag, uppgifter som avses i 2 kap. 25 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, eller endast lämnar en handling med så bristfälligt innehåll att den uppenbarligen inte kan ligga till grund för taxering (p. 4). Om en deklaration inte lämnas in till skattemyndigheten eller en sådan lämnas in för sent, kan sålunda grund för återkallelse av F-skattsedeln föreligga. Skattemyndigheten godtar som regel upp till en månads försening utan att återkallelse sker (prop. 1991/92:112 s. 170).

Innehavaren har brustit i betalning av skatt

Vidare skall innehavarens F-skattsedel återkallas, om denne brustit i redovisning eller betalning av skatt i en utsträckning som inte är obetydlig (p. 5). Kan den sistnämnda grunden för återkallelse av F-skattsedel anses minska behovet av betalningsunderlåtelsefallet i näringsförbudslagen?

Anledningen till att denna grund för återkallelse infördes i uppbördslagen (38 a § första stycket 5) var bl.a. att det skulle framstå som mycket otillfredsställande om en näringsidkare kom att kvarstå som innehavare av en F-skattsedel en längre tid efter det att han eller hon börjat brista i sin redovisning eller betalning av skatter och avgifter. Att avvakta ett näringsförbud baserat på betalningsunderlåtelse skulle ofta medföra "en fördröjning som inte är önskvärd". Lagstiftaren ville även täcka upp de fall där förutsättningarna för näringsförbud grundat på

betalningsunderlåtelse inte var uppfyllda, men där bristerna ändå var så allvarliga att F-skattsedeln borde återkallas (prop. 1991/92:112 s. 120).

Vad gäller bedömningen av när en försummelse att redovisa eller betala en skatt "inte är ringa" – eller enligt skattebetalningslagen "inte är obetydlig" (ändringen är endast av redaktionell natur) – angavs inte några riktlinjer i förarbetena (prop. 1991/92:112 s. 121). I stället uttalades att de ringa fallen var en fråga som det ankom på rättstillämpningen att pröva. I motiven talas det dock om att det är lämpligt att använda sig av schabloner, där hänsyn bör tas till såväl skuldbeloppets storlek som betalningsdröjsmålets längd. Någon enstaka betalningsförsummelse bör inte ens vid stora skuldbelopp direkt föranleda återkallelse. Först om betalning har uteblivit vid fler än två tillfällen bör det komma i fråga att återkalla F-skattsedeln. En skatteskuld som hänför sig till endast ett eller två betalningstillfällen bör dessutom kunna föranleda återkallelse om betalningsdröjsmålet blir långvarigt. Om skulden inte betalas inom viss tid – senast under närmast följande uppbördsår – bör återkallelse i regel ske.

I praktiken fungerar bevakningen av att redovisning och betalning av skatt sker så att skattemyndigheten fyra gånger per år erhåller listor från kronofogdemyndighetens register i allmänna mål. Dessa jämförs med skattemyndighetens register över obetalda, men ännu inte restförda skatteskulder.

Återkallelse av F-skattsedel är en mycket ingripande åtgärd. I förarbetena (prop. 1991/92:112 s. 116) sägs också att lagtextens grunder skall tolkas restriktivt. Skattemyndigheten gör en granskning av omständigheterna i varje enskilt fall och den berörda personen eller bolaget skall alltid beredas tillfälle att yttra sig innan återkallelse sker.

Innan skattemyndigheten beslutar om återkallelse samråder den med kronofogdemyndigheten. Om personen är restförd hos kronofogdemyndigheten men gjort upp om en avbetalningsplan över de restförda skulderna, kan detta vara ett skäl att avvakta med återkallelse. Skattemyndigheten får avstå från återkallelse av en F-skattsedel, om det finns särskilda skäl (4 kap. 14 §).

Återkallelse av F-skattsedel "smittar"

Vidare skall skattemyndigheten återkalla en F-skattsedel, om innehavaren *är eller har varit företagsledare* i ett fåmansföretag eller i ett fåmansägt handelsbolag och det *finns eller fanns förutsättningar* att återkalla företagets eller bolagets F-skattsedel på grund av ett förhållande som kan hänföras till företagsledaren (4 kap. 13 § 8). Före-

tagets eller bolagets återkallelse av F-skattsedeln – eller om förutsättning för sådan återkallelse fanns – "smittar" således företagsledaren.

Enligt uppbördslagen (38 a § 8) är det inte möjligt att återkalla företagsledarens F-skattsedel, om skattemyndigheten inte har återkallat företagets eller bolagets F-skattsedel. Här har sålunda en ändring skett i skattebetalningslagen. I propositionen 1996/97:100 Ett nytt system för skattebetalningar, m.m. sägs (Del 1, s. 416) att syftet med ändringen är att ge skattemyndigheten möjlighet att återkalla en företagsledares F-skattsedel, även om myndigheten av någon anledning, t.ex. i en konkurssituation, inte har återkallat företagets eller bolagets F-skattsedel. Även enligt skattebetalningslagen måste det dock ha funnits grund för återkallelse av företagets eller bolagets skattsedel för att företagsledarens F-skattsedel skall kunna återkallas.

En annan ändring är att den som *tidigare* har varit företagsledare kan få sin F-skattsedel återkallad. I propositionen (s. 537) uttalas att detta är nödvändigt för att inte företagsledaren genom att avgå strax före konkursen och i stället sätta in en s.k. målvakt (jfr kapitlet 10 om "Konkursfallet och konkurskarantänen", avsnitt 4.8) skall kunna undvika att få sin skattsedel återkallad. I dessa fall gäller en karenstid på två år under vilken en F-skattsedel inte får utfärdas (4 kap. 11 § första stycket 1).

Skattemyndigheten skall dessutom återkalla en F-skattsedel, om innehavaren är *ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag* och en företagsledare i företaget eller bolaget har handlat på ett sådant sätt att en F-skattsedel inte får utfärdas för företagsledaren på grund av ett förhållande som avses i 3-8 (4 kap. 13 § 9). Möjligheten att återkalla en F-skattsedel för ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag enligt skattebetalningslagen har utvidgats till att gälla även om företagsledarens F-skattsedel kan återkallas på grund av att denne har meddelats näringsförbud, är i konkurs eller handlat på ett sådant sätt att han har fått sin F-skattsedel återkallad enligt punkt 8. Om en företagsledare i ett fåmansföretag eller fåmansägt handelsbolag inte har rätt att få en egen F-skattesedel utfärdad – exempelvis eftersom han eller hon har brustit i betalning av sina skatter eller att han eller hon personligen har försatts i konkurs – betyder detta att även hans eller hennes bolag "smittas" av återkallelsen. Bolagets F-skattsedel skall således dras in, vilket innebär svårigheter för företagsledaren att driva bolaget vidare. "Smittan" av en återkallelse kan således överföras i båda riktningarna.

Enligt nuvarande regler i uppbördslagen saknas det möjlighet att vägra ett nystartat företag eller bolag F-skattsedel, även om företagsledaren i den nystartade verksamheten också varit företagsledare i ett bolag som försatts i konkurs. Företagsledaren kan alltså i dag utan

hinder av att han eller hon inte skött sina skatte- och avgiftsinbetalningar driva verksamhet i nytt bolag. Möjligheten att återkalla en F-skattsedel för ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag har emellertid enligt skattebetalningslagen utvidgats till att omfatta även fall när företagsledaren har handlat på ett sådant sätt att F-skattsedel inte får utfärdas för honom eller henne. Skattemyndigheten har också enligt skattebetalningslagen getts möjlighet att vägra utfärda F-skattsedel för ett nytt företag så länge som företagsledaren inte själv har rätt att få en F-skattsedel (4 kap. 11 § första stycket 3).

8.6 Avkriminalisering av underlåtenhet att betala in innehållen skatt

Det har länge pågått en diskussion om att avkriminalisera förfaranden som innebär att en arbetsgivare inte betalar in skatt som innehållits för annan – tidigare 81 § uppbördslagen (1953:272) som sedan den 1 juli 1996 har överförts till 6 § skattebrottslagen (1971:69).

Skattebrottsutredningen föreslog dock i sitt delbetänkande – Översyn av skattebrottslagen (SOU 1995:10 s. 252 ff) – att brott som avsågs i 81 § uppbördslagen skulle avkriminaliseras. Regeringen ansåg emellertid – även om vissa skäl av principiell natur kunde tala för en avkriminalisering – att kriminaliseringen tills vidare skulle behållas (prop. 1995/96:170 s. 127 f). Den nuvarande ordningen kunde enligt regeringen visserligen sättas i fråga från principiella utgångspunkter men att en eventuell avkriminalisering borde anstå till dess att utredningsarbetet med ett gemensamt avräkningskonto för skatter och avgifter avslutats.

Även Skattebetalningsutredningen föreslog att straffansvaret för underlåtenhet att betala in innehållen skatt skulle avskaffas (SOU 1996:100, Del A, s. 360 ff). Som skäl anförde utredningen bl.a. att det knappast kan betvivlas att det i första hand är risken att drabbas av ställföreträdaransvar enligt 77 a § uppbördslagen (12 kap. 6 § skattebetalningslagen) som har en avhållande verkan både i det enskilda fallet och generellt. Vidare är det erfarenhetsmässigt ofta så enligt utredningen att arbetsgivare som saknar vilja eller förmåga att betala skatten låter bli att lämna uppbördsdeklaration och därmed också gör sig skyldig till annat brott, oredlig uppbördsredovisning (numera skatteredovisningsbrott enligt 7 § skattebrottslagen). Utredningen anförde vidare att om en viss del av en betalning i ett samordnat system för skatte- och avgiftsbetalningar måste kunna särskiljas, krävs en avräkningsordning eller

motsvarande. I annat fall kan det inte avgöras om den aktuella betalningen fullgjorts.

I propositionen 1996/97:100 Ett nytt system för skattebetalningar, m.m. (Del 1 s. 450) delade regeringen den bedömning som Skattebetalningsutredningen gjorde beträffande betalbrottets begränsade betydelse både i individualpreventivt och allmänpreventivt hänseende. Regeringen föreslog inte heller någon avräkningsordning i fråga om skatte- och avgiftsbetalningar, vilket var en förutsättning för att kriminaliseringen skulle bestå i nuvarande form. I propositionen föreslog regeringen därför att kriminaliseringen av underlåtenhet att betala in skatt som innehållits för annan skulle slopas och att skattebrottslagen skulle ändras i enlighet därmed (s. 450 och 644).

Regeringens förslag om avkriminaliseringen har antagits av riksdagen. Detta har föranlett ändringar i Skattebrottslagen. Lagen (1997:486) om ändring i skattebrottslagen (1971:69) träder i kraft den 1 november 1997.

8.7 Utredningens överväganden och förslag

8.7.1 Bör betalningsunderlåtelsefallet slopas?

Reglerna om återkallelse av F-skattsedel innebär en förbättrad kontroll över att framför allt fåmansföretag och fåmansägda handelsbolag betalar sina skatter och avgifter. Möjligheten till återkallelse av F-skattsedel är ett effektivt påtryckningsmedel. Ett väl fungerande system skulle kunna göra att behovet av betalningsunderlåtelsefallet i näringsförbudslagen minskade. Denna tankegång utgjorde också ett av skälen för Näringsförbudsutredningen när man föreslog att rekvisitet om betalningsunderlåtelse av skatter m.m. i näringsförbudslagen skulle tas bort (SOU 1995:1 s. 146).

Vi menar dock att det alltjämt finns ett behov av att kunna meddela näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse. Som skäl för denna inställning kan bl.a. anföras att de olika reglerna delvis har olika syften. Näringsförbudsreglerna syftar till att i framtiden förhindra en skadlig näringsverksamhet. En återkallelse av F-skattsedel försvårar endast en fortsatt drift. Även allmänpreventiva skäl talar för ett bibehållande av betalningsunderlåtelserekvisitet. Rekvisitet i näringsförbudslagen hindrar oseriösa företagare från att skaffa sig ekonomiska fördelar eller konkurrera ut de seriösa företagen.

De båda regelsystemen – återkallelse av F-skattsedel vid bristande betalning av skatt och näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse – skall enligt vår uppfattning ses som lagstiftningar som kompletterar varandra. Något motsatsförhållande mellan lagarna anser vi inte föreligger.

Ytterligare ett skäl att behålla betalningsunderlåtelsefallet i näringsförbudslagen är att straffansvaret för underlåtenhet att betala in innehållen skatt slopas.

8.7.2 Behovet av rekvisitet "grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet"

Den som har grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och därvid i avsevärd omfattning underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av betalningssäkringslagen uppfyller som regel såväl det allmänna rekvisitet om grovt åsidosättande som det speciella rekvisitet om betalningsunderlåtelse (1 a §). Såsom lagen i dag är uppbyggd med ordet "därvid" är det i de flesta fall som betalningsunderlåtelse i avsevärd omfattning föreligger samtidigt fråga om att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet. De olika rekvisiten griper i dag in i varandra i betydande mån. Betalningsunderlåtelsefallet kan ses som en exemplifiering av när ett grovt åsidosättande föreligger.

Lagstiftarens avsikt var att domstolen vid bedömningen av rekvisitet "grovt åsidosättande" skulle kunna ta hänsyn till alla slag av åligganden som kan åvila den som driver näringsverksamhet. Av bl.a. den av Näringsförbudsutredningen gjorda utvärderingen framgår att domstolarna synes ha haft svårigheter att – utöver skuldbeloppets storlek – avgöra vilka andra omständigheter som i betalningsunderlåtelsefallet skall beaktas.

Att uppställa två olika rekvisit i lagtexten för i princip en och samma prövning förefaller överflödigt. Konstruktionen försvårar dessutom en enhetlig och förutsebar tillämpning.

Utredningen föreslår därför att det allmänt hållna rekvisitet om "grovt åsidosättande" utmönstras ur lagen då grunden för näringsförbudet är betalningsunderlåtelse respektive brottslighet.

8.7.3 För- och nackdelar med en beloppsgräns

Någon beloppsgräns har inte införts i nu gällande lag. Anledningen härtill har bl.a. varit att även andra omständigheter än skuldens storlek skall beaktas när domstolarna bedömer om betalningsunderlåtelsen skett "i avsevärd omfattning" och utgjort ett "grovt åsidosättande". Som exempel på sådana andra omständigheter kan enligt motiven bl.a. anges följande.

A Betalningsunderlåtelsen har pågått under lång tid (kontinuerligt).

B Det har rört sig om ett upprepat förfarande (systematiskt).

C Näringsidkaren har hamnat i betalningssvårigheter av skäl som han eller hon inte kunnat råda över eller som annars varit försvarliga.

Dessa omständigheter är emellertid – som vi tidigare har redogjort för – något som också skall vägas in i det nuvarande allmänna rekvisitet om näringsförbud skall anses vara "påkallat från allmän synpunkt". Införandet av en beloppsgräns hindrar dock inte att dessa omständigheter även framdeles kan komma att beaktas. Dessa omständigheter kan enligt vårt förslag beaktas vid en prövning av om särskilda skäl talar mot näringsförbud. De skäl som talar *mot* införandet av en beloppsgräns är följande.

* Det skulle inte vara möjligt att meddela näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse vid undandraganden som inte når upp till angiven beloppsgräns, även om de har varit systematiska och beräknande av näringsidkaren.

* Risken finns att betydelsen av skuldbeloppets storlek övervärderas. Svårigheter föreligger att i detta sammanhang väga in andra omständigheter än skuldens storlek, t.ex. den tid under vilken betalningsunderlåtelsen pågått.

* Svårigheter föreligger att bedöma skuldens relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten. En betalningsunderlåtelse till staten på närmare 200 000 kronor kan i en näringsverksamhet där de övriga skulderna uppgår till miljonbelopp förefalla som "en droppe i havet".

Det först nämnda fallet torde vara utomordentligt sällsynt. I samtliga de sex fall som Näringsförbudsutredningen tog fram överskred det undan-

dragna beloppet 200 000 kronor. En beloppsgräns synes i praktiken också ha utvecklat sig hos kronofogdemyndighet, åklagare och domstolar.

Beträffande svårigheterna att väga in andra omständigheter än skuldbeloppets storlek kan konstateras att sådana omständigheter ändå – som tidigare nämnts – kan beaktas inom ramen för rekvisitet om "särskilda skäl talar mot näringsförbud".

Vad gäller svårigheterna att bedöma skuldens relativa betydelse i den aktuella näringsverksamheten är detta allvarligare. Även denna omständighet är dock sådan att den skulle kunna beaktas inom ramen för prövningen av om särskilda skäl talar mot näringsförbud.

De skäl som talar *för* införandet av en beloppsgräns är följande.

* Förutsebarheten – och därmed även rättssäkerheten – ökar i betalningsunderlåtelsefallen. Såväl för domstolarna som för den enskilde näringsidkaren kommer det att finnas en hållpunkt för när näringsförbud kan komma i fråga.

* Redan i dag har i motiven uttalats att det undandragna beloppets storlek – 100 000 kronor – skall tillmätas stor betydelse. Myndigheterna förefaller också hitintills ha lagt avgörande vikt vid beloppets storlek.

Rättssäkerhets- och förutsebarhetsaspekter måste väga tungt vid ett så allvarligt ingrepp som ett näringsförbud trots allt innebär för en näringsidkare. Domstolarnas praxis har framför allt i betalningsunderlåtelsefallen varierat fram till i dag, vilket kan tyda på att alltför få hållpunkter har funnits.

Sammantaget anser utredningen att fördelarna med en beloppsgräns ändå väger över nackdelarna. Utredningen föreslår därför att en sådan gräns införs.

8.7.4 Beloppsgränsen

Var bör i så fall gränsen för det undandragna beloppets storlek dras? Beloppet får naturligtvis inte vara för litet, eftersom det då inte kan anses som en betalningsunderlåtelse – enligt nu gällande lag – "i avsevärd omfattning" eller som "ett grovt åsidosättande". Å andra sidan är det viktigt att gränsen inte heller sätts för högt. Den i förarbetena angivna gränsen – 100 000 kronor – har i praktiken tenderat att skjuta i höjden. Detta bekräftas också av de domar angående betal-

ningsunderlåtelsefallet som utredningen studerat närmare. Dessa höll sig inom ett spann mellan 240 000 och 612 000 kronor. I förening med uttalanden i förarbetena och den rättspraxis som finns förefaller enligt utredningens mening en beloppsmässig gräns på cirka 200 000 kronor rimlig.

En fast beloppsgräns har dock vissa nackdelar. Bl.a. kan penningvärdets förändring då inte beaktas. Det kan i detta sammanhang påpekas att ett skattebedrägeri kan bedömas som grovt bl.a. på den grunden att skattebedrägeriet rört "mycket betydande belopp". Beloppsgränsen för att bedöma skattebedrägeri och andra förmögenhetsbrott som grova har i praxis kommit att sättas till åtminstone sex basbelopp (jfr dock SOU 1995:10 s. 96 och 239). Utredningen föreslår att beloppsgränsen i fråga om betalningsunderlåtelse i näringsförbudslagen knyts till det för varje år gällande basbeloppet (36 300 kronor för år 1997) och vidare att gränsen sätts vid sex basbelopp (dvs. 217 800 kronor för år 1997). Beloppet överstiger de belopp som har nämnts i tidigare förarbeten, men understiger å andra sidan de belopp som i praxis har föranlett näringsförbud.

9 Brottsfallet

9.1 Utredningens förslag

1. Brottsfallet behålls i grunden oförändrat.

2. Orden "i näringsverksamhet" förtydligas med orden "i eller i samband med näringsverksamhet".

3. Kravet att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt slopas. Enbart kvalificerad brottslighet i sig, dvs. brott med ett straffminimum på sex månaders fängelse eller upprepad brottslighet som inte är ringa, utgör direkt en presumtion för näringsförbud. Rekvisitet om kvalificerad brottslighet skiljs sålunda lagtekniskt från rekvisitet påkallat från allmän synpunkt till brottsfallet.

4. Ordet "upprepad" läggs till framför "brottslighet som inte är ringa".

5. Ett brott med ett straffminimum på sex månaders fängelse eller *upprepad* brottslighet – som inte är ringa – skall ensamma och var för sig anses som "grovt åsidosättande". Rekvisitet om "grovt åsidosättande" i brottsfallet blir överflödigt och kan utgå.

9.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

1. Behov av förtydligande

Sedan den 1 juli 1996 gäller en presumtionsregel enligt vilken näringsförbud skall anses påkallat från allmän synpunkt, om näringsidkaren i näringsverksamheten har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader. I vår översyn ingår inte att se över brottsfallet. Enligt direktiven står det dock utredningen fritt att föreslå de ändringar av brottsfallet som krävs för att underlätta tillämpningen av näringsförbudslagen. Med hänsyn till våra förslag i öv-

rigt anser vi att även regeln om näringsförbud i anledning av brott behöver ändras och förtydligas.

2. Näringsverksamhetsbegreppet

När man bedömer om ett eller flera brott har begåtts "i näringsverksamhet" skall två frågor besvaras; dels om någon näringsverksamhet över huvud taget har bedrivits och dels om det föreligger erforderligt samband mellan brottet och näringsverksamheten. Vid exempelvis s.k. bolagsplundring – där ett aktiebolag har använts för brottslig verksamhet utan att någon näring har idkats i bolaget – har det i vissa fall av domstolarna ifrågasatts om brott begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Vid bolagsplundring är det snarare företagsformen som sådan som utnyttjats för brottsligheten än att det varit fråga om utövning av näringsverksamhet. Lagstiftarens syfte har varit att även fall där företagsformen som sådan utnyttjas skall täckas in. Rekvisitet "i näringsverksamhet" är alltför snävt. Den föreslagna lydelsen om "i eller i samband med näringsverksamhet" synes stå i bättre överensstämmelse med förarbetsuttalandena om hur rekvisitet "i näringsverksamhet" skall tolkas.

3. Den tidigare presumtionsregeln

Brott som grund för näringsförbud hör – rent lagtekniskt – hemma i en och samma paragraf. Dagens lagtekniska lösning där den kvalificerade brottsligheten skall beaktas som en presumtionsregel inom ramen för rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt" gör att prövningen vid kvalificerad brottslighet måste genomgå en mängd olika led, nämligen "brottslighet som inte är ringa", "grovt åsidosättande", "påkallat från allmän synpunkt" och "särskilda skäl". Lagen kan i denna del knappast anses mer lätthanterlig än tidigare. Enligt vad vi har föreslagit i kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt m.m." slopas därför kravet på att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt. Enbart kvalificerad brottslighet i sig utgör presumtion för näringsförbud. Presumtionen bryts, om särskilda skäl talar mot näringsförbud.

4. Upprepad brottslighet som inte är ringa

I dagens lagtext har uttrycket "brottslighet" – i stället för brott – använts för att markera att det skall vara fråga om upprepad brottslighet. Ordet "upprepad" bör uttryckligen anges i lagtexten.

5. *Behovet av rekvisitet om "grovt åsidosättande"*

Lagstiftarens avsikt har varit att domstolen vid bedömningen av "grovt åsidosättande" skall kunna ta hänsyn till alla slag av åligganden som kan åvila den som driver näringsverksamhet. Som exempel på när ett "grovt åsidosättande" kan föreligga har lagstiftaren räknat upp brottslighet – som inte är ringa – och betalningsunderlåtelse. Rättspraxis utvisar att lagen tillämpats på så sätt att om inte ringa brottslighet utgjort grund för förbudstalan har som regel ett "grovt åsidosättande" ansetts föreligga. I den mån "andra grova åsidosättanden" skall beaktas kommer detta – enligt vårt förslag – att kunna ske inom ramen för prövningen av om en näringsidkare i andra fall än brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen grovt har åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare (se kapitel 11).

9.3 Nuvarande förutsättningar

Näringsförbud skall, om det är påkallat från allmän synpunkt, meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa (1 §).

Sedan den 1 juli 1996 gäller även en presumtionsregel enligt vilken näringsförbud skall anses påkallat från allmän synpunkt, om näringsidkaren i näringsverksamheten har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, om inte särskilda skäl talar mot det (3 § andra stycket).

Vad gäller frågorna om brottet har begåtts av någon i dennes egenskap av enskild näringsidkare eller som ställföreträdare för juridisk person kan i sin helhet hänvisas till vad Näringförbudsutredningen uttalat i betänkandet Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1 s. 43 ff) liksom till vad som sagts i prop. 1985/86:126 s. 149 ff.

9.4 Utredningens överväganden och förslag

9.4.1 Vad avses med att någon gjort sig skyldig till brott "i näringsverksamhet"?

Vad gäller frågan om någon gjort sig skyldig till brott "i näringsverksamhet" måste detta utvecklas något. Innebörden av begreppet

”i näringsverksamhet” är att brottet eller brotten skall ha begåtts i utövningen av en näringsverksamhet. Det är två frågor som skall besvaras, dels om någon näringsverksamhet över huvud taget har bedrivits och dels om det finns ett tillräckligt samband mellan brottet och näringsverksamheten.

Vad gäller den första frågan har det från åklagarhåll påpekats att det i vissa fall framstått som tveksamt om någon näringsverksamhet över huvud taget skall anses ha bedrivits. Så kan t.ex. vara fallet vid s.k. bolagsplundring. Ett aktiebolag har kanske använts för brottslig verksamhet utan att någon egentlig näring har idkats i bolaget. I dessa fall är det snarare *företagsformen* som sådan som har utnyttjats för brottsligheten än att man i strikt mening begått brott i utövning av näringsverksamhet. Lagstiftarens syfte har varit att även dessa fall skall täckas in. Det nuvarande rekvisitet ”i näringsverksamhet” förefaller därför vara alltför snävt.

Vad gäller den andra frågan om tillräckligt samband finns mellan brottet och näringsverksamheten kan följande anföras.

Ett brott skall anses begånget i näringsverksamhet om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans eller hennes egenskap av enskild näringsidkare eller som företrädare för en juridisk person som bedriver näring. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse – både sådana som innehåller bestämmelser för näringslivet i dess helhet och sådana som innehåller särskilda regler för vissa slag av näringsverksamhet – som brott mot centrala straffbestämmelser kan enligt tidigare förarbeten (prop. 1981/82:142 s. 26 f) vara att anse som brott i näringsverksamhet.

Det måste således finnas en klar anknytning mellan brottet och näringsidkarens verksamhet. Vid bedömningen av om en sådan anknytning finns i det enskilda fallet kan man fästa vikt vid bl.a. följande tre faktorer (se prop. 1985/86:126 s. 150).

1. Näringsverksamheten *utövas* på ett brottsligt sätt.

2. Näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt, men används för att *genomföra eller dölja* brott.

3. Brottets syfte har varit att *främja gärningsmannens näringsverksamhet* i ekonomiskt eller annat hänseende.

Även andra fall där det finns ett samband mellan brott och näringsverksamhet är tänkbara.

Nedan följer några starkt förenklade typfall tagna ur prop. 1985/86:126 s. 150 f. En fysisk person är enskild näringsidkare. Han eller hon har en anställd och driver sin näringsverksamhet från bostaden. Frågan är om brotten har ett sådant samband med näringsverksamheten att de kan anses begångna i näringsverksamheten;

A. *Misshandel av en uppdragsgivare och olaga hot mot en anställd.* Om brotten har sin orsak i sådant som rör uppdrags- och anställningsförhållandena, finns det skäl att anse att det är fråga om brott i näringsverksamhet. Verksamheten kan då sägas ha utövats på ett brottsligt sätt.

B. *Stöld av egendom hos en uppdragsgivare.* Om stölden begicks i syfte att tillföra näringsverksamheten egendom, kan det finnas skäl att anse den som brott i näringsverksamhet. I detta fall kan näringsverksamheten tänkas ha utövats på ett brottsligt sätt. Syftet kan även ha varit att främja näringsverksamheten. En annan sak är att ett sådant syfte kan vara svårt att bevisa, inte minst om stölden avsåg t.ex. pengar.

C. *Mordbrand och försäkringsbedrägeri i syfte att få försäkringsersättning för förstört lager och skadade inventarier.* Rörelsen har i detta fall använts för att genomföra brott och detta skall kunna anses som brott i näringsverksamhet.

D. *Köp av stulna maskiner och bildäck, alltså häleri.* Om maskinen är avsedd för rörelsen – något som kan framgå av dess beskaffenhet – bör brottet i den delen kunna anses utövat i näringsverksamhet på samma sätt som stölden ovan. Om bildäcken är avsedda för en bil som ingår i eller används i rörelsen, bör också det brottet kunna betraktas som brott i näringsverksamhet.

E. *Olaga sprittillverkning i husets källare och spritförsäljning på kontoret.* Om näringsverksamheten används för att dölja tillverkningen och försäljningen, finns en tillräcklig anknytning mellan brottet och näringsverksamheten. Beroende på näringsverksamhetens art och bl.a. omfattningen av tillverkningen och försäljningen kan det också tänkas att det är fråga om ett brottsligt utövande av näringsverksamhet.

Ytterligare ett exempel är då någon driver en taxirörelse och gör sig skyldig till rattfylleri under en yrkesmässig körning. Näringsförbudskommittén ansåg att detta brott inte skulle beaktas vid en prövning av näringsförbudet. Som skäl anfördes att ”näringsförbudet verkar generellt och således i princip utesluter vederbörande från all form av närings-

verksamhet. 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" (SOU 1984:59 s. 392 f).

Departementschefen menade däremot att det i detta fall fanns en sådan anknytning mellan brottet och näringsverksamheten som var tillräcklig för att påstå att brottet var utövat i näringsverksamhet. De omständigheter som Näringsförbudskommittén anförde som skäl mot en sådan bedömning borde enligt departementschefens mening inte beaktas vid prövningen av om det fanns en anknytning mellan brottet och näringsverksamheten, utan vid den senare prövningen av om förbud var påkallat från allmän synpunkt. Det är först då man – mot bakgrund av brottslighetens karaktär och näringsförbudsinstitutets räckvidd – får bedöma om vederbörande är lämplig att driva näring.

Frågan om det finns ett samband mellan ett brott och en persons näringsverksamhet bör avgöras på rent objektiva grunder. Avgörande skall alltså vara vilka faktiska omständigheter som grundlägger ett samband.

Endast sådana brott får läggas till grund för ett näringsförbud som vederbörande har gjort sig skyldig till medan han var näringsidkare. Det krävs däremot inte att han eller hon är näringsidkare när frågan om näringsförbud väcks.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att lagtexten i stället formuleras som "brott i eller i samband med näringsverksamhet". På detta sätt anser vi att lagens ordalydelse stämmer bättre överens med lagstiftarens syfte. Någon utvidgning av tillämpningsområdet är inte avsedd.

9.4.2 Rekvisitet "brottslighet som inte är ringa"

Vad gäller kravet på att någon skall ha "gjort sig skyldig till brottslighet" krävs att domstol i en dom har fällt vederbörande till ansvar för brott. Det beviskrav som uppställs i fråga om brottet är således det krav som uppställs i alla brottmål, dvs. att det måste vara ställt utom rimligt tvivel att näringsidkaren gjort sig skyldig till det ifrågavarande brottet.

Brottsrekvisitet kan åberopas då talan om ansvar och förbud förs samtidigt i en och samma rättegång. Rekvisitet kan även åberopas då näringsidkaren har fällts till ansvar för brott i en tidigare rättegång, låt vara att detta brott inte får ligga alltför långt tillbaka i tiden. Det krävs inte för en prövning av näringsförbudsfrågan att brottmålsdomen har vunnit laga kraft i ansvarsdelen. En annan sak är att förbudet inte skall

börja tillämpas förrän det vunnit laga kraft, om inte domstolen förordnar om tillfälligt förbud (10 §).

I lagtexten har uttrycket "brottslighet" använts i stället för "brott" för att markera att man vid prövningen skall beakta bl.a. om det är fråga om upprepad brottslighet (prop. 1985/86:126 s. 193). Utredningen föreslår att detta förtydligas också i lagtexten på så sätt att ordet "upprepad" läggs till i paragrafen. Detta innebär att presumtion för näringsförbud kan enligt vårt förslag skapas endast vid upprepad brottslighet eller vid grövre brott, se nedan.

Bötesbrott

Att brottsligheten inte är ringa betyder att rekvisitet inte är uppfyllt om bara böter ingår i straffskalan och det rör sig om ett enstaka åsidosättande. Vid upprepad brottslighet kommer däremot saken i ett annat läge. Då bör även brott mot straffstadganden som är sanktionerade med bara böter sammantagna kunna innebära brottslighet som inte är ringa.

Brott med fängelse i straffskalan

Även om fängelse ingår i straffskalan – men påföljden i det enskilda fallet bestämts till böter – bör ett enstaka brott inte anses uppfylla rekvisitet. Om någon flera gånger dömts till böter för brott för vilka fängelse ingår i straffskalan, kan rekvisitet däremot anses uppfyllt. Exempelvis kan bokföringsbrott och brott mot uppbördslagen anses som inte ringa brottslighet, om den upprepats under lång tid eller vid ett flertal tillfällen eller i flera bolag (jfr NJA 1988 s. 171).

En brottslighet som föranlett ett fängelsestraff som inte är helt kortvarigt bör normalt bedömas som sådan brottslighet som inte är ringa.

Brott med ett straffminimum om fängelse i sex månader

Det är viktigt att näringsförbud regelmässigt meddelas i de allvarligaste fallen av brottslighet. För att särskilt markera detta föreslog Näringsförbudsutredningen den presumtionsregel som i dag finns intagen i 3 § andra stycket. I paragrafen anges att "har näringsidkaren i näringsverksamheten gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall vid tillämpning av 1 § näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det".

De brottstyper som i första hand är aktuella är grovt skattebedrägeri, grov oredlighet mot borgenärer och bokföringsbrott, grovt brott. Även

grovt bedrägeri, grov förskingring och häleri, grovt brott, omfattas av regeln under förutsättning att det är fråga om brott i näringsverksamhet. Medverkan till de nämnda brotten omfattas också.

9.4.3 Presumtionsregel

Enligt vårt förslag konstrueras bestämmelsen om näringsförbud vid brott som en presumtionsregel. Den lagtekniska lösningen som gäller i dag är enligt vår mening inte helt lyckad. Utredningen anser därför att det är lämpligt att brott som grund för näringsförbud samlas i en och samma bestämmelse.

9.4.4 Särskilda skäl

Enlig nuvarande ordning bryts presumtionen för att ett näringsförbud skall anses påkallat från allmän synpunkt, om särskilda skäl talar mot det. Av förarbetena (prop. 1995/96:98 s. 36) framgår att särskilda skäl kan finnas t.ex. om domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken dömt till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. Detta kan exempelvis komma i fråga beträffande en funktionär i ett bolag som medverkat i mindre utsträckning till någon annans grova skattebedrägeri. Särskilda skäl kan också finnas om gärningen framstår som en engångshändelse efter en lång tids regelrätt drift av näringsverksamheten.

