

Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 1996 att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om åtgärder mot vissa bulvanförhållanden m.m. (dir. 1996:55).

Till särskild utredare förordnades den 26 juni 1996 justitierådet Johan Munck.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 20 september 1996 advokaten Gunnar Berg, civilekonomen Ragnar Boman, statsåklagaren Anna-Lena Dahlqvist, civilekonomen Gun-Jeanette Eriksson, verkställande direktören Ulla Lundquist, chefsjuristen Per Nordström, revisionsdirektören Hans Ohlsson, skattedirektören Björne Sjökvist och fil. kand. Barbro Sköldebrand.

Sedan Gunnar Berg avlidit i mars 1997 förordnades den 20 maj 1997 advokaten Greger Lundmark att biträda utredningen som expert.

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Mats Loberg.

Utredningen har antagit namnet Bulvanutredningen (Ju 1996:06).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Bulvaner och annat (SOU 1998:47).

I arbetet med detta betänkande har samtliga experter deltagit. I samråd med experterna har bestämts att några särskilda yttranden inte skall förekomma. Huvudskälet till detta är att flertalet experter är knutna till organ som kan förutsättas få tillfälle att lämna synpunkter vid en kommande remissbehandling av betänkandet.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 1998

Johan Munck

/Mats Loberg

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Författningsförslag</i>	25
1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	25
2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	27
3 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)	29
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	32
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:354) om för- bud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.	38
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud	40
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:00) om belastningsregister	42
8 Förslag till förordning om ändring i polisregister- kungörelsen (1969:38)	43
9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om do- mar om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall	47
10 Förslag till förordning om ändring i kreditupplysnings- förordningen (1981:955)	49
1 <i>Utredningsuppdraget och dess genomförande</i>	51
1.1 Utredningsuppdraget	51
1.2 Genomförandet av uppdraget	51
2 <i>Allmänt om ekonomisk brottslighet och bulvaner</i>	53
2.1 Vad är ekonomisk brottslighet?	53
2.2 Regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet	55
2.3 Illojala bulvanförhållanden	57
2.3.1 Vad är en bulvan?	57
2.3.2 Eko-kommissionens förslag till bulvanlag och	

	den antagna bulvanlagen	59
2.3.3	Betalningsansvarskommittén	60
2.3.4	Diskussionen under senare år	61
2.3.5	Utredningens synpunkter	62
3	<i>Vissa missbruk av associationsrätten</i>	63
3.1	Styrelselösa bolag	63
3.2	Vilseledande anmälningar för registrering	65
3.2.1	Anmälan av fingerade personer	65
3.2.2	S.k. målvakter	67
3.2.3	Förslag till reglering	70
3.3	Generalfullmakter	73
3.3.1	Bakgrund	73
3.3.2	Tänkbara lösningar på problemen	77
3.3.3	Förslag till komplettering av brottsbalkens regler om medverkan	79
4	<i>Kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.</i>	81
4.1	Inledning	81
4.2	Vilka kontrollmöjligheter har myndigheterna i dag?	83
4.3	Överväganden och förslag	86
4.3.1	Allmänna utgångspunkter	86
4.3.2	En generell reglering	88
4.3.3	Vidgade befogenheter att utreda och kontrollera	88
5	<i>Affärskontroll</i>	93
5.1	Inledning	93
5.2	Affärskontroll och personlig integritet - gällande rätt, m.m.	95
5.2.1	Allmänt	95
5.2.2	Kreditupplysningslagen	96
5.2.3	Personuppgiftslagen	100
5.2.4	Kriminal- och polisregister	103
5.2.5	Reformeringen av registerlagstiftningen	107
5.2.6	Internationella dokument	110
5.3	Överväganden och förslag	116
5.3.1	Allmänna synpunkter	116
5.3.2	Vilka uppgifter bör förmedlas?	119
5.3.3	Vem bör förmedla uppgifterna?	125
5.3.4	Hur skall uppgifterna inhämtas?	128
5.3.5	Skydd för utlämnade uppgifter	131
5.3.6	Utredningens förslag	131
5.3.7	Alternativa möjligheter?	135

6	<i>Ägarregister i fåmansbolag</i>	137
6.1	Inledning	137
6.2	Utredningens utgångspunkter	138
6.3	Bör en övergång ske till ett generellt registrerings- system?	140
6.4	Vilket organ skall svara för registreringarna?	143
6.4.1	Promemorian	143
6.4.2	Remissyttrandena	144
6.4.3	Utredningens slutliga ställningstagande	145
6.5	Vad skall ingå i PRV:s aktieägarregister?	147
6.6	Rättsverkan av registreringarna m.m.	148
6.7	Insyn och sekretess	150
6.8	Rätt till ersättning	152
6.9	Förvaltarregistrering	153
6.10	Övergångsfrågor	154
6.11	Författningsteknisk lösning	156
6.12	Kostnader	157
6.13	Säkerhets- och sårbarhetsfrågor	158
6.14	Frågans vidare behandling	159
7	<i>Hinder mot att kringgå näringsförbud</i>	161
7.1	Inledning	161
7.2	Gällande rätt	161
7.3	Några uppgifter om kringgående av näringsförbud genom bulvan	166
7.3.1	Näringsförbudsutredningens utvärdering	166
7.3.2	Utredningens enkät till åklagarmyndigheter och tillsynsmyndigheter	167
7.4	Överväganden och förslag	168
7.4.1	Allmänna utgångspunkter	168
7.4.2	Innehav av fullmakt	170
7.4.3	Bör verkan av ett näringsförbud utsträckas ytterligare	174
8	<i>Rådgivningslagen</i>	175
8.1	Inledning	175
8.2	Gällande rätt	176
8.2.1	Rådgivningslagens tillämpningsområde	176
8.2.2	Straffbestämmelsen avseende vårdslös rådgivning	178
8.2.3	Rådgivningsförbud	180
8.3	Tillämpningen av rådgivningslagens bestämmelser	182
8.4	Överväganden och förslag	185
8.4.1	Allmänna utgångspunkter	185

8.4.2	Begreppet rådgivning	191
8.4.3	Straffbestämmelsen avseende vårdslös rådgivning	192
8.4.4	Förutsättningar för rådgivningsförbud	194
8.4.5	Förbudstiden	197
8.4.6	Verkan av förbud och förfarandet vid prövning av förbudsfrågor	197
8.4.7	Kontrollfrågor	198
8.4.8	Sanktioner vid överträdelser	199
8.4.9	Bör ytterligare sanktioner mot oseriös rådgivning införas	200
9	<i>Bulvanlagen och tillsynen över de finansiella företagen</i>	203
9.1	Inledning	203
9.2	Gällande rätt	203
9.2.1	Bulvanlagen	203
9.2.2	Ägarprövning i finansiella företag	206
9.3	Överväganden och förslag	210
10	<i>Genomförandet av förslagen, m.m.</i>	217
10.1	Generella direktiv	217
10.2	Kostnader	217
10.3	Ikraftträdande	219
11	<i>Författningskommentar</i>	221
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	221
11.2	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)	223
11.3	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)	224
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	229
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.	236
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud	239
11.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:00) om belastningsregister	241
11.8	Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)	242
11.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse	

	om domar om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall	243
11.10	Förslaget till förordning om ändring i kredit- upplysningsförordningen (1981:955)	243

Bilagor

Bilaga 1	Utredningens direktiv	245
Bilaga 2	Utredningens promemoria 1997-02-26 om ägar- register i fåmansbolag	257
Bilaga 3	Remissyttranden	273
Bilaga 4	Utredningens enkät om kringgående av närings- förbud och tillämpningen av rådgivningslagen	331

Förkortningar

a.	anförd/anfört
a.a.	anfört arbete
BAL	bankaktiebolagslagen (1987:618)
bet.	betänkande
BRL	bankrörelselagen (1987:617)
dir.	kommittédirektiv
Ds	betänkande i departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
Ju	Justitiedepartementet
JuU	Justitieutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
PBR	Person- och belastningsregistret
prop.	proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
RSV	Riksskatteverket
rskr.	riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	det statliga person- och adressregistret
SvJT	Svensk juristtidning
UC	UpplysningsCentralen UC AB
VPC	Värdepapperscentralen VPC AB

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens huvuduppgift har varit att överväga åtgärder som kan förhindra eller försvåra att ekonomisk brottslighet begås med hjälp av bulvaner eller bulvanliknande arrangemang. Uppdraget har emellertid även omfattat frågor som inte kan sägas ha någon omedelbar anknytning till problemen med illojala bulvanskap.

Till de frågor som utredningen enligt direktiven har haft att särskilt uppmärksamma hör hur myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter skall kunna få bättre möjligheter än i dag att förhindra att de regler som gäller i dessa hänseenden kringgås genom användning av bulvaner, hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i samband med kreditupplysning och om registeruppgifter om brottmålsdomar - i första hand avseende ekonomisk brottslighet - bör göras tillgängliga för affärskontrollsändamål, om det finns skäl att införa ett register för information om ägarförhållandena i fåmansbolag samt vilka regelförändringar eller andra åtgärder som krävs för att förhindra att ett näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat liknande sätt. I uppdraget har också ingått att göra en översyn av lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen).

Vissa missbruk av associationsrätten

Flera frågor som har anknytning till det problemområde utredningen har haft att behandla gäller olika slags missbruk av det associationsrättsliga systemet med anknytning till styrelsens roll främst i aktiebolag men även i andra juridiska personer. Hit hör bl.a. de problem som föranleds av att ett stort antal aktiebolag saknar till Patent- och registreringsverket (PRV) anmäld styrelse. Eftersom Aktiebolagskommittén torde komma att ta upp problemen med styrelselösa bolag till prövning i hela sin vidd avstår utredningen för sin del från att lägga fram några förslag som tar sikte på denna problematik. Utredningen förordar emellertid att man, när det gäller problemen med retroaktiva anmälningar av förändringar

i ett aktiebolags styrelse, i första hand undersöker möjligheten att införa en ordning som innebär att en avgång och möjligen också ett nyval får omedelbar verkan endast under förutsättning att det kan beläggas att anmälan för registrering skett inom viss kortare tid från förändringen.

Ibland uppkommer problem genom vilseledande anmälningar för registrering av styrelseledamöter och andra bolagsföreträdare. I ett antal fall har det sålunda förekommit att fingerade personer som uppges vara bosatta utomlands har anmälts för registrering. Ett arbete som syftar till att åstadkomma en bättre ordning för identitetskontroll av utomlands bosatta bolagsföreträdare som anmäls för registrering pågår för närvarande. Även om en sådan ordning kommer till stånd måste man emellertid räkna med att det även framgent kan inträffa att fingerade personer anmäls för registrering. Utredningen har övervägt frågan om det finns skäl att införa en straffbestämmelse som riktar sig mot ett sådant missbruk av reglerna. Som utredningen ser saken är emellertid förfarandet redan i dag straffbelagt, bl.a. kan ansvar enligt 15 kap. 11 § brottsbalken för osant intygande eller brukande av osann urkund komma i fråga. Enligt utredningens bedömning är någon ny straffbestämmelse följaktligen inte nödvändig.

En annan form av missbruk av det bolagsrättsliga systemet som leder till stora problem för de myndigheter som har att utreda brott utgör anlitaandet av s.k. målvakter, dvs. personer som ställer sig till förfogande som styrelseledamöter för att bära det straffrättsliga ansvaret utan avsikt att delta i bolagets verksamhet.

I syfte att förbättra möjligheterna att ingripa mot bruket av målvakter föreslår utredningen att det i aktiebolagslagen införs en allmän lämplighetsregel för styrelseledamöter och verkställande direktör i vilken det anges att dessa bolagsföreträdare skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen. Vidare föreslås att det föreskrivs att den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt aktiebolagslagen ankommer på styrelsen eller verkställande direktör inte utan godtagbart skäl får åta sig sådant uppdrag. Den som uppsåtligen och i otillbörligt syfte åtar sig sådant uppdrag i strid med den sist nämnda bestämmelsen skall enligt förslaget kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma skall gälla för deltagare i bolagsstämma och styrelseledamot som i otillbörligt syfte utser någon till styrelseledamot eller verkställande direktör med insikt om att hinder mot detta möter enligt någon av de angivna bestämmelserna.

Ett ytterligare problem i detta sammanhang utgör bruket av generalfullmakter. I utredningens uppdrag har ingått att behandla frågan om generalfullmakter främst när det gäller användningen av sådana fullmakter som ett medel att kringgå näringsförbud. Vi återkommer till

denna fråga i det följande. I direktiven har emellertid även angetts att utredningen skall vara fri att behandla frågan om generalfullmakter också i andra brottsliga situationer än i samband med kringgående av näringsförbud.

Generalfullmakter uppges representera ett stort praktiskt problem för de brottsbekämpande myndigheterna. Sådana fullmakter förekommer ofta i styrelselösa bolag. Den ende som företräder bolaget är då innehavaren av generalfullmakten, som i sin tur inte sällan transporterar den på annan. Resultatet blir att man kringgår aktiebolagslagens system för ledning av aktiebolag och att det erbjuder stora svårigheter att identifiera den som skall bära ansvaret för en straffbar gärning vilken företagits i bolagets namn eller med dess medel.

I de sammanhang då problemet uppmärksammats har föreslagits olika slags åtgärder för att minska problemen med generalfullmakter, såsom att generalfullmakter skulle uttryckligen förbjudas, att registrering skulle krävas för att en generalfullmakt skulle få giltighet eller att en generalfullmakt inte skulle få gälla mer än en begränsad tid med förbud att därefter utfärda en ny generalfullmakt.

Dessa förslag är enligt utredningens mening i hög grad beaktansvärda. Som utredningen ser saken lider de dock av den svagheten att det är svårt att på ett meningsfullt sätt definiera det slag av fullmaktshandling som skulle träffas av sådana regler. Generalfullmakt utgör inte någon term som förekommer i lag eller annars har någon allmänt vedertagen innebörd. Alla slags fullmakter kan ju inte förbjudas.

Utredningen föreslår att aktiebolagslagens reglering justeras och förtydligas i vissa hänseenden. Sålunda föreslår vi att det införs en föreskrift om att ett oinskränkt bemyndigande för annan än styrelseledamot eller verkställande direktör att företräda bolaget och teckna dess firma inte medför någon rätt att företräda bolaget förrän registrering har skett. Vidare föreslås att aktiebolagslagens bestämmelse om att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltning skall kompletteras med en regel i vilken det anges att styrelsen inte får överlåta ansvaret för dessa uppgifter på annan.

Utredningen är emellertid medveten om att de föreslagna båda lagändringarna inte mer än i förhållandevis begränsad mån undanröjer de problem som har gett sig till känna i praktiken. Över huvud taget förefaller det vara svårt att åstadkomma en lösning av problemen genom ingrepp i aktiebolagsrättsliga eller andra civilrättsliga regler. Med hänsyn härtill och till att det associationsrättsliga systemet är så lätt att manipulera i brottsliga sammanhang anser utredningen att det finns skäl för en utvidgning av tillämpningsområdet för brottbalkens medverkansregler. Utredningen föreslår sålunda att den som med uppsåt att främja brottslig verksamhet ger någon ett bemyndigande att företräda juridisk person skall anses medverka till brott som begås med stöd av be-

myndigandet. Förslaget innebär att uppsåtet kan vara direkt, indirekt eller eventuellt, men det behöver inte omfatta ett konkret brott och inte endast en bestämd brottstyp utan det bör vara tillräckligt att det avser brottslig verksamhet.

Kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.

För närvarande finns det inga författningsregler som mera specifikt tar sikte på en myndighets möjligheter att undersöka vem som i realiteten utövar ledningen i ett företag eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i viss näringsverksamhet.

När det gäller myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter eller med uppgift att besluta om bidrag till näringslivet finns det i allmänhet författningsbestämmelser som mera allmänt reglerar vilka kontroll- och undersökningsåtgärder myndigheten kan vidta. Myndighetens befogenheter i detta hänseende kan vara mer eller mindre långtgående. Vissa av dessa mera allmänt hållna regler kan tillämpas även i fall där en myndighet i sin verksamhet finner anledning att närmare utreda vem som utövar ledningen i ett företag.

Även i avsaknad av särskild författningsreglering kan en myndighet vidta sådana åtgärder som att infordra uppgifter eller be en viss person att infinna sig hos myndigheten. För att myndigheten skall kunna tillgripa någon form av tvångsmedel, t.ex. ett vitesföreläggande, i syfte att förmå personen i fråga att efterkomma myndighetens begäran krävs dock stöd i ett uttryckligt författningsbemyndigande. Det är vidare diskutabelt om en myndighet i avsaknad av författningsstöd kan anses ha möjlighet att genomföra besök i utrednings- och kontrollsyfte.

Utredningen anser att det finns skäl att ge här aktuella myndigheter bättre möjligheter än i dag att förhindra att regler kringgås genom användning av bulvaner eller bulvanliknande arrangemang. Utredningen föreslår därför att det införs generella bestämmelser som ger myndigheter i verksamhet som består i tillståndsprovning, tillsyn eller lämnande av stöd med avseende på näringslivet vidgade möjligheter att utreda och kontrollera vem som utövar ledningen eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag som är föremål för myndighetens verksamhet. Under förutsättning att det är av betydelse för myndighetens verksamhet hur det förhåller sig i dessa hänseenden och att myndigheten finner anledning att genomföra en särskild utredning i syfte att klarlägga förhållandena, skall enligt förslaget myndigheten få

- vid vite ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar,

- vid vite ålägga den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer, eller
- avlägga besök i lokaler som ej utgör bostad.

Affärskontroll

I utredningens uppdrag har ingått att överväga hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i samband med affärskontroll. Därvid har utredningen bl.a. haft att överväga om registeruppgifter om brottmålsdomar, i första hand rörande ekonomisk brottslighet, bör göras tillgängliga i samband med kreditupplysning eller på annat sätt i samband med affärskontroll.

Med affärskontroll avses här den kontroll av en tilltänkt affärspartner som en näringsidkare före en kredit eller ett avtalsslut kan genomföra i syfte att skydda sig mot oönskade affärsförbindelser och ekonomiska förluster.

Utredningen gör bedömningen att en möjlighet att förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med affärskontroll borde kunna ge påtagliga brottsförebyggande effekter. Samtidigt står det klart att en sådan uppgiftsförmedling skulle medföra att enskilda fick utstå visst intrång i den personliga integriteten. Tanken på att öppna en möjlighet att lämna ut brottsuppgifter i kreditupplysningssammanhang strider onekligen mot de principer som hittills tillämpats på området, i själva verket i så hög grad att, om en möjlighet till detta i enlighet med våra direktiv skulle öppnas, man måste rubricera det som en betydande systemförändring.

Vid den grannliga avvägning som måste göras mellan intresset av att motverka den ekonomiska brottsligheten och intresset av att bereda enskilda skydd mot intrång i den personliga integriteten har utredningen funnit att det kan anföras goda skäl för att en möjlighet att lämna uppgifter om ekonomiska brott i samband med kreditupplysning bör införas. Utredningen lägger därför för remissinstansernas prövning fram ett sådant förslag.

Förslaget innebär följande. Kreditupplysningsföretagen skall ges möjlighet att förmedla uppgifter om lagakraftvunna domar och godkända strafförelägganden avseende ekonomisk brottslighet. Med ekonomisk brottslighet avses här brott enligt 9 - 11 kap. och 14 kap. brottsbalken samt brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Uppgifter skall få lämnas endast om domar och godkända strafförelägganden i vilka annan påföljd än böter har ålagts. Som ytterligare begränsning skall gälla att uppgifter får lämnas endast beträffande den som vid tidpunkten för utlämnandet av uppgiften är näringsidkare eller har en sådan anknytning till en näringsverksamhet

att han är att jämställa med näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. Sedan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft eller strafföreläggandet godkändes skall uppgift om domen eller strafföreläggandet inte längre få lämnas ut. Kreditupplysningsföretagen skall få rätt att för kreditupplysningsändamål erhålla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.

Ägarregister i fåmansbolag

Enligt direktiven har utredningen ålagts att se efter om det finns skäl att införa ett register för information om ägare i fåmansbolag. Den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt skall därvid vägas mot kostnader, administrativa insatser, bördor för näringslivet m.m. som behövs för att realisera ett sådant register. I uppdraget ligger enligt direktiven att överväga vilka uppgifter som bör ingå i registret, hur uppgifterna skall samlas in, vem som skall föra registret, hur registret skall användas och hur det skall finansieras.

I fråga om de s.k. avstämningsbolagen - främst publika aktiebolag - registreras ägarförhållandena redan nu i ett kontobaserat system hos Värdepapperscentralen VPC AB. Bestämmelser om detta finns i aktiekontolagen (1989:827).

Utredningen har gjort bedömningen att, om ett ägarregister skall införas för aktiebolag som inte för närvarande omfattas av det kontobaserade systemet, registret rimligen måste omfatta alla sådana bolag och således inte endast fåmansbolag. En annan ordning skulle vara irrationell och dessutom lätt kunna kringgås. En annan utgångspunkt för utredningens överväganden har varit att ett ägarregister, av hänsyn bl.a. till de kontrollsvårigheter som annars skulle uppstå, bör konstrueras så att det blir en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv att anteckning härom sker i registret. Detta innebär att ett ägarregister enligt utredningens mening förutsätter att man övergår till en ordning enligt vilken inte längre aktiebrev utan en registrering blir bärare av aktierättigheterna.

En nyordning av detta slag medför vissa fördelar för brottsbekämpningen liksom för skattekontrollen och annan offentlig kontroll. Dessutom uppkommer fördelar för bolagen själva; man slipper bl.a. bestyret med att föra aktieböcker och nyemissioner och pantsättning underlättas. Ett ökat underlag för affärskontroll tillskapas.

Vid en samlad bedömning av de fördelar och nackdelar som skulle vara förknippade med att övergå till ett system med obligatorisk aktieägarregistrering har utredningen funnit att fördelarna väger så tungt att övervägande skäl talar för att arbetet med att utveckla ett sådant system bör drivas vidare. Utredningen förordar därför att riksdagen fattar ett principbeslut om en övergång till ett sådant system.

Uppgiften att svara för registreringarna avseende de bolag som inte har avstämningsförbehåll bör enligt utredningens mening anförtros PRV.

PRV:s aktieägarregister bör enligt utredningens uppfattning omfatta samtliga aktier i de bolag som inte har avstämningsförbehåll liksom teckningsrätter vid ny- och fondemissioner i sådana bolag. Frågan, om registreringen även bör omfatta konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning, får övervägas närmare under det fortsatta arbetet.

I fråga om ägarregistrets närmare innehåll förordar utredningen att motsvarande uppgifter skall registreras som de som enligt aktiekontolagens bestämmelser skall anges i avstämningsregister för avstämningsbolag.

Som redan torde ha framgått anser utredningen att de rättsverkningar som för närvarande är knutna till innehavet av ett aktiebrev i ett bolag som inte har avstämningsförbehåll i stället bör knytas till registreringen i PRV:s aktieägarregister. Härvid bör samma principer tillämpas som de som för närvarande gäller för avstämningsbolag enligt 6 kap. aktiekontolagen.

Utredningen förordar att uppgifterna i PRV:s aktieägarregister blir offentliga. Innehållet i en utskrift av aktieboken bör dock begränsas till att avse endast aktieposter som svarar mot minst en viss angiven andel av bolagets registrerade aktiekapital. Denna begränsningsregel bör ha generell räckvidd och alltså omfatta även bolag med avstämningsförbehåll. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att under det fortsatta beredningsarbetet överväga ett förtydligande av de regler som gäller för VPC:s uppgiftslämnande beträffande annat än ägarförhållanden.

Enligt utredningens uppfattning bör motsvarande skadeståndsansvar som gäller för VPC och kontoförande institut enligt 7 kap. aktiekontolagen gälla för staten i ett system där PRV svarar för registreringarna.

Eftersom införandet av ett ägarregister framför allt syftar till att öka möjligheten till insyn bör någon motsvarighet till institutet förvaltarregistrering i den utformning detta har för närvarande inte införas i det förordade systemet för ägarregistrering.

En central fråga vid en reform av aktuellt slag är hur övergången till det nya systemet skall ske. Utredningen förordar att en övergångstid om två år får förflyta från antagnad av ny lagstiftning om ägarregistrering till dess att denna börjar tillämpas. Vid övergångtidens slut bör aktierna i samtliga bolag som då saknar avstämningsförbehåll omedelbart genom lagen bli registerbaserade. Utredningen anser vidare att det bör vara en förutsättning att ett aktiebrev i ett befintligt bolag företes för att innehavaren skall kunna registreras som ägare.

När det gäller den författningstekniska lösningen förordar utredningen att det av PRV administrerade registreringssystemet och rättsverkingarna av registrering i detta system regleras i aktiebolagslagen.

Kostnaderna för att utveckla och driva det av utredningen förordade systemet med obligatorisk aktieägarregistrering bör täckas av avgifter som PRV har att ta ut av de berörda bolagen. Några kostnader i denna del skulle alltså enligt utredningens bedömning inte komma att belasta det allmänna.

Ett nytt system med obligatorisk aktieägarregistrering måste tillgodose särskilt höga krav på säkerhet, eftersom registreringen kommer att bli avgörande för aktieägares och panthavares rätt. Det är angeläget att säkerhetsfrågorna bearbetas metodiskt vid systemutvecklingen. Enligt utredningens mening skulle det vidare vara en fördel om säkerhets- och sårbarhetsfrågorna med jämna mellanrum granskades av fristående konsultföretag som erhållit certifiering för ändamålet.

När det gäller frågans vidare behandling förordar utredningen att principerna för en övergång till ett system med obligatorisk aktieägarregistrering först läggs fast av riksdagen och att PRV därefter får uppdraget att utarbeta ett systemförslag. Eftersom det kan förutsättas att ett obligatoriskt registreringssystem kommer att innebära ett väsentligt ökat antal avstämningsbolag, bör även VPC få i uppdrag att redovisa sina överväganden med anledning av ett sådant system.

De författningsändringar som behövs bör utarbetas först sedan det står klart hur systemet skall utformas i sina detaljer. Utredningen har för sin del inte ansett det meningsfullt att på frågans nuvarande stadium utarbeta några författningsförslag.

Hinder mot att kringgå näringsförbud

Utredningen har också haft att överväga vilka regelförändringar eller andra åtgärder som bör vidtas för att hindra att ett meddelat näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat sätt. I direktiven framhålls att särskild uppmärksamhet därvid bör ägnas åt det i dessa sammanhang förekommande bruket av generalfullmakter och andra typer av fullmakter.

Näringsförbudsutredningen tog i sitt betänkande Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) upp problemet med kringgående av näringsförbud genom användning av generalfullmakt. Näringsförbudsutredningens överväganden utmynnade i ett förslag om att den som meddelats näringsförbud skulle vara förbjuden att ha generell fullmakt att företräda juridisk person. Förslaget ledde i denna del inte till lagstiftning. Som skäl för sitt ställningstagande anförde regeringen i huvudsak att termen generell fullmakt inte hade någon entydig definition i bolagsrättslig eller i annan associationsrättslig lagstiftning och därför

kunde ge upphov till tolkningsproblem samt att ett förbud mot att företräda juridisk person med hjälp av generell fullmakt lätt skulle kunna kringgå genom att en eller flera fullmakter ställs ut som inte blir att beteckna som generella men som ändå ger ett vidsträckt utrymme för den förbudsålagde att verka genom bulvan.

Enligt vår uppfattning är det knappast möjligt att skapa invändningsfria kriterier enligt vilka tillämpningsområdet för en förbudsregel kan avgränsas, om förbudet enbart skall träffa fullmakter som i en eller annan mening kan sägas ha generell karaktär. Vi har kommit till den slutsatsen, att om man vill hindra den som meddelats näringsförbud från att inneha fullmakt som möjliggör ett kringgående av näringsförbudet, så måste en ordning införas enligt vilken denne mera generellt förbjuds att inneha fullmakt för näringsidkare.

Utredningen gör den bedömningen att övervägande skäl talar för att införa en förbudsregel av ovan angivet slag. Utredningen föreslår alltså att den som ålagts näringsförbud skall vara förbjuden att inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare eller en sådan juridisk person i vars styrelse han enligt 6 § första stycket 4 näringsförbudslagen är förhindrad att ingå. När det gäller fullmakt att företräda en enskild näringsidkare föreslås att förbudet begränsas till att avse fullmakt som ger den förbudsålagde behörighet att företräda näringsidkaren i dennes näringsverksamhet. Förslaget innebär vidare att förbudsregeln inte omfattar s.k. ställningsfullmakt.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå några ytterligare åtgärder för att hindra kringgående av näringsförbud.

Rådgivningslagen

Till förebyggande av onödiga gränsdragningsvårigheter föreslår utredningen att rådgivningslagens bestämmelser skall omfatta allt slags yrkesmässigt biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter.

Förutsättningarna för meddelande av rådgivningsförbud regleras i 3 § rådgivningslagen. En första förutsättning för ett sådant beslut är att rådgivaren har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. För att ett brottsligt förfarande skall kunna läggas till grund för ett förbud fordras dessutom att det har skett i rådgivningsverksamheten. Brott som inte har samband med vederbörandes agerande just som rådgivare kan alltså inte beaktas i detta sammanhang.

Det har förekommit fall då den som ägnat sig åt rådgivningsverksamhet har begått brott under sådana förhållanden att det kan vara föremål för tvekan om det skett i rådgivningsverksamheten. Omständigheterna torde i allmänhet vara sådana att det sakligt sett borde vara likgiltigt om brottet skett *i* eller *i anslutning till* rådgivningsverksamheten - vare sig det förehåller sig på det ena eller andra sättet föreligger skäl för

rådgivningsförbud. Men lagen medger i gällande lydelse bara att förbud meddelas om brottet begåtts *i* rådgivningsverksamheten. Till förebyggande av avgränsningssvårigheter på denna punkt föreslår utredningen att förbud skall få meddelas om brottet har begåtts *vid* rådgivningsverksamhet. Detta bör läsas så att brottet skall ha begåtts i anslutning till denna verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att det införs en regel i vilken det anges att domstolen vid bedömning av om rådgivningsförbud bör meddelas skall beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet.

För att säkerställa att rådgivningsförbud regelmässigt meddelas i de fall där rådgivaren har gjort sig skyldig till grov brottslighet föreslår utredningen att det införs en särskild presumtionsregel av den innebörden att rådgivningsförbud skall anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om den som talan om rådgivningsförbud avser har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader.

I fråga om förbudstiden föreslår utredningen att maximitiden höjs från nuvarande fem år till tio år. Vi föreslår också att ansvaret för registret över rådgivningsförbud förs över från Riksskatteverket till PRV samt att rådgivningsförbud skall kungöras av PRV. Slutligen föreslår vi att det av lagtexten skall framgå att förbudstiden skall förlängas vid en överträdelse av ett rådgivningsförbud, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning.

Bulvanlagen och tillsynen över de finansiella företagen

De lagregler om ägarprövning i banker och andra finansiella företag som har införts under senare år aktualiserar frågan om det är påkallat med särskilda åtgärder mot att dessa regler kringgås med hjälp av bulvanarrangemang.

Reglerna om lämplighetsprövning av ägare i banker och andra finansiella företag syftar till att förhindra att den som är olämplig att ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i ett sådant företag får tillfälle att äga aktierposter eller andelar som ger ett sådant inflytande. Med hänsyn till de finansiella företagens centrala betydelse för samhällsekonomin har lagstiftaren valt att ställa förhållandevis stränga krav på större ägare i dessa företag.

För den som söker kringgå en regleringen av det slag som här är i fråga torde det ligga nära till hands att begagna sig av någon form av bulvanarrangemang. Även om illojala bulvanskap hitintills inte tycks ha utgjort något praktiskt problem i sammanhanget, finns det därför enligt utredningens uppfattning skäl att uppmärksamma risken för sådana kringgåenden.

Utredningen föreslår att reglerna om ägarprövning i finansiella företag skall omfattas av den nuvarande lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden. Om ett bulvanförhållande används för att kringgå reglerna om ägarprövning i finansiella företag, skall alltså huvudmannen och bulvanen kunna straffas och bulvanförhållandet upplösas tvångsvis såvitt avser de aktier eller andelar som medför att ett kringgående föreligger.

Som regel torde det vara olämpligt att den som kringgått reglerna om ägarprövning får tillfälle att utöva inflytande över verksamheten i företaget under den tid som kan komma att förflyta från det att talan om tvångsförsäljning har väckts till dess att bulvanförhållandet har avvecklats. Utredningen föreslår därför att domstolen i ett mål om tvångsförsäljning skall kunna besluta att bulvanen vid stämman inte får företräda aktier eller andelar som kan bli föremål för ett förordnande om försäljning. Som förutsättning för ett sådant beslut skall enligt förslaget gälla att det visas sannolika skäl för att ett kringgående genom bulvan av ägarprövningsreglerna föreligger.

Ett förbud att rösta för aktier eller andelar kan ibland vara förenat med olägenheter även för andra än bulvanen och huvudmannen. Blir röstförbud avseende en större aktiepost bestående under en längre tid kan detta leda till en osäkerhet i företagets ledning, majoritetsförhållandena vid stämman kan komma att förändras på ett drastiskt sätt osv. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att domstolen skall ha möjlighet att förordna en förvaltare med uppdrag att företräda aktier eller andelar som bulvanen på grund av domstolens beslut inte får företräda.

Genomförande

Utredningens förslag - bortsett från förslaget beträffande ägarregister - bör kunna träda i kraft den 1 januari 1999. Enligt utredningens bedömning medför förslagen inte några statsfinansiella konsekvenser av betydelse.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 4 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.
4 §

Ansvar som i denna balk är föreskrivet för viss gärning skall ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma skall gälla beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet.

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Ansvar som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning skall ådömas även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen.

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Ansvar som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning skall ådömas även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen. *Den som med uppsåt att främja brott be- myndigat annan att företräda bolag, förening eller annat samfund eller stiftelse eller annan sådan inrättning skall anses ha*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*medverkat till brott som begås
med stöd av bemyndigandet.*

Vad som sägs i denna paragraf skall inte gälla, om något annat följer
av vad för särskilda fall är föreskrivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs att 6 och 8 §§ kreditupplysningslagen (1973:1173) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Uppgifter om en persons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse eller sexualliv får inte samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgifter om sjukdom, hälsotillstånd eller liknande får inte utan medgivande av Datainspektionen samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet. Detsamma gäller uppgifter om att någon misstänks eller har dömts för brott eller har avtjänat straff eller undergått någon annan påföljd för brott eller har varit föremål för någon åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 11-14 §§ polislagen (1984:387), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller utlänningslagen (1989:529).

Ett medgivande som avses i andra stycket får lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

Vad som anges i andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelse, kreditmissbruk *eller* näringsförbud samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

Vad som anges i andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelse, kreditmissbruk, näringsförbud *eller domar eller godkända strafförelägganden avseende sådan brottslighet med ekonomisk anknytning som regeringen bestämmer* samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om omständigheter eller förhållanden som är av betydelse för bedömningen av personens vederhäftighet i ekonomiskt hänseende, om tre år förflutit från utgången av det år då omständigheten inträffade eller förhållandet upphörde.

Kreditupplysningar får inte innehålla uppgifter om sådana domar eller godkända strafförelägganden som avses i 6 § fjärde stycket, om fem år förflutit från det att domen vunnit laga kraft eller godkännandet av strafföreläggandet.

Uppgifter som inte får lämnas ut skall efter den angivna tiden gallras ut ur register som används i kreditupplysningsverksamhet. Gallring skall göras så snart det kan ske och i vart fall innan en upplysning lämnas om den som uppgiftern avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om aktiebolagslagen (1975:1385) dels att 8 kap. 4 och 6 §§ samt 19 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 16 §, av följande lydelse.

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.

Styrelseledamot och verkställande direktör skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt denna lag. Den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt denna lag ankommer på styrelsen eller verkställande direktör får inte utan godtagbart skäl åta sig sådant uppdrag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 §

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Finnes verkställande direktör, skall han handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar. Verkställande direktör får därjämte utan styrelsens bemyndigande vidtaga åtgärd som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse, om styrelsens beslut ej kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för bolagets verksamhet. I sådant fall skall styrelsen så snart som möjligt underrättas om åtgärden.

Styrelsen skall tillse att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll. Verkställande direktör skall sörja för att bolagets bokföring fullgöres i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen skötes på ett betryggande sätt.

Det ansvar och den tillsynsskyldighet som enligt första och andra stycket åvilar styrelsen kan styrelsen inte överlåta på annan.

16 §

Fullmakt eller annat bemyndigande för den som inte är styrelseledamot eller verkställande direktör att företräda bolaget och att teckna dess firma som lämnats utan annan inskränkning än sådan som avses i 11 § tredje stycket första meningen medför ej behörighet att företräda bolaget, förrän bemyndigandet har registrerats.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

19 KAP

1 §

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som

1. uppsåtligen bryter mot 1 kap. 4 §,
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att enligt denna lag föra aktiebok, förteckning enligt 3 kap. 12 § eller hålla aktiebok tillgänglig,
3. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 12 § tredje stycket, 8 kap. 8 § andra stycket andra meningen eller 9 § första stycket andra eller tredje meningen,
4. uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 12 kap. 7 eller 9 §.

Till straff som anges i första stycket döms också deltagare i bolagsstämma eller styrelseledamot som i otillbörligt syfte utser någon till styrelseledamot eller verkställande direktör med insikt om att hinder för detta möter enligt 8 kap. 4 §. Detsamma gäller den som uppsåtligen och i otillbörligt syfte åtar sig sådant uppdrag i strid med 8 kap 4 § andra stycket andra meningen.

Utan hinder av 35 kap. 1 § brottsbalken får påföljd för brott enligt första stycket 4 mot 12 kap. 7 § ådömas, om den misstänkte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom fem år från brottet.

I fall som avses i 10 kap. 13 § första stycket skall inte följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

dels att rubriken till lagen skall ha följande lydelse,

dels att 1, 3, 7 och 10 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 6 a, 7 a, 7 b och 7 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om vissa bulvanförhållanden

Lag om vissa bulvanförhållanden *m.m.*

1 §

Denna lag gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller rättighet som uppstållt i

1. 3 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618),

1. 7 kap. 10 § bankrörelselagen (1987:617),

2. lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet *m.m.*,

3. jordförvärvslagen (1979:230),

4. 8 a § fondkommissionslagen (1979:748)

4. 6 kap. 3 a § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

5. 6 a § lagen (1980:2) om finansbolag, eller

5. 5 kap. 11 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet,

6. lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

6. lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom, eller

7. 3 kap. 2 § försäkringsrörelselagen (1982:713)

Lagen gäller även när ett bulvanförhållande används för att kringgå en sådan bestämmelse om ägarprövning eller om ingripande mot ägare som meddelats i

1. 7 kap. 14 § bankrörelselagen (1987:617),

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. 2 kap. 3 § tredje stycket 2, fjärde eller femte stycket bankaktiebolagslagen (1987:618),

3. 2 kap. 2 § fjärde stycket 2, femte eller sjätte stycket lagen (1995:1570) om medlemsbanker,

4. 2 kap. 1 § första stycket 3, andra eller tredje stycket eller 6 kap. 3 f § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,

5. 2 kap. 1 § första stycket 3, andra eller tredje stycket eller 5 kap. 15 eller 15 b § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet eller

6. 2 kap. 3 § fjärde stycket 2 eller 3 andra meningen eller tredje stycket eller 3 kap. 2 d § försäkringsrörelselagen (1982:713).

Med ett bulvanförhållande avses i lagen att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning.

Vad som sägs i det följande om egendom som ett bulvanförhållande avser har tillämpning också på rättigheter.

I lagen finns härutöver vissa bestämmelser om åtgärder som får företas för att utreda vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Om det föreligger ett sådant kringgående genom ett bulvanförhållande som avses i 1 §, skall tingsrätt på talan av allmän åklagare förordna att kronofogdemyndigheten skall sälja den egendom som bulvanförhållandet avser på offentlig auktion eller, i fråga om aktier, genom värdepappersinstitut.

Om det föreligger ett sådant kringgående genom ett bulvanförhållande som avses i 1 §, skall tingsrätt på talan av allmän åklagare förordna att kronofogdemyndigheten skall sälja den egendom som bulvanförhållandet avser på offentlig auktion eller, i fråga om aktier, genom värdepappersinstitut. *I fall som avses i 1 § första stycket 1, 4, 5 eller 7 eller andra stycket, får rättens förordnande om försäljning dock endast omfatta en så stor del av de aktier eller andelar som bulvanförhållandet avser, att sådant kringgående som där avses inte längre kommer att föreligga sedan försäljning skett.*

Talan enligt första stycket skall föras mot bulvanen. Huvudmannen skall beredas tillfälle att yttra sig.

6 a §

Visas sannolika skäl för att det föreligger sådant kringgående genom bulvanförhållande som avses i 1 § första stycket 1, 4, 5 eller 7 eller andra stycket, får rätten i mål som avses i 3 § besluta att bulvanen vid stämman inte får företräda aktier eller andelar som bulvanförhållandet avser till den del dessa enligt 3 § första stycket andra meningen kan bli föremål för förordnande om försäljning.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Om det finns särskilda skäl får rätten förordna en lämplig person att som förvaltare företräda sådana aktier eller andelar som bulvanen enligt beslut som avses i första stycket inte får företräda.

En förvaltare har rätt till skälig ersättning för arbete och utlägg. Huvudmannen och bulvanen skall solidariskt betala ersättningen. På begäran av förvaltaren skall det företag som aktierna eller andelarna avser förskottera ersättningen. Om den som är betalningsskyldig inte godtar förvaltarens anspråk, fastställs ersättningen av rätten.