Flera remissinstanser – bl.a. Justitiekanslern och Riksåklagaren – hade synpunkter på Näringsförbudsutredningens lagtekniska lösning. Näringsförbudsutredningen föreslog nämligen att presumtionsregeln om näringsförbud vid kvalificerad brottslighet skulle vara intagen som ett andra stycke i 1 §. Remissinstanserna påpekade bl.a. att ett beslut om näringsförbud i fall där presumtionsregeln var tillämplig skulle förutsätta en prövning av ”grovt åsidosättande”, ”brottslighet som inte är ringa”, ”påkallat från allmän synpunkt” och om ”särskilda skäl” finns. Det konstaterades att lagen i denna del är föga mer lätthanterlig än tidigare.

I propositionen intogs presumtionsregeln i stället i 3 § andra stycket och kopplades till rekvisitet ”påkallat från allmän synpunkt”. I lagtexten uttrycks detta – efter vissa påpekanden från lagrådet – på så sätt att om näringsidkaren har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall vid tillämpning av

1 § näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Med den lagtekniska lösningen som vi föreslår i brottsfallet, bör rekvisitet "särskilda skäl" i stället kopplas till regeln om näringsförbud vid brott. Presumtionen för näringsförbud vid brott skall sålunda brytas, om särskilda skäl talar mot det. Kravet att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt skall ju enligt vårt förslag slopas. Vi har dock inte tänkt oss någon ändring i fråga om vad som kan utgöra särskilda skäl. Detta har även behandlats i kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt". I detta kapitel ges även exempel på omständigheter som kan utgöra sådana särskilda skäl, se avsnitt 7.6.

9.4.5 Näringsförbudets inverkan på straffmätningen

Det har vid våra kontakter med företrädare för åklagarmyndigheterna påpekats att många åklagare i dag avstår från att yrka ett näringsförbud, eftersom ett sådant ger alltför mycket rabatt på ett fängelsestraff. Problemet gör sig gällande i de rättegångar där frågan om näringsförbud behandlas samtidigt med skuld- och påföljdsfrågorna. Den av Näringsförbudsutredningen gjorda utvärderingen (SOU 1995:1 s. 67 f) visar att denna uppfattning hos åklagarna inte är korrekt. Utvärderingen visade att domstolarna i huvudsak underlåtit att reducera strafftiden till följd av ett meddelat förbud.

Högsta domstolen har i ett rättsfall (NJA 1983 s. 163) uttalat att de allmänna rättsgrundsatser som gäller för påföljdsbestämning i brottmål talar för att hänsyn skall tas till ett meddelat näringsförbud när straffet bestäms. I rättsfallet har emellertid särskilt betonats att det inte bör komma i fråga att – vid ett ålagt näringsförbud – *schablonmässigt* sätta ned straffet under vad som annars bort följa på brottet. Frågan om förbudets inverkan på brottspåföljden bör bedömas med hänsyn till *omständigheterna i det särskilda fallet.* Av väsentlig betydelse blir härvid hur allvarligt hinder för den tilltalades yrkesutövning och försörjningsmöjligheter som förbudet innebär.

Rättsfallet hänför sig till näringsförbudsreglerna i den äldre konkurslagen. Några regler i 1986 års näringsförbudslag om att rätten vid straffmätningen skall ta hänsyn till ett meddelat näringsförbud finns inte. Däremot har departementschefen i förarbetena till näringsförbudslagen uttalat sig i linje med 1983 års HD-fall (prop. 1985/86:126 s. 86).

Departementschefen ansåg där att "om ett näringsförbud aktualiseras samtidigt som näringsidkaren lagförs för brott i näringsverksamheten, *kan* domstolen vid bestämningen av påföljden i brottmålet i viss mån

beakta den olägenhet som näringsförbudet innebär. Det bör dock inte ske någon schablonmässig nedsättning av straffet, utan näringsförbudet får beaktas allt efter omständigheterna i det enskilda fallet. Min uppfattning ligger här i linje med vad Högsta domstolen har anfört i domen NJA 1983 s. 163".

Den 1 januari 1989 intogs uttryckliga regler om straffmätning och påföljdsval i brottsbalken. I samband därmed trädde en bestämmelse i kraft om att rätten – utöver brottets straffvärde – *i skälig omfattning skall* beakta om den tilltalade till följd av brottet drabbats av, eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av, hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning (29 kap. 5 § första stycket 5 brottsbalken). Även i förarbetena (prop. 1987/88:120 s. 94) betonas att det *kan* finnas anledning att ta hänsyn till ett meddelat näringsförbud vid straffmätningen. Samtidigt hänvisas i propositionen till NJA 1983 s. 163, varför prejudikatvärdet av det fallet inte torde ha rubbats.

Någon etablerad praxis på hur stor reducering av straffet som i så fall skall ske om ett näringsförbud meddelas finns av naturliga skäl inte. Påföljdsval och straffmätning bestäms utifrån överväganden i varje enskilt fall.

Det kan påpekas att ett motsatt synsätt – att ett straff skall påverka frågan om ett näringsförbud över huvud taget skall meddelas eller ej eller under hur lång tid detta förbud skall gälla – inte är möjligt. Det bör tvärtom vara så att ett långvarigt fängelsestraff också medför ett långvarigt näringsförbud. Tiden för ett näringsförbud börjar ju löpa först i och med att domen vinner laga kraft, om inte domstolen har förordnat om ett tillfälligt näringsförbud. Även anstaltstiden räknas in i förbudstiden.

Bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 5 brottsbalken ger utrymme för att reducera straffet om ett näringsförbud meddelas samtidigt med straffet. På det sättet skulle en tilltalad – där näringsförbudstalan förs i samma rättegång som ansvarstalan – vid en schablonmässig nedsättning av straffet få en fördel i straffrabatthänseende jämfört med den person som får en näringsförbudstalan väckt mot sig först sedan brottmålsprocessen klarats av. Om brottmålsdomen hunnit vinna laga kraft mot den senare personen, måste denne – om han anser straffet alltför strängt sedan han eller hon också ålagts ett näringsförbud – ansöka om resning.

I 1983 års HD-fall har – till vilket också förarbetena hänvisar – särskilt påpekats att det inte får vara fråga om någon schablonmässig nedsättning. Näringsförbudsutredningens utvärdering utvisade att dom-

stolarna inte heller schablonmässigt satt ned straffen. Det kan härvid hänvisas till SOU 1995:1 s. 67 f.

10 Konkursfallet och konkurskarantänen

10.1 Utredningens förslag

1. Näringsförbud skall meddelas den som i egenskap av näringsidkare – enskild näringsidkare eller företrädare för en juridisk person – har försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser, det s.k. flerkonkursfallet. Om angivna förutsättningar är uppfyllda, skall näringsförbud presumeras. Presumtionen bryts, om särskilda skäl talar mot näringsförbud. Kravet på att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet slopas. Vidare slopas kravet på att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt. Den senare frågan har behandlats i kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt m.m.".

2. Näringsförbud skall även meddelas en näringsidkare som aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs, om han grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Någon presumtion för näringsförbud tillskapas inte i det här fallet utan samtliga de omständigheter som läggs till grund för det grova åsidosättande måste styrkas.

3. Personkretsen som kan meddelas ett näringsförbud i flerkonkursfallet utvidgas till att omfatta – inte bara den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs – utan även den som innehade en sådan ställning senare än ett år innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Detta gäller i samtliga konkurser som åberopas till stöd för ett näringsförbud.

4. Om en näringsidkare i den egenskapen tidigare har varit inblandad i två eller flera konkurser under de senaste tio åren, skall konkursförvaltaren omedelbart anmäla detta till kronofogdemyndigheten. I anmälan bör förvaltaren även ange om det har framkommit några särskilda skäl som talar mot ett näringsförbud och redovisa dessa. Förvaltaren åläggs dock inte någon utredningsskyldighet.

5. Det åligger kronofogdemyndigheten att efter en anmälan av konkursförvaltaren snarast ansöka om näringsförbud inför domstol. Om kronofogdemyndigheten finner det uppenbart att särskilda skäl talar mot ett näringsförbud, behöver någon ansökan inte göras.

6. Vi förordar varken automatisk konkurskarantän eller konkurskarantän efter särskild prövning för ställföreträdare för juridiska personer.

10.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

1. Ett otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet från näringsidkarens sida bör inte accepteras. Den föreslagna flerkonkursregeln har till syfte att motverka s.k. konkursmissbruk, dvs. att någon i samband med upprepade konkurser åsidosätter sina förpliktelser som näringsidkare, även om något brott inte har förekommit i näringsverksamheten. Om en näringsidkare har förekommit i samband med upprepade konkurser som ligger nära varandra i tiden, innebär detta i sig enligt vår uppfattning en välgrundad misstanke om ett grovt åsidosättande. Något särskilt krav på att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne uppställs därför inte. I stället skall näringsförbud presumeras, om angivna förutsättningar är för handen. I de fall där näringsidkaren – trots att han eller hon har förekommit i samband med upprepade konkurser – visar att han eller hon inte åsidosatt några skyldigheter, skall presumtionen för näringsförbud brytas.

Enligt vårt förslag skall näringsförbud inte meddelas, om särskilda skäl talar mot det. Detta rekvisit ersätter det i dag gällande rekvisitet om att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt (se kapitel 7).

2. Enbart det förhållandet att en näringsidkare endast en eller två gånger har förekommit i samband med konkurs är inte tillräckligt för att en presumtion för näringsförbud skall gälla. Om en näringsidkare försätts i konkurs och aldrig eller endast en gång tidigare har varit inblandad i konkurs, skall näringsförbud i stället kunna meddelas med stöd av en generell regel rörande fall av andra grova åsidosättanden (se kapitel 11). Näringsförbud kan då komma i fråga, om näringsidkaren i den egenskapen grovt åsidosatt sina skyldigheter.

3. Förslaget syftar till att även ställföreträdare för juridiska personer som lämnar sina styrelseposter strax före ett konkursutbrott skall kunna drabbas av näringsförbud.

4-5. En anmälningsskyldighet för konkursförvaltaren och ett åliggande för kronofogdemyndigheten att snarast ansöka om näringsförbud garanterar att flerkonkursregeln blir effektiv.

6. En automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer kan slå blint. En sådan karantän kan drabba även de företrädare som inte har åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet. Den skulle kunna inverka hämmande på den seriösa näringsverksamheten. Fördelarna med en automatisk konkurskarantän nås i stort sett genom den föreslagna flerkonkursregeln. Karantän efter särskild prövning företer stora likheter med reglerna om tillfälligt näringsförbud i konkursfallet. En regel om konkurskarantän efter särskild prövning framstår därför som mindre angelägen.

10.3 Inledning

All näringsverksamhet är i varierande grad förenad med risker. Det sätt på vilket ett företag hanterar olika risker är ofta direkt avgörande för dess möjligheter att överleva. För att näringsverksamheten skall fungera är det nödvändigt att det finns klara och tydliga regler för hur en affärsverksamhet – som av olika skäl inte är konkurrenskraftig – kan

avvecklas. Reglerna får dock inte mer än nödvändigt inverka på konkurrensförhållandena. I detta sammanhang är de olika regelsystem som styr en avveckling genom konkurs av central betydelse. Reglerna måste på ett lämpligt sätt ge uttryck för den svåra balansgången mellan att – å ena sidan - främja en smidig avveckling och att – å andra sidan – motverka missbruk av konkursinstitutet samt hindra ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter. Näringsförbudsinstitutet fyller här en mycket viktig funktion. Reglerna om näringsförbud bör därför vara utformade så att oseriösa näringsidkare hindras från att driva skadlig näringsverksamhet. Reglerna skall också ha en allmänpreventiv verkan. Vidare kan konkurskarantäninstitutet utgöra ett alternativ eller möjligen ett komplement till möjligheten att meddela näringsförbud i anledning av konkurs. Konkurskarantäninstitutet behandlas särskilt under avsnitt 10.5.

Antalet företagskonkurser ökade markant under slutet av 1980-talet och fram till år 1992. Från att ha legat på en nivå runt cirka 6 000 konkurser per år under 1980-talet ökade antalet till cirka 21 200 konkurser år 1992. Även om antalet därefter har minskat är antalet konkurser fortfarande högt. År 1996 inträffade cirka 11 300 företagskonkurser i Sverige.

10.4 Konkursfallet

10.4.1 Nuvarande förutsättningar

Näringsförbud kan åläggas en näringsidkare som har försatts i konkurs. Förutsättningarna för att meddela ett sådant förbud är uppställda i 2 § näringsförbudslagen. Enligt stadgandet kan näringsförbud meddelas;

1. den som har försatts i konkurs och då var enskild näringsidkare, om
2. han förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och
3. näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud kan meddelas enskilda näringsidkare. Av 4 § näringsförbudslagen följer att även företrädare för en juridisk person kan åläggas ett sådant förbud, om denne innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs. Detta innebär att om en företrädare för en juridisk person lämnar sitt uppdrag eller ställning strax före ett konkursutbrott, saknas det laglig möjlighet att meddela denne näringsförbud på den här grunden.

Näringsförbudslagen innehåller inte någon särskild regel om näringsförbud, om näringsidkaren har förekommit i samband med upprepade konkurser. Den omständigheten får beaktas inom ramen för prövningen av om det har förekommit ett grovt åsidosättande och om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Vid bedömningen av om näringsidkaren har grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet får endast åsidosättanden som förekommit i den verksamhet som försatts i konkurs beaktas.

Regeln om näringsförbud i anledning av konkurs är subsidiär i förhållande till 1 och 1 a §§ näringsförbudslagen. Det uppställs sålunda inte något krav på att näringsidkaren skall ha gjort sig skyldig till brott eller underlåtit att betala skatter m.m. som omfattas av betalningssäkringslagen. I förarbetena till näringsförbudslagen (prop. 1985/86:126 s. 56 f) ifrågasattes därför om det i annat än rena undantagsfall kunde finnas anledning att väcka frågan om näringsförbud i anledning av konkurs. Departementschefen uttalade dock att det inte kunde uteslutas att det i vissa fall kan vara befogat med näringsförbud för en näringsidkare som har försatts i konkurs, även om denne inte har gjort sig skyldig till brott eller betalningsunderlåtelse rörande skatter m.m.

10.4.2 Konkursregelns praktiska betydelse

Det har visat sig att konkursregeln har tillämpats i ringa utsträckning. Det vanliga i konkurssituationen är – om näringsförbud är aktuellt – att gäldenären har gjort sig skyldig till i vart fall brott och ibland även betalningsunderlåtelse. I sådant fall har någon av dessa grunder för näringsförbud företräde. Av de 156 fall av näringsförbud som Näringsförbudsutredningen gick igenom har inte något fall helt eller delvis grundat sig på konkursregeln. Däremot har regeln åberopats – såväl av åklagare som domstol – trots att den ålagde samtidigt med konkursen åtalats respektive dömts för brott i näringsverksamheten.

Näringsförbudsutredningen (SOU 1995:1 s. 144) föreslog, bl.a. mot bakgrund av regelns ringa praktiska betydelse och i syfte att renodla näringsförbudsinstitutet, att näringsförbud i anledning av konkurs skulle utmönstras ur lagen. Genom att begränsa lagens tillämpningsområde ansåg utredningen att näringsförbudsinstitutet skulle komma att användas mer frekvent och bli mera effektivt.

Detta förslag fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Många remissinstanser ansåg att näringsförbud även i fortsättningen skulle kunna meddelas i anledning av konkurs. Som skäl anfördes bl.a. att näringsförbudslagens tillämpningsområde inte borde inskränkas utan

tvärtom utvidgas, att en inskränkning av lagens tillämpningsområde pekade i fel riktning, att åtgärder i stället borde vidtas för att stärka en tillämpning av lagen, att skadliga beteenden i samband med näringsverksamhet skulle kunna beaktas även om inte brott förelåg samt att de i praktiken få fallen av näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse och konkurs kunde ha sin förklaring i dagens lagtekniska lösning.

Regeringen ansåg inte heller att det var lämpligt att inskränka möjligheterna att meddela näringsförbud. I propositionen Ändrade regler för näringsförbud (1995/96:98 s. 21 f) anförde regeringen att den utvärdering av tillämpningen av lagen som gjorts av näringsförbudsutredningen inte gav vid handen att reglerna om näringsförbud vid avsevärd skatteförsummelse och grovt otillbörliga beteenden av den som försatts i konkurs skulle ha tillämpats på ett sätt som lett till rättsförluster för den enskilde. Däremot framgick det klart enligt regeringen att reglerna inte på långt när har tillämpats i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Att möta detta med inskränkningar i möjligheterna att använda näringsförbud tedde sig enligt regeringen mindre välbetänkt. Vidare anförde regeringen i propositionen att det finns ett behov av att se över bestämmelserna om näringsförbud i samband med bl.a. konkurs för att öka förutsebarheten för när ett förbud kan komma att meddelas och för att ge de rättstillämpande myndigheterna vägledning så att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt än i dag utan att rättssäkerheten åsidosätts.

Regeringen motsatte sig därför en begränsning av näringsförbudsinstitutet och ansåg att det är angeläget att behålla möjligheten till näringsförbud vid bl.a. grovt otillbörliga beteenden i samband med konkurs, även om brott inte föreligger.

10.4.3 Statistik över anmälningar om näringsförbud i konkurser

För att om möjligt åstadkomma en mer effektiv konkursregel har vi haft anledning att undersöka i vilken omfattning anmälningar om näringsförbud i konkurser förekommer.

En konkursförvaltare skall enligt 7 kap. 16 § andra stycket konkurslagen omedelbart underrätta åklagaren, om det kan misstänkas att gäldenären eller företrädare för denne har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga. Förvaltaren skall även underrätta åklagaren om grunden för misstanken om näringsförbudet.

Om inte förvaltaren har gjort någon anmälan om näringsförbud, skall tillsynsmyndigheten snarast göra en sådan anmälan, om det finns anledning till det (41 § konkursförordningen).

En motsvarande anmälningsskyldighet finns för förvaltaren rörande misstanke om brott, som avses i 11 kap. brottsbalken eller något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten (7 kap. 16 § första stycket konkurslagen).

Av nedanstående tabell framgår i vilken utsträckning konkursförvaltaren har anmält näringsförbudsfrågor respektive misstänkta brott i avslutade konkurser till åklagaren.

Tabell

År	Avslutade konkurser	Anmälan om näringsförbud	Anmälan om brott
1993 (april-dec.)	12 806	607	3 724
1994	20 097	992	5 091
1995	18 602	615	4 295
1996	16 664	538	4 269

Källa: RSV

RSV började föra denna statistik andra kvartalet år 1993. Antal anmälningar om näringsförbud är visserligen inte direkt jämförbara med det årliga antalet meddelade näringsförbud, eftersom en och samma person kan förekomma i upprepade konkurser och sålunda medföra flera anmälningar. Man kan dock inte undgå att notera att antalet anmälningar om näringsförbud från konkursförvaltarnas sida markant överstiger det årliga antalet meddelade näringsförbud.

Det ligger i sakens natur att åklagarna i sin brottsbekämpande verksamhet inriktar utredningsarbetet främst mot sådana skadliga beteenden som innefattar brott som grund för näringsförbudet. I brottsfallen föranleder utredningen i förbudsfrågan normalt inte något nämnvärt extra arbete, utan bedrivs av polisen inom ramen för en förundersökning om brott. I de fall där betalningsunderlåtelse eller ett grovt åsidosättande i konkurs har förekommit måste emellertid frågan om näringsförbud utredas på annat sätt. Omfattande kontakter med

kronofogdemyndigheten, konkursförvaltare och kanske även andra myndigheter måste tas. Näringsförbudsutredningen konstaterade (SOU 1995:1 s. 103) att ett sådant nära samarbete mellan olika myndigheter i allmänhet inte har präglat utredningarna om näringsförbud. I stället har åklagarna med biträde av polisen ofta skött dessa ärenden på egen hand. Det ligger nära till hands att anta att åklagaren – i egenskap av brottsbekämpande myndighet – inte har samma intresse av att föra en näringsförbudstalan utan samband med brott (jfr Rubicon: promemoria av Riksåklagarens och Riksskatteverkets arbetsgrupp angående rutiner vid brottsutredningar i samband med konkurs).

Mot denna bakgrund är det antagligen av stor betydelse – om man vill uppnå flera och effektivare näringsförbud i anledning av konkurs – att utredningsskyldigheten och möjligheten att ansöka om näringsförbud utan samband med brott läggs också på andra myndigheter än åklagarmyndigheten. Vi återkommer till detta i kapitlet 14 om "Talerätt m.m.".

10.4.4 Upprepade konkurser

Näringsförbudsinstitutet är ett viktigt medel för att motverka missbruk av konkursinstitutet. Under de senare årens lågkonjunktur har det förekommit en livlig debatt om olika former av konkursmissbruk. Vad som menas med detta begrepp varierar. En gemensam nämnare synes dock vara att konkursinstitutet som sådant utnyttjas som ett led i ett systematiskt åsidosättande av förpliktelser som åvilar den som driver en näringsverksamhet av något slag, även om brott inte föreligger eller går att påvisa. Det rör sig om förfaranden där konkursinstitutet används som ett medel för att reducera skuldbördan i en verksamhet som efter en konkurs kan drivas vidare med ökad konkurrenskraft (se bl.a. SOU 1993/94:20 s. 12 ff).

Det har i vissa fall framstått som stötande att den tidigare ägaren köper tillbaka hela eller delar av det i konkurs försatta bolagets rörelse och efter en konkurs fortsätter att bedriva samma rörelse som tidigare, men med undantag för betalningar av bl.a. leverantörsskulder. Konkursens ekonomiska konsekvenser drabbar i dessa fall borgenärerna, främst de oprioriterade. En konkursgäldenärs möjlighet att köpa såväl fast som lös egendom som finns i konkursboet är dock numera begränsad enligt 8 kap. 6 och 7 §§ konkurslagen genom att försäljningen skall ha föregåtts av ett offentligt anbudsförfarande, om inte särskilda skäl gör det obehövligt. Vidare talar man om bekvämlighetskonkurser och om planerade konkurser. Syftet är ibland att vinna ekonomiska fördelar på

enskilda och allmänna borgenärers bekostnad. Det kan också vara fråga om förfaranden som utgör ett led i en planerad brottslig verksamhet.

Med *upprepade konkurser* åsyftar vi i det följande att en näringsidkare – själv eller i egenskap av företrädare för en juridisk person – försätts i konkurs och mer än en gång tidigare har varit försatt i konkurs. Ett *konkursmissbruk* föreligger om näringsidkaren i samband med upprepade konkurser genom ett illojalt beteende – inte nödvändigtvis brottsligt – åsidosätter sina förpliktelser och därigenom skaffar sig ekonomiska fördelar på det allmännas och/eller enskildas bekostnad. Ett sådant handlande innefattar ett missbruk av såväl näringsfriheten som konkursinstitutet. Detta verkar hindrande för både den fria konkurrensen och den seriösa näringsverksamheten.

Av intresse kan vara att se i vilken omfattning upprepade konkurser förekommer. Utredningen har, för att skapa sig en bild av hur pass vanligt det är att ställföreträdare i aktiebolag är inblandade i två eller flera konkurser, låtit ta fram statistik över denna typ av upprepade konkurser. Vi har med hjälp av uppgifter från Patent- och registreringsverket tittat närmare på samtliga aktiebolagskonkurser under år 1996. Antalet aktiebolag som försattes i konkurs under år 1996 uppgick till 8 771. Vi har sedan undersökt i vilken utsträckning en och samma styrelseledamot, styrelsesuppleant eller verkställande direktör förekommit i två eller flera aktiebolagskonkurser under samma år (1996). Revisorer och likvidatorer ingår inte i redovisningen. Det totala antalet inblandade styrelseledamöter, suppleanter, verkställande direktörer, revisorer och likvidatorer uppgick under år 1996 till 19 514. Av statistiken kan utläsas att det i nästan nio procent av aktiebolagskonkurserna har funnits en ställföreträdare som under året varit inblandad i två eller flera aktiebolagskonkurser. I 2,29 procent av aktiebolagskonkurserna har ställföreträdarna varit inblandade i tre eller flera konkurser. Det skall observeras att statistiken omfattar endast ett – och inte flera – år.

Tabell

Antal aktiebolagskonkurser som en och samma ställföreträdare har förekommit i	Antal ställföreträdare	Ställföreträdare förekommer i följande procentuella andel av totala antalet konkurser under år 1996 (8 771)
2	591	6,7 %
3	104	1,2 %
4	49	0,6 %
5	17	0,2 %
6	7	0,1 %
7	6	0,1 %
8	1	0,01 %
9	2	0,02 %
10	1	0,01 %
11	1	0,01 %
12	-	-
13	-	-
14	-	-
15	1	0,01 %
23	2	0,02 %
25	1	0,01 %
	783	8,99 %

Källa: Patent- och registreringsverket

Kreditupplysningsföretaget Dun & Bradstreet Soliditet har i två undersökningar (Justitia, år 1994, nr 23, s. 4) granskat risken för att ett nystartat aktiebolag försätts i konkurs, om det i styrelsen finns en eller flera styrelseledamöter som tidigare ingått i styrelsen för ett konkursdrabbat aktiebolag. Den första undersökningen avsåg 4 800 nystartade aktiebolag, som per den 1 januari 1992 hade en eller flera styrelseledamöter som varit styrelseledamöter i bolag som försatts i konkurs under åren 1987-1991. Cirka 4 150 av de 4 800 bolagen hade styrelseledamöter som varit med om konkurser under en 18-månadersperiod före undersökningens början. I cirka 400 bolag hade ledamöterna varit med om konkurser under en period om 18-36 månader före undersökningen och i cirka 250 bolag låg konkurserna längre tillbaka i tiden.

Den 1 april 1994 – dvs. två år och tre månader senare – undersöktes de 4 800 aktiebolagen på nytt. Det visade sig då att 1 500 av dessa bolag hade gått i konkurs. Risken för konkurs kunde beräknas till 31 %.

Den andra undersökningen avsåg de 226 500 aktiebolag som per den 1 april 1992 totalt fanns i Sverige. Dessa undersöktes igen två år senare – nämligen den 1 april 1994 – och man fann då att 24 500 av aktiebolagen var försatta i konkurs. Risken för konkurs kunde i dessa fall beräknas till cirka 11 %.

Enligt vad som har redovisats i den artikel som publicerat gjorda undersökningar löper ett aktiebolag som har en styrelseledamot som tidigare suttit i styrelser för konkursdrabbade aktiebolag större risk att drabbas av konkurs, än aktiebolag med styrelseledamöter som inte befunnit sig i motsvarande situation. På sätt som har redovisats i artikeln måste dock invändningar framföras mot denna slutsats med tanke på att nystartade aktiebolag generellt sett löper större risk att försättas i konkurs än redan etablerade bolag.

Av intresse i detta sammanhang är också att närmare studera hur mycket staten förlorar i konkurser.

År	Avslutade konkurser	Pågående konkurser
1994	18,2 miljarder kr	19,7 miljarder kr
1995	23,9 miljarder kr	18,6 miljarder kr
1996	29,9 miljarder kr	16,4 miljarder kr

Källa: RSV

Tabellen anger utgående balanser i allmänna mål för åren 1994-1996 avseende avslutade respektive pågående konkurser. Förlusterna utgörs till största delen av kvarstående skatter och mervärdesskatter.

I näringsförbudslagen har det som redan nämnts inte upptagits någon särskild regel om näringsförbud vid upprepade konkurser. I förarbetena till lagen (prop. 1985/86:126 s. 156) anfördes dock att ett medvetet otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet i sig kan innebära att vederbörande får anses ha grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamheten och att det därför ofta torde finnas anledning att överväga förbud just för sådana personer som har varit inblandade i flera konkurser. I den av Näringsförbudsutredningen gjorda undersökningen konstaterades (SOU 1995:1 s. 53 f) att åklagaren i en stor del av fallen hade åberopat att den tilltalade varit inblandad i flera konkurser, även om inte något fall uteslutande grundade sig på konkursregeln.

Den omständigheten att en näringsidkare har varit inblandad i flera konkurser får enligt vad som tidigare har nämnts i dag beaktas inom ramen för prövningen av om det förekommit ett grovt åsidosättande och om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt (prop. 1985/86 s. 58).

I den äldre konkurslagen (199 b § tredje stycket) fanns en regel som sade att näringsförbud också fick meddelas den som upprepade gånger hade förekommit i samband med konkurs, antingen som gäldenär eller som företrädare för en juridisk person, om han i näringsverksamhet som föregått konkurserna hade åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud var påkallat av särskilda skäl.

I motivuttalandena anfördes att det i princip var tillräckligt med två konkurser för att utlösa regeln om flerkonkursfallet, men att regeln framför allt skulle vara tillämplig när det hade förekommit tre eller flera konkurser (prop. 1979/80:83 s. 56). Konkurserna skulle vidare ligga relativt nära varandra i tiden. Vad som närmare åsyftades preciserades inte, utan överlämnades till rättstillämpningen. Vid upprepade konkurser krävdes inte heller ett grovt åsidosättande från gäldenärens sida, utan det räckte med ett åsidosättande av normalgraden. Tanken var att det i flerkonkursfallet inte skulle erfordras ett fullt lika allvarligt beteende som i enkonkursfallet.

I samband med införandet den 1 juli 1986 av näringsförbudslagen utmönstrades flerkonkursfallet ur lagen. Anledningen till att regeln togs bort var att man ansåg att uppdelningen på de två olika fallen innebar en onödig komplikation. Som skäl anfördes att det förhållandet att en person upprepade gånger har misslyckats som affärsman och åsamkat sina kreditgivare stora förluster inte skall behöva leda till att lägre krav skall ställas på graden av oegentligheter (prop. 1985/86:126 s. 156).

Bakom resonemanget synes ligga en tanke att flera konkurser kan drabba även den mest lojale näringsidkaren och att konkursen kan ha sitt ursprung i exempelvis vikande konjunkturer, felaktiga kalkyler, bristande erfarenhet m.m. Det har även betonats att det inte är konkursen i sig, utan de omständigheter som har förekommit i samband med konkursen som har relevans (SOU 1984:59 s. 192).

10.4.5 Rekvisitet "grovt otillbörligt mot sina borgenärer"

Om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, får enligt gällande lagstiftning ett sådant förbud i anledning av konkurs meddelas en näringsidkare, om han antingen har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

Förfaranden som utgör grov otillbörlighet mot borgenärer är i regel kriminaliserade enligt 11 kap. brottsbalken – Om brott mot borgenärer m.m. Vid bedömningen av om en näringsidkare har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer kan följande omständigheter beaktas (prop. 1979/80:83 s. 31 f).

* Det har förekommit sådana transaktioner som är främmande för en under affärsmässiga former driven näringsverksamhet. Gäldenären har exempelvis minskat sina tillgångar eller ökat sina skulder så att borgenärernas utsikter att få betalt har minskats eller gått helt förlorade. Även förfaranden som hör till den löpande verksamheten kan anses främmande, såsom transaktioner som – isolerade eller sammantagna – har haft till följd att betydande belopp undandragits borgenärskollektivet eller viss borgenär.

* Gäldenären har inför en hotande konkurs genom gåva eller annan liknande åtgärd, t.ex. försäljning till underpris, avhänt sig egendom av betydelse eller fört ut avsevärda tillgångar ur landet i avsikt att hålla dem utanför konkursen.

* En rörelse har drivits vidare under förbrukande av avsevärda medel utan motsvarande nytta för rörelsen och gäldenären genom att fortsätta rörelsen i hög grad försämrat eller omintetgjort borgenärernas möjligheter att få betalt. Ett exempel är att en förlustbringande rörelse har fortsatts under utnyttjande av de möjligheter att få kredit som vederbörande har just därför att han driver en rörelse.

* En gäldenär har inlåtit sig i rena spekulationsaffärer, utan hänsyn till borgenärerna. Det kan naturligtvis inte komma i fråga att beakta vilken riskfylld enstaka transaktion som helst. Risken för förlust måste vara höggradig och sättas i relation till vederbörandes ekonomiska ställning i stort.

* Gäldenären har gjort stora personliga uttag ur rörelsen i form av egen lön eller andra förmåner, liksom om han eller hon betalat ut ersättningar till närstående.

* Gäldenären har vidtagit åtgärder som typiskt sett syftar till att vilseleda skattemyndigheter och andra borgenärer. Som exempel kan anges namnändringar, en sätesort långt i från det ställe där rörelsen drivs eller underlåtenhet att iaktta likvidationsbestämmelser.

10.4.6 Rekvisitet ”på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet”

Även om en näringsidkare inte har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer kan han eller hon på annat sätt ha grovt åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet.

Vilka omständigheter är det då enligt gällande rätt som skall beaktas när man bedömer om en näringsidkare på annat sätt kan anses ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet. Härvid skall en bedömning göras av om åsidosättandena sammantagna är sådana att de når upp till nivån för ett grovt åsidosättande. Här ges några exempel på vilka omständigheter som får beaktas (jfr prop. 1979/80:83 s. 32).

* Näringsidkaren har laborerat med s.k. bolagsplundring. Att sälja respektive att köpa t.ex. skalbolag är i sig inte brottsligt, men det har visat sig att en sådan handel med bolag kan utgöra ekonomisk brottslighet. Det som är förbjudet enligt aktiebolagslagen är att förvärva ett bolag med dess egna medel (t.ex. som i La Reine-härvan, där ”minutenlån” togs upp vilka betalades tillbaka med bolagets egna medel omedelbart efter förvärvet av bolaget, se NJA 1995 s. 505).

* Gäldenären har inte fullgjort sin bokföringsskyldighet. Underlåtenheten att inte bokföra löpande affärshändelser har kanske inte lett till åtal. Bokföringslagstiftningen syftar till att bereda skydd åt den

bokföringsskyldiges borgenärer. Bokföringen ligger också till grund för taxeringen och utgör en viktig informationskälla när det gäller att bedöma ett företags ekonomiska ställning och resultat.

* Näringsidkaren har inte fullgjort sin skyldighet att sända in föreskrivna handlingar och uppgifter till t.ex. aktiebolagsregistret.

* Näringsidkaren har inte fullgjort sina skyldigheter mot skatte- och indrivningsmyndigheterna. Det kan exempelvis beaktas om han eller hon har underlåtit att avge deklarationer.

* Näringsidkaren har inte tillvaratagit möjligheten att undvika konkurs och därvid inte beaktat de konsekvenser som kan inträda för anställda.

* Näringsidkaren har använt regionalpolitiskt stöd för annat ändamål än för vilket det har utgått.

* Näringsidkaren har åsidosatt marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljörättsliga regler samt civilrättsliga skyldigheter. Här skall anmärkas att vi föreslår att sådana grova åsidosättanden även skall kunna utgöra en självständig grund för näringsförbud (se kapitlet 11 om "Andra grova åsidosättanden").

10.4.7 Rekvisitet "påkallat från allmän synpunkt"

Enligt gällande rätt skall näringsförbud även i konkursfallet vara "påkallat från allmän synpunkt". Vad gäller frågan om vilka omständigheter som skall beaktas vid denna prövning hänvisas till kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt m.m.".

10.4.8 Förekomsten av s.k. målvakter och bulvanskap i konkursdrabbade bolag

Det är inte ovanligt att en styrelseledamot, suppleant eller verkställande direktör lämnar sitt uppdrag strax innan ett aktiebolag försätts i konkurs. I stället sätts en s.k. målvakt in i styrelsen. Med målvakt avser vi i det här sammanhanget en person som ofta mot en mindre ersättning formellt och reellt tar över rörelsen för att i ett slutskede avveckla bolaget på ett eller annat sätt eller för att ta det straffrättsliga ansvaret. Dessa

målvakter gör det svårare att nå de verkliga företrädarna som har lämnat sina styrelseposter m.m. Målvakterna förekommer ofta i utredningar om ekonomisk brottslighet och i upprepade konkurser. Det är inte heller ovanligt att en bulvan sätts in i styrelsen. Med bulvan avses någon som utåt uppträder i eget namn och framstår som den som utövar ledningen men i verkligheten gör det för annans räkning – huvudmannen (jfr 1 § andra stycket lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden). Formellt – men inte reellt – är det bulvanen som innehar de rättsliga befogenheterna och som ansvarar för ingångna förpliktelser i bolaget. För att förhindra ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter i en näringsverksamhet måste förekomsten av målvakter och bulvaner motverkas.

Näringsförbudslagen (4 § andra stycket) öppnar redan i dag en möjlighet att meddela såväl den som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som den som utåt har framträtt som ansvarig för en näringsverksamhet ett näringsförbud. Syftet med denna reglering är att det skall vara möjligt att – oberoende av företagsform – nå såväl huvudmän som målvakter och bulvaner. Med den lydelse lagtexten har i dag förutsätts dock för ett näringsförbud att vederbörande begått brott eller innehaft sin ställning, när betalningsunderlåtelsen skedde eller när den juridiska personen försattes i konkurs. Genom att näringsförbudslagen i konkursfallet knyter an till den tidpunkt när den juridiska personen försattes i konkurs har det varit svårt att i dessa situationer meddela näringsförbud för de personer som lämnat sina uppdrag strax före konkursutbrottet.

Samtidigt kan näringsförbudets allmänpreventiva verkan vad gäller målvakterna diskuteras. Han eller hon har ju aldrig haft för avsikt att bedriva någon seriös näringsverksamhet. Näringsförbudsinstitutets betydelse får emellertid inte övervärderas när det gäller att bekämpa problemen med målvakter.

Det skall i detta sammanhang nämnas att Bulvanutredningen (Ju 1996:06) har att överväga vilka regelförändringar som kan och bör göras för att hindra att ett beslut om näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat sätt (dir. 1996:55 s. 14). Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt användandet av s.k. generalfullmakt och andra typer av fullmakter som kan användas för att kringgå ett näringsförbud. Ett av målen för bulvanutredningen är att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet genom att förhindra eller försvåra att sådan brottslighet bedrivs med bulvaner som täckmantel. Enligt kommittédirektiven utgör målvakter en speciell form av bulvaner. Bulvanutredningen skall vara slutförd före utgången av december 1997. Kontakt har tagits med utredningen. Något samråd har dock inte ägt rum, eftersom utredningen ännu inte behandlat aktuella frågor.

10.5 Konkurskarantänen

10.5.1 Inledning

Redan i dag finns det i svensk rätt regler som inskränker en konkursgäldenärs möjligheter att driva näringsverksamhet så länge konkurstillståndet varar, s.k. automatisk konkurskarantän (6 kap. 1 § och 17 kap. 4 § konkurslagen). Den gäller endast för konkursgäldenärer som är fysiska personer. I och med konkursbeslutet fråntas gäldenären automatiskt rätten att – så länge konkursen pågår – driva näringsverksamhet som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). Konkurskarantäninstitutet skall ses i belysning av det förhållandet att konkursgäldenären genom konkursbeslutet förlorar rådigheten över den egendom som hör till boet (3 kap. 1 § konkurslagen).

Det har ibland föreslagits att även företrädare för juridiska personer – där den juridiska personen försatts i konkurs – under konkursen skall avstängas från rätten att driva näring eller att företräda andra bolag. En sådan konkurskarantän kan gälla automatiskt eller efter särskild prövning i det enskilda fallet. Automatisk konkurskarantän bygger i princip på uppfattningen att alla konkursgäldenärer har förfarit klandervärt eller felaktigt, medan konkurskarantän efter särskild prövning tar sikte på sådana personer som grovt åsidosatt borgenärernas eller det allmännas intressen.

Som skäl för att en automatisk konkurskarantän skall gälla även för ställföreträdare för juridiska personer har anförts att en sådan karantän kan utgöra ett värdefullt komplement till att förenkla näringsförbudsinstitutet. En sådan karantän motverkar också konkursmissbruk. Vi har därför närmare studerat konkurskarantäninstitutet. Vi har särskilt behandlat den lagstiftning som gäller i Norge. Norge har tidigare haft regler om automatisk konkurskarantän, men har numera en reglering om konkurskarantän efter särskild prövning.

Man kan fråga sig hur automatisk konkurskarantän skall definieras. Med begreppet avser vi att en enskild näringsidkare (fysisk person) som försatts i konkurs eller en företrädare för en juridisk person där den juridiska personen försatts i konkurs i och med konkursbeslutet automatiskt (utan prövning i det enskilda fallet) förbjuds att under konkursen driva näringsverksamhet eller att stifta eller åta sig nya uppdrag i juridiska personer eller fråntas pågående uppdrag i juridiska personer. Såvitt gäller pågående uppdrag kan man ifrågasätta om dessa skall omfattas av en automatisk konkurskarantän. Enligt den norska ordningen krävdes en särskild prövning för att frånta konkursgäldenären

uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör som denne innehaft före konkursutbrottet. Se vidare avsnitt 10.5.4.

10.5.2 Äldre lagstiftning

I Sverige råder i princip näringsfrihet. Huvudregeln är att var och en har en grundläggande rätt att driva näring.

Redan i 199 a § i 1921 års konkurslag fanns en bestämmelse som inskränkte näringsfriheten. I denna paragraf stadgades att en gäldenär inte fick driva bokföringspliktig näringsverksamhet under konkursen. I 212 § samma lag fanns dessutom en regel om att en gäldenär som bröt mot förbudet skulle straffas med dagsböter. Regleringen infördes den 1 januari 1969 i samband med att näringsfrihetsförordningen avskaffades.

Bestämmelserna tog sikte endast på fysiska personer som hade försatts i konkurs. En ställföreträdare för ett aktiebolag som hade gått i konkurs var alltså oförhindrad att driva ny verksamhet, antingen personligen eller genom annan juridisk person.

I Konkurslagskommitténs betänkande Konkurs och rätten att idka näring (SOU 1979:13 s. 72) övervägdes om det automatiska förbudet för fysiska personer att driva näring under konkursen skulle upphävas. Som skäl härför anförde kommittén att bestämmelsen om det automatiska förbudet (199 a § i 1921 års konkurslag) hade en mycket begränsad betydelse som självständigt hinder för en konkursgäldenär att driva näringsverksamhet. Det framgick redan av andra bestämmelser i konkurslagen att gäldenären inte kunde fortsätta att driva verksamhet med sådan egendom som ingick i konkursboet (20 § i 1921 års konkurslag). Det hävdades också att förbudets efterlevnad inte kontrollerades. Kommittén ansåg dock att regleringen fyllde en viss funktion som hinder för en konkursgäldenär att driva näringsverksamhet i allmänhet. Vidare menade kommittén att det automatiska förbudet spelade en central roll i det näringsrättsliga systemet. I ett stort antal författningar av näringsrättslig karaktär fanns nämligen föreskrifter som förutsatte paragrafens existens. Om 199 a § upphävdes, skulle i de berörda författningarna behöva föras in särskilda föreskrifter av motsvarande innebörd. Paragrafen behölls därför i sak oförändrad (prop. 1979/80:83 s. 25).

10.5.3 Nuvarande lagstiftning

Sedan ett beslut om konkurs meddelats förlorar gäldenären rådigheten över den egendom som hör till konkursboet. Han får inte heller ingå förbindelser som kan göras gällande i konkursen (3 kap. 1 § konkurslagen). Redan denna rådighetsförlust – där rådigheten övergår på konkursförvaltaren – inskränker i praktiken en enskild näringsidkares möjligheter att driva sin rörelse vidare så länge som konkursen pågår.

Vidare innehåller den nu gällande konkurslagen en bestämmelse om automatiskt förbud för en gäldenär som är fysisk person att driva näringsverksamhet så länge som konkursen pågår (prop. 1986/87:90 s. 239 f). Enligt 6 kap. 1 § konkurslagen får en gäldenär som är fysisk person under konkursen inte driva näringsverksamhet som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). Vissa grundlagsskyddade näringsverksamheter – exempelvis tryckeriverksamhet – är dock undantagna från denna automatiska konkurskarantän för fysiska personer. Paragrafen innebär sålunda ett hinder för en konkursgäldenär som är en fysisk person att driva näringsverksamhet i allmänhet så länge som konkursen pågår. En juridisk person som har försatts i konkurs torde med hänsyn till bl.a. konkurslagens regler om förlust av rådighet vara förhindrad att under konkursen driva någon verksamhet. Däremot är en ställföreträdare för ett aktiebolag som har försatts i konkurs oförhindrad att driva annan eller ny näringsverksamhet, personligen eller genom en annan eller ny juridisk person.

Någon organiserad kontroll av att denna typ av automatisk konkurskarantän efterlevs, utövas inte. Däremot riskerar näringsidkaren straffansvar om konkurskarantänen överträds. En gäldenär som i strid mot förbudet i 6 kap. 1 § konkurslagen driver näringsverksamhet under konkursen döms enligt 17 kap. 4 § samma lag till böter.

Det främsta syftet med den i dag gällande regeln om automatisk konkurskarantän för fysiska personer är att skapa ett borgenärsskydd. Regelns ändamål är att skydda de borgenärer som i god tro kan komma att ingå avtal med gäldenären i hans näringsverksamhet. Regeln synes från lagstiftarens sida inte ha motiverats med att förhindra fortsatt verksamhet på grund av att gäldenären skulle ha gjort sig skyldig till något oegentligt genom konkursen eller på något annat sätt visat sig olämplig som näringsidkare. Sådana överväganden förekom först i samband med införandet av näringsförbudsinstitutet. På så sätt är syftet bakom regeln om automatisk konkurskarantän för gäldenärer som är fysiska personer ett helt annat än syftet med ett näringsförbud enligt näringsförbudslagen.

Förbudet inträder automatiskt – utan särskild prövning i det enskilda fallet – genom konkursbeslutet. Så snart konkursen avslutats, har gäldenären i princip rätt att starta ett nytt företag. I praktiken kan dock detta vara svårt för honom, eftersom hans ekonomiska förutsättningar kan vara begränsade.

Förbudet i 6 kap. 1 § konkurslagen drabbar inte ställföreträdare för en juridisk person. Däremot finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag samt aktiebolagslagen (1975:1385) regler som delvis hindrar konkursgäldenärer från att driva verksamhet i handelsbolag och aktiebolag.

Om en handelsbolagsman försätts i konkurs skall handelsbolaget genast träda i likvidation (27 § lagen, 1980:1102, om handelsbolag och enkla bolag). Handelsbolaget kan dock under vissa förutsättningar fortsätta sin verksamhet, om den konkursdrabbade bolagsmannen utträder ur bolaget (29-30 §§ samma lag).

Vidare får en konkursgäldenär inte vara stiftare av ett aktiebolag, och inte heller styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett aktiebolag (2 kap. 1 §, 8 kap. 4 och 11 §§ aktiebolagslagen). Gäldenärens möjligheter att genom aktieägande utöva inflytande över bolaget under konkursen är vidare avskurna genom bestämmelsen i 3 kap. 1 § konkurslagen. Där anges att gäldenären efter konkursbeslutet inte får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser som kan göras gällande i konkursen. Gäldenären får alltså inte efter konkursbeslutet exempelvis sälja sina aktier för egen räkning. Denna rätt övergår på konkursboet. Möjligheterna att agera i ett aktiebolag är således begränsade för den som är försatt i konkurs. Det finns dock ett visst utrymme för gäldenären att agera. Gäldenären kan t.ex. ha ledningen och utöva bestämmanderätten i ett aktiebolag, så länge han eller hon inte tillträder någon av de poster som nämnts.

När det gäller ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser finns i princip inte några begränsningar i konkursgäldenärens rätt att delta.

10.5.4 Äldre regler om automatisk konkurskarantän i Norge

Regler om automatisk konkurskarantän fanns under åren 1976-1985 intagna i den norska aksjeloven från den 4 juni 1976 nr 59 §§ 13-19. Syftet med bestämmelserna var att hålla vissa personer – s.k. konkursgjengangere – som hade varit inblandade i en eller flera tidigare konkurser, antingen personligen eller som företrädare för ett konkurs-

drabbat aktiebolag, borta från att stifta och leda nya aktiebolag under en tid av två år.

Den då gällande automatiska konkurskarantänen reglerades i §§ 13-19 aksjeloven. Karantänen hindrade konkursgäldenärer, som hade försatts i personlig konkurs, samt styrelseledamöter och verkställande direktörer i konkursdrabbade aktiebolag från att stifta nya aktiebolag eller åta sig nya uppdrag i aktiebolag. Konkurskarantänen inträdde med automatik efter konkursutbrottet, utan prövning av domstol i det enskilda fallet.

I aksjeloven stadgades att samma personkrets också kunde fråntas uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör, som vederbörande hade före konkursutbrottet. En sådan konkurskarantän krävde en prövning av skifteretten i varje enskilt fall. Aksjeloven byggde sålunda på den uppfattningen att ett fråntagande av äldre uppdrag – som ju krävde en särskild prövning av domstol – var ett allvarligare ingrepp än att neka någon nya uppdrag.

Av propositionen (Ot. prp. nr. 39, 1982-83) till aksjeloven framgår att flera remissinstanser var starkt kritiska till den automatiska konkurskarantänen i aksjeloven §§ 13-19. Det ansågs bl.a. att reglerna borde ändras så att en konkurskarantän bara kunde åläggas efter en individuell prövning. Den kritik som riktades mot den automatiska konkurskarantänen var i huvudsak följande.

* Det är ett samhällsintresse att det görs försök att starta ny näringsverksamhet. Man måste då acceptera att en del av de verksamheter som startar inte lyckas och att det slutar med konkurs för en del.

* Den automatiska konkurskarantänen verkar som ett straff, som drabbar en mängd "oskyldiga" människor (cirka 6 000-7 000 personer sedan reglerna trädde i kraft).

* Det är ett samhällsintresse att kvalificerade personer tar på sig styrelseuppdrag i utsatta näringsverksamheter. En automatisk konkurskarantän kan ha den verkan att kvalificerade personer inte vill ta på sig ett uppdrag när det är fråga om att försöka rädda en näringsverksamhet.

* Syftet att stoppa konkursgjengangere som efter en konkurs i en juridisk person fortsätter sin verksamhet i en ny juridisk person kan lika väl uppnås vid en individuell prövning. En sådan prövning står i överensstämmelse med rättssäkerhetssynpunkter.

* Något hinder mot att vederbörande startar och driver ny näringsverksamhet i eget namn, dvs. som enskild näringsidkare, finns inte.

Mot bakgrund av kritiken avskaffades den automatiska konkurskarantänen år 1985 i Norge. Regler om konkurskarantän efter särskild prövning överfördes till konkursloven. Som skäl anfördes att bestämmelserna sakligt sett hörde hemma i konkursloven och att reglernas räckvidd skulle utvidgas till att omfatta andra juridiska personer än aktiebolag. En individuell prövning av domstol i frågor om konkurskarantän krävs alltid i dag.

10.5.5 Villkoren för konkurskarantän enligt gällande norsk rätt

De i dag gällande bestämmelserna om konkurskarantän i Norge finns intagna i 142-143 a §§ konkursloven. Förutsättningarna för konkurskarantän anges i 142 § enligt följande.

"En skyldner hvis bo er tatt under konkursbehandling, kan settes i konkurskarantene av skifteretten dersom

1) vedkommende med skjellig grunn mistenkes for en straffbar handling i forbindelse med konkursen eller den virksomhet som har ført til insolvensen, eller
2) det må antas at vedkommende på grunn av uforsvarlig forretningsførsel er uskikket til å stifte et nytt selskap eller å være styremedlem eller administrerende direktør i et slikt selskap.

Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til skyldnerens handlemåte og forholdene for øvrig synes rimelig å sette ham i karantene".

De uppställda förutsättningarna för en konkurskarantän är alternativa. Det räcker att en av förutsättningarna är för handen för att en karantän skall komma i fråga.

Såvitt gäller den första förutsättningen är det tillräckligt att "skälig grund för misstanke" föreligger. Huruvida denna misstanke senare leder till åtal eller fällande dom är irrelevant. Den skäligen misstänkta straffbara handlingen skall vidare ha ett samband med konkursen eller den verksamhet som fört till insolvensen. Straffbara handlingar som är knutna till andra förhållanden än konkursen eller insolvensen är med andra ord irrelevanta.

Beträffande den andra förutsättningen gäller att det måste föreligga ett orsakssamband mellan den antagna "uforsvarlige foretningsførseln" och den antagna "uskikketheten" att stifta ett nytt bolag eller inneha ett nytt styrelseuppdrag. Vad gäller beviskravet är det tillräckligt att det "må antas" (ung. "övervägande sannolikt") att sådana förhållanden föreligger för att ett beslut om karantän skall komma i fråga.

Beslut om konkurskarantän meddelas av "skifteretten". Handläggningen är skriftlig (143 §). Taleberättigade är konkursförvaltare ("bostyret") eller åklagaren. Talan förs dock normalt av förvaltaren. "Skifteretten" kan vidare på eget initiativ besluta om karantän.

Den som överträder ett beslut om konkurskarantän straffas med böter eller fängelse i högst fyra månader (143 a §).

Det skall slutligen observeras att den norska regeln om konkurskarantän har en fakultativ utformning. Domstolen "kan" – men måste inte – ålägga någon konkurskarantän, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Domstolen skall göra en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Vikt skall läggas vid "om det under hensyn til skyldnerens handlemåte og forholdene for øvrig synes rimelig å sette ham i karantene". Det förhållandet att det rör sig om ett flerkonkursfall talar för att karantän skall åläggas. Konkurskarantänreglerna är särskilt avsedda att drabba konkursgjengangere. I propositionen till aksjeloven sägs bl.a. att bedömningen av om en konkurskarantän skall meddelas är individuell. Vidare sägs att utgångspunkten för styrelsemedlemmar i en juridisk person är att de har samma ansvar, men att bedömningen kan falla olika ut bl.a. på grund av att de enskilda medlemmarnas kännedom om förhållandena kan variera.

10.5.6 Vem kan sättas i konkurskarantän i Norge

Konkurskarantänreglerna riktar sig mot enskilda näringsidkare och företrädare för bolag.

En fysisk person som driver enskild näringsverksamhet och som är i konkurs kan sättas i karantän. När det gäller juridiska personer – bl.a. aktiebolag, näringsdrivande stiftelser och statsföretag – som har försatts i konkurs, kan reglerna om karantän drabba den som vid eller någon gång under året före konkursutbrottet haft personligt ansvar för rörelsens skulder eller som formellt innehaft eller reellt utövat funktion som ledamot eller suppleant av styrelsen eller som verkställande direktör.

10.5.7 Konkurskarantänens rättsverkningar enligt norsk rätt

Konkurskarantänens rättsverkningar framgår av 142 § tredje och fjärde styckena konkursloven. Karantänen innebär att vederbörande inte kan stifta juridiska personer eller formellt eller reellt ta på sig nya uppdrag som styrelseledamot eller styrelsesuppleant eller verkställande direktör. Karantänen gäller således i huvudfallet bara nyetableringar och nyutnämningar. Skifteretten kan dock bestämma att konkurskarantänen också skall innebära att vederbörande fråntas uppdrag som styrelseledamot, styrelsesuppleant eller verkställande direktör, även om dessa uppdrag tillträtts före konkursutbrottet.

Konkurskarantänen gäller i två år, om inte rätten bestämmer annat. Karantänen hindrar inte vederbörande från att starta och driva ny enskild näringsverksamhet. Inte heller träffar karantänen passiva ägarpositioner, så länge ägaren inte innehar eller reellt utövar de nämnda funktionerna.

Om konkursgäldenären exempelvis uppnår tvångsackord under konkursen, upphör karantänen automatiskt att gälla. Om det kommer fram nya upplysningar i konkursärendet, kan parten själv begära att karantänen skall omprövas helt eller delvis.

Konkurskarantäner meddelade efter den 15 januari 1991 registreras i ett centralt dataregister. Sedan den 1 juni 1993 sker registreringen i konkursregistret. Karantäninstitutet har härigenom fått en mer effektiv verkan.

10.5.8 Viss statistik över användningen av konkurskarantän i Norge

Nedanstående tabell visar i vilken omfattning karantänbeslut efter särskild prövning har meddelats i förhållande till antalet norska konkurser under åren 1986-1988.

År	Antal konkurser	Antal beslut om karantän (en eller flera personer)	Procentuell fördelning
1986	1 426	50	3,5
1987	2 075	110	5,3
1988	3 891	185	4,8

Sett i förhållande till antalet konkurser har antalet beslut om karantän varit litet. Sedan införandet av ett centralt register år 1991 har en ökning av antalet karantäner skett. Den 1 december 1992 fanns 1 269 löpande karantäner registrerade. Konkursstatistiken för samma tidsperiod utvisar ett antal om 9 123 konkurser.

Motsvarande statistik för åren 1994-1996 är följande.

År	Antal konkurser	Antal beslut om karantän	Procentuell fördelning	Antal löpande konkurs-karantäner
1994	3 625	501	13,8	1 021
1995	3 495	514	14,7	883
1996	3 440	499	14,5	912

Källa: Brönnöysundreg. konkursregistret i Norge

Av denna statistik följer att antalet beslut om karantäner har ökat sedan registreringen sker i konkursregistret.

10.5.9 Förslag att upphäva konkurskarantäninstitutet i Norge

En norsk utredning ("Etterkontroll av konkurslovgivningen m.v.", NOU 1993:16) föreslog år 1993 att karantänreglerna skulle upphävas. Som grund för förslaget anfördes i huvudsak följande.

* Karantänbesluten bedöms i realiteten ha liten effekt på den ekonomiska brottsligheten.

* Det är tveksamt om reglerna har någon individual- och allmänpreventiv effekt. Karantänen innebär inte något hinder mot att driva näringsverksamhet generellt, i enskild verksamhet eller från vissa positioner i aktiebolag.

* Reglerna är möjliga att kringgå genom bulvanförhållanden ("strålmenn").

* Beslut om karantän meddelas genom en rent skriftlig process. Karantänen har snarast karaktär av en brottspåföljd och har allvarliga verkningar för den enskilde. Ett missförhållande råder mellan institutets rättsverkningar och det sätt på vilket frågor om karantän behandlas.

* Karantänreglerna – i den form de har i dag – är okända i Sverige, Danmark och Finland. I dessa länder har man stannat vid möjligheten att meddela ett näringsförbud för en konkursgäldenär.

* Behovet av att kunna ingripa snabbt mot s.k. konkursgjengangere kan tillgodoses inom ramen för en rettighetstap (dvs. ett sorts näringsförbud i anledning av brott enligt 29 § straffeloven).

En minoritet i utredningen avstyrkte att karantänreglerna skulle upphävas. Som skäl anfördes i huvudsak att reglerna fyllde en viktig funktion för att begränsa den ekonomiska brottsligheten och även bekämpandet av "grov uordentlighet" i näringslivet. Minoriteten menade att de brister som fanns skulle kunna avhjälpas. Något upphävande av reglerna om karantän efter särskild prövning har inte heller skett.

10.5.10 Näringsförbudsutredningens överväganden

Även om frågan om automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer inte omfattades av Näringsförbudsutredningens direktiv berörde utredningen i viss mån denna fråga i sitt betänkande (SOU 1995:1 s. 142 f). Majoriteten av utredningen fann att starka skäl – bl.a. de i Norge framförda – talade mot att införa en automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer i svensk lagstiftning.

Experterna Bert Lindberg och Rolf Åbjörnsson var dock av annan mening. De förordade i ett särskilt yttrande (SOU 1995:1 s. 197 f) att frågan om en kortvarig automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer borde bli föremål för närmare utredning. Som skäl anförde de bl.a. att ett sådant institut kan utgöra ett värdefullt komplement till näringsförbudet och att det skulle kunna förmå företrädare för aktiebolag att välja företagsrekonstruktion i form av ackord i stället för planerade bolagskonkurser. De menade vidare att statens kostnader skulle minska och den allmänna samhällsmoralen stärkas om antalet planerade bolagskonkurser minskade. De föreslog att tiden för den automatiska konkurskarantänen skulle vara kort, sex månader, eller, om konkursen varade längre, under den tid konkursen pågick.

Flera remissinstanser hade synpunkter på frågan om automatisk konkurskarantän för ställföreträdare i juridiska personer. I det följande redogörs endast för några huvuddrag i yttrandena.

Kronofogdemyndigheten i Södermanlands län: Myndigheten känner sympati för de synpunkter som kommit fram i det särskilda yttrandet och anser att frågan bör övervägas ytterligare. Förslaget är dock mycket ingripande och ligger utanför utredningsdirektiven. Vi anser därför inte att en automatisk konkurskarantän kan införas utan noggrannare överväganden.

Svenska Revisorsamfundet: De synpunkter som framkommer i det särskilda yttrandet angående införandet av en automatisk konkurskarantän under en kortare tid är av intresse och bör utredas ytterligare.

Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län: Inte minst vad utredningsmannen anfört om de norska erfarenheterna talar mot en konkurskarantän. Myndigheten anser att det vore fel att införa en så ingripande lagstiftning enbart för att - som experterna vill - styra företrädare för ett bolag på obestånd till en annan rekonstruktionsform än konkurs. Att lagstifta om en för den enskilde så ingripande åtgärd som konkurskaran-

tän enbart för att nå syftet att göra en avvecklingsform mindre attraktiv, är en tanke helt främmande för kronofogdemyndigheten.

Uppsala universitet: Fakultetsnämnden delar utredningsmannens uppfattning att en automatisk konkurskarantän inte bör införas.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen: Organisationen delar den bedömning som utredningens majoritet gjort i frågan, nämligen att starka skäl talar mot att införa ett sådant institut i Sverige. Det är orättfärdigt att så ingripande verkningar som en konkurskarantän har skulle drabba företrädare för företag, oberoende av vilka skälen till den inträffade konkursen är och oberoende av om företrädaren åsidosatt sina åligganden i verksamheten eller gjort sig skyldig till något klandervärt beteende. Enligt organisationerna har också de argument som ledde till att Norge år 1985 avskaffade ordningen alltjämt giltighet. Organisationerna avstyrker därför experternas förslag.

Svenska Handelskammarförbundet: Skall ingrepp i näringsfriheten göras måste de vara utomordentligt restriktiva och ta direkt sikte på allvarliga missbruk. Automatisk konkurskarantän skulle drabba den som inte gjort sig skyldig till något klandervärt beteende. I Norge har det numera avskaffats. Mot den bakgrunden ställer sig Handelskammarförbundet avvisande till förslag om s.k. automatisk konkurskarantän.

Sveriges Ackordcentral: Syftet att försvåra de s.k. bekvämlighetskonkurserna (planerade bolagskonkurser) är lovvärt. Ackordcentralen är emellertid av den uppfattningen att automatisk konkurskarantän som träffar företrädare vid juridiska personers konkurs inte är rätt väg för att nå syftet. Det är enligt Ackordcentralens mening ett alldeles för trubbigt instrument i sammanhanget.

10.6 Utredningens överväganden och förslag

10.6.1 Inledande synpunkter

Det är viktigt att samhället för att motverka en illojal användning av konkursinstitutet kan ingripa med näringsförbud mot personer som har begått allvarliga oegentligheter i samband med konkurs, även om inte något brott har förekommit i näringsverksamheten eller går att påvisa. En regel om näringsförbud i anledning av konkurs gör det svårare för

en näringsidkare som drar på sig stora skulder – inte bara till staten utan även till privata borgenärer – att fortsätta sin näringsverksamhet. En sådan regel fyller också en viktig funktion att försöka förmå näringsidkare att avstå från att använda konkursinstitutet som ett medel för att rekonstruera företag.

Utredningen anser att det är av största vikt att domstolarna kan ingripa mot förfaranden som innebär att konkursinstitutet som sådant utnyttjas som instrument för ekonomiska oegentligheter. Vi anser därför att det även framöver skall vara möjligt att meddela näringsförbud i anledning av konkurs. Konkurskarantäninstitutet bör därför inte ersätta reglerna om näringsförbud i anledning av konkurs. Institutet kan dock utgöra ett komplement till näringsförbudsreglerna. Detta behandlas under avsnitt 10.6.5 i våra överväganden.

Den nuvarande konkursregeln har inte enligt vad som tidigare anförts under avsnitt 10.4.2 tillämpats i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Av de 156 fall som Näringsförbudsutredningen gick igenom grundade sig inte något fall på enbart konkursregeln. Regeln bör därför enligt vår uppfattning utformas så att den underlättar en effektivare och mer frekvent tillämpning av lagen, utan att rättssäkerheten åsidosätts. Den bör vidare vara utformad så att den ökar förutsebarheten för när förbud kan komma att meddelas och därigenom få en förstärkt allmänpreventiv verkan.

Vidare bör konkursregeln utformas så att den bidrar till att motverka ett otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet, dvs. att någon i samband med upprepade konkurser åsidosätter sina förpliktelser som näringsidkare även om brott inte har förekommit, s.k. konkursmissbruk. Ett missbruk av konkurser innebär en snedvridning av konkurrensen på marknaden och orsakar skador eller olägenheter för borgenärer, anställda, konkurrenter m.fl. Det förhållandet att en näringsidkare – såväl enskild näringsidkare som företrädare för en juridisk person – vid upprepade tillfällen försätts i konkurs innebär i sig, om konkurserna ligger relativt nära varandra i tiden, en misstanke om att konkursinstitutet utnyttjas på ett sätt som kan vara otillbörligt.

10.6.2 Flerkonkursfallet

Näringsförbudslagen upptar i dag inte någon särskild bestämmelse om näringsförbud vid upprepade konkurser. I förarbetena till lagen (prop. 1985/86:126 s. 156) anfördes dock att ett medvetet otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet i sig kan innebära att vederbörande får anses ha grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamheten och att det därför

ofta torde finnas anledning att överväga förbud just för sådana personer som har varit inblandade i flera konkurser.

Presumtionsregel

I syfte att motverka konkursmissbruk och för att underlätta den praktiska tillämpningen av näringsförbudslagen i konkursfallet, föreslår vi att en presumtionsregel införs som reglerar näringsförbud vid upprepade konkurser. Om en näringsidkare har försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare har förekommit i samband med konkurser inom en tidsperiod av tio år, presumeras enligt vårt förslag att vederbörande grovt åsidosatt sina åligganden i näringsverksamheten. Detta innebär att näringsförbud skall meddelas den som i egenskap av näringsidkare – såväl enskild näringsidkare som företrädare för en juridisk person – har försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser.

Regeln ges följaktligen en obligatorisk utformning. Detta innebär att domstolen skall meddela näringsförbud, om angivna förutsättningar är för handen. Regelns obligatoriska utformning ger också åklagaren och annan myndighet som enligt vårt förslag (se kapitel 14) har rätt att ansöka om näringsförbud en anvisning om att de inte har någon fri prövningsrätt att avgöra huruvida talan om näringsförbud över huvud taget skall föras.

Något rekvisit om att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet ställs inte upp. Vår utgångspunkt är nämligen den att om en näringsidkare har förekommit vid upprepade konkurser som ligger nära varandra i tiden innebär detta i sig en välgrundad misstanke om ett grovt åsidosättande. Näringsförbud skall i stället, om angivna förutsättningar är uppfyllda, presumeras.

Särskilda skäl

En invändning som kan anföras mot att en presumtion skall gälla för näringsförbud är att även en näringsidkare som inte har åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i egenskap av näringsidkare skulle kunna drabbas av ett förbud. Detta skulle hämma seriös näringsverksamhet och avhålla personer från att åta sig uppdrag i juridiska personer. Syftet med den föreslagna presumtionsregeln är dock inte att en näringsidkare som har fullgjort vad som ålegat honom eller henne i egenskap av näringsidkare skall drabbas av något näringsförbud, även om han eller hon har förekommit i samband med upprepade konkurser. I sådant fall skall

presumtionen för näringsförbud brytas. Vi föreslår därför att näringsförbud inte skall meddelas om särskilda skäl talar mot det. Vad som kan utgöra särskilda skäl har behandlats under avsnitt 7.6.

Det skall här betonas att domstolarna inte i varje särskilt fall skall pröva om särskilda skäl talar mot ett näringsförbud. Mot bakgrund av vårt betraktelsesätt att upprepade konkurser i sig kan antas innebära ett grovt åsidosättande och ett otillbörligt utnyttjande av konkursinstitutet, måste enligt vårt förslag den mot vilken en talan eller ansökan om näringsförbud riktas göra gällande att särskilda skäl talar mot ett förbud. Näringsidkaren har sålunda åberopsbördan för detta. Det är dock tillräckligt att han eller hon kan göra sannolikt att särskilda skäl talar mot ett förbud för att bevisbördan skall läggas på den som för talan eller ansöker om näringsförbud. Den föreslagna presumtionsregeln innebär således inte någon ändring i sak mot vad som gäller i dag. Tanken är ju att näringsförbud skall drabba en näringsidkare som ägnar sig åt skadlig näringsverksamhet. Förslaget innebär dock en mycket viktig förändring i fråga om bevisbördans placering. Detta behandlas särskilt i kapitlet 13 om "Bevisbörda och beviskrav i mål och ärenden om näringsförbud".

Näringsförbud skall sålunda inte meddelas om särskilda skäl talar mot det. I det sagda ligger att någon prövning av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt inte skall ske. Rekvisitet att ett näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt har vållat tillämpningssvårigheter och olikartade bedömningar hos domstolarna. Rekvisitet utmönstras därför enligt vårt förslag ur lagen. Se även kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt m.m.".