7 §

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt de lagar som anges i 1 § första stycket 2-4 och 7 skall underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde.

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt de lagar som anges i 1 § första stycket skall underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde.

7 a §

Om en myndighet som avses i 7 § finner anledning att genomföra en särskild utredning för bedömning av frågan om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde, får myndigheten

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1. ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar,

2. ålägga den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer, eller

3. avlägga besök i lokaler som ej utgör bostad.

Vad som föreskrivs i första stycket får även i andra fall än som där anges tillämpas av en myndighet i verksamhet som består i tillståndsgivning, tillsyn eller lämnande av stöd med avseende på näringslivet, under förutsättning att det för myndighetens verksamhet är av betydelse vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag som är föremål för myndighetens verksamhet och myndigheten finner anledning att genomföra en särskild utredning i syfte att klarlägga hur det förhåller sig i dessa hänseenden.

7 b §

Ett åläggande enligt 7 a § får inte avse skriftlig handling vars innehåll kan antas vara sådant att en advokat eller hans biträde inte får höras som vittne därom, och som innehas av honom eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 c §

Ett åläggande enligt 7 a § får förenas med vite.

Finns det anledning att anta att någon har begått brott, får denne eller en juridisk person som han är ställföreträdare för inte föreläggas vid vite att lämna uppgifter som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.

Ett åläggande enligt första stycket gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

10 §

Kronofogdemyndighetens beslut enligt denna lag överklagas i den ordning som föreskrivs i utskökningsbalken.

En myndighets beslut enligt 7 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings- tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Har ett bulvanförhållande som avses i 1 § första stycket 1, 4, 5 eller 7 eller andra stycket inträtt före ikraftträdandet men avvecklas det före utgången av år 1999, får dock inte dömas till ansvar enligt 2 §.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

Härigenom föreskrivs att 1, 3, 7 och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Med rådgivningsverksamhet avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd *eller annat biträde* i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Med rådgivningsverksamhet avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd, *biträde vid affärsförhandlingar, förmedlingar eller annan hjälp* i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

3 §

Förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som *i* sådan verksamhet har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst *fem* år.

Förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som *vid* sådan verksamhet har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst *tio* år.

Vid bedömning av om förbud bör meddelas skall rätten beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet.

Har den som förbudstalan avser vid rådgivningsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall förbud anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om inte särskilda skäl talar mot det.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i annans rådgivningsverksamhet. Om det finns särskilda skäl till det, får viss rådgivningsverksamhet eller medverkan i sådan verksamhet undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

7 §

Riksskatteverket skall föra ett register över meddelade förbud enligt 3 §.

Patent- och registreringsverket skall föra ett register över meddelade förbud enligt 3 §.

8 §

Den som överträder ett förbud enligt 3 § döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett förbud enligt 3 § *får* det förlängas med högst fem år. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan tiden för förbudet har gått ut. Beträffande förfarandet i mål om förlängning av förbud och verkan av prövning i högre rätt av fråga om ansvar för överträdelse av förbud gäller 4 § första och tredje styckena samt 5 § i tillämpliga delar.

Överträds ett förbud enligt 3 § *skall* det förlängas med högst fem år, *om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning*. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas innan tiden för förbudet har gått ut. Beträffande förfarandet i mål om förlängning av förbud och verkan av prövning i högre rätt av fråga om ansvar för överträdelse av förbud gäller 4 § första och tredje styckena samt 5 § i tillämpliga delar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
 2. Vid prövning av frågor om förbud att utöva rådgivningsverksamhet på grund av brott som begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

Härigenom föreskrivs att 6 och 19 §§ lagen (1986:436) om näringsförbud skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Den som är underkastad 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 andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent,

9. inneha annan fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges vid 4 än sådan som avses i 10 § andra stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.

Näringsförbud 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.

19 §

Den som är underkastad 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 denna utnyttjas.

Den som är underkastad näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges dispens för att driva en näringsverksamhet, inneha anställning, uppdrag *eller fullmakt*, 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 denna utnyttjas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Äldre bestämmelser gäller alltjämt i fråga om den som har meddelats näringsförbud med anledning av omständigheter som inträffat före ikraftträdandet.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:00) om belastnings- register

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1998:00) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott, har en enskild rätt att få uppgifter ur registret om en annan enskild i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det.

Den som bedriver kreditupplysningsverksamhet, som avses i kreditupplysningslagen (1973:1173) har rätt att för användning i sådan verksamhet få uppgifter ur registret i den utsträckning regeringen föreskriver det.

En enskild, som styrker att hans rätt är beroende av uppgifter ur registret om en annan enskild, har rätt att få ta del av dessa uppgifter om regeringen medger att uppgifterna får lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

¹Under nuvarande lydelse har redovisats paragrafens lydelse enligt regeringens lagrådsremiss den 29 januari 1998.

8 Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Härigenom föreskrivs att 17 och 19 §§ polisregisterkungörelsen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Utdrag av Rikspolisstyrelsens polisregister meddelas på framställning av

1. Kriminalvårdsstyrelsen i fråga om den som söker anställning inom kriminalvården, styrelsen, regionmyndighet, anstalt eller häkte inom kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt eller lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. samt Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

2. Riksbanken i fråga om bevaknings- och transportpersonal,

3. larminstallationsföretag, som avses i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer,

4. statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet eller enskild sammanslutning eller person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning,

5. Försvarsmakten i fråga om den som söker anställning i utlandsstyrkan inom myndigheten,

6. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill för utredning i ärende enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll eller i ärende om nåd i brottsmål, i ärende om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (1989:529) eller i ärende om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, i fråga om den som prövningen gäller,

7. chefen för Utrikesdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill samt Utlänningsnämnden för utredning i ärende om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (1989: 529), i fråga om den prövningen gäller,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8. enskild, om han genom intyg av svensk beskickning eller svenskt konsulat eller genom egen på heder och samvete avgiven skriftlig försäkran styrker att han för sin rätt i främmande stat är beroende av utdrag av polisregister eller att han ämnar inresa, vistas, arbeta eller bosätta sig i främmande stat och det för Rikspolisstyrelsen är känt att den statens myndigheter kräver sådant registerutdrag för att bevilja inrese-, uppehålls-, arbets- eller bosättningsstillstånd,

9. Finansinspektionen för utredning i ärende om lämplighetsprövning av styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktör, ställföreträdare till verkställande direktör i banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och försäkringsbolag i fråga om den som prövningen gäller; detsamma gäller för utredning i ärende om större ägare i bankaktiebolag, medlemsbanker, försäkringsaktiebolag, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.

10. Lotteriinspektionen för utredning i ärende om prövning enligt lotterilagen (1994:1000) att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, i fråga om den som prövningen gäller,

11. Fastighetsmäklarnämnden för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400), i fråga om den som prövningen gäller,

12. Revisorsnämnden för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt lagen (1995:528) om revisorer, i fråga om den som prövningen gäller,

13. Sprängämnesinspektionen för utredning i ärende om lämplighetsprövning enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, i fråga om den som prövningen gäller,

14. Totalförsvarets pliktverk och Försvarsmakten i fråga om totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

15. Chefen för Finansdepartementet eller den han eller hon bemyndigar därtill för utredning i ärende om sådan lämplighetsprövning som avses i punkt 9 i fråga om den som prövningen gäller utom såvitt avser kreditmarknadsföretag eller värdepappersbolag,

16. den som bedriver kreditupplysningsverksamhet, som avses i kreditupplysningslagen (1973: 1173), för användning i sådan verksamhet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

I utdrag enligt 17 § 1-4, 8, 10 och 13 får inte tas med uppgift om annan enligt 2 § 1 antecknad påföljd än

1. fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn,
2. överlämnande till särskild vård enligt 31 kap. brottsbalken, beträffande vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, dock endast om fängelse är föreskrivet för brottet,
3. dagsböter över fyrtio för brott mot bestämmelse i 8, 9 eller 14 kap. brottsbalken, för misshandelsbrott eller för annat brott som innefattar våld på person eller hot om sådant våld,
4. böter som dömts ut med tillämpning av 6 kap. 7 § eller 16 kap. 11 § brottsbalken eller för brott som avses i 2 § 1 b,
5. böter som med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken dömts ut för brott för vilket fängelse är föreskrivet,

I utdrag enligt 17 § skall anmärkas om brott, som tagits med i utdraget och för vilket dömts till skyddstillsyn, villkorlig dom eller böter, enligt domen eller strafföreläggandet begåtts under påverkan av sådan allvarlig psykisk störning som avses i 30 kap. 6 § brottsbalken.

I utdrag enligt 17 § 2-4, 8-13 och 15 skall inte tas med uppgift om besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

I utdrag enligt 17 § 2-4, 8-13, 15 och 16 skall inte tas med uppgift om besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

I utdrag enligt 17 § 9, 11, 12 och 15 får inte tas med uppgift om annan påföljd än sådan som har dömts ut med tillämpning av 8, 11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller skattebrottslagen (1971:69).

I utdrag enligt 17 § 14 får inte tas med uppgifter om någon annan påföljd än sådan som har dömts ut med tillämpning av 3 eller 4 kap., 6 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 5 eller 6 §, 12 kap. 3 § eller 13 kap. brottsbalken, 1 eller 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), 3 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller 9 kap. 1 eller 2 § vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag. Om uppgifter om sådan brottslighet förekommer, får också uppgifter om annan antecknad brottslighet lämnas ut.

I utdrag enligt 17 § 16 får inte tas med uppgift om böter eller annan påföljd än sådan som dömts ut med tillämpning av 9-11, eller 14 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utdrag enligt 17 § 1-4 och 8-15 skall begränsas enligt 6 och 7 §§ lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Utdrag enligt 17 § 5 och 7 skall begränsas enligt 6 § andra stycket och 7 § lagen (1965:94) om polisregister m.m.

På utdrag till enskild skall antecknas det ändamål för vilket det utfärdats.

eller lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling.

Utdrag enligt 17 § 1-4 och 8-16 skall begränsas enligt 6 och 7 §§ lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om domar om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om domar om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall

dels att 2, 5, 6 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

När förbud att utöva rådgivningsverksamhet har ålagts, upphävts, ändrats eller förlängts skall Patent- och registreringsverket kungöra detta i en tidning som verket ger ut. Patent- och registreringsverket meddelar närmare föreskrifter om sådan kungörelse.

2 §

Till registret skall de allmänna domstolarna sända uppgifter om domar genom vilka förbud att utöva rådgivningsverksamhet har ålagts. Detsamma gäller domar varigenom ett förbud har upphävts eller ändrats samt domar om förlängning av ett förbud.

Första stycket gäller också i fråga om beslut som avses i 5 § andra stycket lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

Domstolsverket meddelar efter samråd med *riksskatteverket* närmare föreskrifter om hur domstolarna skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

Domstolsverket meddelar efter samråd med *Patent- och registreringsverket* närmare föreskrifter om hur domstolarna skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

Riksskatteverket meddelar närmare föreskrifter om hur utdrag skall lämnas ur registret.

Patent- och registreringsverket meddelar närmare föreskrifter om hur utdrag skall lämnas ur registret.

6 §

Om den som i tjänsten tar befattning med utdrag ur registret finner anledning att anta att dess innehåll är oriktigt, skall han genast anmäla det till *riksskatteverket*.

Om den som i tjänsten tar befattning med utdrag ur registret finner anledning att anta att dess innehåll är oriktigt, skall han genast anmäla det till *Patent- och registreringsverket*.

7 §

Riksskatteverket skall lämna behövliga utdrag ur registret till rättsstatistiken enligt de föreskrifter som Brottsförebyggande rådet meddelar efter samråd med *riksskatteverket*.

Patent- och registreringsverket skall lämna behövliga utdrag ur registret till rättsstatistiken enligt de föreskrifter som Brottsförebyggande rådet meddelar efter samråd med *Patent- och registreringsverket*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

10 Förslag till förordning om ändring i kreditupplysningsförord- ningen (1981:955)

Härigenom föreskrivs att det i kreditupplysningsförordningen (1981:955) skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Uppgifter om en lagakraftvunnen dom eller ett godkänt straffföreläggande avseende brott enligt 9-11 eller 14 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (1960:418) om straff för varusmuggling får även utan sådant medgivande som avses i 6 § andra stycket kreditupplysningslagen (1973:1173) samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet, om påföljden har bestämts till annat än böter och den dömda är näringsidkare eller annars har en sådan anknytning till en viss näringsverksamhet som anges i 2 § andra stycket kreditupplysningslagen (1973:1173).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1999.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningens huvuduppgift har varit att överväga åtgärder som kan förhindra eller försvåra att ekonomisk brottslighet begås med hjälp av bulvaner eller bulvanliknande arrangemang. Uppdraget har emellertid även omfattat frågor som inte kan sägas ha någon omedelbar anknytning till problemen med illojala bulvanskap.

Till de frågor som utredningen enligt direktiven har haft att särskilt uppmärksamma hör hur myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter skall kunna få bättre möjligheter än i dag att förhindra att de regler som gäller i dessa hänseenden kringgås genom användning av bulvaner, hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i samband med kreditupplysning och om registeruppgifter om brottmålsdomar - i första hand avseende ekonomisk brottslighet - bör göras tillgängliga för affärskontrollsändamål, om det finns skäl att införa ett register för information om ägarförhållandena i fåmansbolag samt vilka regelförändringar eller andra åtgärder som krävs för att förhindra att ett näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat liknande sätt. I uppdraget har också ingått att göra en allsidig översyn av lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen).

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

1.2 Genomförandet av uppdraget

Beträffande utredningens arbete kan i korthet följande sägas.

Utredningen har i en promemoria av den 26 februari 1997 behandlat frågan om införande av ett register för information om ägare i fåmansbolag. Denna promemoria har utredningen remitterat till ett antal

myndigheter och organisationer. Promemorian har fogats till detta betänkande som *bilaga 2*. Remissyttrandena bifogas som *bilaga 3*.

Den nyss nämnda frågan har också varit förmål för överläggningar mellan utredningsmannen och företrädare för Värdepapperscentralen VPC AB. I den del av utredningsuppdraget som avsett affärskontroll har diskussioner förts med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Upplysnings-Centralen UC AB och Dun & Bradstreet Soliditet AB.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning i syfte att skapa ett underlag för övervägandena rörande rådgivningslagen och frågan om åtgärder mot kringgående av näringsförbud.

Samråd med berörda myndigheter och Sveriges Advokatsamfund har skett genom utredningens experter. Utredningen har härutöver samrått med Ekosekretessutredningen (Ju 1997:04). Vidare har sekreteraren beträffande olika delar av utredningsuppdraget haft kontakt med sekreterarna i Registerutredningen (Ju 1995:01) och Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11).

2 Allmänt om ekonomisk brottslighet och bulvaner

2.1 Vad är ekonomisk brottslighet?

Uttrycket ekonomisk brottslighet har alltsedan mitten av 1970-talet ingått i den gängse kriminalpolitiska vokabulären. Någon allmänt vedertagen definition av begreppet föreligger emellertid fortfarande inte. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för några av de definitioner som har tillämpats i det kriminalpolitiska arbetet och i forsknings-sammanhang.

Justitieutskottet beskrev i början av 1980-talet begreppet ekonomisk brottslighet på följande sätt (bet. 1980/81:JuU 21 s. 6 f.).

Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon strikt straffrättslig avgränsning, och det finns olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Under uttrycket ekonomisk brottslighet ryms en rad företeelser av skilda slag.

Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägeri, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s.k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet och illegalt spel och sprituskänkning i klubbverksamhet.

Ekonomisk brottslighet anses inte heller omfatta förmögenhetsbrott av traditionellt slag som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

Denna definition av begreppet kom att få betydelse för inriktningen av det reformarbete mot den ekonomiska brottsligheten som genomfördes under de närmast följande åren. Nämnas kan att Kommissionen mot ekonomisk brottslighet avgränsade sitt arbete på ett sätt som nära anslöt till utskottets definition (se kommissionens slutbetänkande *Ekonomisk brottslighet i Sverige* [SOU 1984:15] s. 23 ff.) och att det i den s.k. riktlinjepropositionen (prop. 1984/85:32) uttalades att Justitieukskottets definition i stort sett borde kunna tjäna som vägledning för det fortsatta reformarbetet (prop. s. 5 f.). Utskottets definition har använts även av en del forskare och debattörer. Det torde emellertid numera råda allmän enighet om att definitionen är alltför snäv för att vara praktiskt ändamålsenlig.

En betydligt vidare definition av begreppet ekonomisk brottslighet har formulerats av den tyske forskaren Klaus Tiedemann. Enligt denna definition är ekonomisk brottslighet sådant brottsligt beteende vars effekter stör eller hotar det ekonomiska livet eller det ekonomiska systemet på sådant sätt att det inte endast är enstaka individers intressen som berörs. För att viss brottslighet skall vara att beteckna som ekonomisk sådan kräver Tiedemann alltså varken att den begås inom ramen för en näringsverksamhet eller att den är kontinuerlig och systematisk till sin karaktär. Han uppställer inte heller något krav på att det enskilda brottet skall vara av viss omfattning. Det är tillräckligt att den sammantagna effekten av samtliga brott hänförliga till den aktuella brottstypen är av det kvalificerade slag som anges i definitionen. Tiedemanns avgränsning av begreppet ekonomisk brottslighet innebär att det kommer att omfatta en mängd brott som inte är att hänföra till ekonomisk brottslighet enligt den av Justitieukskottet formulerade definitionen, bl.a. försäkringskassebedrägerier och skattebedrägerier begångna av privatpersoner.

Riksdagens revisorer beslöt i november 1992 att göra en granskning av samhällets insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Granskningen redovisades i rapporten *Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället* (1993/94.6). I rapporten har revisorerna inriktat sig på brottslighet som utnyttjar företagsformen. Revisorernas avgränsning innebär att man till ekonomisk brottslighet hänför även brott som begås i eller genom företag som inte bedriver näringsverksamhet i egentlig mening. Vidare nämner revisorerna särskilt att de till ekonomisk brottslighet också räknar s.k. subventionsbedrägeri, där företag tillskansar sig statliga bidrag som de inte har rätt till. Revisorerna uppställer inte några krav på att brottsligheten skall vara systematisk eller särskilt omfattande för att den skall anses som ekonomisk brottslighet.

Frågan, om vad som utgör ekonomisk brottslighet, har under senare tid behandlats även i regeringens skrivelse 1994/95:217 Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Efter att ha redovisat den definition som Justitiekotetten formulerade i början av 1980-talet anför regeringen (skrivelsen s. 5 f.):

Utvecklingen har gått därhän att också andra former av straffbara handlingar kan räknas in i den ekonomiska brottsligheten. En ny definition som kunnat godtas av alla har dock ännu inte formulerats.

Klart är att den ekonomiska brottsligheten kan se ut på många olika sätt. Det handlar ofta men inte alltid om brott som begås i näringsverksamhet. Andra slag av ekonomisk brottslighet kan vara t.ex. olagliga transaktioner med pengar, värdepapper el. dyl. som en person gör utan att vara företagare. På det området förefaller brottsligheten att vara under snabb utveckling. Också olika former av bidragsfusk, särskilt i näringsverksamhet, är av intresse i sammanhanget.

Ett nytt inslag är att yrkeskriminella mer än tidigare ger sig på ekonomisk brottslighet som ett av flera sätt att tjäna pengar på brott. I många fall finns kopplingar mellan ekonomisk brottslighet och annan kriminalitet, exempelvis narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet. Det förekommer också att ett företag praktiskt taget uteslutande används som en täckmantel för ekonomisk brottslighet. Här kan man säga att brottet är själva affärsidén.

I regeringens skrivelse konstateras vidare att den ekonomiska brottsligheten straffrättsligt ofta faller under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppbördslagstiftningen, men att också andra straffbestämmelser i brottsbalken eller specialstraffrätten kan bli aktuella. Avslutningsvis framhålls att även miljöbrottslighet i det här sammanhanget kan räknas till den ekonomiska brottsligheten.

2.2 Regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet

I december 1994 inrättade regeringen en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet, regeringens ekobrottsberedning, med uppgift att biträda justitieministern med samordningen av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Ordföranden i beredningen är politiskt utsedd. I övrigt medverkar företrädare för Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet. I mån av behov medverkar även andra departement i beredningens arbete. Beredningen hör organisatoriskt till Justitiedepartementet.

En första uppgift för ekobrottsberedningen blev att utarbeta en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin antogs av regeringen i april 1995 och redovisades för riksdagen i den i föregående avsnitt nämnda skrivelsen (skr. 1994/95:217 Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten).

Strategin omfattar en mängd åtgärder på en rad olika områden. Det övergripande målet är att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom en kraftig förstärkning av samhällets insatser mot sådan kriminalitet. Avsikten är sålunda att åstadkomma en effektivisering när det gäller att förebygga, upptäcka samt utreda och lagföra ekonomisk brottslighet. En ökad tonvikt skall enligt strategin läggas på det förebyggande arbetet. I detta ligger bl.a. att kontrollen skall effektiviseras och att myndigheterna skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt. Särskild vikt skall vidare läggas vid att samordna berörda myndigheters prioriteringar och att utveckla myndigheternas samarbete samt att höja kunskaperna och myndighetskompetensen i fråga om ekonomisk brottslighet. I strategin betonas också att näringslivet måste ta ett ökat ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det i skrivelsen redovisade åtgärdsprogrammet omfattar vidare bl.a. följande åtgärder:

- förstärkt skattekontroll och förenklad skattelagstiftning
- förbättrad myndighetsstruktur
- dialog med företrädare för näringslivet angående affärsetik, internkontroll och affärskontroll inom näringslivet
- gemensamma kontrollaktioner från myndigheterna
- snabbare utredning och process
- effektivare rutiner i samband med konkurs
- förbättrad lagstiftning om bolagsstyrelser, revisorer m.m.
- uppföljning av bankkrisen
- sanering av utsatta branscher
- kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.
- effektivare lagstiftning om penningtvätt
- effektivare sanktionsregler
- aktivt internationellt samarbete, bl.a. inom EU
- ökad forskning
- information till allmänheten
- effektivare styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet

Vid riksdagsbehandlingen ställde sig Justitieutskottet bakom regeringens planerade åtgärder och hemställde att regeringsskrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet därmed (bet. 1994/95: JuU 25, rskr. 1994/95:412).

En rad åtgärder för strategins genomförande har därefter vidtagits. I den lägesrapport som regeringen presenterade den 30 oktober 1997 (skr. 1997/98:38) konstaterades att genomförandet av strategin då omfattade

mer än 50 olika projekt. Även tillkallandet av Bulvanutredningen skall ses som ett led i detta reformarbete.

2.3 Illojala bulvanförhållanden

2.3.1 Vad är en bulvan?

En viss oklarhet råder i fråga om bulvanbegreppets närmare innebörd i svenskt juridiskt språkbruk. I lagstiftningen saknas generella regler om bulvanskap. Det finns följaktligen ingen legaldefinition med mera allmän räckvidd som tillhandahåller ett svar på den i rubriken ställda frågan. När uttrycket bulvan undantagsvis förekommer i lagtext, såsom i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden (bulvanlagen), är begreppsbestämningen anknuten till lagstiftningens syfte och inte avsedd att mera precist ange vad som är utmärkande för bulvanskap i allmänhet.

Någon i alla detaljer allmänt vedertagen definition av begreppet bulvan har inte heller utvecklats inom doktrinen. I huvudsaklig anslutning till en av Kurt Grönfors presenterad redogörelse för bulvanbegreppet (se Kurt Grönfors, *Ställningsfullmakt och bulvanskap*, Stockholm 1961, s. 282 ff.) torde emellertid kunna konstateras att det för att ett bulvanskap skall föreligga i allmänhet krävs *att* bulvanen intar sin ställning på grund av huvudmannens åtgöranden, *att* han handlar i eget namn men för huvudmannens räkning, *att* arrangemanget är avsett att dölja huvudmannen i dennes eget intresse *samt att* de funktioner som normalt knyts till äganderätten är fördelade mellan bulvanen och huvudmannen på så sätt, att bulvanen ensam är behörig att rättsligt disponera över egendomen medan den faktiska dispositionen - helt eller delvis, direkt eller indirekt - tillkommer huvudmannen. För att det skall vara fråga om bulvanskap vid drivande av rörelse torde på motsvarande sätt fordras att det är bulvanen som är behörig att rättsligt disponera över rörelsens tillgångar medan huvudmannen utövar det faktiska inflytandet över verksamheten.

Såväl en fysisk som en juridisk person kan vara huvudman i ett bulvanförhållande. Och på motsvarande sätt kan även som bulvan uppträda antingen en fysisk eller en juridisk person.

I allmänhet gäller samma regler för en bulvan som för en person som handlar i eget namn och i eget intresse. Rättshandlingar som bulvanen företar binder och berättigar alltså i princip endast honom och inte huvudmannen.

En tredje man som får en fordran mot en bulvan har normalt sett att hålla sig till denne och kan inte vända sig mot huvudmannen. Denne åtnjuter å sin sida inte något sakrättsligt skydd för den egendom eller de

rättigheter som bulvanförhållandet avser; huvudmannens på bulvanavtalet grundade anspråk åtnjuter sålunda inget skydd mot bulvanens borgenärer. Huvudprincipen skulle kunna sägas vara att bulvanskapet saknar civilrättslig betydelse annat än för relationen mellan bulvanen och huvudmannen. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att överförandet av ägarbefogenheterna till bulvanen utgör en s.k. fiduciarisk rättshandling (se avsnitt 3.2.2 i det följande).

Det bör framhållas att ett illojalt syfte inte är nödvändigt för att ett bulvanskap skall anses föreligga. Bulvanförhållanden kan alltså förekomma i seriösa sammanhang och med syften som inte kan anses illojala i egentlig mening. Samtidigt kan det knappast råda någon tvekan om att syftet med ett bulvanarrangemang många gånger är i en eller annan mening illojalt, det kan exempelvis vara fråga om att kringgå ett tillståndskrav eller att undgå betalningsansvar.

I vissa fall, där i en bulvansituation tillämpningen av annars gällande regler skulle leda till resultat som inte anses önskvärda, har i lagstiftning eller rättspraxis avsteg gjorts från den ovan angivna huvudprincipen att bulvanskapet endast är av betydelse för förhållandet mellan bulvanen och huvudmannen.

Som exempel på lagbestämmelser som föreskriver särskilda rättsverkningar vid bulvanskap kan nämnas bulvanlagen, som gäller när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla egendom eller rättigheter som uppställs i viss i lagens 1 § angiven förvärvslagstiftning. En huvudman eller bulvan som kringgår ett sådant hinder kan enligt 2 § bulvanlagen dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vidare kan bulvanförhållandet vid ett sådant kringgående upplösas genom tvångsförsäljning av den egendom som bulvanförhållandet avser. En närmare redogörelse för bulvanlagens regler finns i avsnitt 9.2.1.

Ytterligare ett exempel på en lagregel som knyter särskilda rättsverkningar till förekomsten av ett bulvanförhållande är den s.k. bulvanregeln i 7 kap. 31 § jordabalken, som syftar till att hindra att reglerna om besittningsskydd vid arrende och hyra kringgås genom att fastighetsägaren upplåter nyttjanderätten till en bulvan som i sin tur upplåter den till den egentlige arrendatorn eller hyresgästen. I detta lagrum föreskrivs att, om det råder intressegemenskap mellan fastighetsägaren och andrahandsupplåtaren och det med hänsyn därtill och till omständigheterna i övrigt kan antas att rättsförhållandet utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag som är till förmån för nyttjanderättshavaren, denne har samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som han skulle haft om fastighetsägaren hade upplåtit hans nyttjanderätt.

I rättspraxis har det förekommit att man även utan stöd av lag gjort undantag från den allmänna principen att huvudmannen inte blir bunden av avtal som bulvanen ingår (se NJA 1928 s. 57, NJA 1930 s. 306 samt

NJA 1939 s. 228). Enligt Grönfors innebär avgörandena att en princip om bundenhet för huvudmannen har utvecklats för det fall då en rörelse har drivits för huvudmannens räkning men i bulvanens namn samtidigt som situationen i sig varit ägnad att inrikta medkontrahenten på rörelsen som den ekonomiska grundvalen för avtalsförpliktelserna, oberoende av vem som formellt står som rörelsens innehavare (se Kurt Grönfors, *Avtalslagen*, 3:e upplagan, Göteborg 1995, s. 160). Här förtjänar också hänvisas till sådana skatterättsliga avgöranden som innebär att man med tillämpning av s.k. genomsyn bortser från bulvanen och betraktar huvudmannen som omedelbart ansvarig.

2.3.2 Eko-kommissionens förslag till bulvanlag och den antagna bulvanlagen

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet presenterade i sitt delbetänkande *Bulvanlag* (SOU 1983:46) ett förslag till generella bestämmelser om bulvanförhållanden. Förslaget innehöll såväl civilrättsliga som straffrättsliga regler och omfattade alla former av bulvanskap. Enligt förslaget skulle ett bulvanskap alltid anses föreligga, om någon handlade i eget namn men huvudsakligen för annans räkning och det skäligen kunde antas att arrangemanget användes huvudsakligen för att i huvudmannens intresse dölja denne utåt. Om det fanns grundad anledning att anta att en bulvanhandling hade företagits, skulle i vissa situationer bulvanskap anses föreligga, förutsatt att det inte visades att den som handlat hade uppträtt självständigt i förhållande till den förmodade huvudmannen.

Om en bulvanhandling företagits och i lag föreskrivna förbud, krav på tillstånd m.m. därigenom kringgåts, skulle enligt kommissionens förslag huvudmannen kunna dömas för bulvanbrott till böter eller fängelse i högst två år. Även bulvanen skulle enligt förslaget i vissa fall kunna drabbas av ansvar för bulvanbrott, nämligen om en brottslig gärning av beskaffenhet att kunna föranleda ansvar för huvudmannen främjats genom bulvanskapet och bulvanen hade skäligen anledning anta att bulvanskapet anordnades för att främja brott.

Den föreslagna civilrättsliga regleringen innebar att tredje mans fordran på grund av en bulvanhandling skulle få göras gällande mot såväl huvudmannen som bulvanen. Vid bulvanbrott skulle huvudmannens civilrättsliga bundenhet följa direkt av lag. För övriga fall uppställdes en presumtionsregel innebärande att huvudmannen skulle undgå ansvar för bulvanens handlande endast om det visades att bulvanskapet hade anordnats av huvudsakligen annan anledning än att huvudmannen skulle undgå ansvar för gäld eller kringgå tvingande lag.

Vid bedömningen av huvudmannens ekonomiska bundenhet skulle alltså presumtionen vara att bulvanskapet hade anordnats av illojala skäl.

Kommissionen föreslog även regler som avsåg att göra företrädare för juridiska personer ansvariga i fall där en juridisk person uppträtt som huvudman eller bulvan. Förslaget innebar också att redan tidigare gällande bulvanbestämmelser avseende förvärv av fast egendom och aktier skulle inarbetas i den nya bulvanlagen och i viss utsträckning skärpas.

Vid remissbehandlingen av Eko-kommissionens förslag instämde remissinstanserna överlag i uppfattningen att det behövdes ökade möjligheter till ingripanden mot illojala bulvanförhållanden. Samtidigt ställde sig flertalet av dem avvisande till kommissionens förslag till bulvanlag. Från många håll anfördes att en generell lagstiftning mot bulvanskap skulle medföra oönskade, svåröverblickbara och alltför vittgående konsekvenser för många godtagbara fall av samverkan mellan personer. Invändningar restes också från rättssäkerhetssynpunkt mot de inslag av omvänd bevisbörda som förslaget inrymde.

Efter beredning av Eko-kommissionens förslag lade regeringen fram det förslag som resulterade i antagandet av den nu gällande bulvanlagen (prop. 1984/85:111, bet. 184/85:LU25, rskr. 1984/85:250). Genom denna lag ersattes 1925 års lag om bulvanförhållanden i fråga om fast egendom och 1934 års lag om bulvanförhållanden i fråga om aktier i vissa bolag med en enhetlig reglering. De materiella ändringarna i förhållande till förut gällande rätt blev begränsade, men den nya lagen innebar dock på flera punkter skärpningar i förhållande till de tidigare lagarna. En redogörelse för bulvanlagens regler lämnas i avsnitt 9.2.1.

Några allmänna regler om bulvanskap innehöll inte regeringens förslag. I den nämnda propositionen anförde departementschefen att han delade kommissionens uppfattning att det fanns ett behov av att öka samhällets möjligheter att ingripa mot illojala bulvanförhållanden, men att han nödgades konstatera att det var förenat med åtskilliga svårigheter att utforma en allmän lagstiftning om bulvaner. Departementschefen pekade därvid särskilt på svårigheten att på ett precist sätt ange de illojala bulvanförhållanden som bör drabbas av konsekvenser i form av straff och civilrättsligt ansvar. De av Eko-kommissionen förslagna generella reglerna om bulvanskap kom alltså inte att läggas till grund för lagstiftning.

2.3.3 Betalningsansvarskommittén

Det blev därefter en uppgift för den år 1984 tillsatta betalningsansvarskommittén att ytterligare överväga huruvida generella bestämmelser borde införas om ekonomiskt ansvar för huvudmannen avseende bulvanens förpliktelser. I denna del av kommitténs uppdrag ingick även

att med utgångspunkt i Eko-kommissionens ovan nämnda förslag överväga andra åtgärder för att komma till rätta med de missförhållanden som bulvanskap kan ge upphov till och att därvid särskilt uppmärksamma svårigheterna att bevisa att bulvanförhållande föreligger.

Betalningsansvarskommittén presenterade sina överväganden i betänkandet Ansvarsgenombrott m.m. (SOU 1987:59). Kommittén konstaterade att man vid sina överväganden inte lyckats åstadkomma någon lösning på problemet att dra en från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande gräns mellan illojala bulvanförhållanden där ett betalningsansvar för huvudmannen är påkallat och andra situationer där borgenären bör hänvisas till bulvanen. Enligt kommittén hade det inte heller framkommit att det i praktiken förelåg något behov av generella regler av detta slag.

När det gäller bevisvärigheterna vid bulvanskap uttalade kommittén att dessa inte går att lösa skilda från det sakliga innehållet i och det bakomliggande syftet med bulvanbestämmelserna i varje särskilt fall. Enligt kommitténs uppfattning borde det därför inte införas några regler som med generell verkan ger anvisningar om vilken bevisning som skall krävas för att ett bulvanskap skulle anses föreligga eller om bevisbördans fördelning mellan den som påstår att ett bulvanskap föreligger och den utpekade huvudmannen.

Betalningsansvarskommittén avstod följaktligen från att lägga fram något förslag som tog sikte på bulvanproblematiken.

2.3.4 Diskussionen under senare år

Kunskapen om den ekonomiska brottslighetens omfattning, former och konsekvenser är allmänt sett bristfällig (se t.ex. Ekobrottsforskning [SOU 1996:84] s. 39 ff.). Det är följaktligen knappast möjligt att bilda sig en mera bestämd uppfattning om i vilken utsträckning bulvanarrangemang används vid sådan brottslighet. Att det förekommer i en omfattning som motiverar att frågan om åtgärder för att förhindra eller försvåra en sådan användning övervägs råder det dock ingen tvekan om.

Under senare år har användningen av bulvaner vid bolagsplundring tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Det har i samband med utredningar av större bolagsplundringshärvor visat sig att personer som systematiskt ägnar sig åt bolagsplundring ofta använder sig av bulvaner eller bulvanliknande arrangemang. Förhållandet har uppmärksammat bl.a. i åklagarväsendets rapport 1996:1 om bolagsplundring. Enligt vad som anges där, är det vanligt i bolag som utsätts för plundring, att styrelsen i sin helhet består av personer som bara skenbart upprätthåller funktionen som bolagsföreträdare. När bolaget har tömts på sina tillgångar sätts ofta en s.k. målvakt in som ägare och styrelse (beträffande begreppet målvakt se avsnitt 3.2.2).

Det står klart att användningen av bulvaner och målvakter i samband med bolagsplundring leder till att de brottsbekämpande myndigheterna får stora svårigheter att utreda vem som i ett visst skede är ansvarig för de transaktioner som äger rum i bolaget. Utredningen har anledning att återkomma till dessa problem i det följande.

2.3.5 Utredningens synpunkter

Av vad som förut har redovisats framgår att det möter svårigheter att formulera en invändningsfri definition av begreppet bulvan. Gränsdragningssvårigheter förekommer i flera avseenden: dels gentemot etablerade rättsinstitut såsom kommissionsförhållanden och förhållandet moder-dotterbolag, dels gentemot oseriösa företeelser såsom målvakter och fiktiva styrelseledamöter.

Utredningens uppdrag omfattar även frågor som inte ens med en mycket extensiv definition kan sägas ha någon omedelbar anknytning till bulvanförhållanden. Bl.a. av detta skäl avstår vi från att närmare ge oss in på definitionsfrågan. Det har förefallit mera angeläget att föreslå ändamålsenliga åtgärder i de hänseenden som avses i direktiven än att försöka göra någon avgränsning beroende på om ett problem kan hänföras till bulvanförhållanden eller inte. När uttrycket bulvan används i det följande, utgår utredningen närmast från den i avsnitt 2.3.1 angivna definitionen men har inte ålagt sig någon fullkomlig konsekvens.

3 Vissa missbruk av associationsrätten

3.1 Styrelselösa bolag

Utredningen avstår från att lägga fram några förslag som tar sikte på problemen med styrelselösa bolag eftersom Aktiebolagskommittén i ett kommande betänkande torde komma att ta upp dessa problem till prövning i hela sin vidd. Utredningen förordar emellertid att man, när det gäller problemen med retroaktiva anmälningar av förändringar i ett aktiebolags styrelse, i första hand undersöker möjligheten att införa en ordning av den innebörden att en avgång och möjligen också ett nyval får omedelbar verkan endast under förutsättning att det kan beläggas att anmälan för registrering skett inom viss kortare tid från förändringen.

Flera frågor som har anknytning till det problemområde som utredningen har att behandla gäller olika slags missbruk av det associationsrättsliga systemet med anknytning till styrelsens roll främst i aktiebolag men även i andra juridiska personer. Dessa frågor har så stor praktisk betydelse att utredningen anser sig böra presentera problemen i ett inledande avsnitt. Därvid skall först beröras problemen med s.k. styrelselösa bolag.

Det förekommer ett mycket stort antal bolag som saknar till PRV anmäld styrelse. Beträffande dessa bolag är det naturligtvis svårt att ta reda på om de saknar styrelse eller om det finns en styrelse som inte har blivit anmäld.

Vare sig det förhåller sig på det ena eller andra sättet kan PRV i dessa fall med stöd av 13 kap. 4 a § aktiebolagslagen (1975:1385) förordna att bolaget skall träda i likvidation. Om likvidationsgrunden upphör under ärendets handläggning och föreskriven avgift betalas skall likvidationsbeslut dock inte meddelas. Under år 1997 utfärdade PRV med stöd av nämnda bestämmelse förelägganden beträffande 422 bolag, och 276 bolag försattes på denna grund i likvidation.

Frågan om likvidation kan naturligtvis inte tas upp omedelbart. Vanligen sänds ett föreläggande i ämnet till bolaget från PRV ca 2

månader efter det att bolaget kommit att sakna anmäld styrelse. Under den tid om 4 - 5 månader som förflyter innan likvidationsfrågan har avgjorts eller förfallit på grund av att styrelse anmäls kan emellertid åtskilliga transaktioner vidtas som skapar problem dels för företag och enskilda som trätt i förbindelse med bolaget, dels för de myndigheter som i efterhand skall utreda frågor om straffansvar.

Många uppslag har förts fram med syfte att minska dessa problem. Här kan bl.a. hänvisas till de ändringar av bestämmelserna om delgivning med aktiebolag som har genomförts (prop. 1992/93:68 och prop. 1996/97:132 s. 19). I åklagarväsendet rapport 1996:1 om bolagsplundring har tagits upp tanken att tillägga registreringen ökad betydelse på det sättet att en av bolagsstämman vald styrelse inte skulle vara behörig förrän den registrerats. En sådan reglering skulle enligt rapporten kunna kompletteras med ett kvardröjande ansvar för en avgången styrelse fram till dess att avgången har registrerats. Under alla förhållanden bör man enligt vad som förordas i rapporten göra det omöjligt att långt i efterhand låta registrera en uppgift om att styrelsen eller en enskild styrelseledamot har avgått. Eftersom det är det civilrättsliga handlandet, valet av ny styrelse eller avgång av styrelseledamot, som är avgörande, ställs den som vill utkräva ansvar av en styrelseledamot för närvarande inför stora problem, om ledamoten presenterar ett protokoll som visar att han eller hon har avgått långt tidigare men att uppgiften av ett eller annat skäl inte har registrerats. I rapporten pekas också på möjligheten att skärpa likvidationsreglerna. Liknande förslag har förts fram i många andra sammanhang.

I betänkandet Aktiebolagets organisation (SOU 1995:44 s. 202) har Aktiebolagskommittén förklarat att kommittén kommer att ta upp problemen rörande aktiebolag som saknar anmäld styrelse i ett senare betänkande. Eftersom hithörande spörsmål således i det sammanhanget torde komma att tas upp till prövning i hela sin vidd, avstår utredningen för sin del från att lägga fram några förslag i detta avseende.