Tidsramen

De konkurser som åberopas till stöd för ett näringsförbud bör ligga relativt nära varandra i tiden. För att regeln skall få någon tillämplighet bör tiden bestämmas till minst sex år. Anledningen härtill är att det med en egen kapitalinsats normalt torde ta cirka två år att konstatera att näringsverksamheten har misslyckats. Efter den tredje konkursen har i normala fall sålunda sex år förflutit. Ett längre tidsintervall än tio år mellan konkurserna bör därför enligt vårt förslag inte kunna läggas till grund för ett näringsförbud. Den omständigheten att en näringsidkare tidigare har förekommit i samband med konkurs som inom den angivna tidsramen ligger långt bak i tiden, kan utgöra ett sådant särskilt skäl som talar mot ett näringsförbud.

Den föreslagna presumtionsregeln i flerkonkursfallet leder inte bara till att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt än i dag utan ökar även förutsebarheten för när förbud kan komma i fråga och den underlättar därigenom den praktiska tillämpningen av lagen.

Anmälningsskyldighet för konkursförvaltaren

I 7 kap. 16 § andra stycket konkurslagen stadgas att konkursförvaltaren har en skyldighet att omedelbart underrätta åklagaren när det kan misstänkas att gäldenären, eller företrädaren för denne, förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga. Om inte förvaltaren har gjort någon anmälan om näringsförbud, skall enligt 41 § konkursförordningen tillsynsmyndigheten snarast göra en sådan anmälan, om det finns anledning till det. I syfte att ytterligare säkerställa att näringsförbudsinstitutet kan användas mer effektivt än i dag, och mot bakgrund av utredningens förslag att utvidga rätten att ansöka om näringsförbud, föreslår vi att konkursförvaltaren åläggs en skyldighet att omedelbart anmäla till kronofogdemyndigheten om en näringsidkare två eller flera gånger tidigare har förekommit i samband med konkurser. En regel om detta bör intas i 7 kap. 16 § konkurslagen. I anmälan bör konkursförvaltaren även ange om det har framkommit några särskilda skäl som talar mot ett näringsförbud. Någon utredningsskyldighet läggs dock inte på åklagaren.

Det åligger kronofogdemyndigheten att efter en anmälan av förvaltaren snarast ansöka om näringsförbud inför domstol. Om kronofogdemyndigheten finner det uppenbart att särskilda skäl talar mot ett näringsförbud, är myndigheten givetvis inte skyldig att agera.

10.6.3 Personkretsen

Vad gäller företrädare för en juridisk person gäller i dag att vederbörande måste ha innehaft sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs (se 4 § första stycket in fine). Det är inte ovanligt att en styrelseledamot eller en verkställande direktör lämnar sin post strax före ett konkursutbrott och i stället sätter in en målvakt. Om inte brott eller betalningsunderlåtelse i samband med näringsverksamheten har förekommit under den tid som vederbörande var ställföreträdare för den juridiska personen, uppstår i dag bevissvårigheter. Åklagaren måste då kunna visa att vederbörande – utan att vara registrerad ställföreträdare – faktiskt har utövat ledningen (t.ex. i egenskap av huvudman för en bulvan) av näringsverksamheten när den juridiska personen försattes i

konkurs och dessutom att vederbörande grovt åsidosatt vad som har ålegat honom eller henne i näringsverksamheten. Detta är ofta mycket svårt att bevisa. Mot denna bakgrund föreslår att personkretsen som kan meddelas ett näringsförbud i flerkonkursfallet utvidgas till att omfatta – inte bara den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs – utan även den som innehade en sådan ställning senare än ett år innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Detta skall gälla i samtliga konkurser som åberopas till stöd för ett näringsförbud.

10.6.4 Konkurser i övrigt

Enbart det förhållandet att en näringsidkare aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs är inte tillräckligt för att skapa en presumtion för ett näringsförbud. Enligt vår uppfattning skulle en sådan presumtionsregel vara alltför långtgående. Vår uppfattning är dock inte att näringsförbudslagens tillämpningsområde skall inskränkas. Behovet av att kunna meddela näringsförbud i sådana situationer gör sig lika starkt gällande som när en näringsidkare har förekommit i samband med upprepade konkurser, om näringsidkaren i den tidigare eller nu aktuella konkursen har grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare.

Vi föreslår därför att näringsförbud även skall meddelas den som i egenskap av näringsidkare – såväl enskild näringsidkare som företrädare för en juridisk person – har försatts i konkurs, om han eller hon grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Ett näringsförbud på denna grund skall meddelas med stöd av en regel om fall av andra grova åsidosättanden. Syftet med denna regel är att grova åsidosättanden av bl.a. marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter ensamma skall kunna läggas till grund för ett näringsförbud. Syftet är emellertid också att regeln skall täcka de fall då en näringsidkare aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs. Regeln om fall av andra grova åsidosättanden behandlas ytterligare i kapitlet 11.

I likhet med den föreslagna flerkonkursregeln skall någon prövning inte ske om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Detta har vi behandlat i kapitel 7.

Vi har inte tänkt oss någon ändring av de omständigheter som får beaktas när man bedömer om en näringsidkare grovt åsidosatt vad som har ålegat honom eller henne i näringsverksamhet. Däremot skall man vid prövningen av om en näringsidkare grovt åsidosatt sina skyldigheter

ta hänsyn till – inte bara såsom i dag sådana oegentligheter som förekommit i den verksamhet som avslutats med konkurs – utan även till oegentligheter som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i egenskap av näringsidkare i andra verksamheter. Härvid skall en helhetsbedömning göras. Det förhållandet att en näringsidkare grovt åsidosatt sina skyldigheter i annan verksamhet än den som avslutats med konkurs får i dag beaktas inom ramen för prövningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Eftersom det rekvisitet enligt vårt förslag utmönstras ur näringsförbudslagen, skulle lagens tillämpningsområde inskränkas, om det inte fanns någon möjlighet att beakta andra åsidosättanden än de som förekommit i den verksamhet som avslutats med konkurs.

När det däremot gäller den i dag gällande möjligheten att meddela näringsförbud, om näringsidkaren har förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer, föreslår vi att detta rekvisit utmönstras ur lagen. Denna prövning kan nämligen äga rum inom ramen för om näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i samband med näringsverksamhet. Förfaranden som utgör grov otillbörlighet mot borgenärer är dessutom i regel kriminaliserade. I en licentiatuppsats vid Umeå universitet – "Näringsförbud" av Margareta Olsson, år 1992, s. 49 – har beträffande de äldre näringsförbudsreglerna i konkurslagen konstaterats att domstolarna inte i någon större utsträckning skilt på rekvisiten grovt åsidosättande respektive förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer. Det senare rekvisitet har av domstolarna åberopats i mycket ringa omfattning, medan rekvisitet grovt åsidosättande åberopats flitigare. I den mån förfaranden som innebär grov otillbörlighet mot borgenärer inte är kriminaliserade, kan de ändå täckas upp av rekvisitet grovt åsidosättande. Vårt förslag innebär sålunda inte någon saklig ändring av de förfaranden som får läggas till grund för ett näringsförbud såvitt nu är i fråga.

10.6.5 Konkurskarantänen

Regeln om automatisk konkurskarantän i 6 kap. 1 § konkurslagen för fysiska personer utgör ett värdefullt komplement till näringsförbudsinstitutet. Frågan är om en sådan konkurskarantän bör utsträckas till att omfatta även ställföreträdare för juridiska personer och om den i så fall bör gälla automatiskt eller efter en särskild prövning.

Det kan först anmärkas att frågeställningen inte är ny. Det har då och då föreslagits, bl.a. genom riksdagsmotioner (se bl.a. motionerna 1991/92:N203 och 1993/94:L303), att även företrädare för juridiska

personer som gått i konkurs skall avstängas från rätten att driva näring eller att företräda bolag under viss tid. Argument har framförts för såväl en automatisk konkurskarantän som en konkurskarantän efter en särskild prövning. En konkurskarantän efter särskild prövning i det enskilda fallet företer stora likheter med ett tillfälligt näringsförbud i anledning av konkurs. Tillfälligt näringsförbud behandlas nedan i kapitel 12.

Den av oss redovisade statistiken under avsnittet 10.4.4 ger stöd för vår uppfattning att det inte är ovanligt att ställföreträdare för ett aktiebolag är inblandad i två eller flera konkurser, s.k. upprepade konkurser. Det är angeläget att lagstiftaren kan förhindra sådana förfaranden där konkursinstitutet som sådant används för att reducera skuldbördan i en verksamhet som sedan kan drivas vidare med förbättrad konkurrenskraft.

Automatisk konkurskarantän

En utvidgad automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer motverkar enligt vår uppfattning konkursmissbruk och kan utgöra ett värdefullt komplement till näringsförbudsinstitutet. Den kan förmå ställföreträdare för en juridisk person att välja företagsrekonstruktion genom ackord i stället för konkurs. På detta sätt skulle planerade bolagskonkurser – s.k. bekvämlighetskonkurser – kunna motverkas. Statens kostnader skulle härigenom minskas. En automatisk konkurskarantän är effektiv genom att den får en omedelbar verkan redan i och med konkursbeslutet. Om karantänen består under en kort tid, exempelvis sex månader eller till dess att konkursen är avslutad, kan den inte heller anses lika ingripande för den enskilde.

Det finns dock flera omständigheter som kan anföras mot automatisk konkurskarantän. Dessa är i huvudsak följande.

* En automatisk konkurskarantän slår blint, antagligen inte sällan mot personer som över huvud taget inte har gjort sig skyldiga till något oegentligt. En automatisk konkurskarantän skulle således inverka hämmande på seriös näringsverksamhet.

* Reformen skulle för att vara verkningsfull kräva en omfattande och dyr övervakning. Tillsynen av den i dag enligt 6 kap. 1 § konkurslagen gällande automatiska konkurskarantänen för fysiska personer är begränsad. De ringa resurser som finns för tillsynen bör koncentreras till de personer som med fog kan antas komma att missbruka näringsfriheten.

* En automatisk konkurskarantän för ställföreträdare för juridiska personer skulle förutsätta en möjlighet till dispensprövning i stor utsträckning. En sådan prövning skulle antagligen bli vanligt förekommande och betungande för domstolarna.

* De individual- och allmänpreventiva effekterna av en automatisk konkurskarantän har – åtminstone i Norge – ifrågasatts.

Mot bakgrund av ovan anförda omständigheter talar enligt vår uppfattning övervägande skäl mot en automatisk konkurskarantän som tar sikte på ställföreträdare för juridiska personer. Vårt ställningstagande skall särskilt ses i ljuset av den regel vi föreslår om näringsförbud i samband med upprepade konkurser, det s.k. flerkonkursfallet. Denna regel är tillämplig på såväl enskilda näringsidkare som företrädare för juridiska personer. Redan denna föreslagna regel motverkar konkursmissbruk och förenklar näringsförbudsinstitutet. Regeln är lätt att tillämpa och möjliggör ett snabbt ingripande mot skadlig näringsverksamhet. Härigenom når man de fördelar som en automatisk konkurskarantän har, utan att regeln slår blint. Som vi tidigare har redovisat bryts presumtionen för näringsförbud, om näringsidkaren inte har åsidosatt sina åligganden i näringsverksamheten. Detta är att föredra inte bara för rättssäkerheten utan även för samhället i stort och för framtida näringsverksamhet.

Konkurskarantän efter särskild prövning

En konkurskarantän som förutsätter en prövning i varje enskilt fall – likt det i dag gällande norska systemet – företer stora likheter med en talan om tillfälligt näringsförbud i konkursfallet. I praktiken torde verkan av en konkurskarantän efter särskild prövning och ett näringsförbud i konkursfallet vara i huvudsak densamma. Med hänsyn härtill, och med beaktande av att näringsförbudsinstitutet får en ökad effektivitet genom den föreslagna flerkonkursregeln, anser vi att behovet av att kunna ingripa mot skadlig näringsverksamhet i samband med konkurs kan tillgodoses inom ramen för näringsförbudsinstitutet.

Vi förordar sålunda varken automatisk konkurskarantän eller konkurskarantän efter särskild prövning för ställföreträdare för juridiska personer.

11 Andra grova åsidosättanden

11.1 Utredningens förslag

Näringsförbud skall kunna meddelas den som i egenskap av näringsidkare i andra fall än brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen grovt har åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Någon presumtion för näringsförbud gäller inte i dessa fall. Syftet är att grova åsidosättanden av bl.a. marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter ensamma skall kunna grunda ett näringsförbud.

11.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Grova åsidosättanden i näringsverksamhet av lagstadgade skyldigheter kan – trots att de inte är kriminaliserade – ha stora skadeverkningar såväl för det allmänna som för den enskilde. Verksamhet av detta slag bryter ner allmänhetens förtroende för näringsverksamhet och förvränger konkurrenssituationen för de seriösa näringsidkarna. Näringsförbudets syfte är – förutom allmänpreventionen – att hindra en näringsidkare från fortsatt skadlig eller otillbörlig näringsverksamhet. Det är väl förenligt med näringsförbudets syfte att beakta alla typer av åsidosättanden när man bedömer om någon på annat sätt har grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare. Avgörande för bedömningen av om åsidosättandet är grovt är främst om näringsidkarens förfarande skett systematiskt, om tvingande lagregler åsidosatts eller om förfarandet inneburit ett missbruk av näringsfriheten.

11.3 Nuvarande förutsättningar

Dagens lagtext är inte helt tydligt formulerad i vad mån även andra grova åsidosättanden än brott, betalningsunderlåtelse och grova åsidosättanden i konkurs skall beaktas när man bedömer om ett grovt

åsidosättande föreligger eller ej. Lagtextens lydelse – särskilt sedan den 1 juli 1996 när brotts-, betalningsunderlåtelse- och konkursfallen togs upp i tre olika paragrafer (1 §, 1 a § och 2 §) – ger snarast ett intryck av att andra oegentligheter än brott, betalningsunderlåtelse och grova åsidosättanden i konkurs inte kan beaktas. Av de ursprungliga motiven framgår dock klart att alla typer av åsidosättanden skall beaktas när man bedömer om någon har "grovt åsidosatt" vad som ålegat honom.

Av förarbetena (prop. 1985/86:126 s. 40) framgår att exemplifieringen av de grova åsidosättandena i form av brott, betalningsunderlåtelse eller konkurs inte är uttömmande. I förarbetena har nämligen angivits att när man bedömer om ett grovt åsidosättande ägt rum så kan hänsyn tas till *alla de slag av åligganden* som kan åvila den som driver näringsverksamhet. Lagstiftarens mening har varit att även grova åsidosättanden av annat slag än brott, betalningsunderlåtelse och konkurs skall kunna beaktas. Klart är dock att sådana andra typer av grova åsidosättanden i dag – sedan den 1 juli 1997 – inte ensamma kan grunda ett förbud.

Näringsförbudsutredningen konstaterade (SOU 1995:1 s. 65) att möjligheterna att åberopa varje typ av åsidosättande i näringsverksamhet har utnyttjats mycket sparsamt. Inte något av de fall som Näringsförbudsutredningen gick igenom grundade sig huvudsakligen på andra typer av grova åsidosättanden. Detta kan kanske i viss mån förklaras av brister i lagstiftningstekniken. En annan bidragande orsak kan vara att de myndigheter som har att bevaka denna typ av åsidosättanden i dag inte får föra talan inför domstol, utan måste gå vägen via åklagaren.

Som exempel på vilka grova åsidosättanden av annat slag som kan beaktas kan följande fall anges.

* Ett beteende som står i strid med marknadsrättsliga normer, som uppställts till skydd för bl.a. konkurrenter och konsumenter. Näringsidkaren kan exempelvis sälja odugliga produkter eller utföra undermåliga arbeten för att sedan ignorera reklamationer och rekommendationer från Allmänna reklamationsnämnden.

* Oegentligheter som påverkar den yttre miljön negativt (miljöfarlig verksamhet).

* Systematiska åsidosättanden av arbetsrättsliga förpliktelser, inklusive arbetsmiljön. Näringsidkaren kan exempelvis åsidosätta ingångna kollektivavtal eller använda sig av icke korrekt redovisad arbetskraft, s.k. svart arbetskraft.

* Klara åsidosättanden av civilrättsliga åtaganden, t.ex. underlåtenhet att betala skadestånd.

* Systematiska nonchaleranden av t.ex. förelägganden och förbud från myndigheter. Näringsidkaren har exempelvis systematiskt åsidosatt sin deklarationsskyldighet och underlåtit att deklarera.

Även om man inte kan konstatera att ett visst åsidosättande har skett systematiskt och upprepade gånger, utan att oegentligheterna fördelar sig sinsemellan på skiftande slag av åsidosättanden, kan åsidosättandena sammantagna nå upp till nivån för ett grovt åsidosättande.

11.4 Utredningens överväganden och förslag

11.4.1 Skall näringsförbud kunna åläggas enbart till följd av andra grova åsidosättanden?

Åsidosättanden av andra slag än brott och betalningsunderlåtelse samt åsidosättanden i samband med konkurser kan – trots att de inte är kriminaliserade – ha stora skadeverkningar på näringsidkarens omgivning, såväl för allmänheten som för den enskilde. Skador och olägenheter kan uppstå för borgenärer, anställda, konkurrenter, konsumenter, avtalsparter eller för samhället i stort. Det är inte säkert att man skall ingripa mot alla typer av missförhållanden – även om de är allvarliga – med en kriminalisering. Att då också kunna beakta sådana andra åsidosättanden stämmer väl överens med näringsförbudets syfte att förhindra näringsverksamhet som är skadlig. Syftet med näringsförbudsinstitutet är ju att förebygga framtida skadeverkningar.

Som exempel kan anges att en person gjort sig skyldig till omfattande och allvarliga – men inte brottsliga – åsidosättanden av exempelvis miljörättsliga regler. En annan person kan ha gjort sig skyldig till bokföringsbrott under en längre tid. Det skulle då kunna uppfattas som stötande om endast den senare – men inte den förre – skulle kunna åläggas ett näringsförbud.

Antag vidare att en näringsidkare säljer odugliga produkter till olika konsumenter. Han bryr sig inte om konsumenternas reklamationer och vilseleder dem om deras rättigheter. Trots att han i flera fall förlorar i Allmänna reklamationsnämnden och trots vitesförelägganden från Marknadsdomstolen fortsätter han med sin verksamhet. Förr eller senare brukar marknaden själv sätta stopp för näringsidkarens agerande. Man kan dock tänka sig fall där näringsidkaren byter verksamhetsort eller

byter firma. Han lyckas fortsätta att bedriva sin verksamhet under lång tid. Särskilda missförhållanden skall enligt uppgift förekomma i bilbranschen, bl.a. när det gäller försäljning av begagnade bilar (SOU 1984:59 s. 158 f). Vi menar att ett näringsförbud ligger nära till hands i dylika situationer.

11.4.2 Vilka lagar kan näringsidkaren ha handlat i strid med?

Nedan följer exempel på bestämmelser i lagar inom marknads- och konkurrensrätten, arbetsrätten, arbetsmiljörätten, miljörätten och på civilrättsliga skyldigheter som – utan att vara kriminaliserade – kan ha grovt åsidosatts av näringsidkaren. Om näringsidkarens handlande är kriminaliserat och utgör en upprepad brottslighet som inte är ringa eller ett brott med ett straffminimum på sex månaders fängelse, kan näringsförbudet i stället grunda sig direkt på brott.

Marknads- och konkurrensrättsliga regler samt civilrättsliga skyldigheter

Konsumentköplagen (1990:932)

Konsumentköplagen gäller köp eller byte av lösa saker som en näringsidkare säljer till en konsument (1 §). Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om fel på varan (16-21 §§), reklamation (23-24 §§) och påföljder vid fel på varan (avhjälpande och omleverans, 26-27 §§, rätt till prisavdrag eller ersättning för att avhjälpa felet eller häva köpet, 28 - 29 §§, samt om skadestånd, 30-34 §§).

Tvister mellan konsumenter och näringsidkare prövas av allmän domstol. Även Allmänna reklamationsnämnden har till uppgift att pröva konsumenttvister, men nämnden kan endast ge en rekommendation om hur tvisten bör lösas (1 § förordningen, 1988:1583, med instruktion för allmänna reklamationsnämnden).

Bestämmelser i köplagen (1990:931) – som enligt 4 § är subsidiär i förhållande till konsumentköplagen – är exempel på andra sådana marknadsrättsliga regler som kan ha grovt åsidosatts av näringsidkaren.

Konsumenttjänstlagen (1985:716)

Konsumenttjänstlagen gäller avtal om tjänster som en näringsidkare utför åt konsumenter, bl.a. då tjänsten avser arbete på lösa saker (1 §).

I lagen finns bestämmelser om bl.a. att näringsidkaren skall utföra tjänsten fackmässigt och tillhandahålla behövligt material (4 §). Vidare finns bestämmelser om vad som avses med fel hos tjänsten (9-15 §§). Om tjänsten är felaktig och reklamation skett inom skälig tid (17-18 §§) har konsumenten rätt att hålla inne betalningen (19 §), kräva att felet avhjälps (20 §), göra avdrag på priset eller häva köpet (21-23 §§). Konsumenten kan dessutom kräva skadestånd (31 §).

Konsumentkreditlagen (1992:830)

Konsumentkreditlagen gäller kredit som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare (1 §). Näringsidkaren har en allmän skyldighet att i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg (5 §).

Konsumentverket utövar tillsyn över att lagen följs (35 §). Verket har möjlighet att förelägga en näringsidkare vid vite att tillhandahålla de handlingar eller lämna de upplysningar som behövs för tillsynen (36 §).

Marknadsföringslagen (1995:450)

En ny marknadsföringslag trädde i kraft den 1 januari 1996. Den ersatte den tidigare gällande 1975 års marknadsföringslag (1975:1418). Den nya lagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (1 §). Som allmänna krav på marknadsföringen gäller att den skall stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (4 §).

Marknadsföringslagen innehåller även förbud mot fortsatt marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed (14 §). En näringsidkare kan vidare åläggas att i sin marknadsföring lämna information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt (15 §). Dessutom kan en näringsidkare som marknadsför produkter som är uppenbart otjänliga förbjudas att fortsätta med detta (17 §). Ett förbud enligt 14 § eller 17 § och ett åläggande enligt 15 § skall förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

I den nya marknadsföringslagen har de tidigare straffbestämmelserna (6-9 §§ i 1975 års marknadsföringslag) ersatts av en sanktionsavgift, s.k. marknadsstörningsavgift. Således får en näringsidkare åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift), om näringsidkaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa bestämmelser i

marknadsföringslagen (22 §). Avgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst fem miljoner kr. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Det har ansetts att ett avgiftssystem jämfört med en kriminalisering kan ha vissa fördelar.

En överträdelse av ett vitessanktionerat förbud eller åläggande bör – om det skett systematiskt – kunna ligga till grund för en talan om näringsförbud. På samma sätt bör sådana oegentligheter som föranlett en marknadsstörningsavgift i vissa fall kunna grunda ett näringsförbud.

Konkurrenslagen (1993:20)

Konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 §). Lagen innehåller bestämmelser om förbud mot sådana avtal mellan företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden (6 §). Konkurrensverket får i det särskilda fallet besluta om undantag från förbudet (8-11 §§). Lagen förbjuder även missbruk av en dominerande ställning på den svenska marknaden (19 §) och om förbud mot vissa företagsförvärv (34-44 §§).

Konkurrensverket får vid vite ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 6 § eller 19 § (23 och 57 §§). Om ett företag uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder förbuden i 6 § eller 19 §, blir företaget skadeståndsskyldigt (33 §).

Skadeståndslagen (1972:207)

Av skadeståndslagen följer att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan (2 kap. 1 §). Även ren förmögenhetsskada är i vissa fall ersättningsgill (2 kap. 4 §). En arbetsgivare och även det allmänna kan bli skadeståndsskyldiga (3 kap. 1 §).

En systematisk underlåtenhet att betala skadestånd kan i vissa grova fall anses som ett sådant grovt åsidosättande av en civilrättslig skyldighet som bör kunna föranleda näringsförbud.

Arbetsrättsliga-, arbetsmiljö- och miljörättsliga regler

Arbetsrättsliga regler

En arbetsgivare kan på olika sätt kränka sina arbetstagares rättigheter och deras rätt till sociala förmåner. Som exempel kan anges följande.

* Åsidosättanden av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), såsom kollektivavtalsbrott, dvs. underlåtenhet av arbetsgivaren att följa bestämmelserna i ett kollektivavtal,

* åsidosättanden av reglerna om anställningsskydd – lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) – eller det enskilda anställningsavtalet,

* åsidosättanden av arbetstagares rätt till semester – semesterlagen (1977:480) – eller

* åsidosättanden av lagen (1981:691) om socialavgifter. En näringsidkare kan exempelvis underlåta att redovisa en arbetstagares arbete enligt bestämmelserna om sociala avgifter.

En näringsidkare som exempelvis grovt åsidosätter ingångna kollektivavtal eller använder sig av svart arbetskraft kan – om det skett systematiskt – vara i riskzonen för ett näringsförbud.

Det skall observeras att många av dessa förfaranden inte är brottsliga. Många gånger kan de emellertid snedvrida konkurrensen på marknaden.

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljölagen har till ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). I lagen finns regler om bl.a. arbetsmiljöns beskaffenhet, arbetsförhållandena m.m. (2 kap. 1 §).

Tillsynen över efterlevnaden av lagen utövas av Arbetarskyddsstyrelsen och, under dess överinseende och ledning, av Yrkesinspektionen (7 kap. 1 §). Såväl Arbetarskyddsstyrelsen som Yrkesinspektionen får meddela de föreläggande eller förbud – även vid vite – som behövs för att lagen skall efterlevas (7 kap. 7-9 §§).

Om någon uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud som har meddelats med stöd av 7 kap. 7-9 §§, döms han till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite (8 kap. 1 §).

En överträdelse av ett icke vitesbelagt föreläggande eller förbud är således en brottslig handling, medan en överträdelse av ett vitessanktionerat föreläggande eller förbud inte är det. Oavsett om överträdelsen är straff- eller vitessanktionerad bör den enligt utredningens mening kunna beaktas när man bedömer frågan om näringsförbud. I de fall där överträdelsen är straffbelagd (med fängelse eller böter) och näringsid-

karen har dömts för upprepade överträdelser kommer dock grunden för näringsförbudet att bli brott och inte "annat grovt åsidosättande".

Miljöskyddslagen (1969:387)

Miljöskyddslagen är tillämplig på viss miljöfarlig verksamhet, såsom utsläpp av avloppsvatten eller annan användning av mark m.m. som kan medföra förorening av marken eller användning av mark m.m. på sätt som kan medföra störning för omgivningen (1 §). Koncessionsnämnden för miljöskydd kan på ansökan av den som utövar miljöfarlig verksamhet lämna tillstånd till verksamheten (9 §).

Tillsynen över miljöfarlig verksamhet utövas ytterst av Naturvårdsverket (38 §). Tillsynsmyndigheten får meddela de föreläggande och förbud – även vid äventyr av vite – som behövs för att lagen skall efterlevas (40 §). Om tillstånd inte har meddelats, kan Koncessionsnämnden på hemställan av Naturvårdsverket besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet (41 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. ett förbud enligt 41 § miljöskyddslagen döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst två år. Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms dock inte till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

I detta sammanhang kan nämnas Strömstads tingsrätts dom den 30 mars 1994, DB 69, där åklagaren yrkade näringsförbud i anledning av brott mot miljöskyddslagen. Påföljden bestämdes till villkorlig dom jämte 120 dagsböter. Tingsrätten fann i sina domskäl – utan närmare motivering – att det inte förelåg tillräckliga skäl att meddela näringsförbud.

Det bör här anmärkas att Miljöbalksutredningen (SOU 1996:103) har föreslagit att miljöskyddslagen skall arbetas in i en miljöbalk.

Vi menar att även vid grova åsidosättanden av miljöskyddsregler talar skäl för att inte bara den som dömts för brott enligt miljöskyddslagen, utan även den som blivit vitesförelagd enligt samma lag men systematiskt underlåtit att följa föreläggande, bör kunna komma i fråga för ett näringsförbud.

Naturvårdslagen (1964:822)

Naturvårdslagen har till syfte att skydda och vårda vår natur. Om skada på naturen inte kan undvikas, skall de åtgärder vidtas som behövs för att begränsa eller motverka skadan (1 §).

Naturvårdsverket har överinseende över naturvården i riket (2 §). I lagen finns bestämmelser om nationalparker (4 och 5 §§) och naturreser-

vat (7-12 §§). Det finns vidare särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter (14 §), till skydd för friluftslivet (15-17 §§), till skydd för naturmiljön (18-22 §§), till skydd mot nedskräpning (23 och 24 §§) och om vilthägn (24 a §).

Lagens ansvarsbestämmelser finns intagna i 37 §. Där anges att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. förbud eller föreskrifter enligt vissa i lagen angivna paragrafer kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Även här stadgas att om ett vitesföreläggande har överträtts, får inte dömas till straff för gärning som omfattas av föreläggandet.

Miljöbalksutredningen har föreslagit att även naturvårdslagen skall arbetas in i en miljöbalk.

11.4.3 Regel om näringsförbud vid andra grova åsidosättanden

De oegentligheter som vi ovan har redogjort för är många gånger sådana att de inte är brottsliga. Uppräkningen av lagar gör inte anspråk på att vara uttömmande. Oegentligheterna kan vara av skiftande slag, men bör rimligen alltid ligga inom de rättsområden som angivits i lagtexten.

Vi anser att det i vissa grova fall där systematiska åsidosättanden av vitesföreläggande och sanktionsavgifter har förekommit – men där förfarandet inte varit brottsligt – kan finnas ett behov av att kunna hindra en näringsidkare i hans fortsatta skadliga verksamhet genom ett näringsförbud. Enligt vår mening skall det sålunda vara möjligt att meddela näringsförbud enbart på den grunden att en näringsidkare i andra fall än brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen grovt har åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare.

Syftet är att åsidosättanden av bl.a. marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter ensamma skall kunna grunda näringsförbud. Syftet är också att en näringsidkare som aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs skall kunna drabbas av näringsförbud, om han grovt åsidosatt sina skyldigheter som näringsidkare (se kapitlet 10, avsnitt 6.3, om "Konkursfallet och konkurskarantänen").

Det skall här betonas att samtliga åsidosättanden som näringsidkaren har gjort sig skyldig till – även om dessa förekommit i olika näringsverksamheter som han eller hon driver – får beaktas vid bedömningen av om näringsidkaren skall anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter.

Avgörande för bedömningen av om åsidosättandet är att bedöma som grovt är om näringsidkarens förfarande skett systematiskt, om tvingande

lagregler åsidosatts eller om förfarandet inneburit ett missbruk av näringsfrihet. Vi anser det inte vara nödvändigt att dessa kriterier tas upp i lagen. Även andra faktorer kan föranleda att ett åsidosättande bedöms som grovt.

Enligt vårt förslag skall någon presumtion för näringsförbud inte gälla i fall av andra grova åsidosättanden. Det är därför inte erforderligt att införa ett rekvisit om att näringsförbud inte skall meddelas, om särskilda skäl talar mot det. Omständigheter som kan utgöra särskilda skäl mot näringsförbud i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen kan dock utgöra skäl som talar mot att åsidosättandet i detta fall är att bedöma som grovt. Något krav på att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt ställs inte heller upp. Detta har även behandlats i kapitlet 7 om "Rekvisitet påkallat från allmän synpunkt m.m.".

Genom att utöka möjligheten att ansöka om näringsförbud till att omfatta även de berörda fackmyndigheterna – såsom vi föreslår i kapitlet 14 om "Talerätt m.m." – är det utredningens förhoppning att frågor om näringsförbud i dessa fall oftare än i dag kommer under domstols prövning.

12 Tillfälligt näringsförbud

12.1 Utredningens förslag

De nuvarande reglerna om tillfälligt näringsförbud bör behållas. En fråga om tillfälligt förbud bör dock kunna tas upp på yrkande – inte bara av åklagaren – utan även av kronofogdemyndigheten.

12.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Reglerna om tillfälligt näringsförbud möjliggör ett snabbt ingripande mot grov brottslighet och andra grova åsidosättanden i näringsverksamhet som orsakar stora skador. Denna möjlighet bör därför inte avskaffas. Med hänsyn till de höga rättssäkerhetskrav som måste ställas för att meddela en så ingripande åtgärd som ett näringsförbud, bör beviskravet inte sänkas. Kravet att det skall vara "uppenbart" att det finns grund för ett näringsförbud bör sålunda behållas. Med beaktande av vårt förslag om att rätten att ansöka om näringsförbud skall tillkomma även annan än åklagaren, bör en fråga om tillfälligt förbud kunna tas upp även på yrkande av kronofogdemyndigheten.

12.3 Inledning

Näringsförbudslagen innehåller regler som gör det möjligt att interimistiskt förordna om näringsförbud. Ett sådant interimistiskt beslut benämns i näringsförbudslagen som tillfälligt näringsförbud.

För att åstadkomma en effektivare tillämpning av näringsförbudslagen har utredningen ansett sig ha fog för att behandla även tillfälligt näringsförbud, trots avsaknaden av uttryckliga direktiv på detta område. Genom våra förslag i övrigt inställer sig nämligen flera frågor som är att hänföra till möjligheten att meddela ett tillfälligt förbud. Fråga är dels om det över huvud taget skall vara möjligt att meddela tillfälligt

näringsförbud, dels om beviskravet för att meddela tillfälligt förbud skall mildras och dels om även annan än åklagaren skall ges möjlighet att framställa yrkande om tillfälligt förbud. Dessa frågor kommer att behandlas särskilt i våra överväganden, se avsnitt 12.7.

12.4 Gällande ordning

Om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts (10 § första stycket näringsförbudslagen). Ett tillfälligt näringsförbud kan meddelas såväl innan en talan om slutligt näringsförbud har väckts som därefter. I det sagda ligger att ett tillfälligt förbud kan meddelas även i samband med dom på slutligt beslut om näringsförbud. Ett sådant beslut innebär detsamma som ett förordnande om att ett näringsförbud skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft.

En fråga om tillfälligt näringsförbud tas upp på yrkande av åklagaren (10 § andra stycket). Bifalls en talan om näringsförbud, får rätten i domen självmant förordna om tillfälligt förbud (10 § fjärde stycket). Om inte annat har förordnats gäller ett beslut om tillfälligt förbud omedelbart (11 § första stycket). Högre rätt får vid överklagande omedelbart förordna att förbudet tills vidare inte skall gälla (12 § andra stycket).

Om ett tillfälligt förbud meddelas innan talan om näringsförbud har väckts, skall rätten sätta ut en tid inom vilken sådan talan skall väckas. Någon särskild tidsfrist har inte ställts upp. Tiden får dock inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. På begäran av åklagaren kan rätten medge förlängning, om den utsatta tiden inte är tillräcklig (13 § näringsförbudslagen).

Ett viktigt skäl för att tillfälligt förbud skall kunna åläggas är att man snabbt skall kunna avbryta en verksamhet som orsakar stora skador. Ett annat skäl är att det kan framstå som stötande om en person får fortsätta att driva näringsverksamhet, trots att det är allmänt känt att han eller hon gjort sig skyldig till omfattande oegentligheter.

Utgångspunkten för meddelande av tillfälligt näringsförbud är att sådant beslut bör åläggas så snabbt som möjligt i de fall det framstår som klart att ett slutligt förbud kommer att följa. Snabbheten är av stor betydelse för effektiviteten hos näringsförbudet. Det torde i en del fall tidigt stå klart att näringsförbud kan meddelas, t.ex. vid kriminella förfaranden där straffprocesuella tvångsmedel tillgripits. En annan utgångspunkt är dock att tillfälligt förbud inte får meddelas i de fall frågan om slutligt förbud bedöms tveksam. Förutsättningarna för

tillfälligt näringsförbud har därför getts en restriktiv utformning. Det råder uppenbarligen en konflikt mellan effektivitetskravet och kravet på rättssäkerhet för näringsidkaren.

Rättssäkerhetskraven har fått en central plats vid utformningen av reglerna om tillfälligt näringsförbud. Tillfälligt förbud får meddelas endast i de fall det framstår som uppenbart att grund för näringsförbud föreligger. Det måste sålunda framstå som helt klart att slutligt näringsförbud kan meddelas. Om det råder någon tvekan, skall tillfälligt näringsförbud inte komma i fråga.

Bestämmelsen om tillfälligt näringsförbud har getts en fakultativ utformning. Rätten får meddela tillfälligt förbud, om angivna förutsättningar är för handen. Av förarbetena följer dock att det snarare bör vara regel än undantag att ett tillfälligt förbud åläggs, om det framstår som alldeles klart att slutligt förbud skall följa (SOU 1984:59 s. 341 och prop. 1985/86:126 s. 170).

Stor försiktighet måste iakttas när det gäller att meddela tillfälligt förbud som har sin grund i brottslighet från näringsidkarens sida, om frågan om ansvar ännu inte har prövats av domstol. Något hinder att meddela ett sådant förbud finns dock inte, om t.ex. näringsidkaren har erkänt under förundersökningen. Restriktiviteten tillgodoses emellertid genom att tillfälligt förbud får meddelas endast då det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger. Bevisningen av den brottslighet som ligger till grund för ett tillfälligt förbud måste vara helt klar (jfr NJA 1988 s. 171). Av den utredning som Näringsförbudsutredningen (SOU 1995:1) gjorde framgår att domstolarna har varit mycket återhållsamma med att bifalla yrkanden om tillfälligt näringsförbud, och att de ställer mycket höga krav på bevisningen för de omständigheter som skall läggas till grund för ett tillfälligt förbud. Detta torde överensstämma med gällande rätt.

12.5 Tidigare överväganden om upphävande av reglerna om tillfälligt näringsförbud

Näringsförbudsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1995:1 s. 166) att den nuvarande regeln om tillfälligt näringsförbud skulle upphävas. Möjligheten att förordna att ett meddelat näringsförbud skall gälla utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft, skulle dock finnas kvar. Utredningen ansåg att syftet med näringsförbud – att möjliggöra en snabb reaktion och ett avbrytande av skadebringande

verksamhet – inte är förenliga med de rättssäkerhetskrav som måste ställas på en så ingripande och svårreparerad åtgärd som ett tillfälligt förbud.

Regeringen ansåg emellertid att de nuvarande reglerna om tillfälligt näringsförbud skulle behållas. I propositionen Ändrade regler för näringsförbud (1995/96:98 s. 29) anförde regeringen som skäl för sin bedömning att det framstår som ologiskt att avhända sig den möjlighet som finns att snabbt ingripa mot grov brottslighet och andra grova åsidosättanden i näringsverksamhet. Om man tar bort möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud, blir det enligt regeringen möjligt för personer som står under utredning eller domstolsprövning för omfattande brottslighet att under lång tid fortsätta att driva näring, trots att det finns förutsättningar för förbud. Enligt regeringens uppfattning ter sig ett sådant förhållande närmast stötande, inte minst med tanke på att näringsförbud avses vara en skyddsåtgärd. Vidare anförde regeringen i propositionen att en av de främsta anledningarna till näringsförbudsutredningens förslag tycks vara att det förekommer så få beslut om tillfälligt förbud. Regeringen ansåg dock att det är naturligt att det förhåller sig på det viset, eftersom näringsförbud är en ingripande åtgärd för vilken ett högt beviskrav måste ställas.

12.6 Rekvisitet ”uppenbart”

Intresset av att snabbt kunna ingripa mot personer som driver skadlig näringsverksamhet måste vägas mot kravet på rättssäkerhet för näringsidkaren. Det är visserligen angeläget att snabbt få stopp på en verksamhet som orsakar stora skador. Detta motiverar dock inte att en näringsidkare tvingas upphöra med sin näringsverksamhet, och därmed eventuellt drabbas av ekonomiska förluster, i sådana fall där det bedöms som möjligt att ett slutligt näringsförbud inte kan bifallas. Mot denna bakgrund har man i näringsförbudslagen ställt upp krav på att det måste vara uppenbart att grund för näringsförbud föreligger för att ett tillfälligt förbud skall kunna meddelas.

Vissa remissinstanser till näringsförbudsutredningen ansåg att man eventuellt skulle kunna mildra rekvisitet för när ett tillfälligt förbud skall kunna meddelas. Dessa remissinstanser ifrågasatte om det inte kunde vara tillräckligt att sannolika skäl föreligger för att tillfälligt förbud skall kunna meddelas.

Regeringen ansåg dock att en grundläggande förutsättning måste vara att, innan frågan om slutligt näringsförbud avgjorts av domstolen, ett

tillfälligt förbud bara skall få meddelas om det är uppenbart att grund för näringsförbud föreligger. Om det råder någon tvekan, skall tillfälligt förbud enligt regeringen inte meddelas (prop. 1995/96:98 s. 29). Regeringen var sålunda av den uppfattningen att rekvisitet "uppenbart" skulle behållas.

12.7 Utredningens överväganden och förslag

Möjligheten att meddela tillfälligt näringsförbud utgör ett viktigt inslag i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Det skulle vara stötande om en person som är föremål för utredning eller domstolsprövning rörande omfattande brottslighet under lång tid skulle vara oförhindrad att fortsätta driva näring, trots att förutsättning finns för näringsförbud. Möjligheten att snabbt kunna ingripa mot skadlig näringsverksamhet har stor betydelse för effektiviteten hos näringsförbudet. Självfallet måste höga rättssäkerhetskrav ställas på en så ingripande åtgärd som ett tillfälligt förbud. Intresset av att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot en person som driver skadlig näringsverksamhet måste vägas mot kravet på rättssäkerhet för näringsidkaren och på att tredje man inte kommer till skada.

Frågan är dock om inte reglerna om tillfälligt näringsförbud i anledning av upprepade konkurser förlorar sin aktualitet genom den presumtionsregel vi har föreslagit i det s.k. flerkonkursfallet. Man kan därför ställa sig frågan om det över huvud taget skall vara möjligt att meddela tillfälligt näringsförbud i en sådan situation.

Vi har i kapitlet 10 om "Konkursfallet och konkurskarantänen" föreslagit att näringsförbud i anledning av konkurs skall presumeras, om näringsidkaren två eller flera gånger tidigare har förekommit i samband med konkurs inom en tidsperiod av tio år, det s.k. flerkonkursfallet. På av oss i avsnitt 10.6.2 närmare anförda skäl innebär en sådan regel att man snabbt kan ingripa mot en skadlig näringsverksamhet genom ett slutligt näringsförbud. På grund härav förlorar ett tillfälligt näringsförbud i anledning av upprepade konkurser i viss mån sin betydelse. Till detta kommer också att flera näringsförbud som i dag grundar sig på brott troligtvis genom våra förslag i stället kommer att grunda sig på flerkonkursregeln. Utredningar om ekonomiska brott är ju ofta tidsödande. I de fall näringsidkaren inte bara är misstänkt för brottslighet, utan även har förekommit i samband med upprepade konkurser, kommer

troligtvis flerkonkursregeln i stället att åberopas som grund för ett näringsförbud.

Intresset att kunna meddela tillfälligt förbud gör sig dock gällande även i flerkonkursfallet. Den föreslagna flerkonkursregeln innebär visserligen en effektivisering av förfarandet, men man måste ändå räkna med att en viss tidsrymd krävs för att inleda en talan eller ansökan om näringsförbud och att handlägga målet vid domstolen. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningen också i flerkonkursfallet ett viss behov av att kunna meddela tillfälligt näringsförbud innan ett slutligt ställningstagande sker. Vidare skall den preventiva verkan som ett hot om ett tillfälligt förbud har inte underskattas. Utredningen är följaktligen av den uppfattningen att möjligheten till meddelande av tillfälligt näringsförbud bör behållas även i flerkonkursfallet.

Vad härefter gäller frågan om det finns utrymme för att mildra rekvisitet för när ett tillfälligt näringsförbud skall kunna meddelas, är detta av betydelse för att ytterligare effektivisera näringsförbudsinstitutet. Ett sänkt beviskrav får emellertid inte innebära att rättssäkerheten åsidosätts.

Det ligger här nära till hands att titta på reglerna för häktning. Näringsförbud utgör visserligen inte något tvångsmedel, men det är likväl en mycket ingripande åtgärd. Ett felaktigt meddelat näringsförbud kan åsamka näringsidkaren och tredje man stora ekonomiska skador som inte går att reparera.

För att en person skall kunna häktas är det tillräckligt att denne är på sannolika skäl misstänkt för brott av viss beskaffenhet. Utredningen ifrågasätter därför om det är nödvändigt att behålla ett så strängt beviskrav som uppenbart för att tillfälligt näringsförbud skall kunna meddelas och då särskilt i brottsfallet. Frågan är om det inte kan anses tillräckligt att det föreligger sannolika skäl för näringsförbud.

Ett slutlig näringsförbud i anledning av brott förutsätter att en domstol har fällt näringsidkaren till ansvar för brottet. Innebär rekvisitet ”uppenbart” att endast ådömd brottslighet kan läggas till grund för ett tillfälligt förbud? Av förarbetena till näringsförbudslagen framgår emellertid att det är möjligt att meddela tillfälligt näringsförbud i brottsfallet, även om frågan om ansvar ännu inte har prövats av domstol (prop. 1985/86 s. 110). Enligt vad som ovan anförts måste dock stor försiktighet iakttas när det gäller att meddela ett tillfälligt förbud som har sin grund i brottslighet från näringsidkarens sida, om ansvarsfrågan ännu inte har prövats. Något hinder att meddela ett sådant förbud bör dock inte möta, t.ex. om näringsidkaren har erkänt viss brottslighet under förundersökningen. I propositionen 1995/96:98 anförde regeringen som ovan har nämnts att det torde i en del fall tidigt framstå som upp-

enbart att näringsförbud bör kunna meddelas, t.ex. vid kriminella förfaranden där straffprocessuella tvångsmedel tillgrips (s. 29, jfr även prop. 1985/85:126 s. 110).

Det sagda kan enligt vår mening inte uppfattas på annat sätt än att rekvisitet "uppenbart" i och för sig inte utesluter ett förordnande om tillfälligt näringsförbud, även om den berörde är häktad på grund av att han är på sannolika skäl misstänkt för brott. Denne kan exempelvis ha erkänt vissa brottsliga gärningar. Det skall dock understrykas att uppenbarhetsrekvisitet innebär att bevisningen av brottsligheten måste vara helt klar för att tillfälligt förbud skall kunna meddelas. Detta hänger samman med att ett tillfälligt förbud kan ge mycket besvärande effekter för den som drabbas av sådant förbud. Dessa effekter kan många gånger inte repareras, om det vid den slutliga prövningen skulle anses att näringsförbud inte bör meddelas. Mot denna bakgrund och eftersom ett tillfälligt näringsförbud är en mycket ingripande åtgärd för vilket ett högt beviskrav måste ställas anser vi att rekvisitet "uppenbart" bör behållas för att meddela tillfälligt näringsförbud i brottsfallet.

Enligt vår uppfattning finns det inte heller skäl att sänka kraven för ett tillfälligt förbud i betalningsunderlåtelse-, konkurs- och andra grova åsidosättandefallen. Den utformning som dessa regler har enligt vårt förslag möjliggör nämligen ett snabbare ingripande mot den skadliga näringsverksamheten genom ett slutligt näringsförbud. Behovet av att kunna meddela tillfälligt näringsförbud innan ett slutligt ställningstagande gör sig därför inte lika starkt gällande som tidigare. Med hänsyn härtill och med beaktande av att kraven på effektivitet inte kan väga tyngre än rättssäkerhetskraven bör sålunda det i dag gällande rekvisitet "uppenbart" behållas oförändrat över lag.

Slutligen vad gäller frågan om vem som skall ha rätt att framställa yrkande om tillfälligt förbud, anser vi att inte bara åklagaren utan även kronofogdemyndigheten bör ha en sådan rätt. Detta ligger i linje med vårt förslag att utvidga rätten att ansöka om näringsförbud. Detta behandlas även i kapitlet 14 om "Talerätt m.m.".

13 Bevisbörda och beviskrav i mål och ärenden om näringsförbud

13.1 Inledning

Våra förslag skapar behov av att klargöra hur vi ser på vissa bevisfrågor. Enligt våra förslag bör reglerna om förutsättningarna för näringsförbud utformas på så sätt att det ankommer på åklagaren eller annan myndighet som har rätt att ansöka om näringsförbud att styrka att rekvisiten om brott, betalningsunderlåtelse och konkurs är uppfyllda. Om det lyckas, skapas en presumtion för ett näringsförbud. Särskilda skäl kan bryta presumtionen. Näringsidkarens invändning om att särskilda skäl finns måste ha viss substans för att presumtionen för näringsförbud skall brytas. Det åvilar näringsidkaren att göra sannolikt att det finns sådana särskilda skäl. Om näringsidkaren lyckas med det, måste åklagaren eller kronofogdemyndigheten förebringa motbevisning. I fall av andra grova åsidosättanden ankommer det på den myndighet som för talan eller ansöker om näringsförbud att styrka samtliga de omständigheter som åberopas till stöd för att näringsidkaren skall anses ha grovt åsidosatt sina skyldigheter.

13.2 Bevisbördan

Den myndighet som påstår att det finns skäl att meddela en näringsidkare ett näringsförbud har såväl åberops- som bevisbördan för att så är fallet. Det ankommer på den myndighet som för talan eller ansöker om näringsförbud att dels ange vilka omständigheter (rättsliga grunder) den stöder sin talan på och dels – i den mån näringsförbudet bestrids och omständigheterna är tvistiga – åberopa den bevisning som behövs i det enskilda fallet.

Vid en talan om näringsförbud i anledning av brott vilar åberops- och bevisbördan på åklagaren. Enligt vårt förslag kommer det i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen oftare att vara kronofogdemyndigheten som ansöker om näringsförbud. I dessa fall har kronofogde-

myndigheten samma bevis- och åberopsbörda. I de övriga fallen blir det den berörda fackmyndigheten.

I många fall torde förekomsten av t.ex. en brottmålsdom, ett beslut från en skattemyndighet eller ett konkursbeslut som sådant inte kunna ifrågasättas av näringsidkaren. Däremot torde han eller hon många gånger ha synpunkter på själva utgången i sak. De omständigheter som myndigheten har åberopat till stöd för sitt yrkande om näringsförbud är kanske stridiga. Brotten har förnekats eller grova åsidosättanden satts i fråga. Näringsidkaren har kanske överklagat domen eller beslutet till nästa instans. Det förhållandet att domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft saknar dock betydelse vid prövningen av näringsförbudsfrågan. Med tanke på näringsförbudets ingripande karaktär kan detta te sig märkligt. En ordning som kräver att domen eller beslutet har vunnit laga kraft skulle emellertid i hög grad begränsa näringsförbudets åsyftade verkan. Den som systematiskt utnyttjar trögheten i exempelvis skatte- och avgiftsprocesserna för att ta sig obehöriga krediter skulle då kunna vinna ytterligare tid genom obefogade överklaganden. Om det sedermera visar sig att grunden för näringsförbudet faller bort därför att det i högre instans slås fast att vederbörande inte är skyldig att betala den aktuella skulden, bör ett lagakraftvunnet näringsförbud kunna upphävas på ansökan av näringsidkaren (se 16-17 §§ näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse).

Presumtionen för näringsförbud i brotts-, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen bryts enligt vårt förslag, om särskilda skäl talar mot näringsförbud. Det är inte tänkt att domstolarna i varje enskilt fall skall pröva om särskilda skäl talar mot ett näringsförbud. Den ankommer på den mot vilken en talan eller ansökan om näringsförbud riktas att göra gällande att särskilda skäl talar mot ett förbud. Åberopsbördan för detta vilar sålunda på näringsidkaren.

13.3 Beviskrav

Vilka beviskrav skall då domstolen ställa upp för att grund för näringsförbud skall anses föreligga? I fråga om tillfälliga näringsförbud (10 §) har det uttryckligen i lagtexten angivits att "är det *uppenbart* att grund för näringsförbud föreligger, får rätten meddela förbud för tiden till dess frågan om näringsförbud slutligt har avgjorts". Med detta beviskrav har man gjort klart för domstolarna att bevisläget måste vara helt klart och att tillfälliga näringsförbud skall meddelas restriktivt. Det höga beviskravet motiveras av att även ett tillfälligt näringsförbud är en ingripande åtgärd, som kan medföra stora förluster för den enskilde.

Tillfälligt näringsförbud behandlas särskilt i kapitel 12.
Vad gäller slutliga näringsförbud har något motsvarande uttryckligt beviskrav inte uppställts i lagen. Frågan har inte heller behandlats närmare i tidigare förarbeten.

Näringsförbud i anledning av brott kräver att näringsidkaren i en brottmålsdom har fällts till ansvar för brott. Det beviskrav som uppställts inom ramen för brottmålsprocessen är att det skall vara *styrkt* – dvs. ställt utom rimligt tvivel – att näringsidkaren gjort sig skyldig till brottet. Beträffande näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse finns som regel ett beslut från en skattemyndighet eller en dom från länsrätt eller högre instans, där det slagits fast att vederbörande är betalningsskyldig. I fråga om konkurs torde det finnas ett av tingsrätt meddelat konkursbeslut. Även andra grova åsidosättanden av exempelvis marknads- och konkurrensrättsliga regler m.m. kan ha åberopats av en fackmyndighet. Vi menar att rättssäkerhetsskäl, liksom näringsförbudets ingripande karaktär, gör att höga krav på bevisningens styrka måste uppställas. Vid tillfälliga förbud har lagstiftaren alltså – som tidigare nämnts – krävt "uppenbart". Att i fråga om slutliga näringsförbud mildra kravet kan inte komma i fråga.

Vi anser därför att det även i betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen måste krävas att de omständigheter som åberopas till stöd för en presumtion skall vara *styrkta – dvs. ställda utom rimligt tvivel.* Detta torde dock inte innebära några svårigheter för den myndighet som har att styrka dessa omständigheter, eftersom de kriterier som ställts upp för att betalningsunderlåtelse- och flerkonkursrekvisiten skall anses uppfyllda normalt är lätta att påvisa. Även i fall av andra grova åsidosättanden anser vi att de omständigheter som åberopas till stöd för att näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt sina skyldigheter skall vara styrkta.

Vad gäller beviskravet i fråga om de "särskilda skäl" som skall kunna bryta presumtionen för näringsförbud kan inte lika höga krav uppställas. Näringsidkarens invändning om "särskilda skäl" måste dock ha viss substans för att kunna bryta presumtionen. Det måste från dennes sida i vart fall *göras sannolikt* att sådana skäl föreligger. Det står då åklagaren eller annan myndighet som har ansökt om näringsförbud fritt att förebringa motbevisning.

Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl har angetts i avsnitt 7.6.

14 Talerätt m.m.

14.1 Utredningens förslag

Kronofogdemyndigheten skall ha rätt att ansöka om näringsförbud i betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen samt i fall av andra grova åsidosättanden. Konsumentverket, Konkurrensverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen eller de ytterligare myndigheter som regeringen bestämmer får i fall av andra grova åsidosättanden ansöka om näringsförbud. Samma myndigheter får också ombesörja utredningar om näringsförbud utan samband med brott.

14.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Näringsförbudsfrågor utan samband med brott är av främmande karaktär för såväl polis som åklagare. Polis- och åklagarmyndigheterna är arbetstyngda. Utredningarna om näringsförbud utan samband med brott tar i dag ofta lång tid. Inte sällan utmynnar beslutet i att åklagaren skriver av frågan om näringsförbud. Ända sedan näringsförbudslagens tillkomst har behovet av ett nära samarbete mellan olika myndigheter i frågor om näringsförbud utan samband med brott starkt betonats. Kronofogdemyndigheterna och fackmyndigheterna har stor sakkunskap inom sina områden. Dessa myndigheter har ett annat intresse än exempelvis polis och åklagare av att en ansökan om näringsförbud sker på annan grund än brott. Antagligen kommer merparten av näringsförbuden även framdeles att meddelas i anledning av brott. Vårt förslag syftar emellertid till en mera frekvent tillämpning av näringsförbudslagen vid andra grunder än brott. En utvidgad utredningsrätt och rätt att inleda ärenden om näringsförbud som inte har samband med brott även för andra myndigheter bör kunna vara ett sätt att göra näringsförbudsinstitutet mer effektivt än det har varit hittills.

14.3 Åklagarnas exklusiva talerätt

Av 8 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse framgår att talan om näringsförbud förs i tingsrätt av allmän åklagare. Åklagarna har i dag en exklusiv talerätt i frågor om näringsförbud. Detta gäller också i frågor om tillfälliga näringsförbud (10 § andra stycket näringsförbudslagen). Vi har dock i kapitel 11 föreslagit att även bl.a. kronofogdemyndigheten skall få framställa yrkanden om tillfälligt förbud.

Själva utredningen handhas i dag av åklagaren tillsammans med polisen enligt reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning i brottmål. Handläggningen i domstol är densamma som i ordinära brottmål, oberoende av om frågan om näringsförbud prövas i samband med ansvarstalan om brott eller i en särskild rättegång. Detta innebär att tingsrätten är domför med en juristdomare och tre nämndemän.

I 7 kap. 16 § andra stycket konkurslagen stadgas att konkursförvaltaren har en skyldighet att omedelbart underrätta åklagaren när det kan misstänkas att gäldenären, eller företrädare för denne, förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga. Om inte förvaltaren gjort en sådan anmälan, skall tillsynsmyndigheten i konkurs snarast göra en anmälan, om det finns anledning till det.

Även kronofogdemyndigheterna har i näringsförbudslagen ålagts en anmälningsskyldighet till åklagaren. Det gäller de fall där det kan finnas skäl att meddela näringsförbud på grund av betalningsunderlåtelse av skatter m.m. (9 § näringsförbudslagen). I förarbetena (prop. 1985/86:126 s. 105 f och SOU 1984:59 s. 323 f) har betonats vikten av ett nära samarbete mellan olika myndigheter, särskilt mellan åklagarna och kronofogdemyndigheterna i fall där näringsförbudet grundar sig på betalningsunderlåtelse eller konkurs.

14.4 För- och nackdelar med nuvarande ordning

Den rådande ordningen med polisen som utredningsorgan för frågor om näringsförbud och åklagaren som ensam taleberättigad inför domstol har – i de fall där talan om näringsförbud helt eller delvis grundat sig på brott – i allt väsentligt fungerat väl. De flesta fallen har också varit sådana att talan om näringsförbud förts i samband med att åklagaren fört ansvarstalan för brott. Utredningen i näringsförbudsdelen har då som regel varit av begränsad omfattning. Ofta har endast några extra frågor ställts till den misstänkte under förundersökningen, och svaren finns

redovisade i förundersökningsmaterialet. Även inför tingsrätten har en förhållandevis begränsad tid av brottmålsrättegången tagits i anspråk för att närmare utreda näringsförbudsfrågan. Vad däremot gäller andra grunder för näringsförbud än brott visar den av näringsförbudsutredningen gjorda undersökningen att endast i sex av de 156 fallen har näringsförbudstalan helt eller huvudsakligen grundat sig på betalningsunderlåtelse. Inte någon av de 156 domarna har grundat sig på konkursfallet. Inte heller har andra grova åsidosättanden av t.ex. civilrättsliga skyldigheter åberopats i något fall av näringsförbud. Detta är naturligtvis olyckligt, och det var knappast lagstiftarens avsikt vid näringsförbudslagens tillkomst.

Vad gäller *fördelarna* med åklagarnas exklusiva talerätt är det positivt att endast *en* myndighet har talerätt. Praktiska svårigheter med bl.a. samordning och kompetenskonflikter undviks helt. Vidare har åklagarna en processvana som är överlägsen andra myndigheters.

Vad gäller *nackdelarna* med en exklusiv talerätt för åklagarna har det riktats kritik mot att utredningen hos åklagare och polis ofta tar lång tid. Detta har sin grund delvis i otillräckliga resurser hos dessa myndigheter. Men det kan inte helt bortses från att åklagarnas främsta roll består i att bekämpa brottslig verksamhet. Det kan inte uteslutas att i de få fall där frågor om näringsförbud uppkommer utan att dessa har samband med brott ges dessa inte allra högsta prioritet. Näringsförbudsutredningen konstaterade också att många åklagare och poliser uppfattade uppgiften att utreda förbudsfrågor utan samband med brott som en "främmande fågel" i deras verksamhet (SOU 1995:1 s. 145). En annan omständighet som talar för en utvidgad talerätt är att åklagarnas sakkunskaper i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen ofta är mer begränsade än t.ex. kronofogdemyndigheternas.

Det tidigare nämnda projektet i Göteborg pågick under två och ett halvt år. Kronofogdemyndigheten i Göteborg undersökte under denna tid 57 olika fall, där man ansåg att förutsättningarna för ett näringsförbud på grund av underlåtelse att betala skatter m.m. var uppfyllda. Kronofogdemyndigheten anmälde enligt 9 § näringsförbudslagen fallen till åklagare. I drygt en tredjedel av fallen beslöt åklagaren att inte inleda förundersökning. I ytterligare knappt en tredjedel av fallen skrevs frågan om näringsförbud av efter vidtagna utredningsåtgärder. Endast nio av fallen fördes vidare till domstol. Av dessa biföll domstolen förbudstalan i tre fall. Några säkra slutsatser om varför åklagaren valde att föra endast cirka 15 % av kronofogdemyndighetens anmälningar till domstol kan inte dras. Det kan dock konstateras att det – i vart fall i de större polisdistrikten – kan vara svårt för polis och åklagare att i kon-

kurrens med stora ärendebalanser få utrymme att inom rimlig tid utreda och föra talan i näringsförbudsfrågor utan brottsanknytning.

Även i de fall där i framtiden ett näringsförbud kan komma att grunda sig på grova åsidosättanden av exempelvis konsument- eller konkurrensrättsliga regler torde andra myndigheter ha större sakkunskap och bättre möjligheter att skaffa fram material än åklagarna.

14.5 Vilka andra myndigheter än polismyndigheterna kan ges ansvaret för utredningar om näringsförbud?

Vad gäller frågan om vem som skall ombesörja utredningen inför ett yrkande om näringsförbud talar vissa skäl för att polisen – oavsett grunden för förbudet – skall ha kvar denna uppgift. I 23 kap. rättegångsbalken finns regler som har karaktär av tvångsmedel, nämligen regler om hämtning och medtagande till förhör (7 och 8 §§). Dessa tvångsmedel står inte kronofogdemyndigheten eller de övriga av oss föreslagna myndigheterna som ges rätt att ansöka om näringsförbud till buds. Av 8 § första stycket näringsförbudslagen framgår att reglerna om häktning, anhållande och gripande (24 kap. rättegångsbalken) eller om reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. rättegångsbalken) inte gäller i fråga om näringsförbud.

Vi anser att utredningar om näringsförbud i anledning av brott naturligtvis alltjämt skall ligga kvar hos polisen. Även i de fall där situationen är sådan att brott utgör en av grunderna för näringsförbudet – exempelvis ekonomisk brottslighet samtidigt med att näringsidkaren underlåtit att betala skatt – bör utredningsskyldigheten i sin helhet åvila polismyndigheten.

Vad gäller fråga om utredningen i näringsförbudsfrågor utan samband med brott skulle det vara en fördel om de i dag tillgängliga tvångsmedlen polisen förfogar över skulle kunna användas även framdeles. Även den erfarenhet polisen har av utredningsarbete och av utredningar om näringsförbud i anledning av brott talar för att polismyndigheterna skall ha kvar utredningsskyldigheten även i övriga fall. Å andra sidan medför utredningarna hos polisen ofta tidsutdräkt, vilket bl.a. beror på bristande resurser. En utredning som inte har samband med något brott har av såväl polis som åklagare uppfattats vara av främmande karaktär. Frågor om näringsförbud utan samband med brott anses därför vara svåra att prioritera. Detta har inte minst kronofogdemyndigheterna fått erfara när de gjort anmälningar enligt 9 § nä-

ringsförbudslagen om näringsförbud på grund av betalningsunderlåtelse m.m. Såväl kronofogdemyndigheterna som vissa av fackmyndigheterna har också erfarenhet av utredningsarbete. Det måste anses både tidsbesparande och ekonomiskt försvarbart att låta den myndighet som senare kan komma att ansvara för ett yrkande om näringsförbud inför domstolen också ansvara för själva utredningen på ett så tidigt stadium som möjligt.

Vi föreslår därför att det skall ankomma på kronofogdemyndigheterna respektive varje särskild fackmyndighet att själva ombesörja utredningen i näringsförbudsfrågor som inte har samband med brott.

I något fall – där exempelvis åklagaren beslutat att inte väcka åtal, men där annan grund för näringsförbud kan finnas – kan utredningen redan vara färdigställd av polisen. Det bör då åligga polismyndigheten att vidarebefordra materialet till kronofogdemyndigheten eller till den berörda fackmyndigheten.

Mot bakgrund av vårt förslag om att kronofogdemyndigheterna själva får ansöka och ombesörja utredningar om näringsförbud i anledning av bl.a. betalningsunderlåtelse, framstår regeln i 9 § näringsförbudslagen om kronofogdemyndighetens anmälningsskyldighet till åklagaren som överflödig. Den kan därför tas bort. Ett nära samarbete mellan de båda myndigheterna är emellertid alltjämt av stor vikt.

14.6 Sekretessfrågor

Av 5 kap. 1 § första stycket 3 sekretesslagen (1980:100) i dess lydelse enligt SFS 1996:155 framgår att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 1996.

Lagändringen innebär att sekretess skall gälla hos kronofogdemyndigheter och åklagarmyndigheter för uppgifter som hänför sig till verksamhet som rör utredningar i frågor om näringsförbud. Skälet till lagändringen var att de uppgifter som kunde ligga till grund för ett beslut om näringsförbud inte kunde sägas höra till någon av de verksamheter som tidigare fanns angivna i 5 kap. 1 § första stycket 1-3 sekretesslagen. Uppgifterna kunde därför inte hållas hemliga för gäldenären, om de inte kom från åklagaren ur en förundersökning (se dock 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Vid överträdelse av ett näringsförbud kan det däremot anses att myndigheterna biträder åklagaren med att beivra brott, varför sekretess kan gälla hos myndigheterna och då även gentemot gäldenären.

Skillnaden i sekretesshänseende innebar att gäldenären i många fall på ett mycket tidigt stadium kunde ta del av de uppgifter som senare lades till grund för ett yrkande om näringsförbud. Med anledning av dessa uppgifter kunde han eller hon vidta åtgärder som störde utredningen och kanske ytterst omöjliggjorde ett näringsförbud. Regeringen ansåg att behovet av sekretess var lika stort när ett förbud övervägdes som när det var fråga om att utreda en överträdelse av ett näringsförbud. Regeringen införde därför denna bestämmelse som skapade sekretess för uppgifter som rör en utredning om näringsförbud (prop. 1995/96:127 s. 21 f).

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns en bestämmelse om en parts rätt till insyn i mål och ärenden. Det är en grundläggande princip i ett rättssamhälle att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller en myndighets avgörande. För denna insynsrätt viker också annars gällande sekretess i mycket stor omfattning.

Den mot vilken ett näringsförbud avses gälla bör ha rätt att ta del av det material som har tillförts ärendet. Några särskilda bestämmelser om detta behöver inte tas in i näringsförbudslagen, eftersom detta redan följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen.

14.7 Vilka andra myndigheter än åklagarmyndigheterna kan ges ansvaret för att ansöka om näringsförbud?

Vad gäller frågan om *vem som skall ha rätt att ansöka om näringsförbud inför domstol* kan inledningsvis konstateras att meningarna om talerätten varit delade ända sedan näringsförbudslagens tillkomst. Redan i näringsförbudskommitténs betänkande "Näringsförbud" (SOU 1984:59 s. 327) talades det om "att det i vart fall inte för närvarande finns skäl att komplicera talerättsreglerna. Om det senare visar sig finnas klart praktiska behov av att låta andra myndigheter föra talan kan givetvis denna ståndpunkt böra omprövas". I några fall har förslag framförts om att talerätten borde anförtros kronofogdemyndigheterna genom tillsynsmyndigheterna. I andra fall har påpekats att konkursförvaltarna kunde vara lämpliga för uppgiften. I ett beslut (1983:E 1) om "Kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen" har dåvarande justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson uttalat bl.a. följande.

"Enligt dagens ordning förs talan om näringsförbud av åklagaren efter anmälan av TSM eller förvaltaren. Åklagaren har att följa de utredningsregler som gäller för "mål som rör allmänt åtal för brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år". Erfarenheten visar att förundersökningen tar avsevärd tid. Detta gör den trots att det material som en åklagare behöver för sitt ställningstagande tillhandahållits – och måste tillhandahållas – av TSM, KFM och förvaltaren till stor del redan när åtalsanmälan görs. Orsaken till långsamheten i hanteringen ligger i åklagarnas stora arbetsbörda och deras behov att prioritera bland arbetsuppgifterna. Det mest rationella skulle – ur alla synpunkter – onekligen vara att inte "ta omvägen över åklagaren" utan låta TSM både utreda och föra talan vid domstol i näringsförbudsfrågor. Jag har själv svårt att se att några avgörande invändningar kan resas mot en sådan ordning. Kännedomen om fakta och förutsättningar har TSM och vad som till äventyrs kan brista i erfarenhet i fråga om förundersökningen som procedur kan säkert botas mycket lätt. Och för övrigt kan man anförtro KFM/TSM att föra talan om konkurs – en åtgärd som är väl så ingripande som ett näringsförbud och inte sällan hanteringsmässigt minst lika svår – så är det svårt att finna bärkraftiga argument mot att låta TSM ansvara för hanteringen av ett mål om näringsförbud. Under alla förhållanden bör denna, förvisso inte nya tanke, omsorgsfullt prövas av den kommitté som arbetar med näringsförbudsfrågorna".