Det bör emellertid framhållas att utredningen ställer sig något skeptisk till tanken att en nyvald styrelse inte skulle kunna få behörighet förrän registrering har ägt rum och att den avgångna styrelsens behörighet skulle kvarstå under mellantiden. I praktiken förekommer det inte så sällan att ett aktiebolags styrelse ersätts som resultat av en maktkamp av ett eller annat slag i bolaget. När detta har skett fattar den nyvalda styrelsen ofta omedelbart en serie beslut av betydelse för bolagets verksamhet. Även om det bara tar ca en vecka innan registrering sker av förändringar i fråga om styrelsen i ett aktiebolag och tiden kanske kommer att kunna ytterligare förkortas, förefaller det kunna skapa väsentliga problem, om den gamla styrelsen skulle kunna agera sedan den förlorat bolagsstämmans förtroende, något som ju också kan tänkas bero på att styrelsen anses ha misskött bolaget i ett eller annat hän-

seende. Vidare synes det vanskligt att tänka sig en ordning som skulle innebära att en styrelseledamot inte kan avgå omedelbart. Förhållandet kan ju vara det att han har grundad misstanke om brottslig eller tvivelaktig verksamhet inom bolaget och därför genast vill avsluta sin befattning med detta.

Man skulle emellertid som utredningen ser saken kunna komma till rätta med de retroaktiva anmälningarna genom en ordning av den innebörden att en avgång och möjligen också ett nyval får omedelbar verkan endast under förutsättning att det kan beläggas att anmälan för registrering skett inom viss kortare tid från själva förändringen. En sådan ordning skulle från de förut anförda synpunkterna te sig acceptabel, och utredningen föreslår för sin del att Aktiebolagskommittén i första hand undersöker en lösning efter dessa linjer.

3.2 Vilseledande anmälningar för registrering

3.2.1 Anmälan av fingerade personer

Utredningen gör bedömningen att någon ny straffbestämmelse, som särskilt tar sikte på anmälan till aktiebolagsregistret av fingerade personer som styrelseledamöter och andra bolagsföreträdare, inte är erforderlig eftersom förfarandet är straffbelagt redan för närvarande.

Vid sidan av de problem som uppkommer när ett bolag inte har någon registrerad styrelse vållas ibland problem genom vilseledande anmälningar för registrering av styrelseledamöter och andra bolagsföreträdare.

När en i Sverige bosatt person anmäls för registrering som styrelseledamot, styrelsesuppleant, VD eller firmatecknare, gör PRV före registreringen ett antal kontroller. Så t.ex. kontrolleras att personnummer och namn stämmer överens med uppgifterna i SPAR, att den nyvalde inte har näringsförbud och att han inte heller är försatt i konkurs.

Denna kontroll kan emellertid inte göras beträffande personer som är bosatta utomlands. Numera gäller att ingen styrelseledamot behöver vara bosatt i Sverige. Om inte dispens meddelas skall dock VD och minst halva antalet styrelseledamöter vara bosatta inom EES (8 kap. 4 § aktiebolagslagen).

Detta innebär att det är svårt att gardera sig mot att anmälningar görs av fingerade personer som uppges vara bosatta utomlands. Det lär finnas

säkra belägg för att detta har förekommit i ett antal fall som aktualiserats i brottsutredningar. I ytterligare ett antal fall förhåller det sig så att man inte vet huruvida de registrerade personerna existerar i verkligheten eller inte.

Inom PRV har gjorts en utredning i ämnet som med skrivelse den 2 juli 1997 överlämnades till Justitiedepartementet. Efter en diskussion av olika alternativ föreslås i utredningen att 3 § aktieförordningen ändras på det sättet att det vid anmälan för registrering av styrelseledamöter och andra som nämns i punkt 7 i det angivna författningsrummet skall, om dessa inte är bosatta i Sverige, ges in en fotokopia av passhandling eller annan identitetshandling för varje person. Om misstanke uppstår om personens identitet skall PRV få kräva in ytterligare handlingar för att säkerställa denna. Av motiven framgår att sådana handlingar kan bestå i födelseintyg, beträffande vissa länder uppgift om fullständigt personnummer, myndighetsintyg eller intyg från arbetsgivare. Internt avser PRV att utveckla vissa ytterligare rutiner som inte kräver författningsstöd, däribland ett samarbete med andra länders myndigheter som ett led i en effektiv bevakning av utlandsbosatta personers existens.

Bulvanutredningen stöder för sin del detta förslag och anser att det här rör sig om en angelägen fråga. Enligt utredningens mening kan den föreslagna ordningen inte betraktas som någon diskriminering av utländska bolagsföreträdare i förhållande till svenska. En identitetskontroll görs ju även av de styrelseledamöter som är bosatta i Sverige, låt vara att PRV:s möjligheter att få tillgång till uppgifter från SPAR medför att personbevis eller motsvarande inte behöver lämnas.

Även om en bättre ordning för kontroll kommer till stånd, måste det också i fortsättningen kunna inträffa att fingerade personer anmäls för registrering. Utredningen har övervägt frågan om det finns skäl att införa en straffbestämmelse som riktar sig mot ett sådant missbruk av reglerna.

Som utredningen ser saken är emellertid förfarandet straffbelagt redan för närvarande. Det bolagsstämmoprotokoll varigenom den fingerade personen utsetts till styrelseledamot måste vara att anse som en för skens skull upprättad urkund rörande rättshandling, vilket innebär att upprättandet är straffbart som osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken. Att åberopa protokollet - t.ex. genom att ge in det till PRV för registrering - blir då straffbart som brukande av osann urkund enligt andra stycket i samma paragraf.

Till detta kommer att det enligt 3 § 7 aktieförordningen (1975:1387) för registrering krävs att en handling på vilken styrelseledamoten har skrivit sin av vittnen styrkta namnteckning, om detta inte har skett på själva anmälningsblanketten. Att skriva diktad persons namn är straffbart som urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken,

under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende, och det är likaledes straffbart att bevittna den falska namnteckningen och att bruka den falska urkunden.

Utredningen kommer därför till det resultatet att någon ny straffbestämmelse inte är nödvändig.

3.2.2 S.k. målvakter

I åklagarväsendets rapport 1996:1 om bolagsplundring (s. 32) ges följande definition av en målvakt:

För den som planerar att begå ekonomisk brottslighet genom bolaget kan ett alternativ till att låta bolaget vara styrelselöst vara att sätta in en eller flera målvakter. Med målvakt avses en person som aldrig har haft för avsikt att seriöst delta i bolagets verksamhet utan enbart är villig att låna ut sitt namn för att uppfylla de formella kraven i ABL. Målvakterna har inte alltid kännedom om vilka åtgärder som vidtas i deras namn, och även om de har det är de som regel likgiltiga för det. Målvakter är ofta missbrukare och socialt utslagna personer, inte sällan tidigare straffade. De saknar kunskaper om den verksamhet de företräder, men är beredda att mot ersättning bära det formella och straffrättsliga ansvaret för bolagets handlande. Till saken hör att de normalt saknar utmätningsbara tillgångar och därmed är immuna mot ekonomiska sanktioner. I många fall är de också straffimmuna, dvs hotet om straff verkar inte avskräckande.

När man överväger åtgärder mot detta slags missbruk av det bolagsrättsliga regelsystemet måste en utgångspunkt vara att det inte går att införa någon allmän straffrättslig sanktion riktad mot styrelseledamöter som inte fullgör sitt uppdrag på det sätt som är förutsatt i aktiebolagslagen. En styrelseledamot har i första hand ansvar inför det organ som utsett honom eller henne, dvs. bolagsstämman, och den vanliga sanktionen om ledamoten inte sköter sitt uppdrag på tillfredsställande sätt är att ledamoten avsätts eller inte blir omvald. Dessutom svarar styrelseledamöterna enligt aktiebolagslagen gentemot bolaget för skada som de vållar bolaget uppsåtligen eller av oaktsamhet, och de kan också straffrättsligt ställas till ansvar för trolöshet mot huvudman eller annat brott om de på ett grovt sätt sviker aktieägarnas förtroende.

Det problem som aktualiseras i målvaktsfallen är emellertid av helt annan karaktär. Det föreligger i dessa fall typiskt sett inte något förtroendebrott från målvaktens sida gentemot aktieägarna. Antag för att ta ett förenklat exempel att samtliga aktier i ett bolag formellt innehas av B, som är bulvan för huvudmännen H1 och H2, vilka i realiteten är de som äger aktierna. H1 och H2 - eller B på dessas uppdrag - övertalar

M att låta sig registreras som ende styrelseledamot (med en annan målvakt som suppleant), och ett stämmoprotokoll av denna innebörd upprättas och insänds till PRV. En uttrycklig eller underförstådd förutsättning är emellertid att M ej skall ta någon befattning med bolagets angelägenheter. Genom att avstå från att ta sådan befattning sviker målvakten M uppenbarligen inte aktieägarnas förtroende. Tvärtom följer han överenskommelsen med aktieägarna eller den som företräder dessa.

En fråga som inställer sig är om det kan anses att M i det angivna exemplet har kommit att registreras som styrelseledamot i bolaget genom en rättshandling för skens skull. Enligt det till PRV insända stämmoprotokollet har han av bolagsstämman valts till styrelseledamot i bolaget men det kan ifrågasättas om han i realiteten har erhållit något sådant uppdrag. Om bolagsstämmoprotokollet är att betrakta som en för skens skull upprättad urkund rörande rättshandling, är förfarandet straffbart redan nu på samma sätt som ovan har konstaterats rörande insättande av fingerade personer som styrelseledamöter.

När man skall närmare överväga denna fråga, kommer man in på en komplicerad begreppsbildning som ursprungligen hämtats från den romerska rätten men som fortfarande används i den juridiska doktrinen. Man brukar sålunda i fråga om skenrättshandlingar skilja mellan i första hand simulerade och dissimulerade rättshandlingar. En simulerad rättshandling är exempelvis ett låtsat avtal och en dissimulerad rättshandling är en dold rättshandling som inte framträder utåt.

En tredje typ som ibland hänförs till skenhandlingar är s.k. fiduciariska rättshandlingar (se t.ex. Grönfors, Avtalslagen, tredje upplagan, Göteborg 1995, s. 212 med där upptagna litteraturreferenser). Utmärkande för en sådan rättshandling är att den verkligen innebär att en rättighet eller en befogenhet överförs men att denna rättighet eller befogenhet till följd av en (fiduciarisk, dvs. ungefär förtrolig) underhandsöverenskommelse inte får tas i anspråk eller inte får användas fullt ut.

Den rättshandling varigenom målvakten i det angivna exemplet insätts som styrelseledamot - dvs. bolagsstämmans val sådant det återspeglas i stämmoprotokollet - är närmast ett exempel på en fiduciarisk rättshandling. Ett i den juridiska doktrinen vanligt sätt att beskriva rättsläget är att det dessutom existerar en parallell dissimulerad - dold - rättshandling, i detta fall den tysta eller uttryckliga underhandsöverenskommelsen att målvakten inte skall ägna sig åt bolaget (Grönfors a. s., Karlgren i SvJT 1936 s. 165).

Denna typ av skenhandlingar är i flera avseenden speciell med avseende på rättsverkningarna. På samma sätt som i allmänhet gäller beträffande fiduciariska rättshandlingar påverkar sålunda underhands-

överenskommelsen inte målvaktens ställning utåt. Målvakten M blir verklig styrelseledamot i bolaget och får i denna egenskap den formella makt som följer med uppdraget. Men enligt den underhandsöverenskommelse som M har träffat med den som utsett honom är det förutsatt att M inte skall använda sig av en styrelseledamots befogenheter; dessa befogenheter skall, i den mån de över huvud taget tas i bruk, utnyttjas av andra. Det kan alltså sägas att M i verkligheten inte har fått något aktieägarnas uppdrag att fullgöra de uppgifter som ankommer på styrelseledamot. Om PRV känt till innebörden av underhandsöverenskommelsen, skulle knappast någon registrering av M som styrelseledamot kunna äga rum.

Med hänsyn till att aktiebolagslagen innehåller en delvis tvingande reglering om styrelsens ställning torde M:s behörighet att företräda bolaget gentemot tredje man gälla oberoende av om den tredje mannen är i god tro eller ej. Skulle M i strid med vad som förutsatts mellan honom och aktieägarna utan dessas godkännande ta sig för att för bolagets räkning träffa ett avtal (som inte är ett skenavtal) med tredje man, torde detta alltså binda bolaget även om den tredje mannen bort förstå att M endast för skens skull insatts som styrelseledamot.

M får i det angivna exemplet också det straffrättsliga ansvar som följer med styrelseuppdraget. Detta betyder dock inte att han kan fällas till ansvar för vad andra företagit sig i bolagets namn eller med dess medel utan hans medverkan. Men för vissa underlåtenhetsbrott kan han i allmänhet dömas till straff. Så t.ex. följer det av 8 kap. 6 § andra stycket aktiebolagslagen att styrelsen skall tillse att organisationen av bokföringen och medelsförvaltningen innefattar en tillfredsställande kontroll. I den mån bolaget inte fullgör bokföringsskyldigheten kan M således normalt fällas till ansvar för detta, och han kan gentemot ett åtal på den punkten inte frita sig från ansvar genom att invända att det aldrig varit meningen att han skulle ta någon befattning med bolagets angelägenheter. (En annan sak är att om det finns flera ledamöter av styrelsen, denna kan ha en sådan arbetsfördelning att någon eller några ledamöter förutsätts ta ansvaret för bokföringen, och man kan då beroende på omständigheterna anse att det är denne eller dessa som skall bära det straffrättsliga ansvaret och inte de övriga.)

Enligt utredningens uppfattning är det inte omöjligt att hävda att det innebär en rättshandling för skens skull i brottsbalkens mening att sätta in en målvakt i en styrelse på sätt som här har diskuterats. Följden skulle då vara att en anmälan av förhållandet för registrering är straffbar som osant intygande eller brukande av osann urkund och målvakten själv skulle beroende på omständigheterna kunna straffas antingen som gärningsman eller som medhjälpare. Detta synsätt är dock pressat, och frågan i vad mån fiduciariska rättshandlingar skall bedömas som

skenhandlingar är inte alldeles klar. Det får därför bedömas som osäkert hur en domstol skulle se på saken.

Klart är emellertid att insättandet av målvakter utgör ett allvarligt missbruk av reglerna och är ägnat att i hög grad försvåra de brottsbekämpande myndigheternas ansträngningar. Det får därför anses befogat att en straffbestämmelse införs som med större säkerhet träffar illojala förfaranden av aktuellt slag, låt vara att man naturligtvis inte skall överdriva utsikterna att komma till rätta med problemen på denna väg.

3.2.3 Förslag till reglering

Utredningens förslag: I aktiebolagslagen införs en regel i vilken det anges att styrelseledamöter och verkställande direktör skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen. Vidare föreskrivs att den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt aktiebolagslagen ankommer på styrelsen eller verkställande direktör inte utan godtagbart skäl får åta sig uppdrag som sådan befattningshavare. Den som uppsåtligt och i otillbörligt syfte åtar sig sådant uppdrag i strid med den sist nämnda bestämmelsen skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma skall gälla för deltagare i bolagsstämma och styrelseledamot som i otillbörligt syfte utser någon till styrelseledamot eller verkställande direktör med insikt om att hinder mot detta möter enligt någon av de angivna bestämmelserna.

I 8 kap. 4 § aktiebolagslagen anges i dag behörighetskraven för styrelseledamot och verkställande direktör. Sådan befattningshavare får t.ex. inte vara underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud. Vad som föreskrivs om styrelseledamot gäller enligt 1 § fjärde stycket samma kapitel i tillämpliga delar om styrelsesuppleant.

I fråga om revisor finns i 10 kap. 2 § andra stycket aktiebolagslagen en allmän lämplighetsregel. Enligt denna regel skall en revisor ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet fordras för uppdragets fullgörande. Någon sådan regel finns däremot inte beträffande styrelseledamot.

Utredningen anser att det skulle vara en fördel att det även i fråga om styrelseledamöter fanns en allmän lämplighetsregel i aktiebolagslagen. Att en sådan regel inte införts eller ens närmare diskuterats på senare tid

torde hänga samman med att man fäst avgörande vikt vid att ett styrelseuppdrag bygger på aktieägarnas förtroende. Detta måste självfallet även i fortsättningen vara det mest väsentliga. Men inte minst för att missbruk skall kunna förebyggas bättre än vad som har visat sig möjligt inom ramen för nuvarande ordning bör lagen som utredningen ser saken uttryckligen ta ställning i frågan beträffande de allmänna kvalifikationer som bör kunna ställas på en styrelseledamot. Mot förslag med sådan inriktning brukar i allmänhet anföras det argumentet att det bör vara aktieägarnas egen sak vilka de vill anförtro uppdraget att leda bolaget som styrelseledamöter. Denna invändning är som vi ser saken inte helt bärande. Det är inte bara förhållandet till aktieägarna som här förtjänar att uppmärksammas. Det grundläggande för aktiebolagsformen är ju att delägarna är principiellt befriade från ansvaret för bolagets förpliktelser; de äventyrar bara den insats som de har gjort i bolagsförmögenheten. Detta innebär att inte bara aktieägarna utan också borgenärerna - liksom andra i förhållande till vilka bolaget åtar sig förpliktelser - har ett legitimt anspråk på en fungerande ledning i bolaget.

Utredningen föreslår att 8 kap. 4 § aktiebolagslagen kompletteras med en regel i vilken det anges att styrelseledamot och verkställande direktör skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen.

En sådan bestämmelse är naturligtvis inte avsedd att hindra en arbetsfördelning inom styrelsen som innebär att vissa av ledamöterna i praktiken endast ägnar sig åt bestämda frågor eller huvudsakligen åt observation exempelvis för en kreditgivares räkning. Inte heller är avsikten att hindra en ordning enligt vilken styrelsens reella makt är begränsad med hänsyn till att ägaren eller ägarna utövar en fast ledning. Lika självklart är att nuvarande former för styrelserepresentation för privatanställda inte berörs. Över huvud taget gäller att bestämmelser av nu skisserat slag innebär endast en självklarhet för seriösa bolag. För den typ av oseriösa företag åter som här står i blickpunkten blir bestämmelsen verkningslös, om den inte kompletteras med en straffbestämmelse.

När man överväger hur en sådan straffbestämmelse skall utformas är det till en början alldeles uppenbart att en bestämmelse av nu angett slag inte kan straffsanktioneras generellt även om man skulle begränsa sig till de uppsåtliga fallen. Detta skulle innebära, för att ta ett exempel, att en småföretagare som låter sätta in sin hustru eller sin make i styrelsen för ett bolag som han eller hon i realiteten avser att sköta helt och hållet på egen hand skulle göra sig skyldig till ett brott.

Kriminaliseringen bör begränsas till fall då förfarandet syftar till att dölja den egentliga ledningen av bolaget, vare sig syftet härmed kan

antas vara att skapa förutsättningar för vilseledande affärstransaktioner eller försvåra skattekontrollen eller de brottsbekämpande myndigheternas ansträngningar eller förfarandet har annat liknande otillbörligt ändamål. Denna begränsning kommer till uttryck, om en straffbestämelse formuleras så att den som uppsåtligen bryter mot den nya bestämmelsen i 8 kap. 4 § aktiebolagslagen skall dömas till straff, om det sker medvetet och i otillbörligt syfte. Beträffande den närmare innebörden av sistnämnda rekvisit - använt även bl.a. i 11 kap. 4 § brottsbalken - återkommer utredningen i författningskommentaren.

Utredningen vill anmärka att den sålunda förelagna ordningen skiljer sig från den numera på grundval av EG-rättsliga regler införda lämplighetsprövningen av större ägare i bl.a. banker och kreditmarknadsbolag. (Samma reglering föreslås i regeringens proposition 1997/98:71 beträffande börser och clearingorganisationer.) I dessa sammanhang är det frågan om en kontroll som skall utföras av ett utomstående organ. Ett sådant system kan givetvis inte införas för aktiebolag i allmänhet.

Förslaget torde inte i praktiken öka förutsättningarna för att styrelsen skall kunna bli skyldig att betala skadestånd till bolaget. Styrelsens ledamöter kan nämligen under alla förhållanden åläggas skadeståndsansvar gentemot bolaget för det fall de uppsåtligen eller av grov oaktsamhet skadar bolaget (15 kap. 1 § aktiebolagslagen).

Däremot kan man möjligen tänka sig att en ökad möjlighet uppkommer att ålägga aktieägare skadeståndsansvar mot bolaget i nu aktuella fall. Förutsättningen för skadeståndsansvar är enligt 15 kap. 3 § aktiebolagslagen att aktieägaren, genom att medverka till överträdelse av aktiebolagslagen eller bolagsordningen, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har tillfogat bolaget skada. Eftersom förslaget innebär att - till skillnad från vad som nu gäller - det i aktiebolagslagen uttryckligen slås fast att styrelseledamöterna skall ha sådan insikt och erfarenhet som fordras för uppdragets fullgörande enligt lagen, föreligger de lagtekniska förutsättningarna för att en aktieägare som har medverkat till att välja en styrelse utan sådana kvalifikationer kan bli skyldig att ersätta bolaget för skada som uppkommit härigenom. Med hänsyn bl.a. till svårigheterna att bevisa orsakssammanhang torde skadeståndsansvar emellertid i praktiken inte kunna aktualiseras annat än vid sådana uppenbara fall av missbruk som förslaget tar sikte på att motverka.

Den sålunda föreslagna regeln bör enligt vår mening kompletteras med en bestämmelse enligt vilken föreskrivs att den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt denna lag ankommer på styrelsen eller verkställande direktör får inte åta sig uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör.

Givetvis är det inte möjligt att föreskriva ett förbud för någon att ta emot ett sådant uppdrag i annat fall än om han eller hon själv bedömer

sig ha tillräcklig insikt eller erfarenhet - ett så formulerat förbud skulle, om det efterlevdes, medföra att inga andra personer än sådana som är övertygade om sina egna förtjänster skulle kunna acceptera uppdrag av detta slag. Vad man i lagen emellertid bör kunna slå fast är att den som i praktiken inte avser att ta någon befattning med bolaget inte utan godtagbart skäl får lov att ta emot ett uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör.

En bestämmelse av detta slag bör kunna straffsanktioneras med sikte på de typiska målvaktsfallen liksom andra situationer då någon för skens skull åtar sig ett uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör i otillbörligt syfte. I sammanhanget kan nämnas att en nyligen publicerad undersökning visar att ca 500 personer år 1997 vardera hade styrelseuppdrag i över 20 aktiva aktiebolag (några av dem i mer än 100 bolag). Redan det förhållandet att någon har så många styrelseuppdrag bör naturligtvis inte utan vidare anses straffbart, men sådana omständigheter kan i viss mån bidra till underlaget för en bedömning enligt vilken det föreligger ett "målvaktsfall".

3.3 Generalfullmakter

3.3.1 Bakgrund

Utredningen har fått till uppdrag att behandla frågan om generalfullmakter i första hand när det gäller användningen av sådana fullmakter som ett medel att kringgå näringsförbud. Till den frågan återkommer utredningen i avsnitt 7.4.2. Det skall redan här förutskickas att utredningen inte ser några hinder mot att lagen (1986:436) om näringsförbud kompletteras på ett sådant sätt att det blir förbjudet för den som ålagts näringsförbud inte bara som nu att vara ställföreträdare för en juridisk person som är näringsidkare utan också att som ombud företräda en sådan juridisk person (om inte tillstånd har meddelats).

I direktiven har emellertid även angetts att utredningen skall vara fri att behandla frågan om generalfullmakt också i andra brottsliga situationer än i samband med kringgående av näringsförbud. Utredningen anser sig därför böra anföra vissa allmänna synpunkter på frågan.

Enligt åklagarväsendets rapport 1996:1 representerar generalfullmakter ett stort praktiskt problem. Sådana fullmakter förekommer ofta i styrelselösa bolag. Tydligt har styrelsen i dessa fall gett någon en mer eller mindre oinskränkt behörighet att företräda bolaget, varefter styrelseledamöterna avgått utan att bli ersatta av nya ledamöter. Den ende som företräder bolaget är då innehavaren av generalfullmakten,

som i sin tur inte sällan transporterar den på annan. Resultatet blir att man kringgår aktiebolagslagens system för ledning av aktiebolag och att det erbjuder stora svårigheter att identifiera den som skall bära ansvaret för en straffbar gärning vilken företagits i bolagets namn eller med dess medel. Ibland förekommer också förfalskade generalfullmakter.

I diskussionen kring hithörande frågor är det något oklart vad man menar med generalfullmakt, som inte utgör någon term som förekommer i lag eller annars har någon vedertagen innebörd. I åklagarväsendets rapport 1996:1 används begreppet närmast för att beteckna en handling som innebär både behörighet och befogenhet att i alla avseenden företräda bolaget, men det finns i praktiken exempel på att man använder begreppet för en betydligt mera inskränkt fullmaktshandling.

Problemet med generalfullmakter behandlas också i en nyligen utkommen avhandling, Ola Åhman, Behörighet och befogenhet i aktiebolagsrätten, Uppsala 1997 (s. 449 ff.). Enligt den definition som ges i nämnda arbete är en generalfullmakt en fullmakt som tillägger innehavaren en helt eller i det närmaste generell behörighet att företräda fullmaktsgivaren gentemot alla tredje män.

En jämförelse kan här göras med 12 kap. 23 § rättegångsbalken, där det föreskrivs att den som har "allmän fullmakt att förvalta annans egendom eller eljest handhava annans angelägenheter" skall betraktas som ställföreträdare (och således inte som ombud). En fullmakt av det slag som denna bestämmelse tar sikte på brukar kallas disponentfullmakt. En generalfullmakt faller naturligtvis under rättegångsbalkens bestämmelse, men denna bestämmelse omfattar också fullmakter som är mera begränsade än vad man torde lägga i begreppet generalfullmakt.

Begreppet generalfullmakt sådant det används i diskussionen synes snarare motsvara vad man brukar kalla prokura (handelsfullmakt). Prokura förekommer som i lag definierat begrepp i fråga om sådana näringsidkare som registreras i handelsregister, dvs. främst handelsbolag. Enligt 1 § prokuralagen (1974:158) skall den som innehar fullmakt vilken uttryckligen förklaras vara prokura "i allt som gäller huvudmannens verksamhet handla på hans vägnar och teckna hans firma" med undantag för försäljning och inteckning av fast egendom eller tomträtt. En prokura kan registreras enligt handelsregisterlagen (1974:157), men detta är inte obligatoriskt. Prokura är dock något annat och mera än en fullmakt, eftersom den inte innefattar endast behörighet gentemot tredje man utan också beslutsbefogenheter. Prokura anses inte kunna förekomma i aktiebolag (Åhman a.a. s. 456 med referenser).

I Åhmans nämnda arbete hävdas efter en utförlig diskussion av frågan att generalfullmakter inte är tillåtna. Huvudargumentet är att reglerna i

8 kap. 11 och 12 §§ om företräderskap och firmateckningsrätt är exklusiva i belysning av det system som gäller enligt aktiebolagslagen. Åhman anger emellertid (a.a. s. 450 not 454) att det kan förekomma att styrelsen för ett aktiebolag meddelar en till ordalagen mycket vid fullmakt för någon att företräda bolaget gentemot en särskild tredje man men att det mellan parterna kan vara avsett att fullmakten endast skall avse specifika åtgärder. Såvitt framställningen får förstås skulle en sådan fullmakt inte träffas av någon ogiltighetspåföljd dels med hänsyn till den inskränkning som parterna avsett, dels med hänsyn till att den endast riktar sig till en bestämd tredje man.

Av framställningen synes emellertid inte klart framgå hur man enligt författarens mening skall se på det fallet att en fullmakt med generell eller i varje fall mycket vid behörighet riktar sig till envar men enligt överenskommelse mellan parterna bara får användas i vissa bestämda fall. Är det mellan styrelsen, om denna är fullmaktsgivare, och fullmaktstagaren avtalat en begränsning av fullmaktstagarens befogenhet, som innebär att firman bara får tecknas i vissa speciella situationer, behöver ju styrelsen inte ha avhånt sig sitt ansvar enligt aktiebolagslagen.

Om en oinskränkt generalfullmakt utfärdas av ett aktiebolag torde det aktiebolagsrättsligt vara att anse som ett bemyndigande enligt 8 kap. 11 § andra stycket första meningen, dvs. ett utseende av firmatecknare. Firmatecknare skall anmälas till PRV för registrering, men underlåtenhet i detta avseende är inte straffbelagd och det är svårt att se att aktiebolagslagen hindrar att någon handlar på bolagets vägnar med stöd av ett sådant bemyndigande innan det har blivit registrerat, försåvitt bemyndigandet godtas av medkontrahenten.

Åhman anför häremot att styrelsen har att hålla sig till det sätt som lagen anvisar, om den vill utvidga den krets som har generell behörighet att företräda bolaget (a.a. s. 459). Men vad skulle i så fall skillnaden vara mellan en generalfullmakt med oinskränkt behörighet och ett bemyndigande åt en särskild firmatecknare? Om man utgår från att ett bemyndigande av sistnämnda slag utgör en gällande rättshandling redan innan registrering har skett, synes generalfullmaktens ogiltighet enligt detta resonemang endast bygga på den omständigheten att termen fullmakt används i stället för lagens ord, bemyndigande. I andra sammanhang används emellertid dessa uttryck synonymt, och det är därför inte utan vidare givet att en domstol skulle underkänna en generalfullmakt redan på denna grund.

Som har anförts i åklagarväsendets rapport 1996:1 används generalfullmakt ofta i samband med köp av aktiebolag. Såväl i denna rapport som i Åhmans arbete hävdas att något godtagbart skäl för att använda generalfullmakt inte finns. Det kan ifrågasättas om inte ett sådant synsätt är väl kategoriskt. Situationen kan exempelvis vara den att en köpare

som erlägger betalning för aktierna i ett bolag vill säkerställa att inte säljaren, som själv eller genom representant är styrelse eller firmatecknare, omedelbart efter erhållen likvid plundrar bolaget eller annars företar någon transaktion som urholkar eller minskar värdet av det förvärvade bolaget.

Det torde ofta vara av detta skäl som kontrahenterna - även i serösa sammanhang - ibland väljer den lösningen att bolaget i samband med betalningens erläggande genom den befintliga styrelsen lämnar en generalfullmakt till köparen, varefter styrelsen avgår samt bolagsstämman med köparen som aktieägare hålls för utseende av ny styrelse. Till stöd för sin behörighet att exempelvis spärra eller avsluta konton hos banker och andra kreditinrättningar, avhämta försändelser till bolaget eller ombesörja ändring av post och andra åtgärder som måste utföras omedelbart skulle köparen visserligen i detta läge kunna återropa bolagsstämmoprotokollet och övriga i samband med försäljningen upprättade handlingar, men detta kanske betraktas som förenat med större svårigheter, eftersom sådana protokoll innan de har registrerats av naturliga skäl ibland möts med misstänksamhet.

Även om tiden för registrering av nyvalda styrelseledamöter skulle förkortas avsevärt, kan behov föreligga för en köpare av ett bolag att i dessa situationer säkerställa sin rätt. Syftet bör dock kunna uppnås genom mera preciserade bemyndiganden än en generalfullmakt. Andra utvägar kan vara att säkerhet ställs eller att en bank eller någon annan kreditinrättning kopplas in, låt vara att detta är förenat med större omgång och vissa kostnader.

Av det anförda framgår emellertid att utredningen för sin del inte är fullt övertygad vare sig om att en generalfullmakt i alla lägen är utan verkan eller att sådana fullmakter helt och hållet saknar legitimt användningsområde.

3.3.2 Tänkbara lösningar på problemen

Utredningens förslag: Ett oinskränkt bemyndigande för annan än styrelseledamot eller verkställande direktör att företräda ett aktiebolag och teckna dess firma skall inte medföra någon rätt att företräda bolaget förrän bemyndigandet registrerats i aktiebolagsregistret. Aktiebolagslagens bestämmelse om att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltning skall kompletteras med en regel i vilken det anges att styrelsen inte får överlåta ansvaret för dessa uppgifter på annan.

I åklagarväsendets rapport 1996:1 och i andra sammanhang har föreslagits olika slags åtgärder för att minska problemen med generalfullmakter, såsom att generalfullmakter skulle uttryckligen förbjudas, att registrering skulle krävas för att en generalfullmakt skulle få giltighet eller att en generalfullmakt inte skulle få gälla mer än en begränsad tid med förbud att därefter utfärda en ny generalfullmakt.

Dessa förslag är enligt utredningens mening i hög grad beaktansvärda. Som utredningen ser saken lider de dock av den svagheten att det är svårt att på ett meningsfullt sätt definiera det slag av fullmaktshandling som skulle träffas av sådana regler.

Om man begränsar synfältet till sådana fullmakter som innebär en oinskränkt behörighet att företräda bolaget, skulle det dock vara lätt att åstadkomma en reglering av angivet slag. Lämpligen skulle aktiebolagslagens regler kunna kompletteras med en föreskrift om att ett oinskränkt bemyndigande för annan än styrelseledamot eller verkställande direktör att företräda bolaget och teckna dess firma inte medför någon rätt att företräda bolaget förrän registrering har skett. Detta skulle sannolikt leda till en viss begränsning av sådana fullmakter som här åsyftas, och det är svårt att se att det skulle leda till några större olägenheter från praktisk synpunkt. Utredningen föreslår en regel av detta slag. Effekterna av en sådan komplettering blir visserligen begränsade. Det skulle emellertid komma att stå klart att en fullmakt som enligt sin lydelse innefattar oinskränkt behörighet att handha bolagets angelägenheter inte kan åberopas, om den ej har registrerats. Möjligen är detta förhållandet redan för närvarande.

En regel av det slag som nu har diskuterats skulle dock knappast kunna formuleras så att den ogiltigförklarar fullmakter som visserligen innefattar en mycket vid behörighet men ändå innehåller en viss mindre inskränkning av behörigheten. Sådana inskränkningar får ju enligt 8 kap. 11 § tredje stycket aktiebolagslagen inte registreras. Så t.ex. har det i praktiken förekommit att en fullmakt är avfattad på det sättet att fullmaktstagaren får teckna bolagets firma men uttryckligen förklaras

sakna behörighet att ta emot stämning i tvistemål. En sådan fullmakt - som får antas motsvara vad som i diskussionen har betecknats som generalfullmakt - blir svårare att komma åt.

Det finns emellertid i praxis exempel på fullmakter som, även om de innefattar en viss inskränkning av behörigheten av exempelvis det slag som nämnts sist, är formulerade så att det klart framgår att fullmakts-givaren - vanligen styrelsen - även ger fullmaktstagaren praktiskt taget obegränsade befogenheter med avseende på bolagets förvaltning och som alltså klart ger vid handen att styrelsen har avhänt sig ansvaret för bolaget. Någon tvekan om att fullmakter av detta slag inte är förenliga med det associationsrättsliga regelsystemet skulle väl inte behöva föreligga. Med tanke på de problem som vållas av generalfullmakterna skulle dock enligt utredningens mening ett förtydligande vara av värde. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att 8 kap. 6 § aktiebolagslagen, där det i dag föreskrivs att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter, kompletteras med en regel i vilken det anges att ansvaret för dessa uppgifter inte av styrelsen får överlätas på annan. Utredningen föreslår även en sådan komplettering av lagtexten.

Utredningen är emellertid som redan framgått medveten om att de nu föreslagna båda lagändringarna inte mer än i förhållandevis begränsad mån undanröjer de problem som har gett sig till känna i praktiken.

Så t.ex. går en vanlig typ av fullmakt ut på att företräda ett bolag i samband med skalbolagstransaktioner. Sådana fullmakter benämns i praktiken ibland generalfullmakt och ibland bara fullmakt (jfr t.ex. NJA 1995 s. 505, särskilt s. 506). Formuleringen kan vara följande (hämtad ur ett aktuellt brottmål):

Härmed lämnar undertecknade behöriga företrädare för X AB fullmakt åt Y att för X:s räkning förvärva ett eller flera aktiebolag, att teckna låneavtal för sådant förvärv, att kvittera medel samt att vidta alla andra åtgärder som naturligt sammanhänger med ett sådant förvärv.

Ingen av de kompletteringar av aktiebolagslagen som nyss har föreslagits innebär att en fullmakt av detta slag utan vidare förlorar sin verkan. Det synes över huvud taget vanskligt att söka åstadkomma en specialreglering som träffar en sådan fullmakt men som samtidigt gör det möjligt för bolagets företrädare att exempelvis bemyndiga en kassör att hämta bolagets medel i bank eller på posten, något som ju måste få lov att förekomma även i fortsättningen.

Både i Åhmans arbete och i andra sammanhang har diskuterats om inte en av en bolagsstyrelse utfärdad fullmakt av vilket slag som helst

borde förlora sin verkan så snart som styrelsen avgår eller dess sammansättning ändras: den skulle alltså inte behöva återkallas av den nya styrelsen, vilket självfallet under alla förhållanden kan ske. Men även detta uppslag leder till svåra gränsdragningsvårigheter. Antag att en styrelse bestående av flera personer har utfärdat en rättegångs- eller postfullmakt och att en ledamot i styrelsen därefter avgår. Det bör ju inte rimligen få betyda att en ny fullmakt måste utfärdas.

Vad som nu har sagts talar för att det är svårt att åstadkomma en lösning av problemen genom ingrepp i aktiebolagsrättsliga eller andra civilrättsliga regler. Man måste nog söka andra utvägar.

3.3.3 Förslag till komplettering av brottsbalkens regler om medverkan

Utredningen förslår: Brottsbalkens regler om medverkan utvidgas på så sätt, att den som med uppsåt att främja brottslig verksamhet ger någon ett bemyndigande att företräda juridisk person skall anses medverka till brott som begås med stöd av bemyndigandet.

Vissa av de brottsbekämpande myndigheternas problem på förevarande område har anknytning till det förhållandet att det när generalfullmakter förekommer kan vara mycket svårt att klara ut vem som bär ansvaret för en viss transaktion eller serie av transaktioner som objektivt sett skulle vara att betrakta som brottslig. Den ursprungliga generalfullmakten har utfärdats av en sedermera avgången styrelseledamot eller en målvakt, och generalfullmakten har sedan kanske transporterats i flera led. Ofta är det tydligen vanskligt att fastställa vem som i realiteten har utfört eller beordrat den eller de ifrågavarande transaktionerna. Frågor med anknytning till den berörda problematiken har uppkommit i en när detta skrivs mycket uppmärksammas förundersökning där förskingringsoperationer av stor omfattning i ett börsbolag misstänks.

Man kan då ställa frågan om inte den som utfärdat en generalfullmakt eller något liknande bemyndigande med insikt eller misstanke om att bemyndigandet kommer att användas för brottsligt ändamål borde kunna straffas för medhjälp. Detta torde emellertid i de typiska fallen inte vara möjligt till följd av uppsåtsreglerna.

Det förhåller sig nog visserligen ofta så att den som i brottsligt sammanhang har utfärdat en generalfullmakt kan överbevisas om att ha haft åtminstone eventuellt uppsåt till brottslig verksamhet. Han har insett risken för detta och vetskap om att ett brott kommer att förövas skulle inte ha avhållit honom från att utfärda bemyndigandet. Men det kan

förutsättas vara svårt att leda i bevis att han haft uppsåt i förhållande till just det konkreta brott som har utförts och som han kanske i verkligheten inte heller känt till och möjligen inte heller har haft förutsättningar att begripa. Det är enligt medverkansreglerna inte tillräckligt med ett uppsåt som omfattar brott i största allmänhet, utan det måste föreligga ett uppsåt i förhållande till det konkreta brottet. Det kan vidare enligt gällande rätt vara oklart om redan ett bemyndigande utgör ett främjande av brottet med råd eller dåd på ett sådant sätt som krävs för medverkansansvar.

Med hänsyn till att det associationsrättsliga systemet är så lätt att manipulera i brottsliga sammanhang anser utredningen att det finns skäl för en utvidgning av medverkansreglernas tillämpningsområde på den här punkten. En sådan utvidgning bör innebära att den som med uppsåt att främja brottslig verksamhet ger någon annan ett bemyndigande att företräda en juridisk person skall anses medverka till brott som begås med stöd av bemyndigandet. Uppsåtet kan vara direkt, indirekt eller eventuellt, men det behöver inte omfatta ett konkret brott och inte endast en bestämd brottstyp utan det bör vara tillräckligt att det avser brottslig verksamhet.

Liksom annars vid medverkan till brott bör naturligtvis gälla att den medverkande skall dömas endast efter det uppsåt som ligger honom själv till last och att straffet för den som medverkat endast i mindre mån kan sättas under det som är föreskrivet för brottet eller, i ringa fall, bortfalla helt och hållet. Med hänsyn härtill kan det enligt utredningens mening inte anses att en utvidgning av detta slag sträcker sig alltför långt.

Utredningen återkommer i författningskommentaren till hur en bestämmelse av nu skisserat slag bör kunna tillämpas.

4 Kontroll i samband med tillståndsgivning m.m.

4.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att överväga hur myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter eller med uppgift att besluta om bidrag till näringslivet skall kunna ges betydligt bättre möjligheter än i dag att förhindra att de regler som gäller i dessa hänseenden kringgås genom användning av bulvaner. Som exempel på åtgärder som kan övervägas i detta sammanhang nämns i direktiven att vidga myndigheternas möjligheter att utreda vem som verkligen står bakom viss verksamhet, att i vissa fall förelägga en sökande eller annan part att styrka sin uppgivna ställning i verksamheten och att öka möjligheterna att avslå en tillståndsansökan vid misstanke om att sökanden agerar som bulvan för någon annan.