Enligt vår uppfattning talar starka skäl för att uppgiften att inleda ett ärende om näringsförbud inför en domstol bör åvila en myndighet. Även kostnadsskäl talar emot att anförtro konkursförvaltarna uppgiften att föra talan.

Även i framtiden kommer flertalet fall av näringsförbud att aktualiseras i samband med utredningar om brott som näringsidkaren har gjort sig skyldig till. Många gånger ger brottsutredningen i sig ett tillräckligt underlag för att bedöma om ett yrkande om näringsförbud skall framställas eller inte. Att låta någon annan myndighet än åklagaren föra talan om näringsförbud i dessa fall kan inte komma i fråga. Åklagarna bör därför alltjämt inför domstol föra talan om näringsförbud i anledning av brott. Inte sällan är situationen dock sådan att de olika grunderna för ett näringsförbud "lappar över" varandra. Samtidigt som exempelvis ekonomisk brottslighet förekommit har näringsidkaren underlåtit att betala skatter och han har försatts i personlig konkurs. Även i sådana fall bör åklagaren föra talan.

Frågan är då om det i de övriga fallen – som inte har samband med brott – är lämpligt att låta även andra myndigheter ha rätt att inför domstol framställa ett yrkande om näringsförbud.

Som skäl för en sådan lösning kan för det första anföras att dessa myndigheter torde ha ett starkt intresse av att ett yrkande om näringsförbud framställs inför domstol på annan grund än brott. Sålunda torde exempelvis kronofogdemyndigheten – i egenskap av indrivningsmyndighet – ha ett intresse av att kunna framställa ett yrkande om näringsförbud när näringsidkaren under lång tid tillskansat sig skattekrediter på det allmännas bekostnad, liksom Konsumentverket ha ett starkt intresse av att näringsförbud yrkas mot vissa personer som grovt åsidosätter sina åligganden mot konsumenterna. På så sätt kan näringsförbud utan samband med brott i framtiden komma att öka.

För det andra skulle en utvidgad rätt för dessa intressenter att ansöka om näringsförbud möjligen kunna medföra att resurser frigörs hos åklagarna. Dessutom torde en utvidgad rätt för andra myndigheter att yrka näringsförbud kunna bidra till att sådana ärenden handläggs med minskad tidsutdräkt. Om kronofogdemyndigheten ansvarat för utredningen om näringsförbud i ett fall av betalningsunderlåtelse, kan – om kronofogdemyndigheten också för frågan om näringsförbud inför domstol – näringsförbudsfrågan snabbare komma under domstolens prövning. Till detta kommer dessa myndigheters sakkunskap på området.

En rätt att ansöka om näringsförbud för andra myndigheter än åklagarna kan utformas på olika sätt. Rätten att inleda ärendet kan vara subsidiär i förhållande till åklagarens eller på annat sätt delad med denne eller också helt självständig.

Det mesta talar enligt vår mening för att kronofogdemyndighetens respektive fackmyndighetens rätt att yrka näringsförbud i de flesta fall skall vara självständig i förhållande till åklagarens. Låt säga att åklagaren har funnit att det inte kan styrkas att näringsidkaren gjort sig skyldig till upprepad icke ringa brottslighet i sin näringsverksamhet och att han därför inte har för avsikt att väcka åtal eller talan om näringsförbud på grund av brott. Skäl för näringsförbud – på annan grund än brott – kan ändå alltjämt föreligga. Åklagaren skulle då – eftersom han redan är väl insatt i ärendet – kunna välja mellan att själv ansöka om näringsförbud vid tingsrätten eller överlämna ärendet till kronofogdemyndigheten eller myndighet som har rätt att ansöka om näringsförbud. Berörd myndighet kan då inte vägra att ta emot ärendet. Däremot har myndigheten en självständig rätt att avgöra huruvida en ansökan skall inledas vid domstolen.

I andra fall har kanske den fackmyndighet som är närmast berörd av de grova åsidosättandena ett intresse av att ansöka om näringsförbud.

Även i ett sådant fall blir rätten att ansöka om näringsförbud självständig.

14.8 Samordningsproblem och kompetenskonflikter

Samtidigt kan en delad rätt att ansöka om näringsförbud medföra praktiska svårigheter. Frågan är hur eventuella kompetenskonflikter och samordningsproblem mellan de olika myndigheterna kan lösas. I många fall är ju grunderna för näringsförbudet sådana att de "lappar över" varandra. Det kan vara så att en näringsidkare exempelvis har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet samtidigt som han försatts i konkurs och underlåtit att betala skatter och avgifter. I sådana fall skulle flera olika myndigheter kunna föra frågan om näringsförbud inför domstol. Det förhållandet att ekonomisk brottslighet åberopas som grund för näringsförbudet gör emellertid att någon annan myndighet än åklagarmyndigheten i dessa fall inte kan komma i fråga.

Det är då värre med de – låt vara än så länge förhållandevis få – fall där betalningsunderlåtelse av skatter har förekommit samtidigt med andra grova åsidosättanden av exempelvis konsumenters rättigheter. Här kan ju ansökan om näringsförbud enligt vårt förslag göras – förutom av åklagaren – av såväl kronofogdemyndigheten som Konsumentverket. Avgörande för vilken av myndigheterna som skall föra frågan om näringsförbud måste vara på vilken grund förbudstalan *huvudsakligen* vilar. I detta fall är det kanske betalningsunderlåtelsen av skatt som är den huvudsakliga grunden, varför kronofogdemyndigheten i första hand bör ansöka om näringsförbud. Generellt sett kräver också utredningen i presumtionsfallen mindre utredningsresurser. Även detta bör kunna beaktas vid valet av myndighet. Kontakten mellan myndigheterna för att samråda om vem som i tveksamma fall skall föra frågan om näringsförbud kan – menar vi – ske informellt. De fall där det torde bli aktuellt för exempelvis Konsumentverket att åberopa enbart grova åsidosättanden av konsumenträtt eller för Konkurrensverket att åberopa enbart grova åsidosättanden av konkurrensrättsliga regler torde bli ovanliga. I dessa fall föreligger inte heller någon kompetenskonflikt mellan myndigheterna.

Med en delad rätt mellan olika myndigheter att yrka näringsförbud följer en risk för att flera näringsförbudsprocesser mot en och samma person kan vara anhängiga vid olika domstolar samtidigt.

Som exempel kan anges att åklagaren väcker åtal mot en näringsidkare för omfattande ekonomisk brottslighet samtidigt som åklagaren för talan om näringsförbud vid tingsrätten i den ort där brottet begåtts. Kronofogdemyndigheten på den ort där näringsidkaren bor har också ansökt om näringsförbud på grund av betalningsunderlåtelse av skatter vid tingsrätten i den ort där näringsidkaren är bosatt. Det kan konstateras att situationen med flera samtidigt behöriga domstolar inte är ny. Detta är ju inte sällan fallet i de brottmål, där en tilltalad varit på "brottsturné" i olika domsagor. I brottmålen har denna situation lösts på så sätt att om allmänt åtal väckts vid en viss tingsrätt, får denna på åklagarens begäran överlämna målet till en annan tingsrätt, om den är behörig och särskilda skäl föreligger. Står den tilltalade redan under åtal vid den andra tingsrätten, skall sådant överlämnande ske, om det inte är olämpligt (19 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken).

I frågor om näringsförbud som förs samtidigt med åtal blir rättegångsbalkens regler om brottmål tillämpliga. Om två åklagare vid skilda domstolar i mål om allmänt åtal framställer yrkande om näringsförbud, kan målen överlämnas med stöd av 19 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. I frågor om näringsförbud utan samband med brott är – enligt vårt förslag – lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämplig. Den lagen innehåller ingen annan bestämmelse än den i 8 § andra stycket som anger hur en tingsrätt skall agera om den i samband med att ett ärende *inleds* upptäcker att den saknar behörighet.

Hur skall då åklagaren respektive kronofogdemyndigheten i exemplet ovan få reda på att två processer pågår samtidigt? Som regel torde näringsidkaren själv reagera över att han eller hon är föremål för två parallella näringsförbudsprocesser. Det kan dock inte krävas att näringsidkaren skall uppmärksamma myndigheterna på förhållandet. I stället måste åklagaren innan en fråga om näringsförbud väcks exempelvis via telefon eller ett elektroniskt medium kontakta kronofogdemyndigheten i den ort där den mot vilken näringsförbudet riktas är bosatt för att få besked om det pågår någon utredning eller ansökan om näringsförbud. I vissa fall kan anledning finnas för åklagaren att höra med fackmyndigheten – Konsumentverket, Konkurrensverket, Arbetarskyddsstyrelsen eller Naturvårdsverket – om utredning eller domstolsärende pågår.

Av vad som nu har sagts följer att någon särregel inte behövs i näringsförbudslagen.

14.9 Frågor om tidsgränser

Frågan är om hur gamla åsidosättanden som helst skall kunna läggas till grund för ett näringsförbud.

Enligt 1921 års konkurslag skulle en talan om näringsförbud väckas senast två år från dagen för konkursbeslutet. Så länge konkursen pågick fick dock alltid talan väckas. Vid prövningen av om vederbörande förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt åsidosatt sina åligganden som näringsidkare gällde dock inte någon tidsgräns för de oegentligheter som fick beaktas.

I näringsförbudslagen finns inte någon preskriptionsregel som motsvarar den regel som fanns intagen i 1921 års lag. Även enligt nuvarande ordning får i princip hur gamla åsidosättanden som helst beaktas.

Näringsförbudskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1984:59 s. 335 f) att det inte skulle finnas någon formell begränsning i möjligheterna att åberopa gamla oegentligheter. Vissa remissinstanser hade synpunkter på detta och ansåg att hur gamla åsidosättanden som helst inte skulle få beaktas. En remissinstans föreslog en gräns på tio år. En annan föreslog fem år. Departementschefen delade dock kommitténs uppfattning (prop. 1985/86:126 s. 43). Departementschefen anförde att det i praktiken måste spela en stor roll om ett åsidosättande ligger långt tillbaka i tiden eller tvärtom nära. Åsidosättanden som ligger nära i tiden bör givetvis ges större tyngd. Samtidigt uttalades att också åsidosättanden av gammalt datum bör vid bedömningen av om ett grovt åsidosättande ägt rum i och för sig kunna tillmätas betydelse, såsom t.ex. brott som har preskriberats.

Mot detta senare uttalande skall ställas det förhållandet att brottsrekvisitet kräver en fällande brottmålsdom för att ett näringsförbud skall kunna meddelas. Ett brott som är preskriberat föranleder inte någon påföljd (35 kap. 1 § brottsbalken). Ett näringsförbud är visserligen varken någon påföljd eller särskild rättsverkan, men näringsförbudet har ändå en karaktär av en offentlig sanktion mot en enskild. I remissyttrandena över Näringsförbudsutredningens betänkande Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) efterlyste två remissinstanser en uttrycklig reglering om vad som gällde i fråga om preskriptionstid i näringsförbudssammanhang. Det pekades bl.a. på det förhållandet att det bland åklagare förekom den uppfattningen att talan om näringsförbud preskriberades enligt de regler som gällde för brott där straffet är fängelse i högst ett år (jfr 8 § näringsförbudslagen). Flera åklagare har således trott att en preskriptionstid på två år gällt.

Om ett brott har preskriberats enligt reglerna i 35 kap. brottsbalken, bör detta brott enligt vår mening inte kunna läggas till grund för en talan om näringsförbud i anledning av brott. Detta är en naturlig följd av att det krävs en fällande dom i brottmålsdelen för att ett näringsförbud skall komma i fråga på den grunden. Däremot skulle ju i och för sig ett brott som är preskriberat kunna beaktas vid bedömningen av om

ett grovt åsidosättande ägt rum i fall där näringsförbud yrkas på grund av andra grova åsidosättanden.

Ytterligare ett skäl för att inte hur gamla åsidosättanden som helst skall kunna beaktas är att en näringsidkare inte skall behöva sväva i ovisshet om huruvida det kommer att riktas ett yrkande om näringsförbud mot honom eller henne.

Det är enligt vår mening inte rimligt att hur gamla brott och grova åsidosättanden som helst skall kunna läggas till grund för ett näringsförbud. De vanligaste brotten i näringsförbudssammanhang är borgenärs- och skattebrotten. Den längsta preskriptionstiden som gäller för dessa brott är tio år. För många av brotten är dock preskriptionstiden endast fem år (35 kap. brottsbalken). Utan att förorda att någon uttrycklig tidsgräns skall anges i lagtexten anser vi att ju äldre ett grovt åsidosättande är, desto mindre vikt kan läggas vid det. Vi menar att redan det förhållandet att åsidosättandet ligger 5-10 år tillbaka i tiden bör föranleda stor försiktighet. I flerkonkursfallet följer det redan av den föreslagna presumtionsregeln att konkurser som ligger mer än tio år tillbaka i tiden inte får beaktas.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Finland i sitt förslag om ändring av lagen om näringsförbud infört en gräns på fem år från det sista åsidosättandet eller den sista brottsliga gärningen (prop. 98/96 rd s. 28).

Mot bakgrund av det anförda anser inte heller vi att en talan eller ansökan om näringsförbud måste väckas eller komma in till tingsrätten inom en viss tid från det att ett åsidosättande ägt rum.

14.10 Frågor om rättskraft

I vilken utsträckning får egentligen domar och beslut om näringsförbud rättskraft? Vilket skydd behöver den enskilde mot att samma grunder åberopas mot honom eller henne i process efter process?

Vad gäller en *ogillad* talan eller ansökan om näringsförbud vinner enligt vår mening en sådan rättskraft på så sätt att det inte skall vara möjligt att väcka en ny fråga om näringsförbud, utan att åberopa några som helst nya omständigheter till stöd för förbudstalan. Om en sådan talan eller ansökan ändå görs, skall den alltså avvisas på grund av res judicata (jfr 30 kap. 9 § brottsbalken).

Åklagaren eller den myndighet som har rätt att ansöka om näringsförbud bör dock ha möjlighet att återkomma med en ny talan eller ansökan, om den grundar sig på *andra* omständigheter än de som tidigare har varit föremål för prövning. Det kan då hända att myndigheten åbe-

ropar även sådana omständigheter som redan prövats i det tidigare målet eller ärendet. Kan domstolen då beakta även de tidigare omständigheterna eller endast de nya? Är det med andra ord så att de tidigare grunderna prekluderas?

I den mån de gamla oegentligheterna inte ligger alltför långt tillbaka i tiden är det enligt vår mening ingenting som hindrar att även de beaktas i den nya processen. Det tidigare beslutet att ogilla talan om näringsförbud har således inte någon prekluderande verkan. Det skulle vara stötande om just det förhållandet att omständigheterna tidigare varit under prövning skulle innebära att de inte fick beaktas vid den nya prövningen. I flerkonkursfallet innebär detta att de konkurser som tidigare åberopats till stöd för att näringsförbud skall presumeras, får beaktas vid en ny prövning, om även nya omständigheter – såsom ytterligare en konkurs – åberopas till stöd för ett näringsförbud.

Vad gäller nya grunder för näringsförbudsyrkandet har det inte någon betydelse om de nya omständigheterna inträffat före eller efter ett ogillande beslut. Som exempel kan anges att omfattande ekonomisk brottslighet har begåtts kort tid före en prövning av en näringsförbudsfråga, men att brottsligheten uppdagas och utreds först därefter. Det skulle i så fall vara stötande om dessa nya omständigheter inte kunde åberopas.

Om en talan eller ansökan om näringsförbud vunnit *bifall,* inställer sig frågan om man skall kunna beakta gamla, i en tidigare näringsförbudsprocess redan prövade brott, betalningsunderlåtelser eller andra grova åsidosättanden i det nya målet eller ärendet. Vi menar att det inte skall komma i fråga att inom ramen för brott, betalningsunderlåtelse eller andra grova åsidosättanden beakta dessa grunder på nytt. Inte heller får de konkurser som har konstituerat ett näringsförbud i flerkonkursfallet åberopas i ett nytt mål eller ärende. En näringsidkaren skall inte behöva riskera att bli ålagd näringsförbud två gånger för samma sak.

En tidigare dom eller ett beslut på näringsförbud kan dock – om nya brott, betalningsunderlåtelser eller grova åsidosättanden begåtts eller näringsidkaren på nytt har varit inblandad i konkurs – få betydelse på så sätt att presumtionen för ett nytt näringsförbud gör sig starkare gällande. Upprepad brottslighet eller systematiska grova åsidosättanden gör ju att utrymmet för näringsidkaren att åberopa särskilda skäl mot ett näringsförbud minskar. Tidigare oegentligheter kan enligt nuvarande ordning beaktas inom ramen för prövningen av om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt (SOU 1984:59 s. 338 och prop. 1985/86:126 s. 42).

I vissa fall kan en näringsidkare ansöka om upphävande av ett lagakraftvunnet näringsförbud (16-17 §§ näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse). Möjligheten för den som har meddelats ett näringsför-

bud att få detta upphävt urholkar i viss mening näringsförbudsbeslutets rättskraft.

15 Förfarandet i domstol

15.1 Utredningens förslag

Frågor om näringsförbud utan samband med brott skall handläggas som domstolsärenden enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Laga domstol är rätten i den ort där den mot vilken förbudstalan riktas är bosatt. Om den mot vilken förbudet riktas inte är bosatt i Sverige, får ansökan göras hos Stockholms tingsrätt. Domstolen skall alltid hålla sammanträde, innan näringsförbudsärendet avgörs i sak. Sammanträde behöver dock inte hållas om det är obehövligt. Om avgörandet sker vid ett sammanträde skall tingsrätten bestå av en juristdomare och tre nämndemän. Underlåter den mot vilken förbudet riktas att inställa sig till sammanträdet eller inställer han eller hon sig genom ombud då han eller hon har förelagts att inställa sig personligen, skall rätten förelägga nytt vite eller förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller senare dag. Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar. I ärenden om näringsförbud får rätten om det finns särskilda skäl, förordna offentlig försvarare för den som ansökan avser. I fråga om rättegångskostnader tillämpas 31 kap. rättegångsbalken.

15.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Mål om näringsförbud handläggs i dag – oberoende av om de förs i anledning av brott – enligt reglerna i rättegångsbalken om brottmål. Detta är praktiskt och processekonomiskt försvarbart när en näringsförbudstalan förs i samma rättegång som själva ansvarstalan. Detta är ju i dag också den vanligaste situationen. Brottsmålsreglerna lämpar sig dock inte särskilt väl för prövningen av näringsförbudsfrågor som inte har samband med brott. Någon egentlig gärningsbeskrivning finns inte. Näringsförbudsfrågor utan samband med brott skall enligt vårt förslag handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att i ett ärende om närings-

förbud förordna offentlig försvarare, skall näringsförbudsärendets svårighetsgrad ställas i relation till partens förmåga att själv bevaka sina intressen.

15.3 Hur skall frågor om näringsförbud utan samband med en brottmålsprocess handläggas vid domstolarna?

Mål om näringsförbud handläggs i dag – oberoende av om de har samband med brott – enligt rättegångsbalkens regler för brottmål (8 §). Detta är naturligtvis praktiskt och även processekonomiskt försvarbart när yrkandet om näringsförbud – som ju i dag oftast är fallet – förs i samma rättegång som själva ansvarstalan. I dessa fall prövas ju yrkandet om näringsförbud i själva brottmålet.

Det kan dock tänkas fall där åklagaren sedermera i en separat process och inom en inte alltför lång tid väljer att yrka ett näringsförbud, men där grunden är den tidigare brottmålsdomen. Det kan även vara fråga om fall där yrkandet om näringsförbud grundas på andra omständigheter än brott, exempelvis betalningsunderlåtelse eller grova åsidosättanden i konkurs.

Brottmålsreglerna lämpar sig i dessa fall inte särskilt väl för prövningen av ett yrkande om näringsförbud. Någon gärningsbeskrivning finns som regel inte. I brottmålen är åklagaren den som oftast för talan, låt vara med undantag för dels de enskilda åtalen där målsäganden för talan och dels de enskilda anspråken, som kan föras även av myndigheter i samband med brottmålet. De enskilda åtalen är dock inte så vanligt förekommande.

Inte heller lämpar sig rättegångsbalkens regler om tvistemål särskilt väl för prövningen av näringsförbud utan samband med brott.

Vi anser att den lämpligaste lösningen är att frågor om näringsförbud, utan samband med brott, handläggs enligt den sedan den 1 juli 1996 gällande nya lagen (1996:242) om domstolsärenden. Lagen gäller handläggningen i tingsrätt av sådana rättsvårdsärenden som skall tas upp av tingsrätt och som inte skall handläggas enligt rättegångsbalken (1 § lagen om domstolsärenden). Om en annan lag än förvaltningslagen innehåller en bestämmelse som avviker från lagen om domstolsärenden, skall den bestämmelsen gälla (2 §).

Syftet med den nya ärendelagen är framför allt att åstadkomma en ordning som bättre passar sådana ärenden som är av mera kvalificerat slag. Utvecklingen har alltmer gått mot att ärenden av mera kvalificerat

slag, t.ex. utsökningsärenden, skuldsaneringsärenden och ärenden enligt konkurrenslagen knutits till ärendelagen.

Vi föreslår att näringsförbudsfrågor, utan samband med brott, skall handläggas enligt den nya lagen om domstolsärenden.

Behörig domstol skall i dessa fall vara tingsrätten i den ort där den mot vilken näringsförbudet riktas är bosatt. I forumreglerna har på senare tid bosättningsbegreppet blivit vanligare än hemvistbegreppet (jfr exempelvis 9 och 21 §§ skuldsaneringslagen). Om den mot vilken förbudet riktas inte är bosatt i Sverige, får ansökan om näringsförbud göras vid Stockholms tingsrätt. Bestämmelsen kan bli tillämplig för en person som inte är bosatt i Sverige, trots att han eller hon har hemvist i Sverige och därför är folkbokförd här.

Ärenden om näringsförbud som inte har samband med brott skall anhängiggöras vid tingsrätten genom en skriftlig ansökan i enlighet med 4-6 §§ lagen om domstolsärenden.

Den nya lagen om domstolsärenden bygger till stora delar på rättegångsbalkens regler. Dock behöver rättegångsbalkens regler om muntlighet, omedelbarhet och koncentration inte alltid iakttas.

15.4 Muntlighetsprincipen

Huvudregeln i den nya lagen om domstolsärenden är att förfarandet hos domstolen är skriftligt (13 §). I vissa situationer skall domstolen hålla sammanträde, nämligen om det begärs av en enskild part. Sammanträde behöver dock inte hållas om ärendet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs (14 §). Möjligheten till telefonsammanträde tas upp i 19 § lagen om domstolsärenden.

Enligt vår mening gör muntlighetsprincipen sig starkt gällande i processer om näringsförbud. Den utredning som behövs i domstolen är av det slaget att det regelmässigt är av vikt att den mot vilken förbudet riktas hörs personligen vid ett sammanträde inför domstolen. Näringsförbud är en ingripande åtgärd. Förbudet har karaktär av en offentlig sanktion mot en enskild och förbudets giltighetstid kan vara mellan tre och tio år. Att parter ges en omfattande rätt att lägga fram sin sak muntligt inför tingsrätten har också stor betydelse för tilltron till rättsväsendet. Kraven på muntlighet ligger även i linje med våra åtaganden enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 6 i Europakonventionen). Hänsynen till Europakonventionen kräver dock i och för sig inte att någon särbestämmelse om muntlighet förs in i näringsförbudslagen.

Redan lagen om domstolsärenden erbjuder en möjlighet till ett sammanträde, men endast om parten begär det (14 §). Mot bakgrund av de överväganden vi redovisat ovan föreslår vi att näringsförbudslagen skall ta upp en särskild regel om att domstolen alltid skall hålla ett sammanträde, innan näringsförbudsfrågan avgörs i sak. Sammanträde skall dock inte hållas om det är obehövligt. Rör det sig endast om en ansökan som skall avvisas eller ett näringsförbudsärende som skall skrivas av efter en återkallelse behöver sammanträde inte hållas. Exempel på i vilka fall ett sammanträde kan vara obehövligt räknas upp i propositionen (prop. 1995/96:115 s. 157 f) till en ny lag om domstolsärenden. Där har som ett exempel på fall där sammanträde inte behöver hållas angetts att parten endast vill få tillfälle att kritisera en antagen rättsnorm. Självklart är det domstolen och inte parterna som i sista hand bedömer om sammanträdet är obehövligt. När det gäller hovrätt är det faktiska behovet av muntlighet avsevärt mindre än i tingsrätt, om tingsrätten hört parten muntligen.

Om sammanträde skall hållas, skall enligt lagen om domstolsärenden parterna kallas till detta (18 §). I kallelsen skall det tas in en upplysning om betydelsen enligt 20 § av att parten uteblir från sammanträdet (18 § andra stycket). Om domstolen finner att en part bör infinna sig personligen, får domstolen föreskriva vite (18 § andra stycket och 43 § andra stycket). Att en part uteblir från ett sammanträde hindrar således inte – förutsatt att parten är delgiven och erinrad om att ärendet kan komma att avgöras i hans eller hennes utevaro – att domstolen avgör ärendet. Är det den som inlett ärendet som uteblir, får ärendet skrivas av (20 §). Är det den mot vilken förbudet riktas som uteblir, har tingsrätten att välja mellan att avgöra ärendet – eller om personlig inställelse krävs – att döma ut det förelagda vitet eller besluta om hämtning. En särskild regel om hämtning krävs dock i näringsförbudslagen, eftersom 43 § andra stycket lagen om domstolsärenden endast hänvisar till 9 kap. 7-10 §§ rättegångsbalken. De senare lagrummen avser endast metoderna för genomförandet av ett hämtningsbeslut.

15.5 Omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna

Beträffande dessa principer föreskrivs i den nya lagen om domstolsärenden att domstolens beslut skall grundas på det som handlingarna innehåller och det som i övrigt förekommit i ärendet (27 §).

Den s.k. omedelbarhetsprincipen har fram till i dag upprätthållits i samtliga mål om näringsförbud. I 30 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken anges att om huvudförhandling har hållits, skall domen grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen.

Med omedelbarhetsprincipen sammanhänger den s.k. koncentrationsprincipen. Denna innebär att huvudförhandlingen om möjligt skall fortgå i ett sammanhang till dess målet är färdigt för avgörande (46 kap. 11 § rättegångsbalken).

Omedelbarhetsprincipen är av största betydelse inom de områden där juridiken är snårig. Typexemplet är ett tvistemål, där grunderna för parternas yrkanden behöver redas ut, eller ett brottmål, där den muntliga bevisningen är omfattande. I ärenden om näringsförbud gör sig dessa principer inte lika starkt gällande. I näringsförbudsärenden torde det vanligtvis inte vara fråga om några komplicerade grunder för näringsförbudsansökan. Den muntliga bevisningen torde inte heller vara särskilt omfattande. Vi kan dra paralleller till förvaltningsprocessen där förvaltningsdomstolarna alltid haft en möjlighet att handlägga komplicerade mål utan att tillämpa omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna. Detta gäller även i måltyper där det varit fråga om ett frihetsberövande av något slag eller där det handlar om att ta ifrån någon hans eller hennes "levebröd", t.ex. en läkarlegitimation eller ett trafiktillstånd. I flera av dessa måltyper är det inte ens krav på att ett sammanträde skall hållas vid förvaltningsdomstolen. Mot bakgrund av det anförda anser vi att omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna inte gör sig så starkt gällande i näringsförbudsärenden. Vi anser därför att omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna inte behöver tillämpas i ärenden om näringsförbud. Lagen om domstolsärenden skall således i dessa delar tillämpas utan särregler.

15.6 Domförhet m.m.

Vid handläggningen av ett domstolsärende består tingsrätten enligt huvudregeln i lagen om domstolsärenden av *en* juristdomare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av *tre* sådana domare (se 3 § lagen om domstolsärenden). Vid omröstning tillämpas 16 eller 29 kap. rättegångsbalken.

I fråga om domförheten anser vi att det skulle vara olämpligt att olika regler gällde i näringsförbudsfrågor beroende på om yrkandet om näringsförbud grundas på brott eller på någon annan omständighet. Nämndemannainflytandet kan spela en roll även i näringsförbudsfrågor utan samband med brott. Vi föreslår att tingsrätten vid prövningen av ett

ärende om näringsförbud utan samband med brott skall bestå av en juristdomare och tre nämndemän.

Vad gäller omröstningsreglerna bör gälla att 29 kap. rättegångsbalken skall tillämpas i ärenden om näringsförbud. I ärenden om näringsförbud bör nämligen omröstningssystemet vara utformat enligt den s.k. favordefensionisprincipen. Denna innebär att vid lika röstetal skall den åsikt som leder till det förmånligaste resultatet för den mot vilken förbudsyrkandet avses gälla. I valet mellan 16 kap. och 29 kap. rättegångsbalken bör därför det senare kapitlet väljas.

Den i dag gällande huvudregeln är att den röst skall gälla som omfattas av mer än hälften av ledamöterna (29 kap. 3 § rättegångsbalken). Vid lika röstetal skall den mening gälla som är den lindrigaste eller minst ingripande för motparten. Om lika röstetal exempelvis föreligger angående frågan om näringsförbud, skall således yrkandet om näringsförbud ogillas. På motsvarande sätt gäller vid lika röstetal angående frågan om näringsförbudets längd att den kortaste tiden skall gälla. Om ingen mening kan anses som lindrigare eller mindre ingripande och röstetalet är 2-2, gäller den mening som ordföranden har röstat för.

15.7 Frågan om ombud och offentlig försvarare

Rättshjälp för näringsidkaren?

I mål om näringsförbud i anledning av brott gäller reglerna om offentlig försvarare (21 kap. rättegångsbalken). I de flesta mål om näringsförbud är den misstänkte således biträdd av en advokat, som av tingsrätten förordnats till offentlig försvarare för honom eller henne. I förarbetena till näringsförbudsreglerna i den äldre konkurslagen har uttalats att mål om näringsförbud ”torde så gott som undantagslöst kräva att vederbörande har försvarare” (prop. 1979/80:83 s. 59).

I ärenden om näringsförbud kommer – som vi föreslagit – den nya lagen om domstolsärenden att vara tillämplig även såvitt avser ombudsfrågan.

Enligt lagen om domstolsärenden står det parten fritt att anlita ombud eller biträde (47 § lagen om domstolsärenden). I fråga om ombud eller biträde tillämpas 12 kap. 2-5 §§ och 6 § andra stycket rättegångsbalken. I dessa bestämmelser uppställs vissa krav på ombudets lämplighet, bl.a. krav på redbarhet, insikter och tidigare verksamhet samt att han eller hon inte får vara underårig eller i konkurstillstånd. I fråga om fullmakt

för ombud tillämpas i ärenden 12 kap. 8-9 §§ rättegångsbalken. Av 47 § lagen om domstolsärenden framgår att en skriftlig fullmakt behöver uppvisas först om domstolen begär det.

Av den än så länge alltjämt gällande 8 § första stycket 3 rättshjälpslagen (1972:429) framgår att "allmän rättshjälp får ej beviljas den som är eller har varit näringsidkare i angelägenhet som har uppkommit i hans näringsverksamhet, om det inte finns skäl för rättshjälp med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans ekonomiska och personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt".

Redan denna paragraf begränsar således en näringsidkares möjligheter att bli beviljad allmän rättshjälp med biträdesförordnande i ett ärende om näringsförbud. Begränsningen gäller enbart i angelägenheter som har uppkommit i näringsverksamheten. Sådana angelägenheter som rör näringsidkarens rent personliga förhållanden omfattas alltså inte. Om angelägenheten rör både näringsverksamheten och näringsidkarens personliga förhållanden, är det ärendets tyngdpunkt som avgör. Bl.a. anses en tvist i anledning av en näringsidkares borgensåtagande för näringsverksamheten vara en angelägenhet som uppkommit i näringsverksamheten. På motsvarande sätt måste en fråga om näringsförbud anses som en angelägenhet som uppkommit i näringsverksamhet.

Vid bedömningen av om det finns skäl att bevilja rättshjälp i en angelägenhet som rör näringsverksamhet skiljer man som regel på tre olika typfall nämligen huvudsaklig, sidoordnad och tidigare bedriven verksamhet.

Med *huvudsaklig verksamhet* avses verksamhet som pågår vid tidpunkten för ansökan om rättshjälp och där den rättssökande är beroende av verksamheten för sin försörjning. Rättshjälp kan beviljas om rörelsen är av mindre omfattning (dvs. har en omsättning som inte överstiger 500 000 kronor räknat i 1996 års penningvärde) och näringsidkaren närmast kan jämställas med en vanlig löntagare. Dessutom bör näringsidkaren inte ha fler än två anställda för att rättshjälp skall beviljas.

Med *sidoordnad verksamhet* avses verksamhet som bedrivs vid sidan av det som utgör den rättssökandes huvudsakliga inkomstkälla. Rättshjälp beviljas sällan i angelägenheter som rör sådan verksamhet, eftersom de sociala skälen anses vara svaga.

Även i angelägenheter som rör *tidigare bedriven verksamhet* beviljas rättshjälp sällan. Avgörande faktorer är här den tidigare bedrivna rörelsens omfattning, hur lång tid verksamheten pågått och orsaken till att den upphört.

Vi kan konstatera att när ett ärende om näringsförbud aktualiseras har den tidigare bedrivna näringsverksamheten många gånger upphört. Så är exempelvis fallet om verksamheten har försatts i konkurs. Utrymmet

för rättshjälp är då ytterst begränsat. Även om verksamheten drivs vidare i ett fall av t.ex. betalningsunderlåtelse av skatter m.m. är möjligheterna till rättshjälp också här begränsade.

I september 1996 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till en ny rättshjälpslag (prop. 1996/97:9). Propositionen har antagits av riksdagen. Den nya lagen träder i kraft den 1 december 1997 (SFS 1996:1619) och innebär ytterligare minskade möjligheter för en näringsidkare att beviljas rättshjälp. Krav på särskilda skäl ställs framöver upp för att en näringsidkare skall kunna beviljas rättshjälp. I 13 § i den nya rättshjälpslagen sägs följande.

> ”Rättshjälp får inte beviljas den som är eller har varit näringsidkare i en angelägenhet som har uppkommit i näringsverksamheten, om det inte finns särskilda skäl med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans eller hennes ekonomiska och personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.
>
> Med näringsidkare avses en fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur som kan betecknas som yrkesmässig eller har ett bestämmande inflytande över en juridisk person som bedriver sådan verksamhet”.

Det kan dessutom konstateras att genom 9 § i den nya rättshjälpslagen blir rättshjälpen subsidiär i förhållande till rättsskyddet. Där framgår nämligen att den som har eller borde ha haft en rättsskyddsförsäkring som täcker den aktuella angelägenheten inte skall få rättshjälp. Om det finns särskilda skäl, skall dock även den som borde ha haft en rättsskyddsförsäkring kunna få rättshjälp.