Utredningsuppdraget i denna del torde få ses mot bakgrund av det intresse som under senare tid har ägnats möjligheten att förbygga ekonomisk brottslighet genom olika kontrollåtgärder från myndigheternas sida. I sammanhanget har särskilt framhållits vikten av en effektiv myndighetskontroll i samband med upphandling, tillståndsprövning och utbetalning av bidrag till näringsverksamhet. Den strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som regeringen antog i april 1995 (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412) innebär sålunda bl.a. att en ökad vikt skall läggas vid sådan kontroll samt vid den tillsyn som myndigheter utövar över en viss verksamhet eller bransch. I strategin (skr. s. 36 f.) anges att det i stor utsträckning är fråga om åtgärder som myndigheterna redan i dag kan och bör vidta, men att det i vissa fall kan behövas ändringar i regler eller instruktioner för att effektivisera kontrollen.

En annan kontrollfråga som tas upp till diskussion i strategin är vandelsprövning för arbete inom vissa branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Regeringen konstaterar till en början att det i vissa verksamheter har införts eller åtminstone övervägts åtgärder i sanerande syfte som går ut på att pröva laglydnaden hos blivande näringsidkare i samband med tillståndsprövning av skilda slag. Vidare

görs den bedömningen att en sådan vandelsprövning - rätt utformad och använd - i speciella fall kan vara ett lämpligt och effektivt sätt att komma till rätta med vissa former av ekonomisk brottslighet som har utvecklats inom särskilda områden av näringslivet.

I enlighet med vad regeringen förutskickade i den nyss nämnda strategin tillkallades därefter en särskild utredare för att överväga dels frågor om vandelsprövning och andra åtgärder för att sanera branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet, dels vissa andra frågor om hur främst det förebyggande arbetet mot den ekonomiska brottsligheten kan effektiviseras genom kontroll i samband med tillstånds- och bidragsgivning (dir. 1995:142). Utredningen, som antog namnet Branschsaneringsutredningen, har redovisat sina överväganden och förslag dels i delbetänkandet Licensavgift - en principskiss (SOU 1996:172), dels i huvudbetänkandet Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111).

I sitt huvudbetänkande behandlar Branschsaneringsutredningen bl.a. förutsättningarna för att motverka ekonomisk brottslighet genom en mera utvecklad kontroll i samband med tillsynsverksamhet, tillståndsprövning samt prövning av frågor om bidrag och stöd till näringslivet. Vissa av utredningens förslag syftar till att åstadkomma brottsförebyggande effekter genom sådana åtgärder, bl.a. föreslås skärpningar när det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som redan gäller för restaurangbranschen och yrkestrafiken. Utredningen förordar också att frågan, om hur olika regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag skall kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet, undersöks vidare.

Branschsaneringsutredningen gör vidare bedömningen att det vore lämpligt att anförtro Ekobrottsmyndigheten uppgiften att fungera som ett kontrollorgan till vilket beslutande myndigheter kan vända sig för att få information och synpunkter i ett ärende som avser tillstånd, bidrag, tillsyn eller offentlig upphandling. Utredningen konstaterar att en sådan ordning bl.a. kräver att det byggs upp ett nytt datasystem med information om juridiska personer, dessas ställföreträdare och ägare, brottsbelastningar m.m. Utredningen rekommenderar att frågan om Ekobrottsmyndighetens funktion som kontrollorgan i nu angiven mening utreds vidare.

När det gäller stöd till näringslivet förordar Branschsaneringsutredningen att det fortsatta utredningsarbetet på området inriktas på en ordning som innebär att en myndighet svarar för utbetalningarna av samtliga stöd. Nämnas kan att utredningen på motsvarande sätt rekommenderar att man utvecklar ett system för utbetalning av socialförsäkringsförmåner där en myndighet svarar för samtliga utbetalningar.

Efter remissbehandling övervägs Branschsaneringsutredningens förslag för närvarande i regeringskansliet.

Ett reformarbete som tar sikte på att motverka den ekonomiska brottsligheten genom att utveckla och effektivisera myndigheternas kontrollerande verksamhet bedrivs alltså för närvarande. Det är då naturligt att även frågan om myndigheternas möjligheter att avslöja bulvanförhållanden inom sina respektive ansvarsområden kommer i blickpunkten. Om myndigheternas kontroller skärps i olika avseenden eller om en utvidgad vandelsprövning införs, är det givetvis angeläget att de vidtagna åtgärderna inte blir verkningslösa till följd av att bulvaner anlitas.

4.2 Vilka kontrollmöjligheter har myndigheterna i dag?

För närvarande finns det inga författningsregler som mera specifikt tar sikte på en myndighets möjligheter att undersöka vem som i realiteten utövar ledningen i ett företag eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i viss näringsverksamhet. Föreligger misstanke om brott där anlitan av bulvan utgjort ett led i det brottsliga förfarandet kan det bli aktuellt att använda vissa av de i rättegångsbalken reglerade straffprocessuella tvångsmedlen, t.ex. beslag eller husrannsakan, för att utreda hur det förhåller sig i dessa hänseenden. Frågan gäller emellertid nu inte vilka utredningsmöjligheter som ges inom ramen för det straffprocessuella förfarandet, utan vilka kontrollåtgärder som står till buds för en myndighet med uppgift att utöva tillsyn, pröva tillståndsansökningar eller liknande. När det gäller myndigheter som anförtrots sådana - uppgifter finns det i allmänhet författningsbestämmelser som mera allmänt reglerar vilka kontroll- och undersökningsåtgärder myndigheten kan vidta. Myndighetens befogenheter i detta hänseende kan vara mer eller mindre långtgående.

Författningsbestämmelser som uttryckligen ger en myndighet med tillsynsuppgifter rätt att infordra de upplysningar som behövs för tillsynen är mycket vanliga. Som exempel kan nämnas 45 § första stycket 1 konkurrenslagen (1993:20), där det föreskrivs att Konkurrensverket får förelägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat, om det behövs för att verket skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt konkurrenslagen. Ett annat exempel utgör 6 § lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg. Enligt detta lagrum är den som har tillstånd att bedriva sådan försäljning skyldig att på anmodan av polismyndigheten lämna de upplysningar, handlingar, varuprov och liknande som myndigheten behöver för sin tillsynsverksamhet. En liknande bestämmelse finns i 10 § lagen (1983:1097) med

vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. såvitt gäller larminstallationsföretags och larminnehavares upplysningsskyldighet. När det gäller tillsynen över banker och andra finansiella företag finns det ett flertal bestämmelser enligt vilka ett sådant företag har att lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär (se t.ex. 7 kap. 1 § bankrörelselagen [1987:617], 6 kap. 1 § lagen [1991:981] om värdepappershandel, 5 kap. 1 § lagen [1992:1610] om finansieringsverksamhet och 19 kap. 3 § försäkringsrörelselagen [1982:713]). Ytterligare exempel kan hämtas från de områden där Datainspektionen är tillsynsmyndighet (se t.ex. 17 § datalagen [1973:289], 16 § andra stycket kreditupplysningslagen [1973:1173] och 14 § andra stycket inkassolagen [1974:182]) och från det alkoholpolitiska området (se 8 kap. 4-8 §§ alkohollagen [1994: 1738]).

De sanktioner som kan tillgripas om upplysningsskyldigheten åsidosätts varierar från område till område. När det gäller en tillståndspliktig verksamhet kan frågan om återkallande av tillståndet aktualiseras. I åtskilliga fall har tillsynsmyndigheterna vidare getts möjlighet att vid vite förelägga den som står under dess tillsyn att inkomma med de upplysningar som behövs för tillsynen. Det finns även exempel på att uppgiftsskyldigheten har straffsanktionerats.

I några fall har en myndighet getts möjlighet att i utredningssyfte ålägga personer att inställa sig för förhör. Om det behövs för att Konkurrensverket skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt konkurrenslagen kan verket sålunda enligt 45 § 2 nyss nämnda lag ålägga den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig för förhör på tid och plats som verket bestämmer. En liknande bestämmelse finns i 5 § andra stycket lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (uppgiftsskyldighetslagen). Ett åläggande enligt dessa bestämmelser får förenas med vite (57 § första stycket konkurrenslagen respektive 6 § andra stycket uppgiftsskyldighetslagen).

Det förekommer också att en tillsynsmyndighet enligt särskild författningsbestämmelse har rätt att få tillträde till viss lokal för att kontrollera verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Som exempel på författningsbestämmelser av denna typ kan nämnas 16 § datalagen, 16 § första stycket kreditupplysningslagen, 14 § första stycket inkassolagen, 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 5 § lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor, 21 § andra stycket arbetstidslagen (1982:673), 12 § lagen (1982:821) om transport av farligt gods och 19 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

I åtskilliga av de fall där en myndighet tillagts en rätt att få tillträde till viss lokal för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift föreskrivs det att det åligger polismyndigheten att lämna tillsynsmyndigheten handräckning. Det förekommer också att tillsynsmyndigheten i stället har beordrigats att förelägga vite för det fall tillträde vägras.

Redan av de exempel som nu anförts torde framgå att det finns en stor mängd författningsregler av varierande innehåll som rör olika myndigheters möjligheter att inhämta upplysningar och företa kontroller inom sina respektive ansvarsområden. Som konstaterats i det föregående saknas det emellertid regler som särskilt avser myndigheternas befogenheter när det gäller att undersöka förekomsten av bulvanförhållanden eller liknande. Självfallet kan dock vissa av de mera allmänt hållna reglerna tillämpas även i fall där en myndighet i sin verksamhet finner anledning att närmare utreda vem som utövar ledningen i ett företag.

Även i avsaknad av särskild författningsreglering kan en myndighet vidta sådana åtgärder som att infordra uppgifter eller be en viss person att infinna sig hos myndigheten. För att myndigheten skall kunna tillgripa någon form av tvångsmedel, t.ex. ett vitesföreläggande, i syfte att förmå personen i fråga att efterkomma myndighetens begäran krävs dock stöd i ett uttryckligt författningsbemyndigande.

Det är mera diskutabelt om en myndighet i avsaknad av författningsstöd kan anses ha möjlighet att genomföra besök i utrednings- och kontrollsyfte. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot husrannsakan och liknande intrång och enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får det skyddet i princip begränsas endast genom lag. Någon närmare definition av begreppet husrannsakan ges inte i regeringsformen, men enligt motiven (prop. 1973:90 s. 246) används uttrycket för att beteckna varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen.

Saknas författningsstöd för att genomföra besök i kontrollsyfte har myndigheterna självfallet inte heller någon befogenhet att tvångsvis bereda sig tillträde till viss lokal. Det finns alltså i ett sådant fall inte någon möjlighet att begära handräckning av polismyndighet eller att förelägga vite. Detta utesluter emellertid inte i sig att ett besök som företas i undersökningssyfte kan anses ha karaktär av husrannsakan. Av intresse i sammanhanget torde bl.a. vara vilka konsekvenser en vägran att ta emot besök av myndigheten kan tänkas få för den som på detta sätt undandrar sig att medverka i utredningen. Det får visserligen förutsättas att en sådan vägran inte utan stöd i lag tillmäts någon självständig betydelse vid myndighetens prövning av det enskilda ärendet, men det ligger samtidigt i sakens natur att en ovilja att på detta sätt medverka till

sakens utredning i förening med andra omständigheter kan tänkas bidra till att myndigheten fattar ett för den enskilde ofördelaktigt beslut.

Det skulle mot bakgrund av det anförda kunna hävdas att regeringsformens bestämmelser mot husrannsakan bör vara åtminstone analogt tillämpliga på de nu diskuterade undersökningsåtgärderna. Detta skulle innebära att myndigheterna i avsaknad av författningsstöd inte kan anses ha möjlighet att genomföra besök i undersökningssyfte. (Jämför Lagrådets yttrande över regeringens förslag avseende försäkringskassornas utrednings- och kontrollmöjligheter i försäkrings- och bidragsärenden, prop. 1996/97:121 s. 59 ff.)

4.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Generella bestämmelser införs som ger myndigheter i verksamhet som består i tillståndsprovning, tillsyn eller lämnande av stöd med avseende på näringslivet vidgade möjligheter att utreda och kontrollera vem som utövar ledningen eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag som är föremål för myndighetens verksamhet. Under förutsättning att det är av betydelse för myndighetens verksamhet hur det förhåller sig i dessa hänseenden och att myndigheten finner anledning att genomföra en särskild utredning i syfte att klarlägga förhållandena, skall myndigheten få

- vid vite ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar,
- vid vite ålägga den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer, eller
- avlägga besök i lokaler som ej utgör bostad.

4.3.1 Allmänna utgångspunkter

Utmärkande för bulvanförhållanden är att de berörda parterna är angelägna om att utåt dölja förhållandets rätta natur. Genom olika åtgärder försöker bulvanen och huvudmannen ge sken av att bulvanen agerar för egen räkning. Självfallet kan det därför vara svårt för en myndighet få fram ett tillfredsställande beslutsunderlag i ärenden där det är av betydelse vem som i verkligheten leder en verksamhet eller har ett ekonomiskt intresse i denna.

Denna strävan att vid bulvanskap hålla de verkliga sammanhangen dolda medför också att det är svårt att få en närmare uppfattning om i

vilken utsträckning bulvankonstruktioner kommer till användning inom olika områden. Bulvanskap låter sig inte alltid studeras med gängse undersökningsmetoder. Avtal och andra relevanta handlingar är normalt sett inte tillgängliga för studium. Det finns ingen statistik att bearbeta och man kan inte heller räkna med att enkäter eller intervjuundersökningar skall ge några klagörande resultat. Såvitt utredningen har sig bekant har det följaktligen inte heller gjorts någon mera systematisk kartläggning av förekomsten av bulvanskap.

Även om det alltså inte finns någon på systematiska studier baserad kunskap rörande förekomsten av illojala bulvanskap, torde det inte råda någon tvekan om att företeelsen är så pass frekvent att det finns skäl att överväga hur berörda myndigheter skall kunna ges bättre möjligheter än i dag att förhindra att regler kringgås genom användning av bulvaner.

Ett näraliggande fall är då det finns en i formellt oantastlig ordning utsedd styrelse för ett företag men det i realiteten inte är denna utan en eller flera intressenter som inte anges i de officiella handlingarna som utövar ledningen (jämför avsnitt 3.2.2). Här är det inte fråga om bulvanförhållande i egentlig mening, men samma synpunkter gör sig likväl gällande.

Vad som närmast bör komma i fråga är enligt utredningens uppfattning att vidga myndigheternas möjligheter att undersöka vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag.

Även vissa andra åtgärder skulle i och för sig kunna tänkas leda till att möjligheterna att kringgå här avsedda regler genom anlåtande av bulvan begränsades. I direktiven nämns t.ex. alternativen att i vissa fall förelägga en sökande eller annan part att styrka sin uppgivna ställning i den aktuella verksamheten och att öka möjligheterna att avslå en tillståndsansökan vid misstanke om att sökanden agerar som bulvan. En näraliggande möjlighet skulle kunna vara att uppställa regler av den innebörden att man, om vissa för den enskilde besvärande omständigheter visas föreligga, låter dessa utgöra grund för en presumtion för att bulvanskap föreligger.

Enligt utredningens bedömning lämpar sig dock åtgärder av sistnämnda slag inte så väl för en generell reglering. Många gånger kan det säkert vara både befogat och lämpligt att förelägga en part att styrka sin uppgivna ställning, men i andra fall kan det vara förknippat med alltför stora svårigheter för legitima parter att prestera bevisning av tillräcklig styrka för att något bulvanförhållande inte föreligger. Vilken grad av misstanke om bulvanförhållande eller liknande som skall fordras för att en myndighet med hänvisning härtill skall meddela ett för den enskilde negativt beslut bör som andra bevisfrågor lösas i myndigheternas praxis. Under utredningsarbetet har inte framkommit något som tyder på att det på något område föreligger sådana förhållanden att det för närvarande

kan anses motiverat att införa någon sorts mer eller mindre generellt inriktade presumtionsregler.

4.3.2 En generell reglering

När det gäller frågan, hur myndigheternas befogenheter att undersöka vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag lämpligen bör regleras, står i princip två lösningar till buds. Man kan antingen komplettera de enskilda författningar som kan vara av intresse i sammanhanget med särskilda regler om respektive myndighets befogenhet i nu berörda hänseenden, eller också införa en generell reglering.

Det förstnämnda alternativet skulle uppenbarligen beröra ett stort antal författningar. Eftersom de utredningssvårigheter som myndigheterna möter är likartade, skulle det vidare bli fråga om att införa i det närmaste likalydande bestämmelser i samtliga berörda författningar. Det anförda talar för att generella bestämmelser i stället bör införas. Utredningen föreslår en sådan lösning och anser att bestämmelserna lämpligen kan infogas i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden. I följande avsnitt skall bestämmelsernas närmare utformning diskuteras.

4.3.3 Vidgade befogenheter att utreda och kontrollera

Svårigheterna att utreda vem som i verkligheten leder en verksamhet eller har ett ekonomiskt intresse i denna är naturligtvis mest kännbara i samband med handläggningen av ärenden där det är av direkt betydelse hur det förhåller sig i detta hänseende. Så torde främst vara fallet vid ärenden som avser tillståndsprövning, tillsyn eller lämnande av stöd till näringsverksamhet. För en effektiv regeltillämpning är det här av stor vikt att myndigheterna kan få tillgång till relevant utredningsmaterial. Det är enligt utredningens uppfattning vid dessa ärendetyper som det finns skäl att vidga myndigheternas utredningsbefogenheter.

Som en första förutsättning för att en myndighet skall få utnyttja de i det följande behandlade befogenheterna bör följaktligen gälla att det sker i verksamhet som består i tillståndsgivning, tillsyn eller lämnande av stöd till näringslivet. Under begreppet tillsyn bör i detta sammanhang anses falla samtliga de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet.

Som ytterligare begränsningar bör gälla att det skall vara av betydelse för myndighetens verksamhet vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag som är föremål för myndighetens verksamhet samt att myndigheten finner anledning att genomföra

en särskild utredning i syfte att klarlägga hur det förhåller i dessa hänseenden. I detta ligger bl.a. ett krav på att det i det enskilda fallet skall föreligga åtminstone någon omständighet som talar för att en särskild undersökning är påkallad.

Vad gäller de särskilda befogenheterna bör myndigheterna till en början ges möjligheter att vid vite infordra uppgifter eller handlingar. Med uppgifter avses i detta sammanhang såväl muntliga som skriftliga upplysningar. Begreppet handling bör här ha samma innebörd som i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Ett åläggande att tillhandahålla handlingar skall alltså kunna omfatta alla former av skriftligt material men också upptagningar som kan läsas avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.

För att den föreslagna ordningen skall vara förenlig med de krav som ställs i artikel 6 i den europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bör dock möjligheten till vitesföreläggande begränsas i fall där brottsmisstanke föreligger. Om det finns anledning att anta att en person har begått brott, bör sålunda denne eller en juridisk person som han är ställföreträdare för inte få föreläggas vid vite att lämna uppgifter som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser (jämför prop. 1997/98:10 s. 59 ff.).

Myndigheterna bör vidare kunna kalla personer som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer. Även ett sådant åläggande bör kunna förenas med vite. Det bör framhållas att ett åläggande att enbart inställa sig för förhör inte medför någon skyldighet att också yttra sig vid förhöret. För att en sådan skyldighet skall föreligga fordras att detta åläggande kombineras med ett åläggande att tillhandahålla uppgifter.

Ett exempel på fall då förhör skulle kunna vara en lämplig handläggningsform erbjuder den situationen att det finns viss misstanke att den eller de personer som utåt svarar för en viss verksamhet - såsom styrelseledamöter eller i annan egenskap - inte utövar den egentliga ledningen. Det bör vara möjligt att genom frågor rörande den ekonomiska förvaltningen eller branschspecifika förhållanden få klarlagt om de utåt ansvariga personerna över huvud taget har sådan kännedom om verksamheten att de kan antas utöva ledningsfunktionen.

I vissa fall torde en möjlighet att i utredningssyfte besöka ett företag eller en näringsidkare kunna utgöra ett värdefullt komplement till de tidigare diskuterade utredningsåtgärderna. Vid ett sådant besök kan göras iakttagelser som kan vara av betydelse för myndighetens bedömning av frågan huruvida ett bulvanförhållande eller liknande föreligger. Det kan t.ex. röra sig om sådana omständigheter som vem som driver näringsverksamhet i viss lokal eller arbetar på viss arbetsplats. Utredningen föreslår att en myndighet, under samma förutsättningar som

föreslås gälla för de i det föregående behandlade åläggandena, skall få företa denna typ av besök. Av integritetshänsyn bör dock sådana besök inte ske i lokal som utgör bostad.

Om det är motiverat från utredningssynpunkt, bör besöken kunna ske oanmälda. Huvudregeln bör dock vara att de skall vara aviserade i förväg.

Det kan diskuteras om en myndighet bör ha befogenhet att tvångsvis genomföra ett besök. Om man vill skapa garantier för att ett besök skall kunna genomföras även i de fall där den som åtgärden skall avse motsätter sig denna, är det naturligtvis nödvändigt att ge myndigheten tillgång till någon form av tvångsmedel. Närmast till hands ligger i sådant fall att öppna en möjlighet för myndigheten att begära handräckning hos antingen polis- eller kronofogdemyndighet.

Frågan är emellertid om det är oundgängligen nödvändigt att kunna genomföra besök även i fall där tillträde vägras. Även om ett besök kan utgöra ett värdefullt inslag i en myndighets utredning, torde enligt utredningens bedömning situationen dock endast undantagsvis vara sådan att skälen för att tvångsvis genomföra ett besök skulle kunna anses uppväga det intrång som en sådan åtgärd skulle innebära. Enligt utredningens uppfattning bör därför någon möjlighet att tillgripa tvång i de här avsedda situationerna inte införas.

Om den som disponerar den aktuella lokalen vägrar myndigheten tillträde, har myndigheten alltså enligt förslaget ingen rätt att tvångsvis bereda sig tillträde annat än om detta är särskilt föreskrivet. Vilken betydelse myndigheten vid sin fortsatta handläggning av ärendet bör tillmäta det förhållandet att tillträde vägrats får bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Är det sökanden i ett tillståndsärende som vägrar den tillståndsprövande myndigheten tillträde kan detta förhållande naturligtvis ofta utgöra en väsentlig faktor som talar mot att tillstånd meddelas.

I 27 kap. 2 § rättegångsbalken finns en regel som syftar till att skydda handlingar med visst förtroligt innehåll. Enligt denna bestämmelse får beslag inte läggas på sådan skriftlig handling vars innehåll kan antas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, inte får höras som vittne om det. En förutsättning är att handlingen innehas av befattningshavaren eller den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller. Av de befattningshavare som omfattas av dessa bestämmelser är här främst advokater och deras biträden av intresse. Av reglerna i 36 kap. 5 § rättegångsbalken framgår att en advokat inte får höras som vittne om något som han anförtrott i sin yrkesutövning eller som han i samband därmed erfarit, om det inte är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det.

En myndighets befogenheter att enligt de nu föreslagna bestämmelserna i tvingande ordning infordra handlingar bör, när det gäller handlingar som upprättats i kontakten mellan en advokat och hans klient, vara underkastad motsvarande begränsningar som de som gäller för beslag. Utredningen föreslår följaktligen att en regel med denna innebörd införs.

Ett beslut att ålägga någon att tillhandahålla uppgifter eller handlingar eller att inställa sig till förhör skall enligt förslaget kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten bör det fordras prövningstillstånd.

En särskild fråga som inte har berörts i det föregående gäller berörda myndigheters möjlighet att få uppgift om huruvida de ledande personerna i verksamheten tidigare har dömts för ekonomisk brottslighet. Sådana upplysningar kan uppenbarligen ibland vara av värde för att myndigheten skall få klart för sig om det är fråga om en verksamhet som drivs seriöst. Som förut har framgått innebär Branschsaneringsutredningens förslag att berörda myndigheter skall kunna vända sig till den nybildade Ekobrottsmyndigheten för att få information och upplysningar bl.a. om brottsbelastningar. Eftersom nämnda förslag för närvarande efter remissbehandling övervägs inom regeringskansliet har vi inte ansett oss ha anledning att ta upp den frågan. Vi vill emellertid peka på att vi i följande avsnitt föreslår att kreditupplysningsföretagen skall få lämna uppgifter om ekonomisk brottslighet beträffande näringsidkare och därmed jämställda personer. Genomförs det förslaget kan även myndigheter vid behov få sådana uppgifter genom att begära kreditupplysning. När det gäller den nu aktuella personkretsen krävs det nämligen inte att den som begär upplysning skall kunna åberopa kreditavtal eller något liknande förhållande (jämför 9 § kreditupplysningslagen).

5 Affärskontroll

5.1 Inledning

Enligt direktiven är det en uppgift för utredningen att överväga hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i samband med affärskontroll. Därvid har utredningen bl.a. att överväga om registeruppgifter om brottmålsdomar, i första hand rörande ekonomisk brottslighet, bör göras tillgängliga i samband med kreditupplysning eller på annat sätt i samband med affärskontroll.

Med affärskontroll avses här den kontroll av en tilltänkt affärspartner som en näringsidkare före en kredit eller ett avtalsslut kan genomföra i syfte att skydda sig mot oönskade affärsförbindelser och ekonomiska förluster. Affärskontroll innebär vanligtvis en kontroll av att den tilltänkte kredittagaren eller affärspartnern har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande och inte framstår som oseriös med hänsyn till vad olika myndighetsregister innehåller beträffande hans förhållanden och tidigare agerande. Oftast sker denna kontroll genom att en kreditupplysning inhämtas.

Det ligger nära till hands att anta att en utbredd och väl fungerande affärskontroll har brottsförebyggande effekter. Under senare tid har affärskontrollens betydelse i detta hänseende också tilldragit sig ett betydande intresse. Den strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som regeringen antog i april 1995 (se avsnitt 2.2) innebär bl.a. att näringslivet måste ta ett ökat ansvar för att förebygga ekonomisk brottslighet och att en effektiv affärskontroll därvid är av central betydelse. I den skrivelse i vilken strategin redovisades för riksdagen framhöll regeringen att det är ett ansvar för riksdagen och regeringen att se till att lagstiftningen är utformad så att en sund affärsmoral och en rimlig kontroll i affärsförhållanden gynnas (skr. 1994/95:217 s. 28).

Kreditupplysning förmedlas av sådana företag som enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) har rätt att bedriva sådan verksamhet. Det huvudsakliga innehållet i nämnda lag skall strax beröras närmare.

En strävan är numera att komplettera den egentliga kreditupplysningsverksamheten. I enlighet med vad som förutskickades i den nyss nämnda skrivelsen uppdrog regeringen sålunda i juni 1995 åt Patent- och

registreringsverket (PRV) att verka för en ökad och effektiv affärskontroll genom att utveckla ett lämpligt och lättillgängligt underlag för sådan kontroll. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att PRV i olika sammanhang hade framfört synpunkter på hur affärskontrollen skulle kunna underlättas genom att offentliga uppgifter i aktiebolagsregistret och andra register som förs av PRV gjordes lättare tillgängliga och marknadsfördes till näringslivet.

PRV har med anledning av uppdraget tagit fram ett särskilt företagsbevis, som innehåller en sammanställning av en rad uppgifter ur PRV:s register. Utöver de uppgifter som finns upptagna i ett vanligt registreringsbevis innehåller företagsbeviset bl.a. uppgift om antal styrelse- och revisorsförändringar under det senaste året samt uppgift om huruvida årsredovisningarna för de senaste tre åren har kommit in till PRV och godkänts. Företagsbeviset tillhandahålls av PRV sedan den 1 juli 1996.

PRV utreder för närvarande möjligheterna att vidareutveckla företagsbeviset. I första hand kan det bli aktuellt att tillföra beviset uppgifter som lämnas in till PRV men som inte registreras i aktiebolagsregistret. Ett exempel på en sådan uppgift är information om oren revisionsberättelse. Från PRV:s sida har man emellertid förklarat att man också avser att undersöka möjligheterna att tillföra företagsbeviset information från register som förs hos andra myndigheter, t.ex. uppgifter om F-skattesedel, momsregistrering och restförd skatt.

Ett arbete som syftar till att i olika hänseenden underlätta affärskontrollen pågår alltså för närvarande. Tanken på att öppna en möjlighet att i samband med kreditupplysning förmedla uppgifter om domar avseende ekonomisk brottslighet kan sägas ligga i linje med dessa ansträngningar. I olika sammanhang har det framhållits att en sådan möjlighet skulle innebära att affärskontrollen kunde effektiviseras ytterligare. Frågan har tagits upp av bl.a. kreditupplysningsföretagen UpplysningsCentralen UC AB (UC) och Dun & Bradstreet Soliditet AB i de remissvar som de lämnade över Kreditupplysningsutredningens slutbetänkande Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet (SOU 1993:110). UC har vidare i februari 1996 i en skrivelse till regeringen presenterat resultatet av en undersökning, som enligt UC:s mening visar att det finns ett behov av att kunna förmedla denna typ av uppgifter i kreditupplysnings-sammanhang. Undersökningen gällde betalningsanmärkningar och kreditupplysningsförfrågningar avseende ett antal personer som vid Stockholms tingsrätt hade dömts för olika ekonomiska brott. Mera härom i avsnitt 5.3.1.

Frågan, om information om begångna brott och utdömda påföljder bör göras tillgänglig i samband med kreditupplysning eller vid affärskontroll i övrigt, kan emellertid inte besvaras enbart med hänsyn till de förväntade brottsförebyggande effekterna. Det skulle här bli fråga om

att ge spridning åt uppgifter av mycket ömtålig natur. Liksom i andra sammanhang där man kan förutse att en ifrågasatt åtgärd kommer att medföra intrång i den personliga integriteten, måste även i detta fall behovet av åtgärden vägas mot kravet på skydd för enskilda människors integritet. Hur avvägningen mellan integritetsskyddet och andra intressen hitintills har utfallit på detta område framgår av följande avsnitt, som innehåller en redogörelse för de rättsregler och internationella dokument som främst är av intresse i sammanhanget.

5.2 Affärskontroll och personlig integritet - gällande rätt, m.m.

5.2.1 Allmänt

Begreppet personlig integritet förekommer på ett flertal ställen i svensk lagstiftning, bl.a. i regeringsformen, sekretesslagen (1980: 100), kreditupplysningslagen (1973:1173) och datalagen (1973:289), liksom i den av regeringen i propositionen 1997/98:44 föreslagna personuppgiftslagen, som enligt förslaget från och med den 28 oktober 1998 skall ersätta datalagen. Någon generell lagregel om vad som avses med detta begrepp finns dock inte. Inte heller har det inom svensk doktrin utbildats någon allmänt accepterad definition av begreppet.

Svårigheterna att åstadkomma en allmängiltig definition hänger samman med att personlig integritet är ett mångfacetterat begrepp med anknytning till flera olika skyddsintressen. Skilda inslag i integritetsbegreppet kan följaktligen ha olika tyngd i olika situationer. I förevarande sammanhang kan det räcka med att, i likhet med Datalagsutredningen i slutbetänkandet En ny datalag (SOU 1993:10), konstatera att en allmän uppfattning torde vara att begreppet personlig integritet innefattar en rätt för den enskilde att själv bestämma vilka uppgifter om sig själv och sina personliga förhållanden som han eller hon skall lämna ifrån sig och hur dessa uppgifter skall användas och spridas (betänkandet s. 159).

Självklart kan den enskildes rätt att kontrollera kunskapen om sig själv inte vara absolut. Ett visst mått av intrång i den personliga integriteten måste accepteras, om andra och viktigare intressen fordrar det. Integritetsskyddet i svensk rätt tar därför i huvudsak sikte på att hindra sådana intrång i den personliga integriteten som är att anse som otillbörliga.

De grundläggande bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). I 1 kap. 2 § tredje stycket RF sägs bl.a. att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har karaktären av målsättningsstadgande, dvs. den utgör inte någon rättsligt bindande föreskrift utan anger ett allmänt mål för den samhälleliga verksamheten. Även i den s.k. fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. RF finns vissa bestämmelser som avser enskildas personliga integritet. Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är regeln i 2 kap. 3 § andra stycket RF, som innebär att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Den närmare reglering som åsyftas i bestämmelsen finns för närvarande i datalagen. Som redan nämnts föreslås i propositionen 1997/98:44 att datalagen skall ersättas av en personuppgiftslag, som innehåller bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten och när sådana uppgifter får föras över till en stat utanför EES, se avsnitt 5.2.3.

Av grundläggande betydelse för tillgången till information är vidare reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och de undantag från den där fastslagna offentlighetsprincipen som närmare regleras i sekretesslagen. Här finns anledning att särskilt uppmärksamma bestämmelsen i 7 kap. 17 § sekretesslagen. Enligt denna gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som har tillförts registret. I fråga om utlämnande av sådan uppgift gäller, enligt vad som vidare anges i paragrafen, vad som är föreskrivet i lag om sådant register och i förordning som har stöd i sådan lag. Dessa föreskrifter finns i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m.m. samt i kriminalregisterkungörelsen (1973:58) och polisregisterkungörelsen (1969:38). Dessa författningar liksom vissa aktuella ändringsförslag behandlas i avsnitt 5.2.4 och 5.2.5.

5.2.2 Kreditupplysningslagen

Kreditupplysningslagen (1973:1173) gäller i första hand sådan kreditupplysning som innebär att någon, utom i enstaka fall, lämnar kreditupplysning mot ersättning eller som ett led i en näringsverksamhet. Även annan kreditupplysningsverksamhet omfattas av lagen, om verksamheten är av större omfattning (1 § första stycket).

Från kreditupplysningslagens tillämpningsområde är enligt 1 § andra stycket myndigheters uppgiftslämnande undantaget, om det sker med stöd av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen eller den

myndighet som regeringen har bestämt. Det förhållandet att den information en myndighet lämnar ut kan användas av mottagaren som underlag för en kreditbedömning, innebär alltså i dessa fall inte att uppgiftslämnandet omfattas av kreditupplysningslagens bestämmelser. Om en myndighet för kreditupplysningsändamål säljer sammanställningar av uppgifter utan att försäljningen har stöd i en författning eller ett särskilt regeringsbeslut, blir kreditupplysningslagens bestämmelser emellertid tillämpliga, vilket innebär bl.a. att myndigheten kan bli skyldig att söka tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Den i det föregående (avsnitt 5.1) berörda verksamhet som PRV bedriver genom att tillhandahålla företagsbevis torde vara av sådan karaktär att kreditupplysningslagen i avsaknad av stöd i författning eller särskilt regeringsbeslut blir tillämplig på verksamheten.

I fråga om förmedling av kreditupplysningar mellan företag inom samma koncern gäller vidare att kreditupplysningslagen är tillämplig endast om det företag som lämnar upplysningen är ett kreditupplysningsföretag som behöver särskilt tillstånd för verksamheten.

Med kreditupplysning avses enligt lagens definition uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (2 §).

Kreditupplysningsverksamhet som omfattas av kreditupplysningslagen får bedrivas endast efter tillstånd av Datainspektionen (3 § första stycket). Sådant tillstånd får meddelas endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (4 § första stycket). Datainspektionen har möjlighet att förena tillstånd med föreskrifter om hur verksamheten skall bedrivas och med skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att bedriva verksamheten (4 § andra stycket).

Datainspektionens tillstånd krävs dock inte för banker och andra kreditinstitut som enligt sin grundläggande auktorisation har rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet (3 § andra stycket). Något krav på tillstånd gäller inte heller för kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom offentliggörande av kreditupplysning på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (3 § fjärde stycket). Hit hör publicering av kreditupplysning i tidskrift samt offentliggörande av sådan upplysning i radio eller jämställda medier.

I 5 - 14 §§ finns regler för hur kreditupplysningsverksamhet skall bedrivas. Där stadgas till en början att verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de uppgifter som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut.

I 5 a § har intagits en bestämmelse om att regler om sekretess i bankers, kreditmarknadsföretags och värdepappersbolags verksamhet inte hindrar att uppgifter om kreditengagemang, betalningsförsummelser och kreditmissbruk utväxlas för kreditupplysningsändamål inom en krets som i huvudsak utgörs av dessa företag samt kreditupplysningsföretagen.

Uppgifter om en persons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse eller sexualliv får inte samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet (6 § första stycket). Vissa andra uppgifter av särskilt ömtålig natur får förekomma i sådan verksamhet endast med Datainspektionens medgivande. Detta gäller bl.a. uppgifter om sjukdom, hälsotillstånd, begångna brott, påföljder för brott och åtgärder enligt vissa vårdlagar (6 § andra stycket). Datainspektionens medgivande till att sådana uppgifter används i kreditupplysningsverksamhet förutsätter att synnerliga skäl härför föreligger (6 § tredje stycket). I 6 § fjärde stycket finns en undantagsbestämmelse som innebär att det nyss berörda kravet på Datainspektionens tillstånd för att använda uppgifter om bl.a. brott inte hindrar att uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som har slagits fast av domstol eller annan myndighet eller som har lett till inledande av skuldsanering enligt skuldsaneringslagen (1994:334), betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord (7 § första stycket). Sådana kreditupplysningar får inte heller innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning har överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten (7 § andra stycket). I förarbetena (prop 1996/97:65 s. 68) nämns som exempel på sådant kreditmissbruk att kredittagaren presenterat falska förutsättningar inför beviljandet av krediten. Om det finns särskilda skäl får Datainspektionen besluta om undantag från dessa regler (7 § tredje stycket).

Bestämmelserna i 7 § avser som nämnts fysiska personer som inte är näringsidkare. Av 2 § andra stycket följer att med näringsidkare jämföras även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss näringsverksamhet att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning. Kreditupplysningar avseende näringsidkare och därmed likställda fysiska personer får alltså innehålla upplysningar även om andra betalningsförsummelser och andra fall av kreditmissbruk än sådana som anges i 7 §. Som vi återkommer till (avsnitt 5.3.2) är avsikten enligt förarbetena att möjligheten att jämföra en person med näringsidkare skall tillämpas ganska extensivt i förhållande till lagtexten.

Även bestämmelserna i 8 och 9 §§ syftar till att bereda privatpersoner, dvs. fysiska personer som varken är näringsidkare eller har en sådan anknytning till en näringsverksamhet att de är att jämföras med näringsidkare, särskilt skydd. I 8 § föreskrivs att kreditupplysningar avseende denna kategori av personer inte får innehålla uppgifter om omständigheter eller förhållanden som är av betydelse för bedömningen av personens vederhäftighet i ekonomiskt hänseende, om tre år förflutit från utgången av det år då omständigheten inträffade eller förhållandet upphörde. I paragrafen föreskrivs vidare att uppgifter som inte längre får lämnas ut skall gallras ut ur register som används i kreditupplysningsverksamhet. Enligt 9 § får kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare inte lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen. Att bryta mot detta förbud är straffbart liksom att genom oriktiga uppgifter uppsåtligen föranleda någon att bryta mot förbudet (19 §). Förbudet avser inte offentliggörande enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Alla fysiska personer - således även näringsidkare och därmed jämförda personer - samt handelsbolag och kommanditbolag skall kostnadsfritt få ett skriftligt meddelande om de uppgifter, omdömen eller råd som lämnas ut i en kreditupplysning (kreditupplysningskopia) och om vem som har begärt upplysningen (beställaruppgift). Kreditupplysningsföretaget skall tillstålla den omfrågade kreditupplysningskopian och beställaruppgiften i samband med att kreditupplysningen lämnas ut (11 § första och andra styckena). Reglerna om kreditupplysningskopior och beställaruppgift gäller inte när kreditupplysningsuppgifter lämnas på sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (11 § tredje stycket).

Enligt 10 § gäller vidare att var och en har rätt att mot skälig avgift hos den som bedriver kreditupplysningsverksamhet få skriftligt besked om huruvida det i verksamheten finns uppgifter lagrade om honom och vad de i sådant fall har för innehåll.

Kreditupplysningslagen innehåller också bestämmelser om rättelse då oriktiga eller missvisande uppgifter lämnats i kreditupplysningsverksamhet (12 §) och om vissa åtgärder med kreditupplysningsregister (13 §). Vidare finns det i 14 § regler om tystnadsplikt. Där stadgas att den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter.

Datainspektionen utövar tillsyn över den kreditupplysningsverksamhet som omfattas av kreditupplysningslagen (15 §). Tillsynen kan utövas genom inspektion eller på annat sätt. Den som bedriver kreditupplysningsverksamhet skall lämna Datainspektionen de upplysningar om verksamheten som inspektionen begär för sin tillsyn (16 § första och andra styckena).

Bedrivs kreditupplysningsverksamhet genom sådant offentliggörande som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen skall den som bedriver verksamheten inom en vecka efter offentliggörandet se till att Datainspektionen kostnadsfritt får del av det som offentliggjorts (16 § tredje stycket).

Om den som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet åsidosätter någon bestämmelse i lagen eller ett villkor som har meddelats med stöd av denna, får Datainspektionen förelägga honom att vidta rättelse, besluta om att ändra ett tidigare meddelat villkor eller meddela ett nytt villkor. När det gäller företag som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet kan inspektionen, som en yttersta sanktion, återkalla tillståndet (17 § första och andra styckena).

För banker och andra kreditinstitut som enligt sin grundläggande auktorisation har rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet krävs, som tidigare framgått, inte något särskilt tillstånd av Datainspektionen. Inspektionen har följaktligen i dessa fall inte någon möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd. Om ett sådant företag inte vidtar rättelse skall Datainspektionen i stället underrätta Finansinspektionen (17 § tredje stycket). När det gäller utländska banker och andra kreditinstitut finns särskilda bestämmelser om tillsynen i 17 § fjärde stycket.

Lagen innehåller även regler om avgiftsskyldighet (18 §), straff (19 §), förverkande av register (20 §), skadestånd (21 §) och vite (22 §). Enligt lagens avslutande paragraf får Datainspektionens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (23 §).

5.2.3 Personuppgiftslagen

Allmänna bestämmelser om förande av personregister finns för närvarande i datalagen. Med personregister avses där register, förteckning eller andra anteckningar som förs med ADB och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Personuppgift definieras i sin tur som upplysning som avser enskild person. Reglerna i datalagen är avsedda att utgöra ett skydd mot otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Om uppgifter om

fysiska personer i kreditupplysningsverksamhet hanteras med hjälp av ADB, gäller i dag reglerna i datalagen vid sidan av kreditupplysningslagen.

I proposition 1997/98:44 har regeringen föreslagit att datalagen skall ersättas av en personuppgiftslag. Förslaget innebär ett genomförande i svensk lagstiftning av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. En redogörelse för huvuddragen i detta EG-direktiv lämnas i avsnitt 5.2.6.

Den föreslagna personuppgiftslagen återger väsentligen dataskyddsdirektivets innehåll och har följaktligen samma tillämpningsområde som direktivet såvitt gäller olika typer av behandlingar. Den skall till en början omfatta all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Dessutom skall den omfatta sådan manuell behandling som avser personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i ett register. Personuppgiftslagen får därmed enligt förslaget ett väsentligt bredare tillämpningsområde än den nuvarande datalagen, som endast gäller behandling av personregister som helt eller delvis företas på automatisk väg.

Till skillnad från dataskyddsdirektivet skall personuppgiftslagen enligt förslaget i princip omfatta även sådan behandling av personuppgifter som sker inom ramen för verksamheter som inte omfattas av gemenskapsrätten. I likhet med den nuvarande datalagen är alltså personuppgiftslagen avsedd att i denna mening vara generellt tillämplig. De särregler som kan vara nödvändiga på vissa områden förutsätts få sin plats i särskilda registerförfattningar, som helt eller delvis tar över den generella regleringen.

Rent privat användning av personuppgifter är enligt förslaget undantagen från personuppgiftslagens tillämpningsområde. Vidare görs i lagen ett undantag för all sådan behandling av personuppgifter som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vidsträckt undantag från lagens regler gäller även i fråga om sådan behandling som utförs uteslutande för journalistiska ändamål eller för konstnärligt eller litterärt skapande. Förslaget innefattar också en bestämmelse som anger att personuppgiftslagen inte skall tillämpas, om en sådan tillämpning skulle inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Den föreslagna lagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall då personuppgifter får behandlas. Enligt lagens 10 § är behandling av personuppgifter sålunda tillåten endast om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för att

a) ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas,

- b) den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och målen för behandlingen, skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet,
- c) vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas,
- d) en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,
- e) den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller
- f) ett ändamål som rör ett berättigat intressen hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilka uppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Med begreppet tredje man avses i personuppgiftslagen någon annan än den registrerade, den personuppgiftsansvarige, den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (personuppgiftsbiträdet) eller de personer som under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets direkta ansvar har befogenhet att behandla personuppgifter.

I fråga om möjligheterna att behandla vissa känsliga personuppgifter skall enligt förslaget gälla särskilda begränsningar. Ett principiellt förbud föreslås sålunda mot behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv. Förbudet är emellertid inte undantagslöst. I 14 - 20 §§ regleras under vilka omständigheter en behandling av känsliga uppgifter trots förbudet är tillåten.

När det gäller uppgifter om lagöverträdelse samt domar och säkerhetsåtgärder i brottmål är huvudregeln i den föreslagna personuppgiftslagen att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla sådana uppgifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får emellertid föreskriva undantag från detta förbud.

Även i fråga om de grundläggande krav som ställs på behandlingen av personuppgifter har regleringen i den föreslagna lagen utformats på sådant sätt att den nära ansluter till direktivtexten. Av de bestämmelser rörande sådana krav som sålunda återfinns i lagförslaget kan det i förevarande sammanhang finnas skäl att särskilt nämna den som stadgar att personuppgifter får samlas in endast för ett bestämt ändamål och att de sedan inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ursprungliga.

Förslaget innehåller också bestämmelser som syftar till att ge den som registreras kännedom om behandlingen av uppgifterna. Enligt dessa bestämmelser skall den personuppgiftsansvarige i samband med insamlingen av uppgifter självständigt lämna de registrerade information om behandlingen. När uppgifterna hämtas in från någon annan källa än den

registrerade, behöver information dock inte lämnas, om registreringen eller utlämnandet av uppgifterna är författningsreglerat eller om det visar sig omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats att informera.

Den registrerade skall enligt förslaget ha rätt att på begäran en gång per kalenderår gratis få information om de uppgifter som behandlas. Vidare skall den personuppgiftsansvarige på den registrerades begäran rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med den föreslagna lagens bestämmelser eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag. Det föreskrivs också en skyldighet att under vissa förutsättningar underrätta tredje man som fått del av sådana uppgifter om den vidtagna åtgärden.

Något tillståndsförfarande, motsvarande det som förekommer enligt den nuvarande datalagen, innefattar förslaget inte. Däremot skall en helt eller delvis automatisk behandling av personuppgifter anmälas till tillsynsmyndigheten, dvs. Datainspektionen. Om den personuppgiftsansvarige har inrättat ett personuppgiftsombud, är huvudregeln att någon anmälan till Datainspektionen inte behöver göras. Personuppgiftsombudet har enligt förslaget att se till att behandlingen går korrekt och lagligt till, påpeka eventuella brister och anmäla missförhållanden till Datainspektionen.

Om Datainspektionen konstaterar att personuppgifter behandlas eller kan komma att behandlas på ett olagligt sätt, skall inspektionen enligt förslaget i första hand försöka åstadkomma rättelse genom påpekanden eller liknande förfaranden. Går det inte att få rättelse på annat sätt eller är det riskfyllt att vänta, skall Datainspektionen vid vite få förbjuda den personuppgiftsansvarige att fortsätta att behandla personuppgifterna på annat sätt än genom att lagra dem.

Förslaget till personuppgiftslag innefattar även bestämmelser om bl.a. användning av personnummer, överföring av personuppgifter till länder utanför EU och EES, säkerheten vid behandling av personuppgifter och skadeståndsskyldighet för den personuppgiftsansvarige.

5.2.4 Kriminal- och polisregister

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redogörelse för de nu gällande reglerna om kriminal- och polisregister. Redan här bör emellertid nämnas att regeringen nyligen till Lagrådet överlämnat en remiss med förslag till en polisdatalag, en lag om belastningsregister och en lag om misstankeregister. En kortfattad redogörelse för relevanta delar av detta förslag till reformering av registerlagstiftningen lämnas i avsnitt 5.2.5.

Det allmänna kriminalregistret förs av Rikspolisstyrelsen. För registret gäller bestämmelserna i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och kriminalregisterkungörelsen (1973:58). Registret innehåller sådana uppgifter som främst behövs i domstolarnas verksamhet för att brottsbalkens regler om sammanträffande av brott och förändring av påföljder skall kunna iakttas. I registret förs in uppgifter om domar på fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård samt uppgifter om åtgärder enligt 34 kap. brottsbalken. Bötesstraff registreras endast om förvandlingsstraff har ålagts. Härutöver antecknas uppgifter om straffverkställighet, nåd och resning.

I lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen) och polisregisterkungörelsen (1969:38) finns bestämmelser om polisregister. Med polisregister avses i polisregisterlagen register som förs hos Rikspolisstyrelsen eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt (1 §).

Enligt 2 § första stycket polisregisterlagen skall innehållet i polisregister begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Närmare föreskrifter om innehållet i Rikspolisstyrelsens polisregister finns i 2 - 7 §§ polisregisterkungörelsen. Dessa regler innebär bl.a. att det i polisregister, förutom sådana uppgifter som skall antecknas i det allmänna kriminalregistret, skall föras in uppgifter om vissa bötesdomar och godkända strafförelägganden, åtalsunderlåtelse i vissa fall, beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) och beslut om besöksförbud.

Det största polisregistret är person- och belastningsregistret (PBR), som förs av Rikspolisstyrelsen. PBR är främst ett belastningsregister och innehåller uppgifter om påföljder och därmed sammanhängande beslut som skall antecknas enligt kriminalregister- och polisregisterförfattningarna. Med stöd av 6 § polisregisterkungörelsen antecknas dessutom uppgifter enligt den s.k. personbladsrutinen, som omfattar bl.a. uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott.

Kriminalregistret är i praktiken en integrerad del av PBR. För detta register gäller alltså olika författningar beroende på om det är fråga om dess användning som kriminalregister eller polisregister.

PBR förs med stöd av ADB och utgör ett personregister i den mening som avses i datalagen.

Upplysningar ur kriminalregistret får enligt 8 § lagen om allmänt kriminalregister lämnas till domstol, allmän åklagare, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen samt myndighet som äger besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om utlämning för brott eller utlänningslagen, dvs. polismyndigheterna,

Statens invandrarverk och det statsråd som har till uppgift att i regeringen föredra ärenden enligt utlänningslagen.

I paragrafens andra stycke har regeringen getts möjlighet att förordna om rekvisitionsrätt även för andra myndigheter än de som nämns särskilt i lagen. I 3 a § kriminalregisterkungörelsen har regeringen förordnat att utdrag av kriminalregistret skall lämnas till Justitiedepartementet i utlämningsärenden och nådeärenden, Utrikesdepartementet i den mån utdraget behövs för att fullgöra Sveriges skyldigheter enligt överenskommelse med främmande stat, Arbetsmarknadsstyrelsen i vissa ärenden om vapenfri tjänst samt Högskolans avskiljandenämnd i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning.

Enskild persons rätt att få utdrag av kriminalregistret regleras i 9 § lagen om allmänt kriminalregister. Den enskilde ges där en i princip ovillkorlig rätt att få ta del av uppgifter i registret beträffande sig själv. Den enda förutsättningen är att han hos Rikspolisstyrelsen gör en skriftlig och egenhändigt undertecknad framställning härom. I ett utdrag till en enskild person skall tas med samma uppgifter som lämnas till domstolar och åklagare (11 § lagen om allmänt kriminalregister).

I lagen om allmänt kriminalregister finns också särskilda bestämmelser om uppgifter för statistik- och forskningsändamål (12 §) och om uppgifter till utländska myndigheter (13 §).

Bestämmelser om uppgiftslämnande från polisregister till svenska myndigheter finns i första hand i 3 § polisregisterlagen. Uppgift ur polisregistret skall enligt dessa bestämmelser lämnas till Justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare och Alkoholinspektionen. Dessa myndigheter har rätt att få fullständiga uppgifter. Enligt samma paragraf skall uppgift lämnas även till annan myndighet, under förutsättning att regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger sitt tillstånd till det. Sådana tillstånd har meddelats i 16 - 21 §§ polisregisterkungörelsen.

Tullmyndigheterna har sålunda getts rätt att få upplysningar avseende domar, beslut, godkända strafförelägganden och uppgifter om skäligen misstanke om brott. Tullmyndigheterna har också möjlighet att få uppgift om annan misstanke om brott som antecknats i polisregistret och rör brott enligt vissa närmare angivna författningar.

Vidare har Datainspektionen getts en oinskränkt rätt att få uppgifter från polisregister för sin tillsyn enligt 7 § datalagen. Upplysningar från polisregistret skall också lämnas till Kriminalvårdsverket, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt eller lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och

anhållna m.fl. och till Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning.

Justitiedepartementet har rätt att få upplysningar från polisregister för utredning i ärende enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärende om nåd i brottmål, i ärende om upphävande av domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen och i ärende om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Utrikesdepartementet och Utlänningsnämnden har en motsvarande rätt i fråga om ärenden om prövning enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen.

Därutöver har vissa myndigheter getts rätt att få utdrag ur polisregister i anställningsärenden. Det gäller Kriminalvårdsverket, statlig eller kommunal myndighet i fråga om anställning inom psykiatrisk sjukvård m.m. samt Försvarsmakten i fråga om anställning i utlandsstyrkan inom myndigheten. Rätt till utdrag av polisregister tillkommer vidare Riksbanken i fråga om bevaknings- och transportpersonal samt Totalförsvarets pliktverk och Försvarsmakten i fråga om totalförvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt.

Övervakningsnämnderna och frivårdsmyndigheterna har rätt att få upplysningar angående den som står under övervakning eller i fråga om en intagen som har erhållit tillstånd att vistas utanför anstalten. Upplysningar skall också lämnas till Socialstyrelsen eller socialnämnd i ärende om adoption eller vårdnad om barn. Till socialnämnd skall upplysningar dessutom lämnas i ärende om medgivande att ta emot barn m.m. enligt socialtjänstlagen (1980:620) och i ärenden om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Slutligen har Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Revisorsnämnden, Sprängämnesinspektionen, Luftfartsverket och Vägverket medgetts rätt till uppgifter från polisregistret för ärenden avseende lämplighetsprövningar enligt vissa närmare angivna författningar.

Beträffande flertalet av de nu nämnda fallen av prövning av anställningsfrågor och lämplighetsprövningar har i 18 § polisregisterkungörelsen föreskrivits att myndighet får göra framställning om polisregisterutdrag endast om tillfredsställande utredning om sökandens eller den anställdes lämplighet för den befattning som det är fråga om inte utan avsevärd olägenhet kan vinnas på annat sätt.

Till skillnad från vad som gäller beträffande upplysningar om innehållet i kriminalregistret, är den enskildes rätt begränsad när det gäller att få upplysningar om vilka uppgifter som finns om honom i polisregistret. Av 3 § första stycket 3 polisregisterlagen och 17 § 8

polisregisterkungörelsen framgår att han efter framställan skall erhålla utdrag ur polisregistret, om han genom intyg av svensk beskickning eller svenskt konsulat eller genom egen på heder och samvete avgiven skriftlig försäkran styrker att han för sin rätt i främmande stat är beroende av sådant utdrag eller att han ämnar inresa, vistas, arbeta eller bosätta sig i främmande stat och det för Rikspolisstyrelsen är känt att den statens myndigheter kräver sådant registerutdrag för att bevilja inrese-, uppehålls-, arbets- eller bosättningstillstånd.

Möjligheterna för enskilda att få utdrag ur polisregister beträffande någon annan enskild är starkt begränsade. Bestämmelser härom finns i 3 § första stycket 3 polisregisterlagen. Dessa bestämmelser innebär för det första att en arbetsgivare i vissa fall kan få ett registerutdrag, om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag. Det skall då vara fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller har betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott. Vidare skall regeringen i förordning ha medgett att utdrag eller upplysning meddelas för sådant ändamål. I 17 § 3 och 4 polisregisterkungörelsen har regeringen medgett att utdrag lämnas dels till larminstallationsföretag som avses i lagen (1983:1079) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., i fråga om den som söker sådan anställning i företaget, i vilken ingår befattning med larminstallationer, dels till enskild sammanslutning som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av psykiskt utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning. Härutöver kan en enskild få ett utdrag ur polisregister beträffande en annan enskild endast om regeringen efter prövning i det enskilda fallet medger detta. En förutsättning för att ett sådant medgivande skall få lämnas är att den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysningen.

Bestämmelser om innehållet i utdrag ur polisregistret finns i 6 - 7 a §§ polisregisterlagen och 19 § polisregisterkungörelsen. I fråga om uppgift till enskild kan nämnas att anteckning om misstanke om brott får tas med i sådan uppgift endast om åtal har väckts för brottet (6 § första stycket polisregisterlagen).

Även polisregisterlagen innehåller särskilda bestämmelser om uppgifter för statistik- och forskningsändamål (9 §) och om uppgifter till utländska myndigheter (4 och 5 §§).

5.2.5 Reformeringen av registerlagstiftningen

Den 29 januari 1998 överlämnade regeringen till Lagrådet en remiss med förslag till en polisdatalag, en lag om belastningsregister och en lag om misstankeregister. Lagrådsremissen bygger på de förslag Registerutredningen (Ju 1995:01) har lagt fram i delbetänkandet Kriminal-

underrättelseregister - DNA-register (SOU 1996:35) och i slutbetänkandet Polisens register (SOU 1997:65).

I överensstämmelse med Registerutredningens förslag och de riktlinjer för uppbyggnaden av en ny registerstruktur som lades fram i regeringens proposition 1994/95:144 Riktlinjer för registrering av påföljder m.m. föreslås i lagrådsremissen att PBR skall ersättas av ett belastningsregister och att ett särskilt misstankeregister med uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott skall inrättas. Polisdatalagen skall enligt förslaget ersätta polisregisterlagen och innehålla de bestämmelser som, utöver den i propositionen 1997/98:44 föreslagna personuppgiftslagen, behövs för polisens verksamhet.

Lagrådsremissens förslag innebär att möjligheterna till insyn i polisens register vidgas väsentligt. För närvarande gäller enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen absolut sekretess för uppgifter i kriminalregister eller register som förs enligt lagen om polisregister. Sådana uppgifter får lämnas ut endast i enlighet med vad som föreskrivs i de särskilda registerförfattningarna. I lagrådsremissen föreslås att sekretesskyddet för samtliga polisregister utom belastningsregistret skall regleras på motsvarande sätt som gäller för känsliga uppgifter i andra sammanhang. Uppgifter i dessa register skall alltså enligt förslaget få lämnas ut efter en skadeprövning. Vid denna prövning föreslås ett omvänt skaderekvisit gälla. Det innebär att uppgifterna skall få lämnas ut om det står klart att utlämnandet inte kan vålla men för den registrerade eller någon honom närstående. Förslaget innebär också att de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen bli tillämpliga på uppgifter i samtliga polisregister utom belastningsregistret. När det gäller uppgifterna i belastningsregistret, som är det register som är av särskilt intresse i förevarande sammanhang, föreslås däremot att det även fortsättningsvis skall råda absolut sekretess. Som skäl för en sådan ordning anförs främst att dessa uppgifter är extra integritetskänsliga och att hänsynen till den dömdes rehabilitering talar för att stor restriktivitet iakttas när det gäller insynen i detta register.

Det nya belastningsregistret skall enligt förslaget ha till ändamål att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande, hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och hos polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i författning. Belastningsregistret skall enligt förslaget också få användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Förslaget innebär att belastningsregistret skall innehålla uppgift om den som

- genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot ålagts påföljd för brott för vilket inte endast böter är föreskrivet,
- har ålagts förvandlingsstraff för böter,
- med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,
- på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott,
- skall utlämnas enligt någon av utlämningslagarna eller
- har meddelats besöksförbud.

Under vissa förutsättningar skall också uppgifter om den som är dömd i utlandet föras in i belastningsregistret.

Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter från belastningsregistret skall enligt förslaget i princip motsvara vad som för närvarande gäller enligt polis- och kriminalregisterlagstiftningen. Lagen om belastningsregister föreslås dock endast innehålla bestämmelser om utlämnande av uppgifter till de myndigheter för vilkas räkning registret främst skall föras, nämligen polis- och tullmyndigheterna, åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna samt till tillsynsmyndigheterna Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Datainspektionen. Tanken är att övriga myndigheters rätt till uppgifter ur registret skall regleras i en förordning som kommer att utfärdas i anslutning till lagen.

Den registrerade skall enligt förslaget alltid ha rätt att få ut de uppgifter som finns om honom i belastningsregistret. När det gäller en enskilds möjligheter att få uppgifter ur belastningsregistret avseende en annan enskild innebär förslaget i princip ingen förändring i förhållande till vad som gäller för närvarande i fråga om uppgifterna i PBR. Om det behövs för att pröva fråga om en anställning eller ett uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för att förebygga eller beivra brott, skall en enskild sålunda ha rätt att få uppgifter ur registret i den utsträckning regeringen föreskriver. Uppgifter om en enskild skall enligt förslaget också kunna lämnas till en annan enskild, om denne styrker att hans rätt är beroende av en sådan uppgift och regeringen medger att uppgiften lämnas ut.

Förslaget till lag om belastningsregister innefattar även en bestämmelse i vilken det anges dels att en myndighet som har rätt till utdrag eller upplysning ur registret i varje särskilt fall skall noga pröva behovet av information, dels att utdrag eller upplysningar ur registret får begäras endast om skälet till det uppväger det intrång eller men i övrigt det innebär för den som berörs. Den behovs- och proportionalitetsprincip som här kommer till uttryck föreslås alltså gälla endast för myndig-

heter. Som skäl för att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde på detta sätt anförs i lagrådsremissen (s. 66) att en enskild medborgare alltid har rätt att ta del av offentliga handlingar i den mån dessa inte är sekretessbelagda.

I den föreslagna lagen om belastningsregister finns också bestämmelser om utelämnande av uppgifter till utländska myndigheter samt om gallring, tystnadsplikt, rättelse och skadestånd.

5.2.6 Internationella dokument

EG:s dataskyddsdirektiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ålägger EU:s medlemsstater att inom tre år genom lagstiftning eller på annat sätt ge föreskrifter av det innehåll som framgår av direktivet. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.3 har regeringen i propositionen 1997/98:44 föreslagit en personuppgiftslag, vars bestämmelser i huvudsak följer direktivets text och disposition.

Syftet med direktivet är att åstadkomma en för medlemsstaterna gemensam, hög nivå i fråga om integritetsskyddet för fysiska personer och att därigenom skapa förutsättningar för ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna. I artikel 1 stadgas sålunda dels att medlemsstaterna i enlighet med direktivet skall skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter, dels att medlemsstaterna inte får begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan staterna av skäl som har samband med detta skydd. Det är alltså inte tillåtet för medlemsstaterna att föreskriva vare sig ett bättre eller ett sämre integritetsskydd vid behandlingen av personuppgifter än vad som följer av direktivet.

Enligt artikel 3 gäller direktivet som huvudregel för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg liksom för annan behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Direktivet avser alltså även viss manuell behandling av personuppgifter. Personuppgifter definieras i artikel 2 som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Med behandling av personuppgift avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning, ändring, återvinning, inhämtande, användning,

utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Ett register med personuppgifter i direktivets mening föreligger så snart det är fråga om en samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier.

Direktivet gäller inte beträffande sådan behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, t.ex. sådan verksamhet som avses i avdelning V och VI i Fördraget om Europeiska unionen (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik respektive samarbete i rättsliga och inrikes frågor, såsom asyl- och invandringspolitik samt tull- och polissamarbete). Direktivet omfattar inte heller behandlingar som avser allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område. Från direktivets tillämpningsområde har även undantagits sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person bedriver som ett led i en verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll.

I artikel 6.1 anges vissa grundläggande principer för behandling av personuppgifter. Bl.a. föreskrivs att personuppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Senare behandling får inte ske på sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Artikel 6.1 innehåller också en bestämmelse om att personuppgifter skall vara adekvata och relevanta samt inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Vidare föreskrivs att personuppgifter skall vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella. I fråga om förvaringen av personuppgifter sägs att den skall ske på ett sätt som förhindrar identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna har samlats in eller för vilka de senare behandlas.

Behandling av personuppgifter är enligt artikel 7 tillåten endast under någon av de förutsättningar som anges i artikeln. Behandling får sålunda ske om den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en förpliktelse som åvilar den registeransvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och målen för behandlingen. Behandling får vidare ske om den är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller om den är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige eller tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut. Slutligen får behandling ske om den är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos den eller de tredje män till vilka uppgifterna har lämnats ut, utom när sådana intressen uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter. Med begreppet

tredje man avses i direktivet någon annan än den registrerade, den registeransvarige, den som behandlar personuppgifter för den registeransvariges räkning (registerföraren) eller de personer som under den registeransvariges eller registerförarens direkta ansvar har befogenhet att behandla uppgifterna.

Artikel 8 innehåller bestämmelser med särskilda begränsningar i fråga om möjligheterna att behandla vissa känsliga personuppgifter. I artikeln åläggs medlemsstaterna att uppställa ett principiellt förbud mot behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv. Kravet på ett sådant förbud är emellertid inte undantagslöst. I artikel 8 anges sålunda en rad omständigheter under vilka en behandling av sådana känsliga uppgifter är tillåten. Bl.a. nämns här det fallet att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

Direktivet innehåller inte något motsvarande förbud avseende behandling av uppgifter om brott. I artikel 8.5 föreskrivs dock att uppgifter om lagöverträdelser, brottmålsdomar eller säkerhetsåtgärder får utföras endast under kontroll av en myndighet eller - om lämpliga skyddsåtgärder finns i nationell lag - med förbehåll för de ändringar som medlemsstaterna kan tillåta med stöd av nationella bestämmelser som innehåller lämpliga och specifika skyddsåtgärder. Ett fullständigt register över brottmålsdomar får dock, enligt vad som vidare anges i artikel 8.5, föras endast under kontroll av myndighet.

Direktivet innehåller också bestämmelser om bl.a. rätt för den registrerade att motsätta sig uppgiftsbehandling i vissa fall, begränsningar vad gäller möjligheterna att grunda för den enskilde betydelsefulla beslut enbart på en automatisk databehandling av uppgifter som avser dennes personliga egenskaper, information till den registrerade, den enskildes rätt till insyn och rättelse samt om datasäkerhet, sekretess och gallring.

För vissa fall ges möjligheter att göra avsteg från vad som föreskrivs i direktivet. I artikel 13.1 ges sålunda medlemsstaterna möjligheter att genom lagstiftning begränsa omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som följer av bestämmelserna i artiklarna 6.1 (principer för de behandlade personuppgifternas kvalitet), 10 (information vid insamling av uppgifter från den registrerade), 11.1 (information när uppgifterna inte har samlats in från den registrerade), 12 (den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter) och 21 (behandlingarnas offentlighet). En sådan begränsning får dock endast göras i fall då det är en nödvändig åtgärd med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, bl.a. förebyggande, undersökning eller avslöjande av brott.

I artikel 28.1 föreskrivs att varje medlemsstat skall tillse att det utses en eller flera myndigheter med uppgift att inom statens territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som antas till följd av direktivet. Tillsynsmyndigheterna skall, enligt vad som vidare anges i den nyss nämnda artikeln, fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem. Regeringen har beslutat att utse Datainspektionen till svensk tillsynsmyndighet enligt denna bestämmelse (regeringsbeslut den 18 januari 1996, Dnr Ju 96/176).

Artikel 18 innehåller bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att föreskriva att den registeransvarige eller dennes företrädare skall underrätta tillsynsmyndigheten före genomförandet av en behandling som helt eller delvis genomförs på automatisk väg eller en serie sådana behandlingar som har samma eller flera närbesläktade ändamål. För vissa fall finns det möjligheter till undantag från och förenklingar av anmälningsproceduren (artikel 18.2-4).

Enligt artikel 20 är medlemsstaterna skyldiga att bestämma vilka behandlingar som kan innebära särskilda risker för den registrerades fri- och rättigheter samt att säkerställa att sådana behandlingar kontrolleras innan de påbörjas. Sådana förhandskontroller skall utföras av tillsynsmyndigheten men kan också utföras som ett led i det nationella parlamentets förberedande arbete med en åtgärd eller som ett led i arbetet med en åtgärd som grundas på en sådan lagstiftande åtgärd, vilken definierar behandlingens art och anger lämpliga skyddsåtgärder (artikel 20.3).

Direktivet innehåller även bestämmelser rörande överföring av personuppgifter till länder utanför den Europeiska gemenskapen. Enligt huvudregeln skall medlemsländerna föreskriva att en överföring av sådana uppgifter, som är under behandling eller är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land, får ske endast om ifrågavarande tredje land säkerställer en adekvat skyddsnivå (artikel 25.1).

Medlemsstaterna skall enligt artikel 22 föreskriva att var och en har rätt att föra talan inför domstol om kränkningar av sådana rättigheter som skyddas av den nationella lagstiftning som är tillämplig på behandlingen i fråga. Enligt artikel 23 skall även föreskrivas att var och en, som lidit skada till följd av en otillåten behandling eller någon annan åtgärd som är oförenlig med de nationella bestämmelser som antagits till följd av direktivet, har rätt till ersättning av den registeransvarige för den skada han lidit.

Europarådets dataskyddskonvention

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic

Processing of Personal Data, den s.k. dataskyddskonventionen. Den trädde i kraft den 1 oktober 1985 och har ratificerats av ett antal länder, bl.a. Sverige.

Syftet med konventionen är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter (artikel 1). Med personuppgifter avses i detta sammanhang all information som kan hänföras till en identifierad eller identifierbar person. Och till automatisk databehandling hänförs i konventionen såväl lagring av uppgifter som utförandet av logisk eller aritmetisk behandling av dessa samt ändring, utplåning, återvinning eller spridning av uppgifterna.

Konventionens tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. En konventionsstat har dock rätt att göra vissa allmänna inskränkningar eller utvidgningar i fråga om konventionens tillämpning i dess helhet (artikel 3). Vidare ges vissa möjligheter att göra undantag från några av de enskilda bestämmelserna (artikel 9).

I konventionens centrala bestämmelser (artiklarna 4 - 11) ställs vissa grundläggande principer för dataskydd upp. De innebär bl.a. följande. Personuppgifter som skall undergå automatisk databehandling skall inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt. De skall lagras för särskilt angivna och lagliga ändamål. Uppgifterna skall vidare vara relevanta för dessa ändamål och får inte användas på ett sätt som är oförenligt med dem (artikel 5). Vissa kategorier av personuppgifter får inte undergå automatisk databehandling, om inte den nationella lagen ger ett ändamålsenligt skydd. Detta gäller i fråga om uppgifter om ras, politisk åskådning, religiös tro och annan övertygelse, hälsa, sexualliv samt brottmålsdomar (artikel 6). Lämpliga säkerhetsåtgärder skall vidtas för att skydda personuppgifter mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse (artikel 7). Vidare föreskrivs bl.a. att alla som är registrerade i ett personregister skall ha möjlighet till insyn i registret och möjlighet att få rättelse till stånd om personuppgifter har behandlats i strid med nationell lagstiftning som syftar till att förverkliga de i artiklarna 5 och 6 fastlagda principerna (artikel 8).

Undantag får enligt konventionen göras i fråga om kraven på personuppgifternas beskaffenhet, förutsättningarna för behandling av känsliga uppgifter och vissa andra föreskrivna skyddsåtgärder. För sådana avvikelser krävs dock dels att de har stöd i nationell lagstiftning,

dels att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att skydda statens säkerhet eller dylikt eller för att skydda den registrerade eller andra personers fri- och rättigheter.

Konventionen innehåller härutöver bestämmelser om dataflödet över gränserna och om formerna för samarbetet mellan konventionsstaterna.

OECD:s riktlinjer

I detta sammanhang bör också nämnas de riktlinjer i fråga om skyddet för den personliga integriteten och flödet av persondata över gränserna, *Guidlines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, som en expertgrupp inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har utarbetat. Riktlinjerna antogs år 1980 av OECD:s råd tillsammans med en rekommendation till medlemsstaternas regeringar om att beakta riktlinjerna i den nationella lagstiftningen. Samtliga medlemsstater, däribland Sverige, har godtagit rekommendationen och därmed åtagit sig att följa denna.

Riktlinjerna innehåller bl.a. en särskild avdelning som behandlar grundläggande principer rörande skyddet för den personliga integriteten på det nationella planet. I mångt och mycket överensstämmer riktlinjerna i dessa hänseenden med vad som anges i EG:s dataskyddsdirektiv och Europarådets dataskyddskonvention. Riktlinjerna är emellertid mindre detaljerade och uppställer i vissa avseenden också lägre krav än dessa.

5.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kreditupplysningsföretagen skall ges möjlighet att förmedla uppgifter om lagakraftvunna domar och godkända strafförelägganden avseende ekonomisk brottslighet. Med ekonomisk brottslighet avses här brott enligt 9 - 11 kap. och 14 kap. brottsbalken samt brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Uppgifter skall få lämnas endast om domar och godkända strafförelägganden i vilka annan påföljd än böter har ålagts. Som ytterligare begränsning skall gälla att uppgifter får lämnas endast beträffande den som vid tidpunkten för utlämnandet av uppgiften är näringsidkare eller har en sådan anknytning till en näringsverksamhet att han är att jämställa med näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. Sedan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft eller strafföreläggandet godkändes skall uppgift om domen eller strafföreläggandet inte längre få lämnas ut. Kreditupplysningsföretagen skall få rätt att för kreditupplysningsändamål erhålla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.

5.3.1 Allmänna synpunkter

Det råder en betydande enighet om att den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem och att det är angeläget att effektiva åtgärder mot denna typ av brottslighet vidtas. I såväl regeringens strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (regeringens skrivelse 1994/95:217 s. 28) som i utredningens direktiv framhålls den betydelse en effektiv affärskontroll kan ha när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet. Inledningsvis skall sägas att utredningen ansluter sig till denna syn på affärskontrollen. Vid många former av ekonomisk brottslighet utgör affärskontakter med det seriösa näringslivet ett nödvändigt inslag i det brottsliga förfarandet. En utbredd och väl fungerande affärskontroll borde verksamt kunna bidra till att begränsa sådan brottslighet. Det finns därför all anledning att undersöka möjligheterna att förbättra förutsättningarna för denna kontroll.

Frågan, i vad mån brottmålsdomar, i första hand rörande ekonomisk brottslighet, bör kunna göras tillgängliga i samband med kreditupplysning eller på annat sätt i samband med affärskontroll, har viss anknytning till intresset att komma till rätta med illojala bulvanförhållanden, som är utredningens huvuduppgift. Det torde inte vara helt ovanligt att tidigare kriminellt belastade personer uppträder som bulvaner eller s.k. målvakter i samband med utförandet av ekonomiska

brott (jämför åklagarväsendets rapport 1996:1 om bolagsplundring, s. 32). I den mån så sker, kan en möjlighet att vid kontroll få information om huruvida en tilltänkt kredittagare eller en ställföreträdare för en sådan är dömd för brott eller ej givetvis tänkas innebära att möjligheterna att begå brott med hjälp av bulvaner begränsas.

Den brottsförebyggande effekt som en sådan kontrollmöjlighet kan ha, är naturligtvis dock inte begränsad till de fall där bulvaner kommer till användning. Det kan finnas en risk för att den som begått ekonomiska brott återfaller i sådan brottslighet eller i varje fall är mindre omsorgsfull när det gäller att fullgöra ekonomiska förpliktelser. Från denna synpunkt kan informationen fylla en funktion som varningssignal på samma sätt som en uppgift om en betalningsförsummelse.

En fråga som inställer sig är om inte redan de uppgifter som i dag är tillgängliga vid affärskontroll, t.ex. vid kreditupplysning, skulle ge anledning till försiktighet i de här avsedda fallen. Det bör i detta hänseende till en början nämnas att uppgifter om näringsförbud får lämnas i samband med kreditupplysning. Detta är från de förut angivna synpunkterna i och för sig värdefullt, men det innebär dock inte att det informationsbehov som kan finnas på området tillgodoses fullt ut. Som tidigare nämnts (se avsnitt 5.1) har kreditupplysningsföretaget UpplysningsCentralen UC AB (UC) gjort en mindre studie avseende 76 personer som under åren 1994 och 1995 hade dömts vid Stockholms tingsrätt för ekonomisk brottslighet. Resultatet av en studie av så begränsad omfattning bör självfallet tolkas med försiktighet. Studien tyder dock närmast på att det finns ett inte oväsentligt antal personer dömda för relativt allvarlig ekonomisk brottslighet, beträffande vilka anteckningar om betalningsanmärkningar eller om näringsförbud saknas.

De personer som omfattades av UC:s studie hade dömts för bedrägeri, förskingring, skattebrott, grov oredlighet mot borgenärer, urkunds förfälskning, osant intygande, bokföringsbrott eller brott mot aktiebolagslagen. Beträffande 18 av de 76 personer som studien omfattade fanns vid tidpunkten för den aktuella domen ingen anteckning om betalningsanmärkning hos UC. Vid undersökningstillfället hade i genomsnitt 8,5 månader förflutit sedan domen meddelades. Av de nyss nämnda 18 personerna hade då fem ådragit sig betalningsanmärkningar. Beträffande dessa hade 43 kreditupplysningsförfrågningar gjorts efter domstillfället. Av dessa förfrågningar hade 18 besvarats innan den första anmärkningen beträffande personen i fråga hade registrerats hos UC. Kreditupplysningen innehöll alltså i dessa fall ingen information som talade för att den omfrågades vederhäftighet i ekonomiskt hänseende kunde ifrågasättas. Detsamma gäller de sex kreditupplysningar som efter

domstillfället hade beställts avseende några av de 13 personer be-
träffande vilka det fortfarande saknades anteckning om betalningan-
märkning då studien genomfördes. Dessa var inte heller ålagda
näringsförbud.

Sedan tiden för denna undersökning har lagstiftningen om näringsför-
bud skärpts (prop. 1995/96:98, bet. 1995/96:LU22, rskr. 1995/96: 212,
SFS 1996:314). Detta torde i sammanhanget dock ha begränsad
betydelse med hänsyn till att praxis knappast kan komma att påverkas
mer än förhållandevis marginellt genom den skärpta lagstiftningen. Till
detta kommer att näringsförbud på grund av brott förutsätter att brottet
begåtts av någon i hans egenskap av näringsidkare, något som ingalunda
alltid behöver vara fallet när det gäller allvarlig ekonomisk brottslighet
av intresse i detta sammanhang (jfr avsnitt 5.3.2). Enligt utredningens
uppfattning kan det knappast råda något tvivel om att affärskontrollens
betydelse då det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet skulle öka
påtagligt, om en möjlighet öppnades att i samband med denna kontroll
få upplysningar om domar avseende sådan brottslighet.

Från brottsförebyggande synpunkt skulle det alltså vara en fördel om
uppgifter om ekonomisk brottslighet kunde förmedlas i samband med
affärskontroll. Samtidigt står det klart att detta skulle innebära att från
integritetssynpunkt mycket känsliga uppgifter spreds till andra enskilda.
Intresset av en effektivare affärskontroll måste här vägas mot kravet på
skydd för den enskildes personliga integritet.

Frågan är alltså om det är möjligt att åstadkomma en ordning för
förmedling av uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med
affärskontroll som är acceptabel med hänsyn till behovet av integritets-
skydd. Ett ställningstagande i denna fråga förutsätter att det till
bedömning föreligger en förhållandevis konkret modell för en sådan
uppgiftsförmedling. Vi skall därför i det följande diskutera hur denna
lämpligen skulle kunna arrangeras, för att därefter återkomma till
huvudfrågan, om en möjlighet att göra denna typ av uppgifter tillgängli-
ga vid affärskontroll bör införas.

En första fråga som inställer sig är vilken betydelse stadgandena i
EG:s dataskyddsdirektiv bör tillmätas i detta sammanhang. Syftet med
att göra uppgifter om ekonomisk brottslighet tillgängliga i samband med
affärskontroll skulle närmast vara att ge näringsidkare och kreditgivare
vidgade möjligheter att bedöma de risker som kan vara förknippade med
en tilltänt affärs- eller kreditförbindelse, vilket kan antas ha en
brottsförebyggande effekt. Det torde inte råda någon tvekan om att en
verksamhet som på detta sätt rör villkoren för den ekonomiska sam-
färdseln omfattas av gemenskapsrätten. Slutsatsen måste följaktligen bli
att en behandling av personuppgifter som utgör ett led i en sådan
verksamhet faller inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. En

modell för förmedling av uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med affärskontroll måste alltså utformas under hänsynstagande till direktivets bestämmelser.

5.3.2 Vilka uppgifter bör förmedlas?

En utgångspunkt måste här vara att endast sådana uppgifter som är relevanta för syftet med uppgiftsförmedlingen bör få lämnas ut. Eftersom tanken är att en effektiv affärskontroll skall kunna verka brottsförebyggande i fråga om ekonomisk brottslighet, måste uppgifterna alltså vara av sådan beskaffenhet att de kan antas få betydelse i detta hänseende.

När det gäller frågan, vilka brottstyper som uppgifterna skulle kunna avse, innebär det nyss sagda att det rimligen inte borde komma i fråga att tillåta uppgifter om annan brottslighet än den som kan betecknas som ekonomisk sådan. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 2.1 är emellertid ekonomisk brottslighet inte något entydigt begrepp som utan vidare låter sig "översättas" till brottstyper i strafflagstiftningens mening. I förevarande sammanhang skulle det emellertid bli nödvändigt att göra en avgränsning till vissa konkreta brottstyper. Ambitionen borde därvid vara att "fånga upp" de gärningar som enligt gängse förekommande definitioner utgör begreppets kärnområde. Detta skulle till en början förutsätta att uppgifter kunde förmedlas om brott enligt 9 - 11 och 14 kap. brottsbalken, dvs. bedrägeri och andra oredlighetsbrott, förskingring och andra trolöshetsbrott samt borgenärs- och förfalskningsbrotten. Härutöver borde uppgifter även kunna förmedlas om brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Därmed skulle möjligheten att lämna uppgifter om brott komma att omfatta samtliga skattebrott.

Enligt utredningens bedömning borde det med hänsyn till syftet med uppgiftsförmedlingen vara naturligt att begränsa denna till de nu angivna brottstyperna. Att en sådan avgränsning skulle innebära att uppgifter i viss utsträckning kom att lämnas även beträffande brottslighet som inte kan betecknas som ekonomisk sådan, är en oundviklig följd av det i det föregående berörda förhållandet, att begreppet ekonomisk brottslighet inte tar sikte på den straffrättsliga indelningen i brottstyper utan snarare är av rättspolitisk karaktär.