Huvudregeln är således även i den nya rättshjälpslagen att en näringsidkare inte skall beviljas rättshjälp i angelägenheter som uppkommit i näringsverksamheten. Som motiv till denna regel har anförts att det inte är rimligt att staten skall bidra till sådana kostnader. En näringsidkare bör vidare normalt kunna ombesörja ett eget försäkringsskydd för kostnader i samband med rättsliga tvister. Näringsidkare kan nämligen teckna en särskild rättsskyddsförsäkring för näringsverksamheten. Det har dock visat sig att endast cirka 15 procent av de näringsidkare som är försäkrade har företagsförsäkringar som inkluderar ett rättsskydd. Även om också domstolsärenden kan omfattas av en rättsskyddsförsäkring är det inte troligt att en tvist om näringsförbud skulle omfattas av rättsskyddet.

Huvudregeln är som nämnts försedd med undantag. Om det finns särskilda skäl kan rättshjälp beviljas en näringsidkare. Som exempel på sådana särskilda skäl har regeringen i huvudsak anfört följande fall.

1. Vid en nystartad verksamhet kan det vara så att näringsidkaren inte har hunnit försäkra sig. I ett sådant fall bör det inte vara uteslutet att bevilja rättshjälp.

2. Situationer där det skulle vara stötande att inte bevilja en näringsidkare rättshjälp. Om det är fråga om en näringsidkare som praktiskt sett står en löntagare nära eller när angelägenheten har ett samband med hans eller hennes personliga förhållanden, bör rättshjälp i vissa fall kunna beviljas.

Våra förslag

De kategorier av näringsidkare som kan komma i fråga för ett yrkande om näringsförbud kan naturligtvis variera. Inte sällan rör det sig dock om sådana småföretagare som står löntagarna nära och som endast har ett fåtal anställda. Deras ekonomiska resurser att själva bekosta ett ombud är många gånger begränsade. Frågan är om det är en rimlig lösning att helt utesluta sådana näringsidkare från möjligheten till någon form av rättsligt bistånd i näringsförbudsärenden. Det måste beaktas att näringsförbud är en form av offentlig sanktion mot den enskilde av ingripande karaktär. Behovet av hjälp från en juridiskt skolad person kan i vissa fall vara stort. Om ärenden om näringsförbud handläggs enligt lagen om domstolsärenden, torde dock behovet av en jurist inte vara lika stort som när näringsförbudsfrågan handläggs enligt rättegångsbalkens brottmålsregler. I ärenden om näringsförbud kommer sammanträde visserligen att hållas om ärendet avgörs i sak, men omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna gäller enligt vårt förslag inte i dessa ärenden. Domstolen kan grunda sitt beslut inte bara på det som kommer fram vid sammanträdet, utan även på vad som framkommit under skriftväxlingen i ärendet. Detta måste vara till fördel för en person som inte är juridiskt skolad.

Som vi ser det finns det fyra olika alternativ till lösningar av ombudsfrågan i ärenden om näringsförbud, nämligen;

1. En koppling till reglerna om offentlig försvarare (21 kap. rättegångsbalken) bibehålls.

2. Näringsidkaren får rätt till rättshjälp genom biträde enligt rättshjälpslagen.

3. Näringsidkaren får rätt till offentligt biträde.

4. Parten får rätt att anlita ett ombud, men får – i fall där ansökan om näringsförbud bifalls – själv stå för rättegångskostnaderna.

Först kan konstateras att ett ärende om näringsförbud – som nämnts – måste anses vara en sådan angelägenhet som har uppkommit i näringsverksamheten. Det är ju på grund av att vederbörande åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet som frågan om näringsförbud väcks. Det förhållandet att näringsverksamheten upphört när frågan om näringsförbud väcks saknar betydelse.

Vad gäller den under punkten 2 föreslagna lösningen menar vi att mycket starka skäl krävs för att rubba rättshjälpslagens huvudregel om att näringsidkare inte skall beviljas rättshjälp i angelägenheter som uppkommit i näringsverksamheten. Att i rättshjälps- eller näringsförbudslagen införa en sådan undantagsregel skulle strida mot bestämmelsens syfte när det numera inte anses rimligt att staten skall bidra till sådana kostnader.

Offentligt biträde kan enligt rättshjälpslagen förordnas i vissa särskilt uppräknade situationer, vilka alla har det gemensamt att frågan starkt berör individens personliga förhållanden. I dessa fall sker inte heller någon inkomstprövning beträffande den som biträde skall förordnas för. Parten behöver inte betala något för denna hjälp. Om denna lösning skulle väljas skulle i så fall särskilda regler krävas i näringsförbudslagen om avgifts- och återbetalningsskyldighet. Systemet skulle bli komplicerat och svåröverskådligt. Härtill kommer att till offentligt biträde kan förordnas inte bara advokat, utan även biträdande jurist på advokatbyrå eller annan som är lämplig för uppdraget. Den i propositionen (1996/97:9 s. 23 f) nya särskilda lagen om offentligt biträde (5 §) – som hänvisar till 26 § i den nya rättshjälpslagen – innebär inte någon förändring i fråga om den krets som kan komma att förordnas till offentligt biträde. Lägre formella krav uppställs således på ett offentligt biträde än på en offentlig försvarare. Till offentlig försvarare skall ju i princip endast advokat förordnas (21 kap. 5 § rättegångsbalken).

Det återstår då att låta parten själv svara för sina rättegångskostnader eller att – som i dag – behålla kopplingen till reglerna om offentlig försvarare.

Vi anser att övervägande skäl ändå talar för att huvudregeln skall vara att parten i ärenden om näringsförbud själv skall svara för sina rättegångskostnader, men att särskilda skäl kan föranleda att en offentlig försvarare förordnas.

Vid bedömningen av om det skall anses finnas särskilda skäl att förordna offentlig försvarare måste avgöras om parten har ett särskilt

behov av en offentlig försvarare. Därvid måste näringsförbudsärendets svårighetsgrad ställas i relation till partens förmåga att själv ta tillvara sina intressen. Det kan ju vara så att näringsförbudsärendet är av så okomplicerad karaktär att parten måste anses ha förmåga att själv bevaka sina intressen i ärendet. Så kan exempelvis vara fallet om parten medgett ansökan om näringsförbud eller om talan grundar sig på flerkonkursfallet utan att det finns några särskilda skäl som talar mot ett förbud.

I fråga om rättegångskostnaderna skall 31 kap. rättegångsbalken tillämpas. Om offentlig försvarare har förordnats och parten förlorar ärendet genom att han eller hon åläggs ett näringsförbud, skall han eller hon enligt vårt förslag bli återbetalningsskyldig för försvararkostnaderna i den utsträckning som hans eller hennes ekonomiska förhållanden medger detta (31 kap. 1 § rättegångsbalken). På motsvarande sätt har han eller hon – om frågan om näringsförbud ogillas – rätt till ersättning av allmänna medel för sina kostnader för den offentliga försvararen (31 kap. 2 § rättegångsbalken).

I de fall offentlig försvarare inte förordnas, får parten själv svara för sina ombudskostnader. Endast om yrkandet om näringsförbud inte bifalls, får han eller hon ersättning av staten för sina kostnader.

Det kan nämnas att riksdagen har beslutat om en ändring av 18 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Denna ändring innebär att en hänvisning görs till en ny paragraf i 11 kap. 6 § rättegångsbalken. Ändringen träder i kraft den 1 december 1997 (SFS 1996:1653). Detta gör det möjligt för en part som har små ekonomiska resurser och som har kallats att inställa sig till ett sammanträde – oberoende av om parten har beviljats rättshjälp eller inte – att få ersättning för inställelsen till förhandlingen i bl.a. allmän domstol. Även partens kostnader för bevisning kan betalas av staten (24 § lagen om domstolsärenden jfr med 36 kap. 24 § rättegångsbalken och prop. 1996/97:9 s. 175 ff). Oavsett om rättshjälp beviljas eller inte, skall staten alltså i dessa fall betala kostnaderna för partens egen inställelse och för bevisningen. Detta slags bistånd faller således – till skillnad från vad som gäller i dag – utanför rättshjälpssystemet. Biståndet skall kunna ges i bl.a. ärenden som handläggs av allmän domstol. Det kan därför komma att bli aktuellt även i ärenden om näringsförbud.

16 Tillsynen

16.1 Utredningens förslag

1. Tillsynen över meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud utövas av kronofogdemyndigheterna (KFM). Tillsynen ankommer på kronofogdemyndigheten i den ort där den som har meddelats förbudet är bosatt eller, om han eller hon inte är bosatt i Sverige, där han eller hon senast var bosatt. Hur arbetet med tillsynen inom myndigheterna lämpligen bör organiseras, överlämnas åt myndigheterna själva att bestämma.

2. Den som har meddelats ett näringsförbud är skyldig att en gång varje halvår upplysa kronofogdemyndigheten om sina ekonomiska och personliga förhållanden i den utsträckning som myndigheten begär. En underlåten anmälan eller vägran att lämna en upplysning hos KFM skall inte anses som en överträdelse av näringsförbudet som kan leda till böter eller fängelse (nuvarande 25 § näringsförbudslagen). Däremot får kronofogdemyndigheten besluta om förlängd förbudstid i anledning av underlåten anmälnings- eller upplysningsskyldighet. Ett sådant beslut förutsätter dock att den förbudsålagde har delgetts en erinran om att förbudstiden kan komma att förlängas, om han eller hon inte fullgör sina skyldigheter. Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken.

16.2 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

1. Detta är delvis en följdändring av en ändring i 7 kap. 25 § konkurslagen. Sedan den 1 januari 1997 (SFS 1996:1440) gäller att alla kronofogdemyndigheter är tillsynsmyndigheter (TSM). Förordningen (1988:400) om tillsynsmyndighet i konkurs har upphört att gälla. Som grund för att låta kronofogdemyndigheten som sådan ansvara för tillsynen kan anföras dels konstitutionella skäl, dels rent sakliga

skäl. Konstitutionellt sett bör en myndighet utpekas som ansvarig för tillsynen. Tillsynsmyndigheten för konkurser är endast en enhet inom kronofogdemyndigheten. Övervakningsuppgifterna som sådana ligger dessutom närmare den exekutiva sidan av kronofogdemyndighetens verksamhet. Den exekutiva personalen har bättre vana och större resurser att spana på fältet än de personer som arbetar på tillsynsenheten. Många tillsynsmyndigheter låter redan i dag all personlig kontakt med den näringsförbudsålagde ske inom ramen för myndighetens indrivningsverksamhet. Genom sitt indrivningsarbete har den personalen ofta viss kunskap om den som meddelats ett förbud. Dessa kunskaper kan sedan utnyttjas i tillsynsarbetet.

2. Några lagregler eller närmare föreskrifter om hur tillsynsmyndighetens kontroll av att näringsförbuden efterlevs finns inte i dag. Näringsförbudsutredningen konstaterade att variationerna var stora mellan olika TSM:s sätt att utöva tillsynsarbetet och ambitionsnivåerna i arbetet var olika. I cirka 14 % av fallen finns anledning till misstanke om överträdelse av förbudet. Skyldighet för den näringsförbudsålagde att anmäla sig och att lämna upplysningar till kronofogdemyndigheten kan vara ett sätt att göra myndighetens kontroll effektivare. Den som inte fullgör sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet bör drabbas av någon reaktion från samhällets sida. Vi föreslår därför att förbudstiden får förlängas, om nämnda skyldigheter inte fullgörs. Kronofogdemyndigheten är den myndighet som har behov av de efterfrågade upplysningarna. På grund härav bör beslut om förlängd förbudstid meddelas av kronofogdemyndigheten.

16.3 Tillsynen enligt lagtexten

Reglerna om tillsynen över att meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs finns i dag intagna i 23 och 24 §§ näringsförbudslagen. Enligt gällande lag är det kronofogdemyndigheten genom tillsynsmyndigheten i konkurs som är satt att övervaka efterlevnaden. Den ort där den förbudsålagde är bosatt avgör vilken tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har ansvar för tillsynen inom ett geografiskt område som motsvarar domkretsen för de tingsrätter vid vilka TSM verkar i samband med konkurs (24 §). Det s.k. näringsförbudsregistret förs av Patent- och registreringsverket (23 §).

16.4 Organisationen av tillsynen

Efter tillskapandet av nya regionkronofogdemyndigheter den 1 januari 1997 gäller genom en ändring av 7 kap. 25 § konkurslagen att alla kronofogdemyndigheter är tillsynsmyndigheter (SFS 1996:1440). Förordningen (1988:400) om tillsynsmyndighet i konkurs har upphört att gälla. Tillsynen av näringsförbuden utövas sålunda av kronofogdemyndigheterna.

Frågan om vilken myndighet som skall ha ansvaret för tillsynen av meddelade näringsförbud har varit föremål för delade meningar. Debatten har främst gällt om uppgiften skall ligga på kronofogdemyndigheten genom tillsynsmyndigheten för konkurser eller på polisen (se bl.a. SOU 1984:59 s. 349 ff). Röster har också höjts för att uppgiften skall utövas av kronofogdemyndigheternas exekutiva personal vid specialindrivningsenheterna eller vid de vanliga indrivningsenheterna.

På grund av lagändringen som innebär att alla kronofogdemyndigheter är tillsynsmyndigheter aktualiseras frågan om vilken enhet inom kronofogdemyndigheten som skall handha tillsynen. I dag utövas den av TSM-enheten. Vi återkommer till denna fråga i våra överväganden.

16.5 Tillsynen i praktiken

Vilka uppgifter ingår i tillsynen av meddelade förbud? Myndigheten skall i samband med att ett näringsförbud har meddelats – vilket den underrättas om genom att rätten skickar en kopia av domen – övervaka att vederbörande avvecklar sin näringsverksamhet och att han eller hon inte handlar i strid med 6 och 7 §§ näringsförbudslagen. I uppgiften ingår att bevaka att den ålagde inte startar något nytt företag eller att vederbörande på annat sätt engagerar sig i näringsverksamhet på ett sätt som inte är tillåtet för honom eller henne. Myndigheten har – förutom att bevaka att näringsverksamheten avvecklas och att ny sådan inte startas – att kontrollera att en enligt 19 § meddelad dispens efterlevs samt att vederbörande följer sådana föreskrifter som tingsrätten lämnat i samband med en beviljad dispens (19 § in fine) eller i samband med ett beslut om avvecklingstid (18 § första stycket in fine).

Om det finns skäl för myndigheten att misstänka att den ålagde överträder näringsförbudet, skall myndigheten anmäla detta till åklagaren (24 § tredje stycket).

Näringsförbudsutredningen konstaterade att variationerna var stora mellan olika TSM, dels hur man praktiskt utövar tillsynen, dels med vilken intensitet kontrollerna sker. Det konstaterades att avvikelser i till-

synsarbetet förekommer mellan olika tillsynsmyndigheter (SOU 1995:1 s. 111 f). Några lagregler eller föreskrifter om tillsynens närmare innebörd finns inte i dag. Riksskatteverket har dock i augusti 1986 – i samband med den nuvarande näringsförbudslagens tillkomst – utfärdat en promemoria om näringsförbudslagens tillämpning.

Vad gäller tillsynen kan konstateras att vissa TSM sätter sig i kontakt med den berörde två gånger per år under hela förbudstiden, medan andra myndigheter gör det mera sällan eller t.o.m. låter all personlig kontakt ske inom ramen för kronofogdemyndighetens indrivningsverksamhet. För vissa TSM verkar också oklarheter råda om vilket faktiskt innehåll tillsynen bör ha och det har höjts röster för klarare besked i detta hänseende.

Det är av stor vikt att TSM under hela förbudstiden håller sig informerad om den förbudsålagdes sysselsättning och försörjning. Som regel medverkar vederbörande frivilligt med att lämna sådana upplysningar som TSM begär, antingen vid ett personligt besök hos TSM eller vid ett telefonsamtal. Någon skyldighet för vederbörande att lämna de begärda uppgifterna finns inte i dag och TSM kan inte heller framtvinga att uppgifterna lämnas. Sedan den 1 juli 1996 har dock TSM:s möjlighet att begära hjälp av polismyndigheten i sitt tillsynsarbete lagfästs.

Andra problem med tillsynen har bl.a. konstaterats då den näringsförbudsålagde flyttat till en ny bostadsort. Så snart adressändringen kommit till myndighetens kännedom skall också övervakningen flyttas över till den nya tillsynsmyndigheten. Ett problem med detta är – som Näringsförbudsutredningen påpekade – att det kan dröja upp till ett halvår innan den ändrade bostadsorten blir känd för myndigheten. Ett annat problem uppstår när den näringsförbudsålagde skriver sig utomlands. Det blir då svårt eller näst intill ogörligt för myndigheten att utöva en godtagbar tillsyn beträffande förbudets efterlevnad i Sverige (SOU 1995:1 s. 112).

Vid TSM i Stockholm går tillsynen av de som meddelats ett näringsförbud i huvudsak till på följande sätt. TSM erhåller ett meddelande från Patent- och registreringsverket om att någon meddelats ett näringsförbud. En akt läggs upp. Om vederbörande har körkort, rekvireras en fotokopia av körkortsfotografiet. Om domen inte redan har skickats till myndigheten, rekvireras den från domstolen (jfr 3 § förordningen, 1986:441, om underrättelser ang. näringsförbud m.m.). TSM gör efterforskningar via ADB-register i relativt stor omfattning. Bl.a. kontrolleras aktuella skulder hos kronofogdemyndigheten och vilka bolag vederbörande förekommit i. Kontakt med försäkringskassan tas för att få uppgifter om vederbörandes inkomst och sysselsättning. Många av

de näringsförbudsålagda är sjukskrivna eller arbetslösa. Det sker även en kontroll av om den berörde vistas på kriminalvårdsanstalt.

Därefter tar TSM brevledes kontakt med den som har meddelats förbudet. Redan domstolen skall enligt 14 § näringsförbudslagen till domen foga en särskild underrättelse, där innebörden av förbudet beskrivs. Blanketten har tagits fram av Domstolsverket (se bilaga). Även TSM i Stockholm har tagit fram en kortfattad redogörelse för vad näringsförbudet innebär och hur övervakningen sker. Denna redogörelse skickas ut till den som meddelats ett förbud. I underrättelsen från TSM uppmanas den som har meddelats ett förbud att regelbundet (minst var sjätte månad) informera TSM om sin sysselsättning. Som regel har TSM kontakt – via telefon eller vid personligt besök på myndigheten – med vederbörande i vart fall en gång per år. Oftast lämnar personen uppgifter frivilligt om var han eller hon bor, vad han eller hon sysselsätter sig med och vilken inkomst han eller hon har. TSM betonar att det är viktigt att han eller hon hör av sig till TSM om förhållandena ändras. TSM anlitar också den verkställande personalen för sin kontroll. Sedan lagändringen den 1 juli 1996 har TSM:s rätt att för sin tillsyn få biträde av polismyndigheten lagfästs. Denna rätt har ännu aldrig (i augusti 1997) utnyttjats av TSM i Stockholm.

Näringsförbudsutredningen konstaterade att tillsynsuppgiften var särskilt svårbemästrad i storstäderna (SOU 1995:1 s. 110 f). I betänkandet redovisades en av Riksskatteverket gjord undersökning, som utvisade att 75 % av de förbudsålagda inte var föremål för misstanke om överträdelse av förbudet. I 14 % av fallen fanns misstankar om överträdelser och i återstående 11 % var det okänt hur vederbörande försörjde sig. Detta skulle innebära att cirka 25 % av de meddelade näringsförbuden i praktiken kräver ett mer omfattande arbete från TSM:s sida.

Ett problem med TSM:s tillsynsuppgift är att myndigheterna inte har tilldelats några extra resurser för denna uppgift. Detta får naturligtvis återverkningar på prioriteringen av tillsynsärenden i samband med näringsförbud. Härtill kommer problemet med att – i vart fall i 11 % av fallen – få kännedom om hur vederbörande försörjer sig. Täta adressändringar inom Sverige eller utlandsskrivningar försvårar en effektiv tillsyn.

16.6 Utredningens överväganden

Organisationen av tillsynen

Lagändringen i 7 kap. 25 § konkurslagen innebär att alla kronofogdemyndigheter numera är tillsynsmyndigheter (SFS 1996:1440). Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs ankommer därmed på kronofogdemyndigheterna. Frågan är om kronofogdemyndighetens tillsyn skall – som tidigare – handhas av TSM-enheten, eller om det är lämpligare att låta någon annan enhet inom kronofogdemyndigheten utöva tillsynen.

Vilka skäl talar för att TSM-enheten skall ha hand om övervakningen även i fortsättningen?

* TSM har hand om tillsynen i dag. De har därigenom skaffat sig erfarenheter av tillsynsarbetet.

* Om näringsidkaren försatts i konkurs, kan TSM ha viss kunskap om den som näringsförbudet riktas mot.

Vilka skäl talar för att KFM i framtiden skall ha hand om övervakningen?

* Specialindrivningsenheterna och KFM:s exekutiva personal har ofta redan genom sitt indrivningsarbete vissa kunskaper om den som meddelats ett näringsförbud. Dessa kunskaper kan utnyttjas i tillsynsarbetet.

* Specialindrivningsenheterna har ofta god och etablerad samverkan med de andra myndigheter som har till uppgift att bekämpa den ekonomiska brottsligheten, dvs. polis och åklagare.

* I näringsförbudslagens brotts- och betalningsunderlåtelsefall – där någon konkurs inte inträffat – ligger det närmare till hands att KFM utövar tillsynen. En sådan näringsidkare kan vara helt okänd för TSM.

* Den exekutiva personalen har bättre vana och resurser att spana på fältet. Dessutom har den mer vana vid direkt gäldenärskontakt än TSM.

* Vissa TSM låter redan i dag all personlig kontakt med den näringsförbudsålagde ske inom ramen för KFM:s indrivningsverksamhet.

* Konstitutionellt sett bör en myndighet pekas ut som ansvarig för tillsynen. TSM är endast en enhet inom kronofogdemyndigheten.

Med beaktande av de skäl som har redovisats ovan anser vi att övervägande skäl talar för att tillsynen inte nödvändigtvis måste utövas av just TSM utan bör flyttas till KFM. Vi föreslår således att tillsynen skall utövas av KFM. Det ankommer därefter på den enskilda myndigheten att bestämma vilken enhet som skall utföra uppgiften.

Anmälnings- och upplysningsskyldighet

De brister som finns i tillsynen av meddelade näringsförbud bör kunna begränsas genom att ålägga den förbudsålagde en skyldighet att med viss regelbundenhet anmäla sig hos kronofogdemyndigheten och därvid lämna uppgifter om främst sina ekonomiska förhållanden som myndigheten begär. Tillsynen bör härigenom kunna bli mer enhetlig och effektiv. Det kan nämnas att ett liknande förslag har lagts fram i Finland (se 21 a § prop. nr 98/96). Det kan tyckas vara en ingripande åtgärd för den enskilde att behöva lämna sådana uppgifter. Mot detta kan dock anföras att tillsynen redan i dag utövas på detta sätt hos många TSM.

En upplysningsskyldighet förekommer även på andra håll. Exempelvis har en konkursgäldenär under konkursen en skyldighet att till bl.a. tillsynsmyndigheten och förvaltaren lämna de upplysningar om boet som de begär (6 kap. 2 § konkurslagen). Även en person som står under villkorlig frigivning eller som dömts till skyddstillsyn har en underrättelseskyldighet till övervakaren (26 kap. 13 § och 28 kap. 6 § brottsbalken). En upplysningsplikt för en person som meddelats ett näringsförbud ligger helt i linje med detta.

Vi föreslår därför att den som har meddelats ett näringsförbud åläggs att minst en gång per halvår upplysa kronofogdemyndigheten om sina ekonomiska och personliga förhållanden i den utsträckning som myndigheten begär. Upplysningsskyldigheten behöver inte nödvändigtvis fullgöras genom ett personligt besök hos KFM, utan kan lika gärna ske skriftligen eller muntligen via ett telefonsamtal. Det viktiga är att uppgifterna på ett eller annat sätt lämnas till KFM. Genom upplysningsskyldigheten läggs också ett betydande ansvar på den näringsförbudsålagde själv, vilket kan bidra till att KFM:s arbete underlättas. Om den näringsförbudsålagde inte självmant inställer sig hos KFM eller

vägrar lämna uppgifterna skriftligen eller muntligen per telefon, kan det finnas anledning för KFM att själv efterforska den ålagdes ekonomiska förhållanden.

Förlängd förbudstid

Det kan övervägas om någon sanktion – exempelvis böter eller förlängning av förbudstiden – skall finnas gentemot den som inte fullgör sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet hos KFM.

Frågan är om en underlåtenhet att anmäla sig eller att lämna uppgifter går att jämställa med en överträdelse av ett näringsförbud. Överträdelse av ett näringsförbud är ju ett brott som kan leda till fängelse eller, i ringa fall, till böter eller fängelse (25 § nuvarande näringsförbudslagen).

Vi anser emellertid att det vore att gå alltför långt om man jämställer en underlåten anmälnings- eller upplysningsskyldighet med ett brott i form av överträdelse av ett näringsförbud. Däremot anser vi att det är av vikt att någon typ av reaktion sker från samhällets sida, om den som förbudet riktar sig mot inte efterkommer sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet.

Vi föreslår därför att förbudstiden får förlängas med sex månader, om den förbudsålagde inte fullgör sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet. Den ålagde bör dock dessförinnan ha erinrats om sina skyldigheter och om att förbudstiden kan komma att förlängas om han eller hon inte fullgör sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet. En sådan erinran skall delges den förbudsålagde. De begränsningar som gäller för delgivning av stämning i brottmål och tvistemål enligt 33 kap. 6 § rättegångsbalken skall inte gälla för sådan delgivning. För dessa delgivningar behövs alltså inte någon särreglering.

Vilken myndighet skall då pröva en fråga om förlängning i anledning av en underlåten anmälnings- eller upplysningsskyldighet? Frågor om förlängningar i samband med överträdelser av näringsförbud prövas av tingsrätten på talan av åklagaren (26 § näringsförbudslagen).

En fråga om förlängning i anledning av underlåten anmälnings- eller upplysningsskyldighet är – enligt vårt förslag – inte att anse som någon överträdelse av näringsförbudet, utan som en överträdelse av själva anmälnings- eller upplysningsplikten. Den myndighet som är i behov av de efterfrågade uppgifterna är kronofogdemyndigheten. Det ligger därför närmast till hands att låta kronofogdemyndigheten besluta om en förlängning av förbudstiden. Kronofogdemyndighetens beslut skall sedan kunna överklagas till tingsrätten enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken. Det åvilar naturligen kronofogdemyndigheten att för ett

beslut om förlängning av förbudstiden delge den förbudsålagde information om att förbudstiden kan komma att förlängas, om han eller hon inte fullgör sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet. En sådan förlängning kan ske utan hinder av den begränsning som följer av 6 § i vårt förslag (5 § näringsförbudslagen enligt dess nuvarande lydelse).

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande

Vi föreslår att den nya lagen om näringsförbud bör träda i kraft den 1 juli 1998.

Övergångsbestämmelser

Våra förslag innebär i stor utsträckning att näringsförbudslagen effektiviseras, främst vad gäller förutsättningarna för att meddela näringsförbud. Detta föranleder överväganden i fråga om övergångsbestämmelser.

I 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen stadgas att straff eller annan brottspåföljd inte får åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades och inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vidare stadgas att vad som sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken gäller dessutom att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, och om annan lag gäller när dom meddelas skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

Näringsförbud är i och för sig inte att anse som en påföljd eller en särskild rättsverkan. Näringsförbudets ingripande karaktär för den enskilde gör emellertid enligt vår mening att de rättssäkerhetsprinciper som uppställs i grundlagen respektive i promulgationslagen till brottsbalken bör följas. Äldre bestämmelser skall därför enligt vårt förslag gälla, om det till stöd för ett beslut om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud åberopas omständigheter som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta bör tas in i en särskild övergångsbestämmelse.

För att den nya lagen skall kunna tillämpas i *brottsfallet* krävs sålunda att brottet är begånget efter ikraftträdandet. Vid prövningen av om en brottslighet är upprepad får enligt vår mening hänsyn dock tas till

brott som är begångna före ikraftträdandet, om något av de brott som åberopas till stöd för ett näringsförbud är begånget efter det att lagen trätt i kraft. Detta bör regleras i en särskild övergångsbestämmelse.

När det gäller *betalningsunderlåtelsefallet* saknar det enligt vår uppfattning betydelse när skuldsättningen har ägt rum. Det avgörande för att den nya lagen skall kunna tillämpas är att skuldsättningen finns efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse i denna del är inte erforderlig.

I fråga om *flerkonkursfallet* anser vi – om än med viss tvekan – att samtliga de konkurser som åberopas till stöd för ett näringsförbud måste ha inträffat efter ikraftträdandet för att den nya lagen skall bli tillämplig. Det kan därför dröja något innan flerkonkursregeln slår igenom. Enligt vår uppfattning är det nämligen inte förenligt med grundläggande rättsprinciper att låta äldre konkurser – som inträffat före ikraftträdandet – ligga till grund för ett näringsförbud som vid tidpunkten för konkurserna inte var lagligt möjligt att meddela. Inte heller i denna del är det nödvändigt med någon särskild övergångsbestämmelse.

Såvitt gäller *fall av andra grova åsidosättanden* får givetvis inte åsidosättanden som inträffat före ikraftträdandet beaktas vid bedömningen av om en näringsidkare skall anses ha åsidosatt sina skyldigheter enligt den nya lagen. Enligt den nuvarande näringsförbudslagen kan ju åsidosättanden av exempelvis konkurrensrättsliga regler inte ensamt grunda ett näringsförbud. Däremot bör äldre oegentligheter få beaktas vid prövning av om ett åsidosättande är att bedöma som grovt. Vid denna bedömning får hänsyn tas till bl.a. om näringsidkarens förfarande skett systematiskt (jfr vidare vad som har anförts under avsnittet 14.10 rörande frågor om rättskraft). Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

18 Kostnader m.m.

Kostnader

Våra förslag innebär att flera näringsförbud troligtvis kommer att meddelas i framtiden. Redan Näringsförbudsutredningen uppskattade att dess förslag om en presumtionsregel i brottsfallet skulle medföra att ungefär 150 nya näringsförbud skulle meddelas årligen. Det är ännu för tidigt att uttala sig om ändringarna som trädde i kraft den 1 juli 1996 har haft denna effekt. Det kan dock anmärkas att antalet nya näringsförbud för år 1996 endast var 48. Motsvarande siffra för år 1995 var 60. Med våra förslag kommer antalet näringsförbud att öka ytterligare. Vi uppskattar att minst cirka 250 näringsförbud kommer att meddelas årligen. Det finns vidare anledning att anta att antalet utredningar om näringsförbud kommer att öka än mer.

Genom våra förslag strävar vi efter att effektivisera näringsförbudsinstitutet så att de ekonomiska förluster som näringsverksamhet av detta skadliga slag åsamkar såväl staten som övriga borgenärer minskar. Näringsverksamhet som inte bedrivs i enlighet med lagar och förordningar snedvrider konkurrensen på marknaden samt försvårar för och slår ut de seriösa näringsidkarna. Näringsförbudets syfte är således dels att förhindra skadlig och otillbörlig näringsverksamhet och dels att ha en allmänpreventiv verkan, där förtroendet för näringslivet i stort skall upprätthållas.

Det är främst förslagen om ändringarna av förutsättningarna för meddelande av näringsförbud och den utvidgade rätten att ansöka om förbud för andra myndigheter än åklagarmyndigheten som kan förväntas öka antalet näringsförbud. Ansökningar om näringsförbud i flerkonkursfallet kan med vårt förslag förväntas bli betydligt vanligare än hittills.

De föreslagna ändringarna innebär att belastningen för domstolarna och andra myndigheter, främst kronofogdemyndigheten, kommer att öka. Belastningen för polis och åklagare kommer dock inte att minska. Brott som grund för näringsförbud kommer antagligen även framdeles att omfatta de flesta fallen. De föreslagna ändringarna innebär inte heller någon direkt förändring i polisens och åklagarens arbete att utreda och föra talan om näringsförbud. Med de förenklingar som våra förslag

innebär i brottsfallet, kan det inte heller bortses från att belastningen i viss mån kommer att öka även för polis och åklagare.

En utredningsskyldighet och rätt för kronofogdemyndigheterna att ansöka om näringsförbud medför att ökade resurser måste tas i anspråk eller att omprioriteringar hos kronofogdemyndigheterna måste ske. Ett större antal näringsförbud får också till följd att kronofogdemyndigheterna måste ta större resurser i anspråk för att utöva en effektiv tillsyn över meddelade näringsförbud.

Vi bedömer att kronofogdemyndigheten behöver en resursförstärkning för att kunna hantera utredningsskyldigheten samt rätten att ansöka om näringsförbud. Vidare krävs en resursförstärkning för att kronofogdemyndigheten effektivt skall kunna övervaka det ökade antalet näringsförbud. Vikten av en väl fungerande tillsyn kan inte nog betonas. Ju effektivare tillsynen över näringsförbudens efterlevnad är, desto mer hämmas skadlig näringsverksamhet, och allmänhetens förtroende för institutet ökar. Det är emellertid omöjligt för utredningen att ens med någorlunda god säkerhet uppskatta hur stort detta behov av resursförstärkning är. Vi kan inte heller uttala oss om och i så fall hur eventuella omprioriteringar kan ske.

Den föreslagna ändringen om en utvidgad rätt att ansöka om näringsförbud i anledning av fall av andra grova åsidosättanden innebär en ökad belastning för de myndigheter som ges en sådan rätt. Antalet påkallade näringsförbud i dessa fall torde dock inte förväntas bli hög, varför en resursförstärkning för berörda myndigheter inte torde vara erforderlig.

Regionalpolitiska konsekvenser

Utredningens förslag till ändringar av näringsförbudslagstiftningen föranleder inte några regionalpolitiska konsekvenser. Vi har därför inte haft anledning att göra några särskilda överväganden med anledning av regeringens direktiv (1992:50) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser.

Offentliga åtaganden

Utredningen har inte heller haft anledning till några särskilda överväganden såvitt avser regeringens generella direktiv (dir. 1994:23) om prövning av offentliga åtaganden.

Jämställdhetspolitiska aspekter

Vad gäller de jämställdhetspolitiska aspekterna kan nämnas att av de 156 fall av meddelade näringsförbud som Näringsförbudsutredningen gick igenom var endast fem kvinnor (SOU 1995:1 s. 36). Två av dessa kvinnor hade ålagts näringsförbud samtidigt med sina makar/sambo. Majoriteten av de personer som varje år åläggs näringsförbud är män.

Utredningen har under utredningsarbetets gång under en halv dag deltagit i ett seminarium om jämställdhetsfrågor. Vi har beaktat innehållet i regeringens generella direktiv att redovisa jämställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124). Våra förslag medför emellertid enligt vår mening inte några jämställdhetspolitiska konsekvenser.