Det är mycket vanligt att en brottmålsdom omfattar flera brott. Det finns därför skäl att redan här uppmärksamma den situationen, att en dom avser dels brott som enligt det nyss sagda borde omfattas av uppgiftsförmedlingen, dels andra typer av brott. Frågan är alltså om uppgifter i ett sådant fall endast borde få lämnas beträffande den förra

typen av brott eller om samtliga de brott som domen omfattar borde redovisas. Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående om syftet med uppgiftsförmedlingen, kan det tyckas ligga närmast till hands att hålla fast vid den tidigare angivna avgränsningen i fråga om de brottstyper som uppgiftsförmedlingen borde avse och alltså inte medge några undantag för den nu diskuterade situationen. En sådan ordning skulle emellertid kunna leda till att uppgifterna i vissa fall blev missvisande.

Om en möjlighet till förmedling av uppgifter om brottmålsdomar införs, är det närmast självskrivet att dessa uppgifter skall kunna innefatta en upplysning om den utdömda påföljden. Med utgångspunkt från en sådan upplysning kan man normalt sett bilda sig en god uppfattning om brottslighetens svårhet. När någon döms för flera brott är huvudregeln att domstolen skall döma till gemensam påföljd för brotten (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Om i ett sådant fall uppgift skulle lämnas beträffande endast vissa av de brott som påföljden avser, finns det en påtaglig risk för att mottagaren av upplysningen kommer att dra felaktiga slutsatser i fråga om de redovisade brotten svårhet. När domstolen dömer till en gemensam påföljd för såväl brott av den typ som uppgiftsförmedlingen primärt tar sikte på som annan brottslighet, borde denna förmedling därför lämpligen få omfatta även de sist nämnda brotten. Motsvarande borde gälla i fråga om godkända strafförelägganden, i den mån uppgiftsförmedlingen bör omfatta sådana.

I de få fall där uppgifter från polisregister i dag får lämnas till en enskild kan i viss utsträckning även anteckningar om misstanke om brott tas med i utdraget. En förutsättning är dock att åtal har väckts för brottet (6 § lagen om polisregister m.m.). I och för sig kan det givetvis även i affärskontrollssammanhang finnas ett intresse av att få del av misstankeuppgifter. Detta särskilt som det i mera omfattande mål rörande ekonomisk brottslighet kan förflyta en inte obetydlig tid från det att åtal väcks till dess att domstolen har avgjort målet. Samtidigt måste beaktas att det i detta sammanhang skulle bli fråga om att ge spridning åt misstankeuppgifter i en helt annan omfattning än i dag. Man torde här ha att räkna med över en miljon förfrågningar per år. Det är givet att ett sådant perspektiv väcker viss tveksamhet.

Om man, i enlighet med vad vi förordar i det följande, skulle stanna för att begränsa uppgiftslämnandet med hänsyn till brottslighetens svårhet, uppstår vidare vissa praktiska problem såvitt avser misstankeuppgifterna. När det gäller domar och godkända strafförelägganden är det naturligt att knyta begränsningen till den ålagda påföljden, t.ex. på så sätt att uppgifter får lämnas endast om domar och godkända strafförelägganden i vilka annan påföljd än böter ålagts. För att åstadkomma en motsvarande begränsning i fråga om misstankeuppgifterna skulle det i princip bli nödvändigt att i varje enskilt fall där

böter ingår i den aktuella straffskalan ta kontakt med åklagaren i fråga för att få ett underlag för en bedömning av det åtalade brottets allvar. Även av andra skäl skulle det säkerligen ofta bli nödvändigt att kontakta åklagaren. Det säger sig självt att en sådan ordning inte är realistisk. Det anförda leder enligt utredningens mening till slutsatsen, att det inte borde komma i fråga att tillåta andra uppgifter än sådana som avser domar och godkända strafförelägganden. I fråga om domar bör också gälla att uppgift får lämnas först sedan domen har vunnit laga kraft.

Som redan berörts inställer sig frågan, om möjligheten att lämna uppgifter om domar avseende de ovan angivna brottstyperna borde vara generell eller om någon begränsning borde göras med hänsyn till brottslighetens omfattning eller svårhet. Vid affärskontroll är det naturligtvis i första hand angeläget att få kunskap om förekomsten av omfattande eller allvarlig brottslighet. En upplysning om att den omfrågade dömts för ett enstaka brott av mindre allvarlig karaktär torde ofta vara av mer begränsat intresse. Vid en avvägningen mellan intresset av en så fullständig information som möjligt, å ena sidan, och intresset av integritetsskydd, å den andra, får övervägande skäl anses tala för att möjligheten att förmedla uppgifter om brottmålsdomar och godkända strafförelägganden begränsas i detta hänseende. En lämplig lösning kunde vara att sådana uppgifter endast fick avse domar och godkända strafförelägganden i vilka annan påföljd än böter ålagts.

Det finns skäl att diskutera begränsningar av uppgiftslämnandet även med avseende på de personkategorier som uppgifterna borde få avse. De regler om uppgifter av särskilt känslig natur - bl.a. begångna brott och utdömda påföljder - som finns i kreditupplysningslagen (6 §) gäller visserligen beträffande alla fysiska personer. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.2 görs emellertid i kreditupplysningslagen åtskillnad mellan olika kategorier av fysiska personer när det gäller integritetsskyddets närmare utformning i övrigt. Personer som är näringsidkare eller som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet att uppgifter om deras egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning, åtnjuter i flera avseenden ett mer begränsat skydd än övriga fysiska personer. Den fråga som inställer sig är alltså om möjligheten att meddela uppgifter om ekonomiska brott borde begränsas till att avse näringsidkare och därmed jämställda personer.

Vid kreditupplysningslagens tillkomst konstaterades att det var oundvikligt att de höga krav på effektivitet som från samhällets och kreditgivarnas sida måste ställas på företagsupplysningsverksamheten kom att omfatta också de personer som var näringsidkare eller som stod ett företag eller annan näringsverksamhet nära. Dessa personer kunde därför inte garanteras samma skydd för den personliga integriteten som

en privatperson (prop. 1973:155 s. 79). Till personer med väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet borde, enligt vad som vidare uttalades i förarbetena (a. prop. s.140), till en början hänföras sådana som hade ett väsentligt ekonomiskt intresse i verksamheten, t.ex. delägare i handelsbolag eller kommanditbolag, aktieägare i fåmansbolag samt aktieägare som hade en större post aktier i annat aktiebolag. Vidare borde till denna kategori också räknas den som hade en ledande ställning i ett företag som styrelseledamot, verkställande direktör eller på annat sätt. I vissa fall ansågs också andra personer kunna hänföras hit, t.ex. den som lämnat en större kredit till ett företag och därigenom hade möjlighet att påverka företagets verksamhet. Vi har uppfattat kreditupplysningslagens reglering och de nu återgivna förarbetsuttalandena på så sätt, att även den som i praktiken utövar ett bestämmande inflytande i en näringsverksamhet i princip är att jämställa med näringsidkare i kreditupplysningslagens mening, även om han formellt inte tillhör ledningen eller ägarkretsen. Därmed kan även bulvanarrangemang fångas upp, åtminstone under förutsättning att den egentlige huvudmannen är känd till namnet.

Vid det samråd som utredningen har haft med företrädare för kreditupplysningsföretagen har man från dessas sida ställt sig tveksam till en begränsning av uppgiftsförmedlingen när det gäller brottslighet till personer som är eller kan jämföras med näringsidkare. Av integritetshänsyn bör emellertid den här diskuterade uppgiftsförmedlingen inte göras mer omfattande än vad som kan anses klart motiverat med hänsyn till syftet att motverka ekonomisk brottslighet. En väsentlig del av denna brottslighet begås i näringsverksamhet eller genom missbruk av företagsformen. Redan detta talar för att uppgiftsförmedlingen bör begränsas till fall då en person vid den tidpunkt då förfrågan görs är att betrakta som näringsidkare.

Därtill kommer att det enligt utredningens mening skulle vara svårt att acceptera både från integritetssynpunkter och från kriminalpolitiska utgångspunkter, om brottsuppgifter skulle få lämnas beträffande alla och envar. Detta gäller även om en person var näringsidkare vid tidpunkten för brottet men har lämnat näringsverksamheten när förfrågan görs. Om någon har begått brott i egenskap av näringsidkare bör ju inte brottsuppgifter få lämnas i det fallet att han efter avtjänat straff skall exempelvis ingå ett hyresavtal eller köpa en TV på avbetalning. Enligt utredningens mening är det en förutsättning för att utlämnande av brottsuppgifter över huvud taget skall kunna diskuteras att den begränsningen görs att här avsedda uppgifter endast får lämnas ut beträffande den som är näringsidkare eller som har en sådan näringsanknytning att han är att jämföras

med näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. Det är alltså tidpunkten för brottsuppgiftens utlämnande som bör vara avgörande.

Om kreditupplysningsföretagen - i enlighet med vad som förordas i avsnitt 5.3.3 - skulle anförtros uppgiften att förmedla information om ekonomisk brottslighet, borde en ordning som den nu angivna inte skapa några avgörande problem för dem, eftersom de under alla förhållanden måste ha klart för sig om en person är näringsidkare eller inte när en kreditupplysning skall lämnas ut. Det är nämligen enligt kreditupplysningslagen - se t.ex. 7 - 9 §§ - redan i dag stor skillnad på vad som får lämnas ut beträffande näringsidkare och andra. Framgår det inte av de uppgifter som är tillgängliga för företaget att den som frågan gäller är näringsidkare, bör uppgift om brott inte få lämnas.

En ytterligare fråga som måste övervägas är om någon begränsning borde göras med hänsyn till hur gamla uppgifterna är. Enligt 8 § kreditupplysningslagen får kreditupplysningar om privatpersoner inte innehålla uppgifter om omständigheter eller förhållanden som är av betydelse för bedömningen av personens verderhäftighet i ekonomiskt hänseende, om tre år förflutit från utgången av det år då omständigheten inträffade eller förhållandet upphörde. Uppgifter som inte får lämnas ut skall efter den angivna tiden gallras ut ur register som används i kreditupplysningsverksamhet. Tidsgränsen sänktes år 1981 från fem till tre år, eftersom femårsfristen ansågs onödigt lång (prop. 1980/81:10 s. 70). Bestämmelsen ger uttryck för den vikt man i kreditupplysnings-sammanhang fäster vid informationens aktualitet. Det brukar framhållas att kreditupplysningar ofta blir missvisande, om de innehåller äldre uppgifter.

Kreditupplysningslagen innehåller inte någon motsvarande uttrycklig bestämmelse avseende uppgifter om näringsidkare eller näringsanknutna personer. Vid lagens tillkomst uttalade departementschefen dock att försiktighet borde iaktas även när det gäller användningen av äldre uppgifter i företagsupplysningar (prop. 1973:155 s. 147). Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.2 kan Datainspektionen enligt 4 § andra stycket kreditupplysningslagen besluta om villkor för hur kreditupplysningsverksamhet skall bedrivas. Datainspektionen har med stöd härav beslutat vissa villkor för användningen av äldre uppgifter i sådan verksamhet. En del av dessa tar sikte på näringsidkare och näringsanknutna. Sålunda skall uppgift om näringsförbud gallras 60 månader efter det att näringsförbudet upphörde.

Datalagen innehåller inte något uttryckligt förbud mot utlämnande av personuppgifter som gäller äldre förhållanden. I 12 § datalagen föreskrivs dock att personuppgifter skall utgå ur registret när de inte längre behövs med hänsyn till ändamålet med registret, om inte uppgiften även därefter skall bevaras på grund av bestämmelse i lag eller

annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning. I den personuppgiftslag som enligt regeringens förslag i propositionen 1997/98:44 skall ersätta datalagen föreskrivs - i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i EG:s dataskyddsdirektiv - att de personuppgifter som behandlas skall vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella samt att de inte skall bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Kreditupplysningsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet (SOU 1993:110) att en bestämmelse motsvarande den i 12 § datalagen skulle införas i kreditupplysningslagen vid sidan av den ovan nämnda regeln om privatpersoner i 8 §. Förslaget skall ses mot bakgrund av Kreditupplysningsutredningens uppfattning, att det är önskvärt att kreditupplysningslagen så fullständigt som möjligt reglerar vad som skall gälla på kreditupplysningsområdet och att man följaktligen borde sträva efter att frånga det nuvarande systemet, som innebär att både kreditupplysningslagen och datalagen är tillämpliga i fråga om automatisk databehandling av uppgifter om fysiska personer i kreditupplysningsverksamhet. Kreditupplysningsutredningens förslag har i denna del ännu inte lett till lagstiftning. Under hänvisning till Datalagskommitténs uppdrag lämnade regeringen i propositionen 1996/97:65 frågor som behandlas i EG:s dataskyddsdirektiv eller som berördes av arbetet med en ny lag på dataområdet utanför lagstiftningsärendet i fråga.

Enligt 7 § lagen om polisregister m.m. gäller vissa tidsmässiga begränsningar i fråga om vilka anteckningar som får tas med i en uppgift från sådant register. Anteckning om annat fängelsestraff än förvandringsstraff för böter eller sådant fängelsestraff som har dömts ut i kombination med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § brottsbalken får sålunda inte tas med i en sådan uppgift sedan tio år förflutit från frigivningen. I fråga om anteckningar om övriga påföljder utom böter gäller också en tioårsfrist. Tidsfristen räknas emellertid här från domen eller beslutet. När det gäller böter gäller en frist om fem år. Vissa myndigheter har dock rätt att få fullständiga uppgifter. Har före utgången av de nyss nämnda tidsfristerna beträffande samma person meddelats dom eller beslut eller förekommit händelse som antecknats i registret, är dock huvudregeln den, att uppgift skall lämnas även beträffande den tidigare anteckningen. En bestämmelse med i huvudsak motsvarande innehåll finns i 10 § lagen om allmänt kriminalregister avseende utdrag ur sådant register.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.5 har regeringen nyligen till lagrådet överlämnat en remiss i vilken föreslås bl.a. att PBR skall ersättas av ett belastningsregister. I förslaget till lag om belastningsregister finns bestämmelser som innebär att uppgifter i belastningsregistret

skall gallras bl.a. när viss tid förflutit. Tidsfristen skall i regel vara tio år, vid bötesstraff dock fem år, och räknas från domen eller beslutet. När det är fråga om fängelse eller förvandlingsstraff för böter skall fristen dock räknas från frigivningen. På motsvarande sätt föreslås att fristen vid slutet ungdomsvård skall räknas från det att påföljden helt verkställts och vid överlämnande till rättspsykiatrisk vård från utskrivningen. Om det före utgången av den nu angivna tiden gjorts en ny anteckning i registret om samma person och denna anteckning avser annat än penningböter, skall enligt förslaget ingen gallring ske så länge någon uppgift skall finnas kvar i registret. Efter tjugo år från domen eller beslutet skall dock gallring alltid ske.

Det är givet att den betydelse som vid affärskontroll kan tillmätas en uppgift om att en presumtiv affärspartner dömts för ekonomisk brottslighet typiskt sett minskar efter hand som allt längre tid förflyter utan att personen i fråga lagförs för nya brott. Till slut torde man nå en punkt när upplysningen inte längre framstår som relevant i sammanhanget. Det kunde följaktligen här vara på sin plats med någon form av tidsmässig begränsning. En lösning som kan tyckas ligga nära till hands vore att knyta an till den reglering som finns i polisregisterlagstiftningen. Enligt utredningens bedömning borde det emellertid vara möjligt att vara något mera restriktiv utan att för den skull äventyra syftet med affärskontrollen. En lämplig ordning kunde vara att uppgifter om domar i brottmål och godkända strafförelägganden inte fick lämnas ut sedan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft eller strafföreläggandet godkändes. Ett alternativ, som har förordats av kreditupplysningsföretagen, skulle vara att vid fängelsestraff räkna tiden från frigivning eller villkorlig frigivning. Ett sådant alternativ kan dock vara svårare att tillämpa, bl.a. med hänsyn till att komplikationer kan uppkomma vid förverkande av villkorligt medgiven frihet.

5.3.3 Vem bör förmedla uppgifterna?

Om en möjlighet att få uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med affärskontroll införs, bör detta ske i sådana former att möjligheten verkligen kommer att utnyttjas. Först om det blir ett mera regelmässigt inslag i denna kontroll att infordra sådana uppgifter torde det vara realistiskt att räkna med att åtgärden skall få någon mera påtaglig brottsförebyggande effekt. Det gäller alltså att underlätta informationsinhämtandet. Från denna synpunkt sett är det angeläget att begränsa det antal kontakter som måste tas vid genomförandet av affärskontrollen.

Det anförda talar för att uppgiften att förmedla brottsuppgifter för affärskontrollsändamål om möjligt bör anförtros något organ som det

redan i dag finns anledning att vända sig till i dessa sammanhang. I praktiken betyder detta att kreditupplysningsföretagen och PRV är tänkbara organ. Ingen av dessa har i dag tillgång till brottsuppgifter. Oavsett vilken lösning som väljs skulle det alltså vara nödvändigt att samla in informationen från annat håll. I avsnitt 5.3.4 återkommer vi till frågan hur detta lämpligen skulle kunna ske.

Enligt utredningens mening ligger det närmast till hands att lägga ansvaret för förmedlingen av brottsuppgifter på kreditupplysningsföretagen. Inom dessa företag finns en långvarig erfarenhet av att hantera integritetskänslig information. På kreditupplysningsområdet finns dessutom ett beprövat tillstånds- och tillsynssystem, som har etablerats just för att förhindra otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Uppgiften att tillhandahålla information om brottmålsdomar torde därför utan någon större omgång kunna infogas i den verksamhet i övrigt som dessa företag bedriver. Detta behöver inte utesluta att även PRV kan lämna uppgifter. I sammanhanget bör erinras om det i avsnitt 5.2.2 berörda förhållandet, att kreditupplysningslagens bestämmelser torde bli tillämpliga på den verksamhet som PRV bedriver genom att tillhandahålla s.k. företagsbevis, om denna verksamhet inte får stöd i författning eller särskilt regeringsbeslut. Detta skulle bl.a. innebära att PRV nödgades ansöka om tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Rimligtvis borde PRV, efter att ha erhållit sådant tillstånd, vara att jämställa med övriga innehavare av tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet när det gäller möjligheterna att i verksamheten förmedla uppgifter om brott.

Är då en ordning som innebär att kreditupplysningsföretagen anförtros uppgiften att förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet förenlig med vad som föreskrivs i EG:s dataskyddsdirektiv? I direktivets artikel 8.5 finns vissa särregler som avser behandling av personuppgifter avseende lagöverträdelse, brottmålsdomar och säkerhetsåtgärder. Huvudregeln är att sådana uppgifter får behandlas endast under kontroll av en myndighet. Artikeln innehåller därutöver en regel som synes innebära att denna typ av uppgifter får behandlas även utan myndighetskontroll, om det är tillåtet enligt nationella bestämmelser som innehåller lämpliga och specifika skyddsåtgärder. Ett fullständigt register över brottmålsdomar får dock föras endast under kontroll av en myndighet.

I den föreslagna personuppgiftslagen är den grundläggande regeln att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Denna huvudregel kompletteras emellertid i förslaget av ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva

undantag från förbudet. Förslaget innefattar även en möjlighet till dispens i enskilda fall.

Datalagskommittén uttalade i sitt betänkande *Integritet - Offentlighet - Informationsteknik* (SOU 1997:39), som ligger till grund för förslaget till personuppgiftslag, att det får förutsättas att här aktuella undantag föreskrivs på det sätt som krävs enligt EG-direktivet när enskilda har ett befogat intresse av behandlingen och den står under tillfredsställande kontroll av en myndighet (betänkandet s. 379). Kommittén anger i sammanhanget också ett par exempel på fall där det kan vara befogat att föreskriva undantag från huvudregeln. Härvid nämns bl.a. försäkringsbolagens kravhantering. Eftersom det är viktigt att den som på ett kriminellt sätt har skadat någon annan också får svara fullt ut för vad han ställt till med, kan det, enligt vad kommittén anför, vara befogat att försäkringsbolagen får registrera sådana uppgifter om brottsligheten att krav kan framställas på ett effektivt sätt mot den som bör få betala.

Kreditupplysningsföretagen står under Datainspektionens tillsyn. Dataskyddsdirektivets krav på att personuppgifter om lagöverträdelser normalt bara får behandlas under kontroll av en myndighet torde därmed inte utgöra något hinder mot att kreditupplysningsföretagen får ansvaret för förmedlingen av brottsuppgifter.

I detta sammanhang kan det emellertid finnas skäl att notera att den nu berörda bestämmelsen i personuppgiftslagen kan komma att starkt begränsa de möjligheter att behandla en uppgift om brott som tillkommer den till vilken ett kreditupplysningsföretag har lämnat ut uppgiften i fråga, om inte särskilda bestämmelser härom meddelas.

För att en mottagare, som inte står under kontroll av en myndighet i den mening som avses i EG:s dataskyddsdirektiv, skall få behandla en sådan uppgift helt eller delvis på automatisk väg, förutsätts det att det meddelas särskilda bestämmelser som tillåter detta och att denna reglering dessutom innehåller "lämpliga och specifika skyddsåtgärder". I förslaget till personuppgiftslag görs i detta hänseende ingen skillnad mellan det fallet att behandlingen utförs under kontroll av en myndighet och det fallet att någon sådan kontroll inte förekommer; för att andra än myndigheter skall få behandla personuppgifter om brott fordras generellt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har föreskrivit att så får ske.

Med hänsyn till hur dataskyddsdirektivets tillämpningsområde avgränsats (se artikel 3), torde direktivet däremot inte utgöra något hinder mot att mottagaren, även i avsaknad av särskilda bestämmelser, behandlar uppgiften manuellt, annat än i de fall där uppgiften ingår i eller är avsedd att ingå i ett register. Motsvarande torde gälla i fråga om förslaget till personuppgiftslag.

Om kreditupplysningsföretagen sålunda får möjlighet att lämna ut uppgifter om brott, innebär detta självfallet dock inte att ett sådant utlämnande bör bli obligatoriskt. Det bör här som eljest ankomma på det enskilda företaget att bedöma vad som har intresse som kreditupplysning.

5.3.4 Hur skall uppgifterna inhämtas?

Olika tillvägagångssätt är i och för sig tänkbara när det gäller kreditupplysningsföretagens inhämtande av uppgifter om domar avseende ekonomiska brott. Att ålägga domstolarna att lämna uppgifter till kreditupplysningsföretagen synes inte kunna komma i fråga. Att kreditupplysningsföretagen genom egna insatser eller genom ombud skulle inhämta uppgifterna från domstolarna synes av flera skäl mindre lämpligt och skulle också medföra att en nyordning skulle fungera slumpmässigt och ojämnt. Skall en möjlighet öppnas att i affärskontrollsyfte ge spridning åt denna typ av uppgifter är det också, av hänsyn till såväl den som begär upplysningen som den omfrågade, angeläget att uppgifterna håller hög kvalitet. Risken för att felaktiga eller ofullständiga uppgifter förekommer i en sådan uppgiftshantering måste minimeras.

Det nu anförda talar för att kreditupplysningsföretagen borde ges rätt att för kreditupplysningsändamål erhålla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister. Härigenom skulle garantier skapas för att de mest tillförlitliga uppgifterna om brott och brottspåföljder kom till användning liksom för att kontrollmöjligheten kan få en konsekvent tillämpning.

Om inhämtande av brottsuppgifter skulle bli en regelmässigt förekommande åtgärd vid affärskontroll, har man att räkna med ett mycket stort antal förfrågningar. Detta kan tyckas tala för en modell som innebär att uppgifter om domar och godkända strafförelägganden, som är av intresse med hänsyn till aktuella brott och påföljder, på elektronisk väg överförs kontinuerligt från Rikspolisstyrelsen till kreditupplysningsföretagen, t.ex. genom en daglig filöverföring. En ordning med kontinuerlig överföring av information på elektronisk väg och sambehandling tillämpas t.ex. i fråga om Alkoholinspektionens inhämtande av utdrag ur polisregistret.

På det område som här är aktuellt skulle en sådan ordning emellertid vara diskutabel från integritetssynpunkter. Vid de kontakter som utredningen haft med företrädare för Rikspolisstyrelsen rörande de rent tekniska förutsättningarna för en uppgiftsförmedling av här avsett slag har man också från styrelsens sida förordat en modell som i princip innebär att de företag som skall förmedla uppgifterna vänder sig till Rikspolisstyrelsen med en förfrågan i varje enskilt fall. Efter att ha gjort

erforderlig maskinell reducering av registeruppgifterna skulle styrelsen sedan redovisa uppgifterna till företaget i fråga via elektronisk överföring.

Den av Rikspolisstyrelsen förordade modellen innebär att överföringen av uppgifter till kreditupplysningsföretagen skulle begränsas till vad som är erforderligt med hänsyn till de faktiskt förekommande förfrågningarna. Från integritetsskyddssynpunkt är givetvis en sådan lösning att föredra jämfört med en modell som innebär att en kontinuerlig överföring av uppgifter sker utan något samband med en konkret förfrågan. Under förutsättning att erforderlig snabbhet i hanteringen kan åstadkommas, borde följaktligen informationsöverföringen mellan Rikspolisstyrelsen och kreditupplysningsföretagen anordnas efter de av styrelsen angivna riktlinjerna. Det är emellertid tänkbart att dessa riktlinjer skulle kunna modifieras inom ramen för en slutlig teknisk lösning.

Det finns skäl att i detta sammanhang kort beröra den i dataskyddsdirektivets artikel 6.1 intagna bestämmelsen som stadgar att personuppgifter skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att behandling därefter inte får ske på ett sätt som är oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Förslaget till personuppgiftslag innefattar en i stort sett likalydande bestämmelse. Innebörden av dessa bestämmelser är bl.a. att ändamålen med en behandling av personuppgifter måste bestämmas och anges uttryckligen redan när uppgifterna samlas in.

Någon författningsbestämmelse som uttryckligen anger ändamålet med kriminalregistret eller PBR finns för närvarande inte i de författningar som reglerar dessa register. Möjligen kan ändamålet med PBR sägas framgå av 1 § förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem, där det stadgas att det för att insamla, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet finns ett informationssystem grundat på automatisk databehandling. Även de författningsbestämmelser som reglerar utlämnandet av uppgifter från registren kan sägas i någon mån ge uttryck för de olika ändamål som registren har.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.5 har regeringen nyligen i en lagrådsremiss lagt fram förslag till bl.a. en rättslig reglering avseende ett nytt belastningsregister och ett misstankeregister. I de föreslagna registerlagarna anges ändamålet med registren uttryckligen. Ändamålet med belastningsregistret skall enligt förslaget vara att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndigheter för att förebygga, uppdaga och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande, hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd eller hos polismyndigheter och andra

myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning. Registret skall enligt förslaget också få användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

De uppgifter som nu finns i PBR har inte samlats in för att användas för affärskontroll. Det finns därför skäl att överväga om en sådan användning kan anses strida mot vad som föreskrivs i dataskyddsdirektivet.

Bestämmelser om utlämnandet av uppgifter ur PBR finns i lagen om polisregister m.m. och i polisregisterkungörelsen. För att kreditupplysningsföretagen skulle få rätt att för affärskontrollsändamål erhålla uppgifter ur PBR eller ur det belastningsregister som enligt förslaget i den nyss berörda lagrådsremissen skall ersätta PBR, skulle givetvis fordras att en särskild författningsbestämmelse härom infördes. I fråga om uppgifter som tillfördes belastningsregistret efter det att en sådan bestämmelse hade införts skulle några problem vad gäller uppgifternas behandling för affärskontrollsändamål självfallet inte uppkomma. Affärskontroll skulle ju vara ett av de ändamål för vilka de hade samlats in. Under en rätt avsevärd tid skulle det emellertid vara av intresse att för detta ändamål få tillgång även till uppgifter som hade tillförts belastningsregistret dessförinnan. Frågan är alltså om en sådan användning av dessa "äldre" registeruppgifter skulle vara förenlig med bestämmelsen i dataskyddsdirektivets artikel 6.1.

Som framgått ovan finns det för närvarande inte någon uttrycklig bestämmelse som direkt anger PBR:s ändamål. Det står emellertid klart att ett huvudsyfte med registret är att ge olika myndigheter, inte minst de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, tillgång till de uppgifter som de behöver i sin verksamhet. Uppgifterna i belastningsregistret har sålunda samlats in bl.a. i syfte att användas i polisens arbete för att förebygga, uppdaga och utreda brott.

Det huvudsakliga skälet för att öppna en möjlighet att förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med affärskontroll är att en sådan möjlighet, om den kommer att utnyttjas mera allmänt, kan förväntas ge påtagliga brottsförebyggande effekter. Mot bakgrund av vad som i det föregående anförts beträffande ändamålet med PBR anser utredningen att en användning av uppgifter från registret vid en affärskontroll, som ytterst syftar till att förebygga brott, inte kan anses oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen får anses ha samlats in. Enligt utredningens mening utgör bestämmelsen i dataskyddsdirektivets artikel 6.1 inte något hinder mot att sådana "äldre" registeruppgifter som det här är fråga om behandlas i samband med affärskontroll.

5.3.5 Skydd för utlämnade uppgifter

Det är givetvis önskvärt att uppgifter om brottslighet som lämnats ut genom en kreditupplysning inte sprids vidare, åtminstone inte till andra än sådana som själva skulle ha varit berättigade att erhålla en kreditupplysning innefattande de aktuella uppgifterna.

Den största gruppen av kreditupplysningsföretagens kunder utgörs av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag, dvs. företag som har lagstadgad tystnadsplikt. Beträffande denna grupp torde man inte behöva befara ett otillbörligt spridande av uppgifterna. Utredningen har varit inne på tanken att, om en nyordning anses böra införas, uppgiftsförmedlingen på samma sätt som när det gäller upplysningar om bankkrediter m.m. skulle kunna begränsas till denna krets (jfr 5 a § kreditupplysningslagen). Anses en öppning böra göras beträffande näringsidkare är det emellertid svårt att tänka sig en sådan begränsning; andra grupper, t.ex. leverantörer, torde vara i än högre grad i behov av upplysningar av här aktuellt slag.

Att införa en straffbestämmelse för obehörigt spridande av uppgifterna anser utredningen inte vara realistiskt. Utredningen vill emellertid peka på att bestämmelsen om förtal i 5 kap. 1 § brottsbalken innebär att en uppgift om att annan gjort sig skyldig till brott -även om den är sann - inte får lämnas i annat fall än då någon är skyldig att uttala sig eller det annars med hänsyn till omständigheterna är försvarligt att uttala sig i saken. Normalt är det vid förtal målsäganden själv som väcker åtal. Utredningen anser emellertid att vid flagranta missbruk åtal bör kunna anses vara av särskilt skäl påkallat från allmän synpunkt med följd att även allmänt åtal kan väckas (jfr 5 kap. 5 § första stycket 1 brottsbalken).

5.3.6 Utredningens förslag

Utredningen har redan tidigare konstaterat att en möjlighet att förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet i samband med affärskontroll borde kunna ge påtagliga brottsförebyggande effekter, men att det samtidigt är uppenbart att en sådan uppgiftsförmedling skulle medföra att enskilda fick utstå visst intrång i den personliga integriteten.

Som framgått av redogörelsen i avsnitten 5.2.1 - 5.2.3 innebär det integritetsskydd som under de senaste decennierna byggts upp främst genom regleringen i datalagen och kreditupplysningslagen, att uppgifter om brott och undergångna påföljder i dag hanteras med stor försiktighet. Även kriminal- och polisregisterförfattningarna präglas av en påtaglig återhållsamhet när det gäller att lämna ut denna typ av uppgifter till enskilda (se avsnitt 5.2.4). Tanken på att öppna en möjlighet att lämna

ut sådana uppgifter i kreditupplysningssammanhang strider onekligen mot de principer som hittills tillämpats på området, i själva verket i så hög grad att, om en möjlighet till detta i enlighet med våra direktiv skulle öppnas, man måste rubricera det som en betydande systemförändring. Detta gäller även med den här förutsatta begränsningen att uppgifter bara får lämnas beträffande näringsidkare. Det kan tilläggas att en sådan öppning inte synes ha gjorts i något annat nordiskt land.

Om inhämtande av brottsuppgifter blir en rutinåtgärd vid affärskontroll beträffande näringsidkare, torde man ha att räkna med ett mycket stort antal förfrågningar, kanske över en miljon årligen. Som jämförelse kan nämnas det av de statistikuppgifter Registerutredningen har redovisat i sitt betänkande Polisens register (SOU 1997:65) framgår att det årligen lämnas drygt 40 000 utdrag ur PBR till andra myndigheter än polis, åklagare och allmänna domstolar. Av dessa utdrag torde enligt Registerutredningen 80-90 procent lämnas till Invandrarverket i bl.a. medborgarskapsärenden. När det gäller utlämnande av uppgifter till enskilda anges att ungefär 10 000 utdrag ur PBR varje år lämnas till den registrerade själv. Några sifferuppgifter redovisas inte avseende övriga fall då uppgift får lämnas till enskild. Dock uppger utredningen att utdrag till vårdarbetsgivare inte tycks förekomma i praktiken (betänkandet s. 131). En ordning som den ovan skisserade skulle alltså medföra en drastisk ökning av antalet utlämnade belastningsuppgifter.

Inför den nu diskuterade ordningen kan man naturligtvis ställa frågan med vilka argument man skall förvägra skatte- eller kronofogdemyndigheter eller andra myndigheter som anser sig ha behov av brottsuppgifter att få tillgång till sådana uppgifter från polisregistret. Och frågan kommer att kunna ställas om inte den som överväger att anställa någon med arbetsuppgifter av ekonomisk karaktär bör kunna få reda på i vad mån de sökande har dömts för ekonomisk brottslighet. Skulle det för övrigt inte beträffande många andra yrkeskategorier kunna hävdas att anställningsmyndigheten borde få reda på brottslighet av olika slag? Frågan har nyligen aktualiserats såvitt gäller personal i förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. I april 1997 tillkallade regeringen sålunda en särskild utredare (dir.1997:69) med uppgift att analysera om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos en person som skall anställas eller redan är anställd i sådan verksamhet. I uppdraget ingår att utifrån integritets- och skyddsaspekter analysera för- och nackdelar med att låta införa en möjlighet eller skyldighet för arbetsgivaren att vid en sådan kontroll begära belastningsuppgifter eller uppgifter om misstankar om brott. Följdfrågorna är många och i förlängningen kan man om man så vill se en risk för att integritetsskyddet på detta område urholkas.

Men skall den ekonomiska brottsligheten kunna bekämpas effektivt, kanske det är nödvändigt att söka nya vägar. Även den ekonomiska brottsligheten söker sig ju nya vägar, och i längden är det sannolikt inte möjligt att effektivt bekämpa den enbart genom myndigheternas insatser. Näringslivets egna åtgärder har alltmer kommit att framstå som ett betydelsefullt komplement. Därvid är affärskontrollen ett viktigt inslag, kanske det viktigaste.

Några låt vara tillspetsade exempel kan nämnas till illustration av det sagda. Huvudmannen för den största skalbolagshärvan och möjligen den mest omfattande ekonomiska brottsligheten hittills här i landet hade före den aktuella brottsligheten dömts till internering för ekonomisk brottslighet. När detta skrivs pågår förundersökning rörande bl.a. förskingring av synnerligen stor omfattning från ett börsbolag, varvid den huvudmisstänkte antas ha planerat brottsligheten under straffverkställighet med anledning av tidigare omfattande ekonomiska brott och efter ett namnbyte satt planerna i verket omedelbart i samband med frigivningen. I inget av dessa fall kunde man få uppgift om den tidigare brottsligheten genom kreditupplysning. Vi har inte gjort någon undersökning som kan tjäna till belysning av i vilken mån en utvidgad möjlighet till affärskontroll skulle kunnat få betydelse i dessa eller i en rad likartade fall. Man kan emellertid inte bortse från att här aktuell brottslighet i stor utsträckning förutsatt kontakter med det seriösa näringslivet och att det givetvis skulle ha varit av största betydelse från allmän synpunkt om en affärskontroll företagen i sådant sammanhang lett till att planerna inte hade kunnat fullföljas.

Den allmänna inställningen till integritetsskyddets betydelse på detta område i förhållande till andra angelägna intressen kan synas något vacklande. I den nyligen avlämnade lagrådsremissen på grundval av Registerutredningens betänkande betonas integritetsskyddet starkt. Såväl det som anförts i våra direktiv som i de nyss nämnda direktiven från april 1997 synes emellertid ge vid handen att en omprövning har skett när det gäller den mycket strikta inställning som tidigare gällde i fråga om utlämnande av belastningsuppgifter när detta påkallas av angelägna intressen.

Kreditupplysningsverksamheten innebär enligt sakens natur intrång i den personliga integriteten. Som påpekas i direktiven kan det te sig oproportionerligt att uppgifter i detta sammanhang kan lagras och lämnas om tämligen harmlösa betalningsförsummelser medan motsatsen gäller i fråga om grov ekonomisk brottslighet. Och man behöver kanske inte ställa de nyss antydda följdfrågorna. Från integritetsskyddssynpunkt får man hålla i minnet att den enskilde numera har rätt att få uppgifter om sig själv från kriminalregistret. Det finns därmed inte något hinder för exempelvis en arbetsgivare att ställa krav på att sökandena skall

lämna in sådana registeruppgifter i anställningsärendet, men hittills har detta knappast förekommit.

Av skäl som nu i all korthet har antytts, har vi inte ansett oss böra ställa oss avvisande till den i direktiven väckta tanken. Enligt vår uppfattning visar den diskussion vi i det föregående fört angående den tänkbara utformningen av ett system för en uppgiftsförmedling, att det är möjligt att begränsa uppgiftslämningen tämligen radikalt, utan att syftet med den för den skull behöver gå förlorat. Detta hindrar inte att det kan finnas skäl att tveka inför att ta detta steg. Även med de angivna begränsningarna skulle det som framgått ovan bli fråga om att sprida integritetskänsliga uppgifter till andra enskilda i en helt annan omfattning och för helt andra ändamål än i dag. Man kan inte heller bortse från risken för att sådana uppgifter kan komma att utnyttjas i otillbörliga syften.

En fråga som återstår att behandla är huruvida den behandling av personuppgifter som den här diskuterade uppgiftsförmedlingen förutsätter över huvud taget är tillåten enligt EG:s dataskyddsdirektiv. Som framgått i det föregående (avsnitt 5.2.6) är utgångspunkten i direktivet att behandling av personuppgifter är tillåten endast under någon av de förutsättningar som anges i direktivets artikel 7. Av de grunder för behandling av personuppgifter som nämns där torde endast två kunna bli aktuella i detta sammanhang. Av intresse är här sålunda att en behandling av personuppgifter kan tillåtas om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller om den är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos en tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut och dessa intressen inte uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter.

I båda fallen krävs att behandlingen är *nödvändig*. Innebörden av detta krav är något oklar. Datalagskommittén har anfört att nödvändighetskravet inte rimligen kan innebära att det skall vara faktiskt omöjligt att utföra en uppgift utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av direktivet. Kan en uppgift däremot utföras nästan lika enkelt och billigt utan att personuppgifter behandlas, kan det, enligt vad kommittén vidare anför, inte anses nödvändigt att behandla personuppgifterna (SOU 1997:39 s. 359).

Till en början kan konstateras att det är helt uppenbart att det är nödvändigt att behandla personuppgifter vid förmedling av uppgifter för affärskontrollsändamål. När det gäller frågan, om det rör sig om att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse, måste bedömningen ske mot bakgrund av verksamhetens syfte. Syftet med att öppna en möjlighet att

i samband med kreditupplysning förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet skulle vara att ge näringsidkare och andra bättre möjligheter att skydda sig mot ekonomisk brottslighet. Enligt utredningens mening kan det med hänsyn härtill hävdas att förmedling av uppgifter av detta slag är en arbetsuppgift av sådant allmänt intresse att den behandling av personuppgifter som här är i fråga får anses tillåten. Denna slutsats är dock naturligtvis inte självklar.

Som tidigare nämnts kan enligt artikel 7 i dataskyddsdirektivet en behandling av personuppgifter även vara tillåten om en intresseavvägning ger vid handen att berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos tredje man till vilken uppgifterna lämnas ut väger tyngre än den registrerades intressen. Vi har visserligen konstaterat att den här aktuella behandlingen av personuppgifter får anses vara tillåten redan enligt en annan punkt i den nyss nämnda artikeln, men alldeles oavsett bestämmelserna i dataskyddsdirektivet måste utredningens ställningstagande givetvis bygga på en sådan intresseavvägning.

Vid den grannliga avvägning som sålunda måste göras mellan intresset av att motverka den ekonomiska brottsligheten och intresset av att bereda enskilda skydd mot intrång i den personliga integriteten finner utredningen att det kan anföras goda skäl för att en möjlighet att lämna uppgifter om ekonomiska brott i samband med kreditupplysning bör införas. Förutsatt att en begränsning görs till näringsidkare och att de i det föregående i övrigt diskuterade begränsningarna görs med hänsyn till brottstyp och utdömd påföljd, kan det hävdas att olägenheterna från integritetskyddssynpunkt inte blir mer omfattande än att de får accepteras med hänsyn till det angelägna i att ge de potentiella brottsoffren en bättre möjlighet att skydda sig mot att utsättas för ekonomiska brott. Med hänsyn härtill och till att, som förut angetts, en viss omprövning tydligen har gjorts när det gäller den allmänna inställningen till belastningsregister lägger utredningen för remissinstansernas prövning fram ett förslag om möjlighet att i samband med kreditupplysning förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet i enlighet med de riktlinjer som i avsnitt 5.3.2 - 5.3.5 dragits upp för en sådan förmedlingsverksamhet.

Utredningen utgår från att kreditupplysningsföretagen bör betala avgifter till Rikspolisstyrelsen som motsvarar myndighetens ökade kostnader. Några statsfinansiella konsekvenser uppkommer alltså inte.