19 Författningskommentarer

19.1 Förslaget till lag om näringsförbud

Inledande bestämmelse

1 §

I paragrafen anges innebörden av ett meddelat näringsförbud.

Förutsättningar för ett beslut om näringsförbud

Detta avsnitt av lagen innehåller regler som anger förutsättningarna för ett beslut om näringsförbud.

Näringsförbud får enligt dessa paragrafer riktas mot den som har handlat *i egenskap av näringsidkare*. Vem som kan meddelas näringsförbud i egenskap av näringsidkare anges i 7 §. Av denna paragraf följer att näringsförbud får meddelas *enskilda näringsidkare* och vissa *företrädare för juridiska personer*.

Reglerna i 2-5 §§ har getts en *obligatorisk utformning*. Detta innebär att domstolarna *skall* meddela näringsförbud, om förutsättningarna är uppfyllda. Den obligatoriska utformningen ger också åklagaren och annan myndighet som enligt vårt förslag har rätt att ansöka om näringsförbud (se kommentaren till 13 §) en anvisning om att de inte har någon fri prövningsrätt att avgöra huruvida en talan eller ansökan om näringsförbud över huvud taget skall inledas vid domstol.

Presumtion för näringsförbud gäller enligt 2-4 §§ vid *brott* för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader eller vid *upprepad brottslighet* som inte är ringa (2 §), vid *betalningsunderlåtelse* som uppgår till minst sex basbelopp (3 §) samt vid *konkurs*, om näringsidkaren två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser. Presumtionen bryts, om *särskilda skäl talar mot näringsförbud*. Vad som kan utgöra särskilda skäl har redovisats i avsnitt 7.6. Det ankommer på näringsidkaren att göra gällande att särskilda skäl talar mot näringsförbud. Det är dock tillräckligt att han eller hon kan göra sannolikt att särskilda skäl talar

mot näringsförbud för att bevisbördan skall läggas på den som för talan eller ansöker om näringsförbud. Bestämmelsen i 5 § om *fall av andra grova åsidosättanden* är inte utformad som en presumtionsregel.

2 §

Paragrafen anger förutsättningarna för ett näringsförbud i anledning av *brott*. Motsvarande bestämmelse finns i 1 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

För att ett näringsförbud skall komma i fråga krävs att någon i egenskap av enskild näringsidkare antingen har gjort sig skyldig till *brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader* eller gjort sig skyldig till *upprepad brottslighet som inte är ringa*.Det krävs att näringsidkaren har fällts till ansvar för det eller de brott som åberopas till stöd för ett näringsförbud. Det krävs dock inte för en prövning av näringsförbudsfrågan att brottmålsdomen har vunnit laga kraft i ansvarsdelen. En annan sak är att förbudet inte skall börja tillämpas förrän det vunnit laga kraft, om inte domstolen förordnar om tillfälligt näringsförbud.

I paragrafen anges att brott skall ha begåtts av någon *i dennes egenskap av näringsidkare*. Vidare anges att brott skall ha begåtts *i eller i samband med näringsverksamhet*. Detta innebär att brottet eller brotten skall ha begåtts av någon i dennes egenskap av antingen enskild näringsidkare eller företrädare för juridisk person i utövningen av näringsverksamhet. Vid prövningen av om brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall två frågor besvaras, nämligen om någon näringsverksamhet över huvud taget har bedrivits och om det föreligger erforderligt samband mellan brottet eller brotten och näringsverksamheten. Enligt nuvarande ordning skall ett eller flera brott ha begåtts "i näringsverksamhet". Domstolarna har i vissa fall ifrågasatt om brott begåtts i utövningen av näringsverksamhet då snarare företagsformen som sådan utnyttjats för brottslighet än att det varit fråga om utövning av näringsverksamhet (se avsnitt 9.4.1). Lagstiftarens syfte har emellertid varit att även sådana fall skall täckas in. Det nuvarande rekvisitet "i näringsverksamhet" är emellertid alltför snävt och ersätts därför av rekvisitet "i eller i samband med näringsverksamhet". Någon utvidgning av tillämpningsområdet enligt nu gällande ordning är inte avsedd.

I paragrafen ställs inte upp några krav på att näringsidkaren också måste ha *grovt åsidosatt* vad som ålegat honom i näringsverksamhet och att förbudet skall vara *påkallat från allmän synpunkt*. Paragrafen är i stället utformad som en presumtionsregel. Om de i paragrafen angivna förutsättningar är uppfyllda, *skall näringsförbud presumeras*. Presumtionen för näringsförbud bryts, om *särskilda skäl talar mot det*.

3 §

I denna paragraf anges förutsättningarna för ett näringsförbud i anledning av *betalningsunderlåtelse*. Motsvarande bestämmelse finns i 1 a § näringsförbudslagen enligt dess nuvarande lydelse.

För att ett näringsförbud skall kunna meddelas förutsätts att näringsidkaren i den egenskapen har underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter till ett sammanlagt belopp som svarar mot minst *sex gånger* det i lagen (1962:381) om allmän försäkring angivna *basbeloppet*. Liksom i brottsfallet krävs det inte därutöver att näringsidkaren skall ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet. Det krävs inte heller att näringsförbudet skall vara påkallat från allmän synpunkt. Vid betalningsunderlåtelse som uppgår till minst sex basbelopp skall näringsförbud *presumeras*. Om särskilda skäl talar mot näringsförbud, bryts presumtionen.

4 §

Paragrafen anger förutsättningarna för näringsförbud i anledning av upprepade konkurser, det s.k. *flerkonkursfallet*. I paragrafen sägs att den som i egenskap av näringsidkare har försatts i konkurs och två eller flera gånger tidigare under de senaste tio åren i den egenskapen varit inblandad i konkurser, skall meddelas näringsförbud. Presumtion för näringsförbud gäller sålunda, om i paragrafen angivna förutsättningar är för handen. Presumtionen bryts, om särskilda skäl talar mot näringsförbud. Regeln har till syfte att motverka s.k. konkursmissbruk, dvs. att någon i samband med upprepade konkurser åsidosätter sina förpliktelser som näringsidkare, även om inte något brott förekommit i näringsverksamheten.

Något särskilt krav på att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet ställs inte upp. Det krävs inte heller att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt.

Enligt 2 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse är det möjligt att meddela näringsförbud i anledning av konkurs. Någon motsvarande bestämmelse om näringsförbud med en presumtion för näringsförbud vid upprepade konkurser finns dock inte enligt nuvarande ordning.

5 §

Paragrafen anger att den som har *grovt åsidosatt sina skyldigheter* i egenskap av näringsidkare i andra fall än betalningsunderlåtelse-, brotts- och flerkonkursfallen, skall meddelas näringsförbud. Någon presumtion för näringsförbud gäller inte i dessa fall.

Syftet är att grova åsidosättanden av bl.a marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter ensamma skall kunna läggas till grund för ett näringsförbud. Enligt nuvarande ordning är det inte möjligt att meddela näringsförbud enbart på grund av sådana åsidosättanden.

Syftet är också att en näringsidkare som aldrig eller endast en gång tidigare har förekommit i samband med konkurs skall kunna meddelas näringsförbud, om han eller hon grovt åsidosatt sina skyldigheter i egenskap av näringsidkare. Motsvarande regel finns i 2 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse. Kravet att näringsförbud skall vara påkallat från allmän synpunkt har emellertid slopats. Det ställs inte heller upp något krav på att näringsidkaren skall ha förfarit grovt otillbörligt mot sina borgenärer. I regel är sådana förfaranden kriminaliserade och näringsförbud i anledning av brott kan i stället bli aktuellt. I den mån förfaranden som innebär grov otillbörlighet mot borgenärer inte är kriminaliserade eller förutsättningar för näringsförbud vid brott inte är uppfyllda, kan sådana förfaranden ändå täckas upp av rekvisitet grovt åsidosättande enligt denna paragraf.

Eftersom någon presumtion för näringsförbud inte gäller i dessa fall, åligger det den som för talan eller ansöker om näringsförbud att visa att näringsidkaren har grovt åsidosatt sina skyldigheter. Det är därför inte nödvändigt att ställa upp något rekvisit om att näringsförbud inte skall meddelas, om särskilda skäl talar mot det. Omständigheter som kan utgöra särskilda skäl i brotts, betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen kan dock få betydelse vid bedömningen av om ett åsidosättande är att bedöma som grovt. Avgörande för bedömningen av om åsidosättandet är grovt är om näringsidkarens förfarande skett systematiskt, om tvingande lagregler åsidosatt eller om förfarandet inneburit ett missbruk av näringsfrihet.

6 §

Paragrafen anger under hur lång tid näringsförbud kan meddelas. Paragrafen motsvarar 5 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

Vem kan meddelas näringsförbud?

7 §

Paragrafen anger vem som i egenskap av näringsidkare kan meddelas näringsförbud. Paragrafen motsvarar 4 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse. I paragrafen tilläggs dock att även en enskild näringsidkare kan meddelas näringsförbud. Enligt den nuvarande näringsförbudslagen anges detta i anslutning till respektive paragraf som anger förutsättningarna för näringsförbud. Någon förändring i sak är inte tänkt. Enligt 4 § första stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse får en företrädare för en juridisk person meddelas näringsförbud, om denne begått brottet i näringsverksamheten eller innehade sin ställning när betalningen av skatt, tull eller avgift underläts eller den juridiska personen försatts i konkurs. Enligt den föreslagna lagen framgår detta dock redan av 2-4 §§. Av dessa paragrafer följer ju att det handlande som konstituerar ett näringsförbud skall ha begåtts av någon i dennes egenskap av näringsidkaren och i brottsfallet även i eller i samband med näringsverksamhet. Om vederbörande exempelvis inte innehade sin ställning när brottet begicks eller betalning av skatt underläts, har denne inte heller handlat i egenskap av näringsidkare. Någon motsvarande reglering finns därför inte i denna paragraf. Det skall dock betonas att någon ändring i sak är inte avsedd.

När det däremot gäller företrädare för juridiska personer skall – inte bara den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs – utan även den som lämnat sin post före konkursutbrottet kunna drabbas av ett näringsförbud i flerkonkursfallet. Detta regleras i 8 §.

8 §

Paragrafen innehåller en regel som gör det möjligt att meddela näringsförbud i flerkonkursfallet även såvitt avser företrädare för juridiska personer som lämnat sina poster strax före ett konkursutbrott. Dessa kan enligt nuvarande ordning inte drabbas av något näringsförbud enbart i anledning av konkurs. I paragrafen utvidgas den personkrets som får meddelas ett sådant näringsförbud till att omfatta även den som innehade sin ställning senare än ett år innan konkursansökan kom in till tingsrätten. Att den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs kan drabbas av näringsförbud följer redan av 4 §.

Näringsförbudets innehåll

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som beskriver de olika befattningar hos en juridisk person som en näringsförbudsålagd person inte får inneha. Paragrafen motsvarar 6 § första och andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

10 §

I paragrafen anges att näringsförbud inte utgör något hinder mot utövning av vissa grundlagsskyddade rättigheter. Paragrafen motsvarar 6 § tredje stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

11 §

Paragrafen innehåller regler om förbud mot anställning m.m. hos närstående och i den rörelsen där den som har meddelats näringsförbud åsidosatt sina skyldigheter. Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella ändringar 7 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

Förfarandet vid prövningen av frågor om näringsförbud

12 §

Paragrafen innehåller regler om rättegången i mål om näringsförbud. Denna paragraf motsvarar 8 § första stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

Åklagaren har enligt nuvarande ordning en exklusiv talerätt. Enligt den nya lagen ges emellertid även andra myndigheter rätt att ansöka om näringsförbud så länge som talan inte grundar sig på brott. Detta följer av 13 §. Åklagarens rätt att föra talan även i andra fall än brott har dock behållits. Förfarandet vid denna prövning skall, om inte annat ha föreskrivits i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Detta överensstämmer med nuvarande ordning.

I de fall då en åklagare väcker en fråga om näringsförbud utan samband med brott skulle det i och för sig vara tänkbart att dessa frågor i stället handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Detta skulle i sådant fall överensstämma med vad som gäller i fråga om ansökningar om näringsförbud utan samband med brott. Vi har dock inte valt en sådan ordning. Åklagaren kommer troligtvis inte att föra sådan talan i någon större utsträckning, eftersom det ligger närmare till hands

att berörd fackmyndighet ansöker om näringsförbud; se nedan under 13 §.

I 8 § andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse får en talan om näringsförbud i anledning av konkurs tas upp av samma tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen. Någon motsvarande regel införs inte i den nya lagen.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter – utöver åklagarmyndigheten – som får rätt att ansöka om näringsförbud utan samband med brott. Paragrafen saknar motsvarighet i den nuvarande näringsförbudslagen.

I paragrafen sägs att kronofogdemyndigheten får ansöka om näringsförbud i betalningsunderlåtelse- och flerkonkursfallen samt i fall av andra grova åsidosättanden. Vidare sägs i paragrafen att Konsumentverket, Konkurrensverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen eller de ytterligare myndigheter som regeringen bestämmer får i fall av andra grova åsidosättanden ansöka om näringsförbud. Exempel på ytterligare myndigheter som kan tänkas komma i fråga är Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

I dessa fall skall ärendet, om inte något annat följer av lagen, handläggas vid tingsrätten enligt lagen om domstolsärenden.

Bakgrunden till att även andra myndigheter än åklagarmyndigheten skall ha rätt att väcka frågor om näringsförbud, är att den myndighet som tydligast ser konsekvenserna av olika åsidosättanden som begås av en näringsidkare kan förväntas ha det största intresset av att åstadkomma ett beslut om näringsförbud. Den myndigheten bör därför ha rätt att ansöka om näringsförbud.

Enligt 9 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse skall kronofogdemyndigheten särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse och anmäla förhållandet till åklagaren. Någon motsvarande bestämmelse har inte införts i den nya lagen. Anledningen härtill är att kronofogdemyndigheterna enligt den nya lagen själva får ansöka och ombesörja utredningar om näringsförbud i anledning av betalningsunderlåtelse. Vikten av ett nära samarbete mellan åklagarna och kronofogdemyndigheterna är dock alltjämt av stor betydelse bl.a. för att undvika att båda myndigheterna utreder näringsförbud för samma person.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid prövningen av ansökningar om näringsförbud.

Enligt 13 § skall sådana ärenden, om inte annat sägs i lagen, handläggas enligt lagen om domstolsärenden. Huvudregeln enligt lagen om domstolsärenden är att förfarandet hos domstolen är skriftligt. Endast om enskild part begär det, skall domstolen hålla sammanträde. Mot bakgrund av att muntlighetsprincipen gör sig starkt gällande i processer om näringsförbud (se avsnitt 15.4), tas en särskild regel upp i denna paragraf om att domstolen alltid skall hålla ett sammanträde, innan ett ärende avgörs i sak. Sammanträde behöver dock inte hållas, om det är obehövligt.

Även i fråga om domförhet har reglerna i lagen om domstolsärenden frångåtts. Paragrafens andra stycke innehåller en särskild regel om att tingsrätten vid prövningen av ett ärende om näringsförbud skall bestå av en juristdomare och tre nämndemän. Anledningen till att en sådan regel införs är att det skulle vara olämpligt att låta olika regler gälla i fråga om domförhet beroende på om det är åklagaren eller annan myndighet som framställer yrkande om förbud vid domstol. Vidare är nämndemannainflytande av betydelse även i näringsförbudsfrågor utan samband med brott.

I paragrafens tredje stycke sägs att reglerna i 29 kap. rättegångsbalken skall gälla vid omröstning.

15 §

Paragrafen innehåller en regel om hämtning, om den mot förbudet riktas inte inställer sig till ett sammanträde.

16 §

I paragrafen tas upp en regel om att rätten får anlita offentlig försvarare för den mot vilken förbudet avses gälla, om särskilda skäl föreligger. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till partens behov av en offentlig försvarare. Ärendets svårighetsgrad måste ställas i relation till partens förmåga att själv bevaka sin intressen i ärendet. Huvudregeln är dock den att parten själv får anlita sitt ombud.

Paragrafen innehåller vidare en hänvisning till 31 kap. rättegångsbalken i fråga om rättegångskostnader. Detta innebär att om en offentlig försvarare har förordnats och parten förlorar ärendet genom att ett näringsförbud meddelas, blir han eller hon återbetalningsskyldig för försvararkostnaderna i den utsträckning som hans eller hennes ekonomiska förhållanden medger detta (31 kap. 1 § rättegångsbalken). På motsvarande sätt har han eller hon – om frågan om näringsförbud

ogillas – rätt till ersättning av allmänna medel för sina kostnader för offentlig eller privat försvarare.

17 §

I paragrafen ges en hänvisning till konkurslagen avseende konkursförvaltarens skyldighet att underrätta om omständigheter som kan medföra näringsförbud.

Tillfälligt näringsförbud

18 §

I paragrafen anges förutsättningarna för ett beslut om tillfälligt näringsförbud. Paragrafen motsvarar 10 § första stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

19-25 §§

Paragraferna innehåller regler om förfarandet vid prövning av frågor om tillfälligt näringsförbud. Paragraferna motsvarar i vissa delar 10 § andra stycket samt 11-14 §§ näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

I 19 § tilläggs att näringsförbud får tas upp på yrkande – inte bara av åklagaren – utan även av kronofogdemyndigheten. I paragrafens andra stycke sägs att frågor om tillfälligt näringsförbud som prövas utan samband med brott handläggs enligt 13-16 §§ och att i övriga fall tillämpas vad som sägs i 12 §. Detta stycke ersätter 10 § tredje stycket näringsförbudslagen enligt dess nuvarande lydelse. Ändringarna är föranledda av att även kronofogdemyndigheten får framställa yrkande om tillfälligt näringsförbud.

Upphävande av ett näringsförbud

26-32 §§

Paragraferna innehåller regler om upphävande av näringsförbud. Motsvarande regler finns i 15-17 §§ näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

Av 31 § följer dock att vid prövningen av frågor om upphävande av näringsförbud skall i tillämpliga delar gälla vad som föreskrivs i 13-16 §§ om *ansökan* om näringsförbud. Enligt nuvarande ordning gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om *mål* om näringsförbud (17 § andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse). Det har sålunda skett en ändring av de förfaranderegler som skall tillämpas vid prövningen av frågor om upphävande av näringsförbud.

Tid för avveckling av förbjuden näringsverksamhet m.m.

33 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avveckling av en förbjuden näringsverksamhet. Paragrafen motsvarar 18 § första och andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

34 §

I paragrafen anges att för ärenden om förlängning av tiden för avveckling gäller vad som sägs i 13-16 §§ om *ansökan* om näringsförbud. Paragrafen ersätter 18 § tredje stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse. Enligt nuvarande ordning tillämpas nämligen vad som sägs i fråga om *mål* om näringsförbud.

Dispens från förbud

35-38 §§

Paragraferna innehåller regler om dispens från förbud. Motsvarande regler finns i 19-22 §§ näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

När en fråga om dispens prövas särskilt, gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13-16 §§ om *ansökan* om näringsförbud, och inte som i dag enligt vad som sägs i fråga om *mål* om näringsförbud.

Tillsynen av meddelade förbud m.m.

39 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om registrering av näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Paragrafen motsvarar 23 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

40 §

I paragrafen anges vem som skall utöva tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs. Paragrafen motsvarar 24 § första och andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

41 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att den som har meddelats näringsförbud är skyldig att en gång varje halvår upplysa kronofogdemyndigheten om sina ekonomiska och personliga förhållanden i den utsträckning som myndigheten begär. Någon sådan skyldighet finns inte enligt nuvarande ordning.

42 §
Paragrafen handlar om att kronofogdemyndigheten skall anmäla vissa förhållanden till åklagarmyndigheten. Paragrafen motsvarar 24 § tredje stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

43 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kronofogdemyndigheten får förlänga förbudstiden för den som inte har fullgjort sin anmälnings- eller upplysningsskyldighet enligt 41 §. Ett sådant beslut får överklagas vid den tingsrätt inom vars domkrets myndigheten har sitt säte enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken. En förlängning av förbudstiden får ske utan hinder av den begränsning som följer av 6 §.

Överträdelse av förbud

44 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om straff vid överträdelse av ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud. Paragrafen motsvarar 25 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

45 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om förlängning av förbudstiden vid överträdelse av ett meddelat näringsförbud. Motsvarande bestämmelse finns i 26 § första och andra stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse. En fråga om förlängning av tiden skall dock enligt denna lag tas upp genom en ansökan. En sådan ansökan får göras – inte bara av åklagaren – utan även av kronofogdemyndigheten.

46 §
I paragrafen anges att det finns bestämmelser om återkallelse av dispens när ett förbud överträds. Paragrafen motsvarar 26 § tredje stycket näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

47 §
Paragrafen anger att ett tidigare meddelat näringsförbud skall upphävas, om ett nytt förbud meddelas. Paragrafen motsvarar 27 § näringsförbudslagen i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1998. Genom lagen upphävs den nuvarande näringsförbudslagen. I fråga om övergångs-

bestämmelser hänvisas till vad som har anförts i kapitlet 17 om "Ikraftträdande och övergångsbestämmelser".

19.2 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

6 kap. 1 §
Ändringen är föranledd av att den nuvarande näringsförbudslagen ersätts av en ny lag.

7 kap. 15 §
Ändringen är föranledd av att den nuvarande näringsförbudslagen ersätts av en ny lag.

7 kap. 16 §
Ändringen i paragrafens andra stycke är föranledd av att den nuvarande näringsförbudslagen ersätts av en ny lag.

I paragrafen införs ett nytt tredje stycke. Stycket innehåller en regel om att konkursförvaltaren omedelbart skall underrätta kronofogdemyndigheten när en i konkurs försatt näringsidkare tidigare har varit inblandad i två eller flera konkurser under de senaste tio åren. I underrättelsen bör förvaltaren ange om det har framkommit några särskilda skäl som talar mot ett näringsförbud och redovisa dessa. Förvaltaren åläggs dock inte någon utredningsskyldighet. I anledning av sådan underrättelse åligger det kronofogdemyndigheten att snarast utreda saken och därefter ansöka om näringsförbud.

19.3 Övriga lagförslag

Förslagen till lag om ändring i
2 kap. 1 § och 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385),
2 kap. 1 § och 8 kap. 4 § försäkringsrörelselagen (1982:713),
2 kap. 1 § och 7 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618),
2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § sparbankslagen (1987:619),
6 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
5 § skuldsaneringslagen (1994:334),
9 kap. 5 § stiftelselagen (1994:1220),
2 och 4 §§ lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar samt

6 kap. 3 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker
är föranledda av att den nuvarande näringsförbudslagen ersätts av en ny lag om näringsförbud.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Elisabet Fura-Sandström och Christer Östlund

Om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse och konkurs

Utredningens uppdrag är viktigt. Den nuvarande näringsförbudslagen är svår att tillämpa för domstolarna, vilket bl.a. framgår av de relativt sett få meddelade förbuden. Samtidigt är näringsförbudet som juridiskt institut ett mycket ingripande undantag i den grundläggande näringsfriheten. En skärpning av lagstiftningen måste vara väl avvägd och inriktad enbart på de fall då en näringsidkare klart har visat att hon eller han inte längre bör få driva näringsverksamhet. Enligt vår uppfattning är utredningen i vissa stycken alltför generaliserande. Det är mot denna bakgrund som vi motsätter oss utredningens förslag i de avseenden som redovisas nedan.

Betalningsunderlåtelse

Utredningen föreslår att näringsförbud skall meddelas den som underlåter att betala vissa skatter och avgifter uppgående till sammanlagt minst sex basbelopp, om inte särskilda skäl talar mot näringsförbud.

En näringsidkare som inte gör rätt för sig gentemot sina fordringsägare skapar problem på marknaden. Å ena sidan går fordringsägaren miste om rättmätiga intäkter, å andra sidan tillskansar sig näringsidkaren fördelar i form av förlängda kredittider vilket i vissa fall snedvrider konkurrensen. Enligt vår uppfattning kan kvalificerade överträdelser vara av sådan art att näringsförbud är påkallat. Den av utredningen föreslagna regeln är dock så generellt utformad att det höga krav på rättssäkerhet som måste ställas i sammanhanget inte är uppfyllt.

Den inledande fråga som bör ställas är varför skulder till staten, en av flera presumtiva fordringsägare, skall särbehandlas i så motto att just dessa uttryckligen skall föranleda näringsförbud i vissa fall. Enligt vår uppfattning måste utgångspunkten vara att alla former av betalningsunderlåtelser är lika allvarliga, oavsett vem som är fordringsägare. Utredningens uppdrag har varit att se över skulder mot staten. Vi menar dock att frågan bör belysas bredare och hänsyn tas även till andra typer av skulder.

En skuldsättning mot staten kan uppkomma på många olika sätt. En näringsidkare kan hamna i ekonomiskt trångmål på grund av egna förluster, t.ex. beroende på att en stor kund går i konkurs, vilket ibland medför att den egna verksamheten inte kan överleva. Andra kan helt enkelt avstå från att betala sina skatter och avgifter i hopp om att uppnå fördelar på kort sikt. Dessa exempel är varandras motpoler och mellan dem finns ett oändligt antal varianter. Redan mot denna bakgrund framstår det som mycket svårt att utforma en generell lagstiftning som inte riskerar att medföra rättsförluster. Utredningens förslag riskerar enligt vår uppfattning att få dessa följder.

För att i någon mån undvika risken för rättsförluster föreslår utredningen att regeln utformas som en s.k presumtionsregel, vilket innebär att näringsförbud inte skall meddelas om särskilda skäl talar mot detta. Som exempel på sådana särskilda skäl anges bl.a. att överträdelsen är av engångskaraktär, den har inte syftat till egen vinning, den har inte medfört eller varit ägnad att medföra någon skada och skulden mot staten är till sitt belopp obetydlig i förhållande till storleken på övriga skulder i verksamheten. Listan är inte uttömmande utan ytterligare situationer kan förekomma. Enligt vår uppfattning föreligger sådana förhållanden som ovan har beskrivits i flertalet av de fall då en näringsidkare har en skuld till staten. Med andra ord är huvudregeln den att särskilda skäl föreligger.

Problemet som uppstår hänger samman med bevisbördan och dess placering. I första skedet behöver åklagaren, eller annan taleberättigad, endast visa att skulden de facto uppgår till det stadgade beloppet. Därefter måste näringsidkaren åtminstone göra sannolikt att särskilda skäl föreligger för att undgå näringsförbud. En sådan omvänd bevisbörda är mycket ovanlig och måste därför kunna motiveras med tillräcklig styrka. Enligt vår uppfattning kan en omvänd bevisbörda inte godtas i detta sammanhang. Reglerna om näringsförbud är som ovan nämnts ett mycket ingripande undantag från den grundläggande näringsfriheten. Det är därför inte acceptabelt att låta bevisbördan vila på näringsidkaren i den utsträckning som föreslagits.

Utredningen har stannat för att gränsen för när näringsförbud som huvudregel skall meddelas bör gå vid sex basbelopp efter bl.a. en jämförelse med gränsen för grovt skattebedrägeri. Någon ytterligare konsekvensanalys av beloppets storlek har inte presenterats, vilket vi uppfattar som en brist. Det bör ha ålegat utredningen att åtminstone inhämta uppgifter om hur stora de genomsnittliga skatte- och avgiftsskulderna är i konkurser för att underlätta bedömningen. Ett sådant underlag ger inte hela bilden av hur skuldsättningen mot staten ser ut, men bidrar i vart fall till att i någon mån ge en uppskattning om hur den valda beloppsgränsen slår i konkursfallen. Enligt vår uppfattning är nivån som valts låg. Redan mycket små företag har månatliga skatte- och avgiftsinbetalningar uppgående till sex basbelopp. Som en följd av utredningens förslag skulle företrädare för dessa företag omedelbart riskera näringsförbud i en ekonomisk kris.

Som ett alternativ till utredningens förslag föreslår vi att näringsförbud skall utdömas i de fall då en näringsidkare underlåter att betala skatter och avgifter uppgående till ett visst belopp eller en viss del av omsättningen och särskilda skäl talar för näringsförbud. Det bör vidare krävas av åklagaren, eller annan taleberättigad, att visa att särskilda skäl föreligger. I synnerhet gäller detta mot bakgrund av att näringsidkaren som huvudregel får föra sin talan själv utan stöd av juridiskt ombud.

Konkursfallet

Utredningen föreslår bl.a. en presumtion för näringsförbud om en näringsidkare har försatts i konkurs tre eller flera gånger under de senaste tio åren. Vidare föreslås att personkretsen utvidgas till att inte bara omfatta företagets företrädare vid konkursutbrottet utan även den som innehaft en sådan ställning senare än ett år innan konkursansökan kom in till tingsrätten. Vi motsätter oss dessa förslag.

Att ett företag går i konkurs är i sig varken anmärkningsvärt eller klandervärt. Icke hållbara affärsidéer konkurreras ut till förmån för mer tidsenliga. Konkurser är marknadsekonomins yttersta konsekvens och förutsättning. I vissa fall kan dock konkursinstitutet missbrukas. Ett grundläggande krav på näringsförbudslagstiftningen är att den endast tar sikte på de fall då missbruk föreligger.

En regel som innebär en presumtion för näringsförbud när en näringsidkare har varit inblandad i ett visst antal konkurser under en viss tidsperiod riskerar att slå blint. Konkurserna kan ha varit en följd av att egna kunder gått i konkurs eller av kraftiga svängningar i konjunkturen. Inget av dessa typfall var ovanligt under krisåren i början

av 1990-talet. Har näringsidkaren dessutom valt att organisera sin verksamhet i flera företag, t.ex. ett utvecklingsbolag, ett produktionsbolag och ett försäljningsbolag, kan kravet på ett visst antal konkurser snabbt vara uppfyllt. Det senare gäller i synnerhet om vederbörande dessutom innehar styrelseplatser i andra företag i samma bransch och därför utsatts för liknande konjunkturpåfrestningar. Påståendet i utredningens förslag att upprepade konkurser som ligger nära varandra i tiden utgör en välgrundad misstanke om att ett grovt åsidosättande föreligger kan vi mot bakgrund av vad som anförts ovan inte ställa oss bakom. Det kan även tilläggas att möjligheterna att rekrytera kvalificerade personer till styrelseuppdrag skulle försvåras med utredningens förslag. I synnerhet gäller detta uppdrag i riskföretag.

Regeln om näringsförbud vid upprepade konkurser är utformad på liknande sätt som ovan har beskrivits för betalningsunderlåtelse, dvs. en presumtion för förbud med omvänd bevisbörda. Med stöd av samma argumentation som i det förra fallet kan vi inte heller beträffande konkursfallet acceptera en situation där en näringsidkare tvingas föra motbevisning för att undvika ett näringsförbud.

Vad beträffar utredningens förslag att utvidga den personkrets som skall omfattas av näringsförbud vid konkurs vill vi anföra följande. Motiven bakom förslagen är att komma åt de situationer då s.k. målvakter inträder i företagen strax innan en konkurs. Detta är naturligtvis allvarligt och skapar problem, inte minst för fordringsägarna. Vi menar dock att problemen i huvudsak skall lösas inom ramen för annan lagstiftning, t.ex. i reglerna om borgenärsbrott i brottsbalken. Att utvidga näringsförbudsreglerna i enlighet med utredningens förslag kan leda till att andra typer av problem uppstår. Den näringsidkare som säljer sitt företag har små eller inga möjligheter att påverka företaget efter försäljningen. Om den nya ägaren misslyckas i sin verksamhet bör detta således inte läggas den tidigare ägaren till last.

Som ett alternativ till utredningens förslag föreslår vi att det s.k. flerkonkursfallet utgår. Näringsförbud i samband med konkurs bör meddelas i de fall näringsidkaren grovt har åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare. En grund för att påstå att åsidosättandet är grovt kan vara att det upprepats vid ett flertal konkurser. Bevisbördan bör dock ligga på åklagaren, eller annan taleberättigad. Endast de konkurser som näringsidkaren själv har varit inblandad i bör ingå i bedömningen.

Bilaga

NÄRINGSFÖRBUD

Underrättelse om innebörden av näringsförbud/tillfälligt näringsförbud.

GILTIGHETSTID

Näringsförbudet gäller under den tid som angivits i domen eller i beslutet.

VERKAN AV FÖRBUDET

Den som har näringsförbud får inte

1. driva näringsverksamhet,
2. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,
3. vara stiftare av ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank eller ett försäkringsbolag,
4. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank, ett försäkringsbolag, ett handelsbolag, en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,
5. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller ett försäkringsbolag eller företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,
6. vara firmatecknare i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges vid 4,
7. faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring,
8. äga så många aktier i ett aktiebolag, ett bankaktiebolag eller ett försäkringsaktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent.

Den som har näringsförbud får inte heller vara anställd i eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har ställning som

- komplementär i ett kommanditbolag,
- bolagsman i ett annat handelsbolag,
- ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, bankaktiebolag, sparbank eller försäkringsbolag,
- verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller ett försäkringsbolag,
- ledamot eller suppleant i styrelsen för en ekonomisk förening eller
- företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige.

Samma förbud mot anställning eller uppdrag gäller också

- i en näringsverksamhet där en närstående faktiskt utövar ledningen, och
- i en enskild näringsverksamhet för vilken en närstående utåt framträder som ansvarig.

Med närstående till den som har näringsförbud menas hans make, den med vilken han samlever under äktenskapsliknande förhållanden, föräldrar, barn, syskon och syskons makar samt makes släktingar i rätt upp- eller nedstigande led såsom makes föräldrar, makes barn samt makes syskon.

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

UNDANTAG

Ett näringsförbud innebär inte något hinder mot sådan enskild verksamhet som är skyddad av grundlag. Utövning av exempelvis yttrandefriheten, mötesfriheten eller tryckfriheten hindras således inte av ett näringsförbud. Även den som har fått ett sådant förbud får därmed driva exempelvis ett tryckeri, försälja tidningar och böcker eller anordna teaterföreställningar. Han får också arbeta som t ex författare. Grundlagsskyddet medför dock inte att den som har näringsförbud har rätt att vara ställföreträdare för en juridisk person som bedriver sådan verksamhet.

ÖVERTRÄDELSE AV FÖRBUDET

Den som överträder ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud kan dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som bryter mot en rättens föreskrift om tillåtna åtgärder under tiden innan näringsförbudet börjar gälla eller mot en föreskrift i samband med dispens från näringsförbudet.

Om ett näringsförbud överträds skall förbudet förlängas med högst fem år, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning. Överträdelse kan också medföra att en beviljad dispens återkallas.

UPPLYSNINGAR

För vidare upplysningar kan Ni vända Er till domstolen.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Närings- och handelsdepartementet

Inrikesdepartementet

Miljödepartementet