5.3.7 Alternativa möjligheter?

Det förslag som utredningen sålunda lagt fram torde ge goda förutsättningar för en effektiv affärskontroll. Det måste emellertid medges att förslaget samtidigt har den nackdelen att det skulle medföra en uppenbar försämring av integritetsskyddet för näringsidkare och därmed jämställ-

da personer. En berättigad fråga är därför om det inte finns några alternativa möjligheter som inte framstår som lika känsliga från integritetsskyddssynpunkt.

Inledningsvis skall sägas att alternativet att låta kreditupplysningsföretagen förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet men inte ge dem tillgång till uppgifter ur polisens belastningsregister, knappast skulle innebära några mera påtagliga fördelar i detta hänseende. Som framhållits i avsnitt 5.3.4 skulle en sådan ordning säkerligen komma att fungera slumpartat och ojämnt. Risken för att ofullständiga och felaktiga uppgifter förmedlades skulle också vara stor. Men självfallet är även denna lösning ett tänkbart alternativ om man över huvud taget vill göra en insats på detta område.

En möjlighet vore naturligtvis att ta fasta på det förhållandet att den enskilde numera har rätt att få uppgifter om sig själv från kriminalregistret. Enligt utredningens bedömning är det dock inte realistiskt att räkna med att inom näringslivet få gehör för tanken på att man vid ingående av "nya" affärsförbindelser skulle presentera kriminalregisterutdrag avseende sig själv eller relevanta befattningshavare inom det egna bolaget. Utsikterna att vinna näringslivet för ett sådant förfaringsätt skulle nog inte bli mycket större, om man - för att råda bot på den olägenheten att kriminalregisterutdragen innehåller uppgifter om brottslighet som inte är relevant i sammanhanget - öppnade en möjlighet för den enskilde att rekvirera någon form av begränsat registerutdrag som endast gav besked om huruvida han hade lagförts för ekonomisk brottslighet.

Inte heller alternativet att ge näringsidkare möjlighet att lämna ett generellt tillstånd till att uppgift om ekonomisk brottslighet på förfrågan får lämnas ut torde ha förutsättningar att få ett sådant genomslag att man har anledning att räkna med någon nämnvärd brottsförebyggande effekt. En svårighet är här också att finna en lämplig ordning för inhämtande av medgivandet.

Vi nödgas alltså konstatera att vi inte kunnat finna något tillfredsställande alternativ som ter sig mindre känsligt från integritetsskyddssynpunkt än det i föregående avsnitt framlagda förslaget.

6 Ägarregister i fåmansbolag

6.1 Inledning

Enligt direktiven har utredningen ålagts att se efter om det finns skäl att införa ett register för information om ägare i fåmansbolag. Den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt skall därvid vägas mot kostnader, administrativa insatser, bördor för näringslivet m.m. som behövs för att realisera ett sådant register. I uppdraget ligger enligt direktiven att överväga vilka uppgifter som bör ingå i registret, hur uppgifterna skall samlas in, vem som skall föra registret, hur registret skall användas och hur det skall finansieras.

Utredningen har behandlat den angivna frågan i en promemoria av den 26 februari 1997, i vilken utredningen skisserade hur en obligatorisk registrering skulle kunna utformas. Utredningen ansåg sig för egen del dock inte kunna ha någon säker uppfattning om en reform av angivet slag skulle vara förenad med sådana fördelar att den är värd sitt pris, innan synpunkter inhämtats från myndigheter och organisationer. Med anledning härav har utredningen remitterat promemorian, varvid svar lämnats av Riksåklagaren (genom Statsåklagarmyndigheten för speciella mål), Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket (RSV), Generaltullstyrelsen, Patent- och registreringsverket (PRV), Finansinspektionen, Aktiebolagskommittén, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlarföreningen, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, och Sveriges Redovisningskonsulters Förbund. RSV har bifogat yttranden från flera skattemyndigheter.

Promemorian fogas vid detta betänkande som *bilaga 2*. Remissyttrandena bifogas som *bilaga 3*.

6.2 Utredningens utgångspunkter

Utredningen gör bedömningen att, om ett ägarregister för aktiebolag skall införas, detta bör omfatta samtliga aktiebolag som inte har avstämningsförbehåll och konstrueras så att det blir en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv att anteckning härom sker i registret.

För närvarande finns det inte någon central registrering av ägarförhållandena i aktiebolag. PRV, som svarar för de obligatoriska registreringsuppgifterna enligt aktiebolagslagen, registrerar inte uppgifter om aktieägare vare sig för privata eller för publika aktiebolag. Hos PRV finns dock handlingar - t.ex. bolagsstämmoprotokoll - av vilka man ofta kan sluta sig till hur ägarbilden ungefärligen ser ut när det gäller fåmansföretag.

För alla aktiebolag gäller emellertid att en aktiebok skall föras över bolagets samtliga aktier och aktieägare. Denna skall i princip hållas tillgänglig för var och en (3 kap. 7 - 13 §§ aktiebolagslagen). Aktieboken är dock - i pappersbaserade system - otillförlitlig, bl.a. med hänsyn till att det i princip är frivilligt för en aktieägare att göra anmälan till aktieboken om sitt innehav. För styrelseledamot och verkställande direktör finns visserligen enligt 8 kap. 5 § aktiebolagslagen en formell skyldighet att göra en sådan anmälan för införande i aktieboken, men denna skyldighet är inte straffsanktionerad.

I aktiebolag med avstämningsförbehåll - dvs. bolag i vilka aktierna inte utgör pappersdokument utan är kontobaserade - är det VPC som för aktieboken. Registreringarna sker i flertalet fall genom kontoförande institut, dvs. banker och värdepappersinstitut som fått auktorisation att biträda VPC i sådan egenskap. I avstämningsbolag sker i enlighet med bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827) en överlåtelse av en aktie genom själva registreringen hos VPC. Denna registrering motsvarar det överlämnande av aktiebrevet med en sammanhängande överlåtelsekedja som normalt krävs för att en mot tredje man giltig överlåtelse skall ha skett i ett dokumentbaserat system. I princip gäller därmed att VPC:s registreringar definitionsmässigt måste avspegla ägarförhållandena korrekt, låt vara att registreringarna naturligtvis inte avslöjar bulvanarangemang och liknande och inte heller fall då en överlåtelse kan vara ogiltig på grund av rättsstridigt tvång eller något sådant förhållande.

De nu angivna reglerna är desamma för publika och privata aktiebolag. Publika bolag har emellertid i praktiken normalt avstämningsförbehåll, dvs. kontobaserat aktiesystem, eftersom detta är ett obligatoriskt

krav bl.a. för inregistrering eller notering vid Stockholms fondbörs. Av de privata bolagen är det endast en mindre del som har avstämningsförbehåll.

För en översiktlig redogörelse för reglerna i aktiekontolagen hänvisas till promemorian (bilaga 2) avsnitt 4.

För andra privata aktiebolag än sådana som har avstämningsförbehåll förekommer för närvarande inte någon annan löpande registrering av aktieägarna än den som sker i bolagets egen aktiebok. Hos skattemyndigheterna görs visserligen anteckningar om aktieinnehav i fåmansbolag, men dessa grundas endast på s.k. basuppgifter som fåmansbolagen har lämnat rörande ägarbilden vid ett avgränsat tillfälle.

I promemorian görs den bedömningen att, om ett ägarregister skall införas för aktiebolag som inte för närvarande omfattas av det kontobaserade systemet, registret rimligen måste omfatta alla sådana bolag och således inte endast fåmansbolag. En annan ordning skulle enligt promemorian vara irrationell och dessutom lätt kunna kringgås.

Att med bibehållande av det nuvarande systemet för överlåtelser av dokumentbaserade aktier bygga upp ett ägarregister för fåmansbolag grundat på en anmälningsskyldighet för aktieförvärvare eller för bolagen skulle enligt promemorian inte vara välbetänkt och knappast ens praktiskt möjligt. Det skulle innebära ett synnerligen omfattande merarbete för registermyndigheten inte bara när det gäller själva registreringen utan också i fråga om kontroll och sanktioner vid fel eller försummelser. Och registret skulle i praktiken förmodligen snarast bli mera otillförlitligt än de nuvarande aktieböckerna - anmälan skulle ofta komma att försummas och de som av ett eller annat skäl inte vill skylta i registret skulle säkert avstå från att anmäla sig. Detta gäller även om man skulle införa straff eller någon annan sanktion mot underlåtenhet att göra anmälan. En registrering hos PRV av detta slag skulle enligt utredningens bedömning vara i det närmaste meningslös och medföra onödigt arbete såväl för bolagen själva och dess aktieägare som för registreringsmyndigheten.

Enligt promemorian bör därför ett eventuellt ägarregister konstrueras så att det blir en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv att anteckning härom sker i registret. Detta innebär i sin tur att ett ägarregister förutsätter att man övergår till en ordning enligt vilken inte längre aktiebrev utan en registrering blir bärare av aktierättigheterna.

Det nu redovisade synsättet i promemorian har inte ifrågasatts från något håll vid remissbehandlingen och utredningen vidhåller dessa synpunkter. Utredningens uppfattning är således att ett nytt system inte bör omfatta sådana aktiebolag som har avstämningsförbehåll, eftersom i dessa redan för närvarande en registrering av ägarförhållandena äger

rum, men att alla övriga aktiebolag bör inbegripas. Vidare är det en utgångspunkt för oss att de civilrättsliga reglerna om aktieöverlåtelse måste förändras.

Även beträffande handels- och kommanditbolag skulle man kunna tänka sig en ordning enligt vilken registreringen blev avgörande för den civilrättsliga giltigheten av en ägarövergång. Här möter dock svåra problem av både principiell och praktisk natur sammanhängande med handelsbolagets juridiska konstruktion. Utredningen har ansett det föra för långt att överväga ett system av här aktuellt slag även för dessa bolag. Diskussionen i det följande begränsas alltså till aktiebolag.

6.3 Bör en övergång ske till ett generellt registreringssystem?

Utredningen förordar att statsmakterna fattar ett principbeslut om en övergång till ett system med obligatorisk aktieägarregistrering.

Som förut nämnts ansåg sig utredningen i promemorian inte kunna ha någon säker uppfattning om en reform av angivet slag skulle vara förenad med sådana fördelar att den är värd sitt pris.

Vid remissbehandlingen har Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, Rikspolisstyrelsen, RSV, Generaltullstyrelsen, PRV och VPC tillstyrkt att ett ägarregister byggt på ett generellt kontosystem inrättas. Sveriges Industriförbund, Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlarföreningen har redovisat viss tvekan i frågan. Företagarnas Riksorganisation har avstyrkt förslaget. Övriga remissinstanser har tills vidare lämnat de överväganden som gjorts i promemorian utan erinran.

På grundval av remissyttrandena anser sig utredningen kunna konstatera att ett ägarregister skulle vara av ett inte obetydligt värde vid åtskilliga utredningar rörande ekonomisk brottslighet som rör aktiebolag. Detta sammanhänger främst med att ägarförhållandena vid olika tidpunkter som är relevanta för bedömningen kan fastställas exakt och således inte blir beroende av antaganden. Dessutom skulle en obligatorisk registrering säkerligen fylla en viss preventiv funktion. Det skulle åtminstone för en del fall bli mindre lockande för personer med brottsliga avsikter att agera genom aktiebolag och missbruka det associationsrättsliga regelsystemet. Vetskapen om att varje förfogande över en aktie registreras och kan beläggas i efterhand skulle medföra en återhållande funktion när det gäller en del efterhandskonstruktioner som

innefattar överlåtelser fram och tillbaka av aktier som ibland kan misstänkas vara fingerade. Systemet skulle bidra till en ordning och reda i dessa sammanhang som i dag ofta saknas.

Samtidigt står klart att det här blir fråga om en mycket omfattande insats vars genomförande i skilda avseenden ingalunda är okomplicerat. Det måste bedömas som tveksamt om intresset från de synpunkter som nyss angetts i sig kan motivera en så ingripande reform. Till skillnad från vad Industriförbundet synes hävda i sitt remissyttrande anser utredningen emellertid direktiven medge att även andra fördelar med en reform beaktas än sådana som har omedelbar anknytning till intresset att förebygga och bekämpa brottslighet.

Till en början gäller att kontrollmöjligheter av olika slag med avseende på aktiebolag skulle öka väsentligt. RSV har sålunda menat att registret skulle underlätta skattekontrollen och även ha betydelse för kronofogdemyndigheternas arbete. Myndigheter som har till uppgift att ge aktiebolag tillstånd och bidrag av olika slag skulle också lättare kunna ta reda på vilka personer som i verkligheten står bakom en viss ansökan. PRV:s möjligheter till kontroll av riktigheten i aktiebolagsregistret skulle öka. För forskning, statistik och liknande verksamhet skulle man ge underlag för bättre inblick i ägarförhållandena och förändringar i dessa över tid.

För näringslivet skulle en obligatorisk registrering också innebära vissa fördelar. Som PRV anförts skulle möjligheten till affärskontroll vidgas. I dessa sammanhang har ofta efterlysts ett sätt att utan alltför stor omgång få kännedom om vilka intressenter som står bakom ett visst aktiebolag. Bolagen skulle vidare slippa att föra aktieböcker och utfärda aktiebrev samt få lättare att identifiera sina ägare, när aktiebrevet inte går att återfinna. Nyemissioner och pantsättningar skulle praktiskt underlättas. Det skulle sannolikt på sikt finnas förutsättningar för att väsentligt förenkla deklaraionsbestyren.

Nackdelarna består i att reformen innebär en ingripande förändring av den nuvarande ordningen och ger upphov till arbete och bestyr framför allt i ett inledningsskede. Vissa låt vara ganska blygsamma kostnader uppkommer både för det allmänna och för bolagen. Övergångsproblematiken är svårlöst och synes innebära att det tar åtskillig tid innan ett ägarregister kan vara komplett. Det kommer kanske att dröja innan alla bolag och aktieägare blir förtrogna med ett nytt system, och som alla nya system innebär det naturligtvis risker för komplikationer av olika slag.

De små och medelstora företag som Industriförbundet har varit i kontakt med har preliminärt ställt sig positiva till reformtanken, eftersom den anses vara ägnad att gynna seriösa företag. En förutsättning är dock att de kostnader som kommer att belasta företagen blir låga. Däremot har Företagarnas Riksorganisation avstyrkt förslaget,

varvid organisationen framhållit att en strävan bör vara att i stället förenkla regelsystemet. Industriförbundet redovisar också att de större industriföretagen har en negativ inställning till förslaget. Skälet är att dessa företag har ett stort antal helägda dotterbolag, som enligt förbundet inte skulle få några fördelar utan endast nackdelar av ett ägarregister.

Med anledning av vad Företagarnas Riksorganisation har anfört vill utredningen framhålla att en obligatorisk ägarregistrering efter de linjer som här har skisserats visserligen kommer att kräva ett delvis komplicerat utvecklingsarbete och en förhållandevis ingripande nyreglering men att en nyordning sannolikt ganska snart kommer att uppfattas som en förenkling snarare än en komplikation. En jämförelse kan göras med motbokslösa bankkonton, som numera allmänt torde anses innebära fördelar från praktisk synpunkt.

Vad avser de publika företagens helägda dotterbolag instämmer utredningen i att fördelarna för dessa av en reform skulle bli begränsade. Samtidigt är det emellertid svårt att se att några beaktansvärda nackdelar skulle uppkomma för sådana bolag. Detta belyses bl.a. av att det inte i något enda fall lär ha förekommit att ett avstämningsförbehåll återtagits när ett tidigare publikt bolag blivit uppköpt och således övergått till att bli helägt dotterbolag. Att i samband med bolagsbildning och därmed sammanhängande åtgärder göra anmälan om det företag som avses äga aktierna i de dotterbolag som det här gäller måste betraktas som bagatellartat ökat bestyr som, om formulär framtas för ändamålet, inte kan dra vare sig arbete eller kostnader.

Trots att viss tvekan kan föreligga särskilt i betraktande av övergångssvårigheterna finner utredningen vid en samlad bedömning att fördelarna med att övergå till ett nytt system väger så tungt att övervägande skäl talar för att arbetet på detta bör drivas vidare. Det synes i själva verket svårt att tänka sig något annat än att ett registreringssystem förr eller senare under alla förhållanden kommer att betraktas som ofrånkomligt, och det finns därför starka skäl som talar för att ett arbete med denna inriktning snarast påbörjas. Utredningen förordar därför att ett principbeslut härom fattas av statsmakterna. I det följande återkommer utredningen till hur arbetet bör drivas vidare.

6.4 Vilket organ skall svara för registreringarna?

Utredningen förordar att PRV anförtros uppgiften att svara för registreringarna såvitt avser de aktiebolag som inte har avstämningsförbehåll.

6.4.1 Promemorian

I promemorian diskuteras olika lösningar när det gäller frågan vilket eller vilka organ som bör svara för registreringarna i ett nytt system. Både PRV och VPC har enligt vad utredningen inhämtat intresse av att utföra uppgiften. En utgångspunkt i promemorian är att, oavsett vilken lösning som väljs, kostnaderna för registreringen bör slås ut på bolagen och att således några kostnader för det allmänna inte skall uppkomma.

Ett skäl av principiell natur som talar för att PRV får registeransvaret sägs i promemorian vara att det blir fråga om en obligatorisk registrering. Andra registreringar av obligatorisk natur ankommer ju i dag på PRV. PRV har på regeringens uppdrag utvecklat ett s.k. företagsbevis i vilket allmänna uppgifter om aktiebolag lämnas. Både i detta och i andra sammanhang är det av värde från allmän synpunkt, om PRV kan lämna även uppgifter om aktieägare, åtminstone när det gäller fåmansbolag.

Det är också enligt promemorian en mera naturlig uppgift för PRV än för VPC att exempelvis lämna svar på telefonförfrågningar. För närvarande tar PRV emot ca 10.000 telefonsamtal per dag, av vilka ca 3.000 avser rena informationsfrågor. PRV:s organisation på informations- och kundservicesidan torde ha möjlighet att inom ramen för en mindre merkostnad förse allmänheten med effektiv information ur ett ägarregister.

Samtidigt står det enligt promemorian klart att den lösning som skulle kräva minst arbete och kostnader vid själva uppbyggnaden av ett register är att registreringarna utförs enligt det system som för närvarande gäller enligt aktiekontolagen och med tillämpning av det datasystem och de rutiner som för närvarande används för ändamålet. En sådan lösning har även andra fördelar. Att ett enhetligt system gäller för aktieregistrering är i sig ägnat att medföra en säkrare hantering. Om två skilda civilrättsliga system som båda bygger på att det är registreringarna som är bärare av aktierättigheterna skulle verka parallellt kan ett nytt system minska i överskådlighet. Vidare skulle det enligt promemorian med två parallella system kunna uppkomma vissa svårigheter vid övergång från

det ena systemet till det andra, t.ex. när ett privat bolag övergår till att bli publikt. Till detta kommer att det enligt promemorian är svårt att tänka sig en annan ordning än att alla aktiebolag som önskar det bör ha rätt att sluta emittentavtal med VPC och anta ett avstämningsförbehåll.

Övervägandena i promemorian mynnar ut i att ett nytt system bör utformas under nära samarbete mellan PRV och VPC. Utgångspunkten bör vara att de bolag som så önskar liksom nu bör kunna träffa emittentavtal med VPC om en registrering enligt de principer som gäller för avstämningsregister. Detta ger bolagen möjlighet att utnyttja en del tilläggstjänster såsom clearingsystem, genomförande av ny- och fondemissioner m.m. En hel del privata aktiebolag är för övrigt, som förut framgått, redan för närvarande avstämningsbolag. Det nya systemet bör för dessa fall utformas på det sättet att PRV från VPC automatiskt erhåller de uppgifter som man från PRV:s sida behöver ha tillgång till för att kunna lämna ägaruppgifter i företagsbevis och i liknande sammanhang. Frågan om ägaruppgifter beträffande samtliga privata bolag på detta sätt automatiskt skall finnas tillgängliga hos PRV eller om man i detta hänseende bör göra någon närmare avgränsning bör övervägas närmare under det fortsatta arbetet.

För de bolag som inte väljer att sluta emittentavtal med VPC bör PRV ombesörja registreringarna, men detta bör enligt promemorian ske i VPC:s system. PRV bör liksom Riksbanken och Riksgäldskontoret tilläggas ställningen av obligatoriskt kontoförande institut hos VPC med den i förhållande till övriga kontoförande institut utvidgade uppgiften att i de fall som här avses svara inte bara för aktiekonton utan också för själva inregistreringen av bolagen.

6.4.2 Remissyttrandena

Till de överväganden som gjorts i promemorian har flera remissinstanser anslutit sig, däribland *RSV* och *VPC*.

PRV har däremot med en utförlig motivering förordat att verket blir registreringsorgan. Därvid åberopar *PRV* till en början att verket i dag är registreringsorgan för alla ca 270.000 svenska aktiebolag och därtill för handels- och föreningsregistret, konkursregistret och näringsförbudsregistret. Verket har en unik överblick över alla som bedriver näringsverksamhet i Sverige och har vana att bygga upp register samt av mängdhantering av uppgifter, blanketter etc. Ett register över aktieägandet bör enligt verket föras av ett statligt organ. Vid ägarförändringar i mindre aktiebolag är det vanligt att även byte av styrelse och verkställande direktör äger rum, och sådana förändringar skall anmälas till *PRV*. Verket skulle kunna ha en fortlöpande kontroll över ett ägarregisters riktighet. *PRV* har redan alla aktiebolag registrerade och det skulle därför kräva minst arbete och kostnader att låta verket svara även för ett

ägarregister. PRV:s organisation skulle utan större problem kunna användas för att besvara frågor om ägandet i aktiebolag. Redan i dag får verket ofta sådana frågor. Verket har förutsättningar att på ett tidigt stadium uppmärksamma företeelser som inte hör hemma i sund näringsverksamhet. Dessutom skulle verket kunna kontrollera de ägarbegränsningar som gäller för personer som meddelats näringsförbud.

Även *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund* har bestämt förordat att PRV får uppgiften att vara registreringsorgan. *Svenska Bankföreningen* och *Svenska Fondhandlarföreningen* har gett uttryck för samma uppfattning.

6.4.3 Utredningens slutliga ställningstagande

En utgångspunkt för utredningen är liksom i promemorian att alla aktiebolag som önskar det bör ha rätt att anta avstämningsförbehåll och låta VPC ombesörja registreringarna även efter övergången till ett obligatoriskt registreringssystem. Man skulle naturligtvis kunna överväga att begränsa denna möjlighet till publika bolag, men detta skulle knappast vara sakligt motiverat, särskilt som vilket aktiebolag som helst kan förklara sig vara publikt under förutsättning att aktiekapitalet är minst 500.000 kr. Enligt uppgift har man på senare tid för övrigt också kunnat märka en tendens att publika bolag bildas som ett slags skrivbordsbolag.

Vad som nu har sagts innebär att VPC under alla omständigheter kommer att ombesörja registreringarna beträffande en del av bolagen. För närvarande är drygt 600 bolag avstämningsbolag, för vilka VPC svara för kontoföringen. Dessa bolag genererar en mycket omfattande registrering på grund av den utomordentligt stora spridningen av aktierna men utgör endast en liten del av alla registrerade bolag som uppgår till ca 270.000. Frågan är hur registreringarna skall ske beträffande det stora flertalet aktiebolag.

Utredningen konstaterar att mycket starka skäl har åberopats för att PRV - som redan för närvarande har alla aktiebolag registrerade - bör svara för ägarregistreringarna beträffande de bolag som inte har infört avstämningsförbehåll. Detta kan i och för sig ske i den form som förordats i promemorian, nämligen genom att PRV tilläggs en utvidgad ställning som kontoförande institut hos VPC. Även en sådan ordning skulle innebära ett tillvaratagande av PRV:s erfarenheter och verkets nuvarande registerhållning.

På en punkt har emellertid förutsättningarna ändrats efter promemorians tillkomst. Från Finansdepartementets sida har nämligen getts till känna att avsikten är att VPC:s nuvarande monopol skall avskaffas och att alltså konkurrensmöjligheter skall införas med avseende på

registerhållningen för avstämningsbolag. En sådan ordning föreslås i departementspromemorian PM med förslag till lag om kontoföring av finansiella instrument (Ds 1997:76). Andra institut kommer alltså, om detta förslag genomförs, att kunna konkurrera med VPC när det gäller registerhållningen för avstämningsbolagen. De fördelar som, från de synpunkter som Bulvanutredningen har att beakta, möjligen skulle kunna ligga i en enhetlig ordning för registrering av aktier och aktieägare i samtliga aktiebolag kan alltså under alla förhållanden komma att falla bort.

Till detta kommer att en mycket stor del av de svenska aktiebolagen har endast en eller två aktieägare och stabila ägarförhållanden. Dessa bolag har inte något påtagligt behov av de särskilda faciliteter som är förenade med VPC:s system.

Med hänsyn härtill och i betraktande av de bestämda önskemål som vid remissbehandlingen framförts om att PRV skall bli självständigt registreringsorgan för sådana bolag som saknar avstämningsförbehåll anser sig utredningen böra förorda denna lösning. Utredningen förordar således att PRV, utan någon koppling till VPC, skall registrera aktieägandet för de bolag som inte är avstämningsbolag. Det förutsätts därvid att PRV självt kommer att sörja för registreringarna utan biträde av kontoförande institut. Detta utesluter inte ett samarbete mellan PRV och VPC som exempelvis kan komma att innebära att PRV köper systemlösningar o.d. av VPC.

Den av PRV förordade lösningen, som utredningen således ansluter sig till, innebär i sin förlängning att de privata bolagen får möjlighet att välja mellan PRV och VPC - och dess eventuella framtida konkurrenter - som registerhållningsorgan för aktierna. För privata bolag med spritt ägande kan en registrering genom VPC:s försorg medföra fördelar. Det till Riksbanksclearingen kopplade likvidutväxlingssystemet ger möjlighet till en rationell värdepappershantering. Dessutom torde aktieägarna kunna få både publika och privata aktier registrerade på samma konton, vilket naturligtvis är en praktisk fördel. VPC kan erbjuda tilläggstjänster, exempelvis vid utdelning och nyemission.

Införs en obligatorisk registrering torde VPC komma att utveckla och marknadsföra enklare och billigare system än sitt nuvarande för sådana privata bolag som önskar låta VPC ombesörja registreringen. Antalet avstämningsbolag kan därmed beräknas öka mycket kraftigt. Ett visst konkurrensförhållande kommer således ofrånkomligen att uppstå mellan PRV och VPC, något som bör ses som en fördel, eftersom det är ägnat att hålla kostnaderna nere för bolagen. Såväl VPC som PRV har emellertid upplyst att kostnaderna för bolagen kan beräknas bli blygsamma. Det stora flertalet privata aktiebolag torde under alla förhållanden komma att registreras genom PRV:s försorg, om inte VPC:s avgifter skulle bli påtagligt lägre än PRV:s.

6.5 Vad skall ingå i PRV:s aktieägarregister?

PRV:s aktieägarregister bör enligt utredningens uppfattning omfatta samtliga aktier i de bolag som inte har avstämningsförbehåll liksom teckningsrätter vid ny- och fondemissioner i sådana bolag. Frågan, om registreringen även bör omfatta konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning, lämnas tills vidare öppen. I fråga om ägarregistrets närmare innehåll förordrar utredningen att motsvarande uppgifter skall registreras som de som enligt aktiekontolagens bestämmelser skall anges i avstämningsregister för avstämningsbolag.

Det register som PRV i enlighet med det anförda förutsätts föra skall naturligtvis omfatta alla aktier i de bolag som saknar avstämningsförbehåll. En praktiskt sett nödvändig konsekvens torde vara att även teckningsrätter vid ny- eller fondemissioner skall registreras (jfr 1 kap. 2 § aktiekontolagen).

Mera tveksamt kan vara om PRV:s register också bör omfatta konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Från informationssynpunkt skulle naturligtvis detta vara av värde och det kan hävdas att en sådan ordning skulle vara mest konsekvent. I synnerhet gäller detta beträffande skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning, eftersom optionsrätten mycket ofta skiljs från skuldebrevet och alltså kommer att motsvara en teckningsrätt. Å andra sidan kan det befaras vålla komplikationer om PRV skall registrera även skuldförbindelser, eftersom detta i sin tur måste innebära att sådana förbindelser inte blir giltiga i dokumentform. Det mesta synes därför tala för att man avstår från att låta konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning ingå i PRV:s ägarregister. Frågan bör emellertid tills vidare lämnas öppen.

Enligt PRV:s remissyttrande bör följande uppgifter registreras för aktierna, nämligen

- ägarens namn.
- ägarens postadress,
- ägarens personnummer eller annat identifieringsnummer,
- antalet aktier som innehavet avser,
- övriga uppgifter av betydelse såsom aktieslag, förbehåll och pantsättning.

Utredningen ansluter sig till detta förslag. De uppgifter som måste registreras bör över huvud taget vara desamma som de som för närvarande anges i 2 kap. 3 § aktiekontolagen, dvs. - förutom identifikationsuppgifter - dels sådana som vid pappersbaserad aktiehantering skall återges på aktiebrev, interimsbevis eller emissionsbevis, dels uppgifter om sådana rättsliga åtgärder som i det pappersbaserade systemet vanligen säkerställs genom att värdepapperet i fråga tas i förvar (t.ex. konkurs, utmätning och kvarstad).

Enligt PRV:s remissyttrande bör övervägas om även köpeskillingen för en aktie skall antecknas. Utredningen avstyrker för sin del denna tanke dels eftersom den skulle vålla betydande praktiska komplikationer vid allehanda former av blandade vederlag, dels eftersom den - under förutsättning att registret skall vara offentligt - skulle innebära ett integritetsintrång som inte är tillräckligt motiverat. Däremot instämmer utredningen i att rutiner bör utvecklas för att motverka att icke existerande personer anges som ägare.

En särskild fråga är hur det i det nya systemet skall styrkas att en aktieägare har tagit emot utdelning eller nya aktier vid fondemission eller utövat sin företrädesrätt att delta i emission. Till den frågan återkommer utredningen i det följande.

6.6 Rättsverkan av registreringarna m.m.

Utredningen förordar att de rättsverkningar som för närvarande är knutna till innehavet av ett aktiebrev i ett bolag som inte har avstämningsförbehåll i stället knyts till registreringen i PRV:s aktieägarregister enligt samma principer som för närvarande gäller för avstämningsbolag enligt 6 kap. aktiekontolagen.

En registrering i PRV:s register bör få rättsverkan enligt samma principer som dem som nu gäller enligt 6 kap. aktiekontolagen. Det innebär att en registrering av ett förvärv kommer att motsvara det överlämnande av aktiebrevet med en sammanhängande överlåtelsekedja som normalt krävs för att en mot tredje man giltig överlåtelse skall ha skett i ett dokumentbaserat system. Motsvarande bör gälla vid pantsättning.

Enligt PRV:s remissyttrande bör det införas sanktionsåtgärder för fall då ett aktieförvärv inte anmäls för registrering. Utredningen är tveksam till behovet av sådana sanktioner. Incitamentet att anmäla en överlåtelse

ligger ju i att någon äganderättsövergång inte äger rum, förrän registrering har skett. Dessförinnan har förvärvaren endast ett obligationsrättsligt anspråk på överlåtaren. Några sådana sanktioner förekommer inte heller inom ramen för det nuvarande papperslösa systemet.

PRV har som en särskild fördel framhållit att övergången till ett registreringssystem kommer att öka rättssäkerheten ur sakrättslig synvinkel. Detta är enligt utredningens mening delvis riktigt. För närvarande kan svårigheter uppstå i det fallet att aktier i ett fåmansbolag skall överlåtas och någon fullständig överlåtelsekedja inte tecknats på aktiebrev. Den presumtive förvärvaren kan då visserligen enligt 3 kap. 6 § första stycket aktiebolagslagen repliera på aktieboken, men denna kan ju tänkas vara ofullständig eller saknas. I ett kontobaserat system bortfaller denna olägenhet.

Från andra synpunkter kan det nog hävdas att det vid överlåtelser uppkommer vissa problem med sakrättslig anknytning som saknar motsvarighet i det nuvarande systemet. Den nuvarande dokumentbaserade ordningen säkerställer principen "leverans mot betalning" (delivery versus payment) i det att aktierna kan fysiskt överlämnas i samma ögonblick som säljaren får likviden. Denna möjlighet bortfaller i ett kontobaserat system om inte överlåtelserna hanteras av bank eller annan motsvarande inrättning, då ett i praktiken likvärdigt skydd torde kunna skapas. Eftersom PRV inte torde komma att tillämpa något likvidutväxlingssystem måste i denna del särskilt samråd ske med företrädare för bl.a. bankväsendet.

Ett nära sammanhängande problem gäller skyddet mot dubbelöverlåtelse. Köparen av pappersaktier har i princip ett sådant skydd när han fått aktierna i sin hand. Motsvarande skydd gäller inte utan vidare i ett system som bygger på registreringar, eftersom registreringen inte kommer att kunna ske i omedelbart sammanhang med överlåtelserna. Utredningen återkommer till denna fråga.

I detta sammanhang bör också nämnas en speciell komplikation som sammanhänger med att förvärvaren av aktierna i ett fåmansföretag ofta i omedelbar anslutning till aktiernas övertagande ombesörjer att bolagsstämma hålls och att ny styrelse utses. Om ett ägarregister i enlighet med vad som här förutsatts konstrueras så att äganderätten övergår först vid registreringen, synes ett sådant förfarande inte bli möjligt, eftersom förvärvaren inte får rösträtt på bolagsstämman förrän han blivit aktieägare. Innan så har skett behåller tidigare ägare rösträtten. Det nuvarande associationsrättsliga regelsystemet medger knappast att bolagsstämma hålls av blivande aktieägare med förbehåll för att den erhåller giltighet först sedan äganderätten övergått. Situationen kan emellertid hanteras genom att säljaren utställer fullmakt eller genom att,

när så anses möjligt, bolagsstämman uppskjuts till dess att besked erhålls om att aktieförvärvet har registrerats.

De problem som nu i all korthet har antytts bör ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet.

6.7 Insyn och sekretess

Utredningen förordar att uppgifterna i PRV:s aktieägarregister blir offentliga. Innehållet i en utskrift av aktieboken bör dock begränsas till att avse endast aktieposter som svarar mot minst en viss angiven andel av bolagets registrerade aktiekapital. Denna begränsningsregel bör ha generell räckvidd och alltså omfatta även bolag med avstämningsförbehåll. Det finns enligt utredningens uppfattning anledning att under det fortsatta beredningsarbetet överväga ett förtydligande av de regler som gäller för VPC:s uppgiftslämnande beträffande annat än ägarförhållanden.

Aktieböckerna skall enligt nuvarande ordning hållas tillgängliga för envar (3 kap. 13 § aktiebolagslagen). Om aktieboken förs med hjälp av ADB eller på annat liknande sätt gäller dock att den utskrift av boken som bolaget är skyldigt att tillhandahålla får vara upp till sex månader gammal.

Det torde få förutsättas att aktieboken i det nya systemet kommer att fortlöpande kunna tillhandahållas genom PRV:s försorg. Med denna utgångspunkt saknas skäl att det nya registret ej skulle vara offentligt med avseende på uppgifter om aktieägare. Från utredningens synpunkter skulle det vara en fördel om registret kunde vara helt och hållet offentligt. Utredningen har svårt att se annat än att detta måste vara möjligt. Den enda typen av uppgifter där viss tvekan kan råda gäller pantsättningar.

Enligt 3 kap. 13 § första stycket aktiebolagslagen gäller i fråga om avstämningsbolag som har mer än en aktieägare att en utskrift av aktieboken inte skall avse aktieägare som har mindre än femhundra aktier i bolaget. Skälet till detta är att varken samhället eller allmänheten anses ha något berättigat intresse av att få reda på namnen på de personer som har småposter och saknar möjlighet att påverka bolagets förvaltning (prop. 1970:99 s. 60). Denna föreskrift har varit livligt omdiskuterad, eftersom den gäller oavsett vilken andel av bolagsförmögenheten eller röstetalet som femhundra aktier representerar. Ett

aktiebolag med femhundra aktier som har mer än en ägare kan således helt möklägga sin aktiebok, om det gör sig till avstämningsbolag (jfr Kedner-Roos, Aktiebolagslagen, vid 3:13.04 samt Rodhe, Aktiebolagsrätt, 15 uppl s. 153). Detsamma gäller ett bolag med flera aktier, under förutsättning att ingen av ägarna har mer än femhundra aktier.

Med den här förutsatta ordningen bör föreskriften inte behållas i sin nuvarande utformning. En utväg skulle kunna vara att begränsa dess räckvidd till publika bolag, men då uppkommer en motsvarande möjlighet för ett aktiebolag att hemlighålla aktieboken genom att förklara sig vara publikt. Som förut har anmärkts förutsätter detta för närvarande i princip endast att aktiekapitalet är minst 500.000 kr.

I utredningens promemoria ifrågasätts om inte regeln om att småposter inte skall tas med i utskrifter av aktieböckerna helt enkelt skulle kunna avskaffas. Med den grundläggande utgångspunkten att aktieböckerna skall vara offentliga väger enligt utredningens mening inte det integritetsintresse som föranlett att föreskriften införts så särdeles tungt. I stora bolag blir emellertid aktieböckerna då mycket omfattande. En annan utväg kan därför enligt promemorian vara att behålla en begränsning men relatera den till aktiekapitalet i bolaget. Exempelvis skulle föreskriften kunna få det innehållet att en utskrift inte skall innehålla uppgift om en aktieägare vars aktieinnehav svarar mot - förslagsvis - mindre än en tiotusendel av aktiebolagets registrerade aktiekapital. Utredningen förordar sistnämnda lösning. Det förslag om redovisning och aktiekapital i euro som lagts fram i betänkandet SOU 1997:181 medför inte några komplikationer för ett genomförande av en sådan lösning.

Om PRV:s ägarregister således blir offentligt, finns det anledning att överväga ett förtydligande av de regler som gäller för VPC:s uppgiftslämnande när det gäller andra förhållanden än ägaruppgifter.

De brottsbekämpande myndigheterna kan emellertid tänkas ha behov av att få uppgifter inte bara om aktieägare utan även om ett avstämningsregisters innehåll i övrigt i den utsträckning det har anknytning till misstänkt brottslighet. Uttryckliga regler om VPC:s uppgiftslämnande för sådant ändamål finns för närvarande bara i fråga om insiderbrottslighet (se 5 kap. 5 § aktiekontolagen i dess efter den 1 januari 1996 gällande lydelse). Beträffande annan brottslighet torde, på samma sätt som anses gälla för bankväsendet, VPC utan hinder av sekretessregeln i 5 kap. 4 § aktiekontolagen kunna lämna ut uppgifter under förutsättning att en begäran framställs skriftligen av en tjänsteman i ansvarig ställning och motiveras (se SOU 1994:68 s. 58 med där intagen hänvisning till Nial, Banksekretessen, 5 uppl. s. 48). Det är emellertid självfallet en fördel om uppgiftsskyldigheten regleras uttryckligt, varvid

det kan finnas skäl att bygga vidare på den lösning som valts i 5 kap. 5 § i fråga om insiderbrott. Denna fråga liksom andra praktiska spørsmål kring insynen bör övervägas närmare under det fortsatta arbetet.

6.8 Rätt till ersättning

Utredningen förordar att motsvarande skadeståndsansvar som gäller för VPC och kontoförande institut enligt 7 kap. aktiekontolagen skall gälla för staten i ett system där PRV svarar för registreringarna.

Regler om rätt för den enskilde att erhålla ersättning av VPC finns i 7 kap. aktiekontolagen. Bestämmelsen i 1 §, som tidigare generellt tog sikte på fall då den ursprungliga ägaren berövats sin rätt till följd av godtrosförvärv, har numera begränsats till ett speciellt fall, nämligen när förfalskning har förekommit. Bakgrunden är att det ansetts tveksamt om rätte ägaren till en aktie gentemot godtroende förvärvare kan göra gällande att överlåtelsehandlingen förfalskats. Bestämmelsen i 7 kap. 2 § aktiekontolagen avser ett mera centralt fall nämligen då skada har uppstått till följd av en oriktig eller missvisande uppgift i ett avstämningsregister eller i annat fall genom fel i samband med uppläggningsregister eller förande av ett sådant register. För en sådan skada svarar VPC eller, om felaktigheten kan hänföras till ett kontoförande institut, institutet. Detta gäller oberoende av om vederbörande organ förfarit klandervärt. Skadeståndsansvar föreligger dock inte, om VPC respektive institutet visar att felaktigheten beror på en omständighet utanför dess kontroll vars följder centralen eller institutet inte skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit. Vad som nu har sagts gäller på motsvarande sätt, om felaktigheten beror på någon som har anlitats av centralen respektive institutet. Vissa justeringar av dessa regler föreslås i den förut nämnda departementspromemorian Ds 1997:76.

Ersättningsregler av samma innebörd bör självfallet gälla för staten i ett system där PRV svarar för registreringarna. Utredningen har övervägt frågan om staten bör åläggas ett utökad ansvar närmast med tanke på de delvis nya problem som har beskrivits i avsnitt 6.6 och som sammanhänger med att det inte på samma sätt som i ett pappersbaserat system går att åstadkomma likvid mot leverans och skydd mot dubbelöverlåtelse. Dessa problem är inte lika påtagliga vid tillämpningen av aktiekontolagen dels eftersom den huvudsakligen avser fungibla värdepapper, dels med hänsyn till att alla överlåtelser och pantsättningar enligt den lagen sker genom kontoförande institut, som på maskinell väg

verkställer förhandsregistrering i s.k. daglig journal. Frågan blir enligt utredningens mening beroende på utfallet av det samråd mellan PRV och bankväsendet angående likvidutväxlingsrutiner i ett nytt system som har förutsatts i det föregående.

6.9 Förvaltarregistrering

Utredningen gör bedömningen att någon motsvarighet till institutet förvaltarregistrering i den utformning detta för närvarande har i aktiekontolagen inte bör införas i det här förordade systemet för ägarregistrering.

Förvaltarregistrering i aktiekontolagens mening innebär en förvaltare - som regel en bank eller ett värdepappersinstitut - införs på aktiekonto i stället för ägaren. Ägaren är därvid registrerad hos förvaltaren.

Eftersom införandet av ett ägarregister framför allt syftar till att öka möjligheten till insyn bör enligt promemorian någon motsvarighet till förvaltarregistrering i den utformning detta institut har för närvarande inte införas. Insynen i fråga om fåmansbolag skulle nämligen i så fall kunna försämrats, eftersom aktieboken inte alltid skulle ge uppgift om ägarna även om den förts på korrekt sätt. Detta ställningstagande i promemorian har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen och utredningen vidhåller sin uppfattning.

Samtidigt är det angeläget att man inte onödigtvis hindrar en ordning som innebär att aktierna på samma sätt som nu är möjligt i det pappersbaserade systemet förvaltas av bank eller värdepappersinstitut. Inom ramen för VPC:s system har den ordningen tillämpats att värdepappersinstitutet låter öppna individuellt konto för placeraren och låter registrera ett förbud för denne att utan samtycke av institutet förfoga över aktierna samtidigt som VPC anmodas att göra aviseringarna till institutet (se SOU 1994:68 s. 53). En sådan eller någon liknande ordning bör kunna tillämpas i PRV:s system. Även denna fråga bör tas upp vid det samråd mellan PRV och bankerna som förutsatts i det föregående.

Med hänsyn till att bolagen i enlighet med vad som förut har sagts kommer att få rätt att välja mellan PRV och VPC, och eventuella konkurrerande institut, som kontohållare, anser utredningen det mest följdriktigt att möjligheten att låta förvaltarregistrera sina aktier enligt aktiekontolagen i fortsättningen reserveras för aktier i publika bolag.

6.10 Övergångsfrågor

Utredningen förordar att en övergångstid om två år får förflyta från antagandet av ny lagstiftning om ägarregistrering till dess att denna börjar tillämpas. Vid övergångtidens slut bör aktierna i samtliga bolag som då saknar avstämningsförbehåll omedelbart genom lagen bli registerbaserade. Utredningen anser vidare att det bör vara en förutsättning att ett aktiebrev i ett befintligt bolag företes för att innehavaren skall kunna registreras som ägare.

Det system som här skisserats kan utan några mera betydande svårigheter införas för sådana bolag som bildas efter ikraftträdandet av en ny lagstiftning. För att man fullt ut skall nå fördelarna med en nyordning bör dock enligt promemorian ett nytt system helst omfatta även befintliga bolag. Man får annars räkna med att en hel del befintliga bolag som saknar avstämningsförbehåll kommer att bestå under mycket lång tid och därmed bli oåtkomliga för den insyn som registreringen är avsedd att skapa. Att låta ett nytt system omfatta även de vid ikraftträdandet befintliga bolagen har enligt promemorian även andra fördelar, eftersom man eljest under överskådlig tid måste arbeta med två parallella system.

Samtliga remissinstanser som gått in på frågan har instämt i att en ny ordning bör gälla även för befintliga bolag och utredningen vidhåller denna uppfattning. Den övergångsproblematik som därmed uppkommer är emellertid utan tvekan den besvärligaste frågan vid en reform av aktuellt slag.

Övergångsfrågorna var föremål för betydande diskussion även vid tillkomsten av det nuvarande kontobaserade systemet (se bl.a. prop. 1988/89: 152 s. 169 ff.). Två skilda principlösningar diskuterades i det sammanhanget.

Enligt den ena lösningen skulle aktiebrev företes och makuleras för att innehavaren skulle bli registrerad på aktiekonto; intill dess att så skedde skulle aktiebrevet behålla sin tidigare rättsliga status. Företeende skulle vara nödvändigt om innehavaren ville förfoga över aktien genom t.ex. överlåtelse eller pantsättning. Den andra modellen -som slutligen valdes - innebar att aktiebrev vid den nya lagstiftningens ikraftträdande omedelbart och utan föregående makuleringsförfarande upphörde att vara bärare av aktierätt. Detta gällde dock bara aktiebolag som vid ikraftträdandet var avstämningsbolag enligt lagstiftningen om förenklad aktiehantering. I fråga om kupongaktiebolag som övergår till att bli avstämningsbolag efter den nya lagstiftningens ikraftträdande innebär övergångsreglerna att aktiebrevet måste företes, för att innehavaren skall

få registreras som aktieägare på ett aktiekonto. Aktieböckerna för kupongbolag har nämligen ansetts alltför otillförlitliga för att tillåta ett direkt överförande av uppgifter från aktieböckerna till aktiekonton (prop. 1988/89:152 s. 92). Bestämmelser om detta finns i 4 och 5 §§ lagen (1989:828) om införande av aktiekontolagen.

Med hänsyn till att utredningen numera förordar att PRV skall vara självständigt registreringsorgan för de bolag som saknar avstämningsförbehåll skiljer sig förutsättningarna något från dem som angetts i utredningens promemoria. Med denna utgångspunkt föreslår utredningen att en övergångstid på två år får förflyta från antagandet av en ny lagstiftning till dess att denna skall börja tillämpas. Under denna övergångstid bör anmälan hos PRV kunna göras beträffande de befintliga bolagen. Vid övergångsperiodens slut bör aktierna i alla bolag som då saknar avstämningsförbehåll omedelbart genom lagen bli registerbaserade.

I enlighet med vad som förordats i promemorian och som PRV synes ha tillstyrkt bör gälla att aktiebrev måste företes för att innehavaren skall föras över på aktiekonto. I den mån ett aktiebrev inte har företetts kan någon innehavare inte registreras. Aktiebrevet bör då behålla sin giltighet, men det bör inte med sakrättslig verkan kunna överlåtas eller pantsättas. För att innehavaren skall kunna förfoga över aktien måste en registrering äga rum.

Som påpekats i promemorian är denna ordning förenad med flera olägenheter från praktisk synpunkt. För det första finns naturligtvis en viss risk för rättsförluster, om t.ex. en överlåtelse sker genom att ett aktiebrev överlämnas efter det att ett nytt system har börjat tillämpas. En sådan överlåtelse skulle som nyss konstaterades sakna sakrättslig giltighet. Det bör dock anmärkas att sådana olägenheter befarades även vid aktiekontolagens tillkomst men att de i praktiken såvitt känt helt och hållet uteblivit. För det andra är det förenat med åtskilligt praktiskt bestyr att aktiebrev måste företes för att registrering på aktiekonto skall kunna äga rum. Det rör sig ju här om över 270.000 bolag och inte, som för närvarande, om enstaka bolag som från tid till annan övergår till att bli avstämningsbolag. För det tredje kommer inte ett ägarregister att bli komplett förrän kanske efter lång tid, eftersom det kan finnas kvar dokumentbaserade aktier som inte registrerats.

Från de angivna synpunkterna skulle det vara en fördel om bolagen vid övergång till det kontobaserade systemet endast behövde redovisa aktiebokens innehåll till grund för uppläggandet av ett ägarregister. Mot en sådan ordning talar dock avgörande rättssäkerhetsskäl, eftersom det är mycket svårt - i praktiken omöjligt - att få garantier för att alla de aktieböcker som det här är fråga om skulle vara rättvisande. Inte heller synes det vara möjligt att, som PRV är inne på i sitt remissyttrande,

ålägga de vid ikraftträdandetiden befintliga bolagen skyldighet att anmäla hos PRV vilka som äger aktier i bolagen. I många fall saknar bolagen fullständig kännedom om detta, och under alla omständigheter torde det innebära en betydande risk för rättsförluster, om bolagens anmälningar skulle bli avgörande för äganderättsfrågan. I de fall då aktiebrev har utfärdats i ett befintligt bolag bör registrering av aktieägaren aldrig få ske med mindre än att aktiebrevet företes.

Utredningen anser emellertid att man bör kunna tillämpa en ordning enligt vilken insändandet av aktiebrev till PRV i första hand sker genom bolagens försorg, så att inte varje enskild aktieägare skall behöva sända in aktiebrev. För att de aktieägare som lämnar in sina aktier till bolagen för sådan åtgärd skall bli bibehållna vid sin rätt bör det finnas formulär till kvittenser som skall kunna åberopas hos PRV i det fall att bolaget skulle göra en felaktig eller ofullständig anmälan.

Det torde stå klart att ett uppdämt behov av dödning av förkomna aktiebrev föreligger och att mortifikationsåtgärder i förhållandevis stor omfattning kan komma att begäras i anslutning till ett ikraftträdande. Här bör vidare pekas på den möjlighet till preklusion av aktierätten som för närvarande regleras i 3 kap. 11 § aktiebolagslagen och som innebär att bolaget efter fem år kan anmana en aktieägare att förete aktien vid påföljd av aktiens förlust. Sker inte detta får aktien säljas, varvid ägaren har rätt att utbetala köpeskillingen. En motsvarande regel på det nu aktuella området blir dock svår att tillämpa med hänsyn till att det här inte rör sig om marknadsnoterade aktier.

Självfallet gäller vidare att aktieboken måste ligga till grund för registreringen i de fall då några aktiebrev inte har utfärdats.

6.11 Författningsteknisk lösning

Utredningen förordar att det av PRV administrerade registrerings-systemet och rättsverkningarna av registrering i detta system regleras i aktiebolagslagen.

Det system som utredningen förordat innebär att aktier i dokumentform helt avskaffas. Huvuregeln skulle bli att ett aktieinnehav manifesteras genom registrering hos PRV. För bolag med avstämningsförbehåll kommer registreringen i stället att ske hos VPC eller -sedan VPC:s verksamhet öppnats för konkurrens - annat motsvarande organ.

Från dessa utgångspunkter förordar utredningen - med avvikelse från vad som uttalats i promemorian - att det av PRV administrerade registreringsystemet och rättsverkningarna därav regleras i aktiebolagslagen. Det medför ingripande förändringar i nämnda lag särskilt i fråga om 3 kap., som måste revideras i sin helhet. Vid regleringen bör enligt utredningens mening aktiekontolagens nuvarande regelsystem så långt möjligt tjäna som förebild.

Aktiekontolagen eller - vid ett genomförande av förslaget i departementspromemorian Ds 1997:76 - lagen om kontoföring av finansiella instrument bör emellertid finnas kvar och reglera registreringarna för de bolag som har antagit vad som i dag betecknas som avstämningsförbehåll. Som Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlarföreningen har anfört vid remissbehandlingen bör därvid en förenkling eftersträvas, så att grundläggande bestämmelser om registreringens rättsverkningar blir likformigt tillämpliga på alla bolag.

Termen avstämningsförbehåll innebär ett i bolagsordningen intaget förbehåll av innebörd att den som på fastställd avstämningsdag är införd i aktieboken (eller i särskild förteckning avseende vissa panthavare med flera) skall anses behörig att ta emot utdelning och nya aktier vid fondemission samt att utöva aktieägares företrädesrätt att delta i emission (3 kap. 8 § aktiebolagslagen). I det fortsatta arbetet bör särskilt utredas hur motsvarande behörighet skall regleras för de aktieägare som är registrerade hos PRV. Rätten att exempelvis erhålla utdelning kommer ju inte att kunna styrkas genom företeende av aktiebrev eller därtill hörande kupong. Om det även vad avser de bolag vilkas aktier skall registreras av PRV visar sig nödvändigt att införa regler om avstämningsdag, förlorar termen avstämningsförbehåll sin mening. Grunden för att ett bolag skall få registrera aktierna hos VPC - eller eventuell konkurrent - i stället för PRV bör då i stället vara en överenskommelse med kontohållaren.

6.12 Kostnader

Kostnaderna för att utveckla och driva det av utredningen förordade systemet med obligatorisk aktieägarregistrering bör täckas av avgifter som PRV har att ta ut av de berörda bolagen.

Reformen kommer att generera utvecklingskostnader för främst PRV samt kostnader för drift av systemen liksom för information m.m. PRV är en avgiftsfinansierad myndighet. Initialkostnaderna måste slås ut över tiden och tillsammans med kostnaderna för den kontinuerliga registre-

ringen täckas av fastställda avgifter. Några kostnader i denna del kommer alltså inte att belasta det allmänna.

En viktig fråga är emellertid vilka avgifter som skulle komma att tas ut av bolagen, särskilt som ju mindre och medelstora företag inte i onödan bör betungas med nya pålagor. Före tillkomsten av promemorian hade utredningen överläggningar i denna fråga med VPC, som räknade med att vid en masshantering kostnaderna för varje bolag skulle minska mycket kraftigt och att det inte var otänkbart att kostnaderna skulle kunna begränsas till ett par hundra kr i anslutningsavgift och att sedan enbart eventuella transaktionskostnader skulle tas ut. PRV har förklarat att verket inte kan göra någon närmare beräkning av kostnaderna innan ett utarbetat systemförslag föreligger men att även verket räknar med att avgifterna för bolagen kommer att stanna vid belopp som vid en jämförelse med övriga kostnader för bolagsbildning och därtill hörande åtgärder blir förhållandevis obetydliga.

6.13 Säkerhets- och sårbarhetsfrågor

Utredningen förordar att de säkerhets- och sårbarhetsfrågor som är förknippade med ett system för obligatorisk aktieägarregistrering med jämna mellanrum granskas av fristående konsultföretag som erhållit certifiering för ändamålet.

Ett nytt system med obligatorisk aktieägarregistrering måste tillgodose särskilt höga krav på säkerhet, eftersom registreringen kommer att bli avgörande för aktieägares och panthavares rätt. Det är angeläget att säkerhetsfrågorna bearbetas metodiskt vid systemutvecklingen. Det gäller här till en början att tillgodose fysisk säkerhet och funktions-säkerhet, något som bl.a. förutsätter att back up-kopior av system och register fortlöpande tas fram, samt data- och kvalitetssäkerhet, varvid bl.a. behörighetsfrågor och skyddet mot intrång måste analyseras. PRV står i detta avseende inte under någon särskild tillsyn - vid sidan av den som sker enligt datalagen - men enligt utredningens mening är det en fördel om säkerhets- och sårbarhetsfrågorna med jämna mellanrum granskas av fristående konsultföretag som erhållit certifiering för ändamålet.

Här bör vidare påpekas att den ökade offentligheten av detaljerade uppgifter om enskilda personers aktieinnehav kan tänkas bli utnyttjad i brottsligt syfte (jfr Ds 1997:76 s. 70). Risken för detta är dock större i fråga om sådana publika bolag som omfattas av VPC:s nuvarande system än när det gäller fåmansbolagen. Även sådana risker bör emellertid beaktas under det fortsatta arbetet.

6.14 Frågans vidare behandling

Utredningen förordar att principerna för en övergång till ett system med obligatorisk aktieägarregistrering först läggs fast av riksdagen och att PRV därefter får uppdraget att utarbeta ett systemförslag. Även VPC bör få i uppdrag att redovisa sina överväganden med anledning av ett sådant system.

Vid reformer av nu förevarande slag har i allmänhet den ordningen tillämpats att systemförslag har utarbetats på grundval av ett principbeslut och att först därefter erforderliga författningsändringar utformats.

Utredningen förordar att PRV får uppdrag att utarbeta ett systemförslag för en obligatorisk aktieägarregistrering varvid även kostnaden för bolagen bör belysas. Eftersom det kan förutsättas att ett obligatoriskt registreringssystem kommer att innebära ett väsentligt ökat antal avstämningsbolag, bör även VPC få i uppdrag att redovisa sina överväganden med anledning av ett sådant system. Från PRV:s sida har anförts att verkets arbete skulle underlättas om principerna för ett sådant system först läggs fast av riksdagen. Även utredningen anser att detta skulle vara en fördel. Vår förhoppning är att de överväganden som redovisats i detta betänkande skall kunna ligga till grund för ett sådant principbeslut.

De författningsändringar som behövs bör utarbetas först sedan det står klart hur systemet skall utformas i sina detaljer. Utredningen har för sin del inte ansett det meningsfullt att på frågans nuvarande stadium utarbeta några författningsförslag. Till bilden hör dessutom att aktiekontolagen med anledning av planerna på att avveckla VPC:s monopol när det gäller registerhållningen föreslås ersatt av en ny lag om kontoföring av finansiella instrument enligt den tidigare nämnda departementspromemorian Ds 1997:76.

7 Hinder mot att kringgå näringsförbud

7.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att överväga vilka regelförändringar eller andra åtgärder som bör genomföras för att hindra att ett meddelat näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat sätt. I utredningens direktiv framhålls att särskild uppmärksamhet därvid bör ägnas åt det i dessa sammanhang förekommande bruket av s.k. generalfullmakter och andra typer av fullmakter.

Det ankommer enligt direktiven på utredningen att söka skaffa sig en bild av problemens karaktär och omfattning samt att mot bakgrund därav överväga i vilken utsträckning det är befogat att förbjuda den som meddelats näringsförbud att företräda annan enligt avtalsrättsliga fullmaktsregler. Det framhålls i anslutning härtil att utredningens förslag till åtgärder skall utformas så, att en normal användning av fullmakt inom seriös näringsverksamhet inte onödigtvis försvåras.

Uppdraget att behandla frågor om generalfullmakter tar alltså i första hand sikte på användningen av sådana fullmakter i syfte att kringgå näringsförbud. I direktiven anges emellertid att det står utredningen fritt att även behandla den användning av generalfullmakter som förekommer i andra brottsliga sammanhang. I enlighet härmed har utredningen i avsnitt 3.3 behandlat vissa problem av mera allmän karaktär som är förknippade med bruket av generalfullmakter.

7.2 Gällande rätt

Den 1 juli 1980 infördes i konkurslagen regler som gjorde det möjligt att ålägga en person ett generellt förbud att idka näring. Enligt dessa regler kunde endast oegentligheter som hade samband med konkurs läggas till grund för ett beslut om näringsförbud. Den 1 juli 1986 trädde lagen (1986:436) om näringsförbud (näringsförbudslagen) i kraft. Tillämpningsområdet för näringsförbudsinstitutet vidgades därmed så att det blev möjligt att ingripa med näringsförbud även mot näringsidkare som inte hade försatts i konkurs. Sedan bestämmelserna om näringsförbud den 1 juli 1996 skärpts i vissa hänseenden (prop. 1995/96:98, bet

1995/96 LU22, rskr 1995/96: 212, SFS 1996:314) gäller numera i huvudsak följande ordning.

För att någon skall kunna åläggas näringsförbud förutsätts att han har grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och att ett förbud är påkallat från allmän synpunkt. Härutöver fordras att det grova åsidosättandet innefattar brottslighet som inte är ringa eller underlåtenhet att i avsevärd omfattning betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Om den aktuella verksamheten har försatts i konkurs, ställs dock inga krav på att det grova åsidosättandet skall innefatta oegentligheter av nu angivet slag. I en konkursituation kan alltså ett näringsförbud aktualiseras även om det inte förekommit någon brottslighet eller någon underlåtenhet att betala skatt, tull eller avgift. Vid bedömningen av frågan, om ett grovt åsidosättande av åliggandena förekommit, får i konkursfallet hänsyn tas endast till försummelse som förekommit i den verksamhet som försatts i konkurs.

Som nyss nämnts får näringsförbud meddelas endast om det är från allmän synpunkt påkallat. Enligt 3 § första stycket näringsförbudslagen skall vid prövningen av denna fråga särskilt beaktas om åsidosättandet varit systematiskt eller syftat till betydande vinning, om det medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada eller om den som prövningen avser tidigare dömts för brott i näringsverksamhet. Avsikten är att det skall göras en helhetsbedömning vid vilken hänsyn skall tas även till omständigheter som kan tala till vederbörandes förmån (prop. 1985/86:126 s. 60).

Reglerna om näringsförbud i samband med betalningsunderlåtelse och konkurs har en fakultativ utformning; i dessa fall *får* domstolen meddela näringsförbud, om de ovan angivna rekvisiten är uppfyllda. Tidigare gällde detsamma i fråga om samtliga grunder för näringsförbud. Den 1 juli 1996 slopades emellertid det fakultativa momentet i bestämmelsen om näringsförbud för den som grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Numera anges sålunda i lagtexten att näringsförbud i detta fall *skall* meddelas, om det är påkallat från allmän synpunkt. Samtidigt infördes i 3 § andra stycket näringsförbudslagen en presumptionsregel som tar sikte på fall av kvalificerad brottslighet. Har den beträffande vilken näringsförbud ifrågasätts i näringsverksamheten gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall enligt denna regel näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

Näringsförbud kan endast åläggas den som vid den aktuella tidpunkten tillhört en i näringsförbudslagen angiven krets av personer. Vid sidan av enskilda näringsidkare omfattar denna krets till en början personer som

innehaft vissa uppräknade befattningar hos en juridisk person som bedrivit näringsverksamhet, nämligen komplementär i ett kommanditbolag, bolagsman i ett annat handelsbolag, ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller ett försäkringsbolag, ledamot och suppleant i styrelsen i ett bankaktiebolag, en sparbank eller en ekonomisk förening samt företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige.

Till den personkrets som kan komma i fråga för näringsförbud hör också den som i annan egenskap än enskild näringsidkare eller formell företrädare för en juridisk person faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet liksom den som, utan att vara näringsidkare, utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

Personkretsen är utformad i avsikt att förbud skall kunna tillgripas oberoende av i vilken företagsform näringsverksamheten bedrivs. Tanken är också att ett förbud vid bulvanförhållanden skall kunna riktas mot såväl huvudmannen som bulvanen.

Näringsförbud skall meddelas för viss tid, lägst tre och högst tio år. Den nu angivna maximitiden gäller dock endast vid grova åsidosättanden som skett från och med den 1 juli 1996, då de ovan nämnda ändringarna i näringsförbudslagen trädde i kraft. Har åsidosättandet ägt rum dessförinnan, får förbudstiden bestämmas till högst fem år.

I 6 och 7 §§ näringsförbudslagen finns bestämmelser om näringsförbudets innebörd. Den som har meddelats näringsförbud får till en början inte bedriva näringsverksamhet. Förbudet är generellt i den meningen att det i princip avser all näringsverksamhet. Ett näringsförbud kan alltså inte begränsas till att avse enbart en viss bransch eller verksamhet. Däremot kan en viss verksamhet undantas från förbudet enligt reglerna om dispens i 19 - 22 §§ näringsförbudslagen. I detta sammanhang bör även nämnas att ett näringsförbud inte utgör något hinder mot sådan verksamhet som är skyddad av grundlag (6 § tredje stycket näringsförbudslagen). Även den som ålagts näringsförbud får sålunda som enskild näringsidkare ägna sig åt exempelvis försäljning av tidningar och böcker, publicistverksamhet, tryckeriverksamhet eller anordnande av teaterföreställningar.

Ett näringsförbud innebär vidare att den som förbudet avser inte får inneha vissa i 6 § angivna befattningar eller funktioner hos juridiska personer. Han får sålunda inte vara bolagsman i annat handelsbolag än kommanditbolag, komplementär i kommanditbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige. Inte heller får han vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en sådan juridisk person eller för ett aktiebolag, ett bankaktiebolag, en sparbank, ett försäkringsbolag, en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet. Det är också förbudet för

honom att vara firmatecknare eller annan ställföreträdare för nu angivna juridisk personer.

Den som har ålagts näringsförbud får vidare inte vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i ett aktiebolag eller ett försäkringsbolag. Han får inte heller vara företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige.

Eftersom ett dominerande ägarinflytande i ett bolag ger möjligheter till styrning av bolagets verksamhet, gäller vid ett beslut om näringsförbud även vissa begränsningar i fråga om möjligheterna att äga aktier. Den som beslutet avser får sålunda inte äga så många aktier att hans andel av röstetalet överstiger 50 procent för samtliga aktier i ett aktiebolag, ett bankaktiebolag eller ett försäkringsbolag. Näringsförbudet innebär också att han inte får vara stiftare av ett bolag av nyss angivet slag och inte heller av en sparbank.

I 6 § andra stycket näringsförbudslagen hänvisas till bestämmelser i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. såvitt gäller näringsförbud avseende verkställande direktör och vice verkställande direktör för en filial enligt den lagen samt föreståndare för en verksamhet enligt samma lag. Av dessa bestämmelser (8 och 9 §§ respektive 24 §) framgår att den som är underkastad näringsförbud inte får inneha sådan befattning.

Enligt 6 § första stycket 7 näringsförbudslagen är det vidare förbjudet för den som har meddelats näringsförbud att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringsskyldig även om den inte driver näring. Till den senare kategorin hör aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och sådana europeiska ekonomiska intressegrupperingar som har säte i Sverige. Förbudet mot att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet gäller oavsett företagsform, alltså oavsett om verksamheten drivs under enskild firma eller av ett aktiebolag eller annan juridisk person. Det avser även näringsverksamhet som drivs av stat eller kommun och det oberoende av om det sker i bolag eller i annan form.

Det bör framhållas, att det förhållandet att den som ålagts näringsförbud innehar en formell bestämmanderätt i en näringsverksamhet av annat slag än som avses i 6 § näringsförbudslagen, inte innebär någon överträdelse av ett meddelat näringsförbud, så länge han inte gör bruk av denna rätt och i något avseende faktiskt utövar ledningen av verksamheten.

I 7 § näringsförbudslagen har meddelats bestämmelser som syftar till att förhindra att ett näringsförbud kringgås genom vissa skenkonstruktioner som det annars kunde ha legat nära till hands för den förbudsålagde att begagna sig av i kringgåendesyfte. Denne får enligt 7 § första stycket inte vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller där en närstående har

en sådan ställning att han, om det förekommer oegentligheter i näringsverksamheten, själv skulle kunna komma ifråga för näringsförbud. Som närstående anses make, sambo, förälder, barn och syskon samt den som är besvägrad i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon. I paragrafens andra stycke föreskrivs vidare att den som är underkastad näringsförbud inte heller får vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han gjort sig skyldig till de åsidosättanden av sina åligganden som legat till grund för beslutet om näringsförbud.

Den som har meddelats näringsförbud måste alltså avveckla de verksamheter och lämna de befattningar som står i strid med förbudet. För att de åtgärder som han måste vidta i detta syfte inte i sig skall innebära en överträdelse av förbudet ger lagen domstolen möjlighet att fastställa en viss begränsad tid efter vilken förbudet skall gälla. Det är alltså domstolen som självmant i samband med att den förordnar om näringsförbud skall pröva om det skall fastställas en frist för avveckling eller ej. Om en sådan tidsfrist medges, har den som förbudet avser rätt att under denna tid fortsätta sin verksamhet och därvid i princip vidta vilka åtgärder som helst som annars skulle varit förbjudna för honom. Motsvarande gäller i fråga om innehav av befattningar eller aktieposter som i och för sig träffas av näringsförbudet. Domstolen kan emellertid begränsa den handlingsfrihet som annars föreligger under avvecklingsfristen. Domstolen får sålunda 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.

Frågor om näringsförbud prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Beträffande utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud gäller i tillämpliga delar vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Dock får tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte tillgripas (8 § första stycket näringsförbudslagen).

Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud, får domstolen på yrkande av åklagaren meddela ett tillfälligt förbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud har avgjorts slutligt. Bifalls en talan om näringsförbud, får domstolen i samband därmed självmant förordna om tillfälligt förbud.

Som antytts ovan innehåller näringsförbudslagen även bestämmelser som ger domstolen möjlighet att medge dispens från ett näringsförbud. Det finns också särskilda bestämmelser om upphävande av näringsförbud.

Dom eller beslut vari näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud meddelas skall registreras i näringsförbudsregistret, som förs av Patent-

och registreringsverket (PRV). PRV skall också kungöra förbudet i den tidning som verket ger ut.

Tillsynen över meddelade förbud utövas av de kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs. Dessa har för sin tillsyn rätt att få biträde av polismyndigheten. Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds, skall tillsynsmyndigheten anmäla förhållandet till åklagaren.

Överträdelse av näringsförbud är straffbart. Straffskalan är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (25 § näringsförbudslagen).

Ett näringsförbud som överträds skall enligt 26 § näringsförbudslagen förlängas med högst fem år, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. En talan om förlängning måste väckas innan förbudstiden har gått ut.

Avslutningsvis skall nämnas att Näringsförbudslagsutredningen i sitt betänkande Ett effektivare näringsförbud (SOU 1997:123) har föreslagit att näringsförbudslagen skall ersättas av en ny lag om näringsförbud och att möjligheten att meddela näringsförbud skall vidgas i flera hänseenden. Bl.a. förslås att det i vissa fall skall råda en presumtion för näringsförbud samt att grova åsidosättanden av bl.a. marknads- och konkurrensrättsliga regler, arbetsmiljö- och miljöregler eller civilrättsliga skyldigheter i sig skall kunna utgöra tillräcklig grund för ett näringsförbud.

7.3 Några uppgifter om kringgående av näringsförbud genom bulvan

7.3.1 Näringsförbudsutredningens utvärdering

Näringsförbudsutredningen redovisade i sitt betänkande Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) resultatet av en utvärdering av näringsförbudslagen och dess tillämpning som utredningen genomfört. Av denna redovisning framgår bl.a. följande.

Enligt uppgifter som utredning erhållit från Riksskatteverket hade det under tiden den 1 juli 1980 - den 30 juni 1994 meddelats 34 domar avseende överträdelse av näringsförbud. Näringsförbudsutredningen påpekar i anslutning härtill att uppgiften är något osäker, eftersom en skyldighet för domstolarna att underrätta Riksskatteverket om sådana domar förelåg endast om domen påverkade den dömdes förbudstid. Vid en genomgång av de nyss nämnda domarna fann utredningen att den som

var underkastad näringsförbud i ungefär två tredjedelar av dessa hade övertygats om att faktiskt ha utövat ledningen av näringsverksamhet som annan utåt framstått som ansvarig för. Av dessa bulvaner hade strax över hälften varit närstående till den förbudsålagde.

7.3.2 Utredningens enkät till åklagarmyndigheter och tillsynsmyndigheter

För att få ett underlag för våra överväganden har vi genomfört en enkätundersökning. Enkäten har tillställts samtliga åklagarmyndigheter och tillsynsmyndigheter i konkurs. Enkätformuläret framgår av *bilaga 4*.

Inledningsvis skall sägas att en viss osäkerhet vidlåder uppgifterna från åklagarmyndigheterna. Detta hänger samman med den omorganisering av åklagarväsendet som nyligen har genomförts. Diarierna vid de tidigare myndigheterna har i allmänhet överlämnats till landsarkiven. På grund härav och då dessa diaries fördes manuellt, har det ofta bedömts som förenat med en alltför stor arbetsinsats att göra systematiska genomgångar av diarierna. Svaren har därför i betydande utsträckning fått grundas på enskilda åklagares minnesbilder. När det gäller förhållandena vid den tidigare Regionåklagarmyndigheten i Linköping har svaren uttryckligen begränsats till att avse tiden från och med den 1 juli 1994.

Av de lämnade svaren framgår sammanfattningsvis följande. Åklagarmyndigheterna har under åren 1992 - 1995 haft att handlägga sammanlagt minst 16 anmälningar avseende misstänkta överträdelser av näringsförbud. Av dessa anmälningar har minst sex avsett att näringsförbudet kringgåts genom användning av bulvan. Tolv av anmälningarna ledde till att åklagaren förde talan om ansvar för överträdelse av näringsförbudet. Av dessa tolv fall avsåg fyra överträdelse genom användning av bulvan. I ett av fallen var den anlitade bulvanen närstående till huvudmannen i den mening som avses i 7 § näringsförbudslagen. I hälften av de fall där åklagaren väckte talan om ansvar bifölls ansvarsyrkandet. Tre av de fällande domarna avsåg bulvanfall. Fyra av de fall där åklagaren väckte talan om ansvar avsåg överträdelse genom användning av generalfullmakt. Under den aktuella perioden förekom inte något fall där åklagaren väckte talan om ansvar för överträdelse av näringsförbud på grund av blotta innehavet av en generalfullmakt. Inte heller förekom någon talan om ansvar för sådan överträdelse genom innehav eller begagnande av annan, mera begränsad fullmakt.

Tillsynsmyndigheterna i konkurs har under åren 1992 - 1995 anmält sammanlagt tolv fall av misstänkta överträdelser av näringsförbud till polis eller åklagare. I fyra av dessa fall avsåg misstanken att näringsför-

budet kringgåts genom användning av bulvan. I tre av fallen var de anlitade bulvanerna huvudmannen närstående i den mening som avses i 7 § näringsförbudslagen. Två av de anmälda fallen avsåg misstanke om överträdelse av näringsförbud genom begagnande av generell fullmakt och ett fall avsåg misstanke om överträdelse genom blotta innehavet av en sådan fullmakt.

7.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den som meddelats näringsförbud skall inte få inneha fullmakt att företräda en näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som det är förbjudet för den förbudsålagde att vara styrelseledamot i. Förbudet skall dock inte omfatta s.k. ställningsfullmakt.

7.4.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen har flera gånger tidigare nödgats konstatera att det knappast är möjligt att bilda sig en närmare uppfattning om i vilken utsträckning illojala bulvanskap förekommer på olika områden. Det nu aktuella området utgör inget undantag i detta hänseende. Våra kunskaper om förekomsten av bulvanarrangemang i samband med överträdelser av näringsförbud är alltså begränsade; en uppenbar brist är sålunda att de bygger uteslutande på överträdelser som kommit till myndigheternas kännedom. De uppgifter som vi trots allt har tillgång till motsäger emellertid inte det antagande som enligt utredningens uppfattning ligger närmast till hands i sammanhanget, nämligen att bulvankonstruktioner inte är ovanliga vid överträdelser av näringsförbud. För ett sådant antagande talar bl.a. det förhållandet att det, med hänsyn till den kontroll som sker av att meddelade näringsförbud iakttas, ofta måste framstå som nödvändigt för den som vill överträda ett förbud att anlita en bulvan, om det skall finnas utsikter att undgå upptäckt.

Enligt utredningens bedömning finns det alltså goda skäl att undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att försvåra att ett näringsförbud kringgås med användning av bulvan. Närmare bestämt gäller det här, liksom på andra områden där illojala bulvanskap utgör ett problem, främst att försöka komma till rätta med svårigheterna att utreda och bevisa förekomsten av bulvanskap.

De utrednings- och bevisproblem som i allmänhet föreligger när det gäller illojala bulvanskap kan angripas på flera olika sätt. Många gånger

kan det säkert vara lämpligt att intensifiera olika kontrollinsatser och att förbättra möjligheterna att undersöka vem som i realiteten utövar ledningen i ett företag. En annan möjlighet kan vara att införa särskilda bevisregler för dessa fall. Även andra typer av särregleringar, som tar sikte på situationer där det typiskt sett finns anledning att befara ett kringgående genom bulvan, är tänkbara. Ett exempel på en sådan reglering utgör det förbud som enligt 7 § näringsförbudslagen gäller för den som meddelats näringsförbud att vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i näringsverksamhet hos närstående eller i den näringsverksamhet där han åsidosatt sina åligganden.

Den utvärdering av näringsförbudslagens tillämpning som Näringsförbudsutredningen genomförde gav vid handen att tillsynsmyndigheterna i konkurs i allmänhet hade god kontroll över de förbud som de hade att övervaka (se utredningens betänkande *Ett renodlat näringsförbud* [SOU 1995:1] s. 108 ff.). De brister i tillsynen som förelåg var enligt Näringsförbudsutredningens bedömning i huvudsak att hänföra till svårigheterna att övergå till mer aktiva övervakningsåtgärder med bistånd av polisen. En orsak till dessa svårigheter var enligt utredningen att ansvarsförhållandena i sådana fall ofta hade framstått som oklara. För att undanröja dessa oklarheter föreslog utredningen att det i näringsförbudslagen uttryckligen skulle anges att tillsynsmyndigheterna för sin tillsyn har rätt att få biträde av polismyndigheten. Förslaget ledde till lagstiftning och en bestämmelse med detta innehåll finns sedan den 1 juli 1996 i 24 § andra stycket näringsförbudslagen (prop. 1995/96:98, bet 1995/96 LU22, rskr 1995/96: 212, SFS 1996:314).

Det är enligt utredningens bedömning knappast realistiskt att räkna med att man genom åtgärder för att ytterligare effektivisera tillsynsverksamheten skall kunna mera påtagligt begränsa de här diskuterade problemen. För att åstadkomma sådana effekter torde det fordras en så omfattande kontroll, att tanken på en sådan måste avvisas av såväl resurs- som integritetsskäl.

Alternativet att införa en särskild bevisregel för ifrågasatta överträdelse av näringsförbud med hjälp av bulvanarrangemang kan kanske i förstone tyckas ligga nära till hands. Visserligen är kanske huvudproblemet för myndigheterna snarast att få kännedom om sådana fall som bör föranleda närmare utredning, men här som i andra fall uppkommer givetvis också svårigheter att bevisa att bulvanskap föreligger. Emellertid måste man komma ihåg att det här är fråga om en straffrättslig reglering. De straffrättsliga sanktionernas speciella karaktär medför att rättssäkerhetsfrågorna får en särskild tyngd på det straffrättsliga och det straffprocessuella området. Det gäller här att minimera risken för att

oskyldiga döms till ansvar. Ett högt ställt beviskrav är ett viktigt medel i dessa strävanden. Det är en allmänt vedertagen princip att åklagaren i ett brottmål har bevisbördan för samtliga relevanta omständigheter och att den tilltalades skuld måste vara ställd utom rimligt tvivel för att en fällande dom skall kunna meddelas. I svensk rätt görs avsteg härifrån endast i ett fåtal speciella fall. Det är inte höjt över varje diskussion att sådana avsteg är förenliga med Europakonventionen.

En ordning med ett uttunnat beviskrav då överträdelse av näringsförbud med hjälp av bulvan ifrågasätts, skulle sannolikt kunna leda till att en större andel av dessa överträdelser än för närvarande kunde beivras. Det finns emellertid inte tillräckligt underlag för antagande att förhållandena är sådana att en avvikelse från en vedertagen rättssäkerhetsprincip bör göras. Någon särskild bevisregel för de här diskuterade fallen bör följaktligen inte införas.

Däremot finns det skäl att pröva om möjligheterna att kringgå näringsförbud kan begränsas genom att man särreglerar ytterligare någon situation där det annars typiskt sett finns en risk för ett sådant kringgående. I första hand gäller det här att överväga om det finns anledning att förbjuda den som meddelats näringsförbud att innha vissa typer av fullmakter.

7.4.2 Innehav av fullmakt

Näringsförbudsutredningen tog i sitt betänkande Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) upp problemet med kringgående av näringsförbud genom användning av s.k. generalfullmakt. Utredningen konstaterade att det framstod som oklart om blotta innehavet av en generell fullmakt innebar en överträdelse av ett näringsförbud och att denna oklarhet måste tolkas till den berördes förmån i ett mål om överträdelse av förbudet. Utredningen anförde vidare (betänkandet s. 159 f.):

Enligt förarbetena till lagen om näringsförbud innefattas firmatecknare i den förbjudna kretsen. Skälen härtill var att den rätten ger en omfattande behörighet, som många gånger torde kunna tas som tecken på att den det berör också har ett väsentligt inflytande på företagets verksamhet. Man ville vidare undvika att öppna för möjligheter att kringgå förbudet.

De skäl som sålunda anfördes till stöd för att låta firmateckningsrätt omfattas av förbud talar enligt vår mening med minst samma styrka för att behandla generalfullmakten på samma sätt. En sådan regelförändring framstår som än mer angelägen mot bakgrund av generalfullmaktens frekventa användning i samband med ekonomisk brottslighet.

Näringsförbudsutredningens överväganden utmynnade i ett förslag om att den som meddelats näringsförbud skulle vara förbjuden att ha generell fullmakt att företräda juridisk person.

I flera remissvar avseende Näringsförbudsutredningens förslag framhölls att det var angeläget att förhindra bulvanskap som anordnades i syfte att kringgå näringsförbud. Några remissinstanser påpekade emellertid att termen generell fullmakt inte var något vedertaget juridiskt begrepp och ifrågasatte därför om denna term kunde användas i lagtext. Som framgår av vad vi har anfört i avsnitt 3.3 har vi förståelse för den invändningen.

Regeringen behandlade Näringsförbudsutredningens förslag i propositionen 1995/96:98 Ändrade regler om näringsförbud. När det gäller förslaget om att den som meddelats näringsförbud skall vara förbjuden att ha generell fullmakt att företräda juridisk person anförde regeringen bl.a. följande (prop. s. 26 f.).

Termen "generell fullmakt" kan inte återfinnas med någon helt entydig definition i bolagsrättslig eller i annan associationsrättslig lagstiftning. Ett förbud mot att företräda juridisk person med hjälp av generell fullmakt kan vidare lätt kringgå genom att en eller fler fullmakter ställs ut som inte blir att beteckna som generella men som ändå ger ett vidsträckt utrymme för en person belagd med näringsförbud att verka genom bulvan. Termen kan således ge upphov till tolkningsproblem och löser inte problemet med bulvaner som agerar för den som har näringsförbud. Enligt regeringens mening är det därför inte lämpligt att använda begreppet "generell fullmakt".

Regeringen förklarade vidare att man avsåg att låta den då ännu ej tillsatta utredningen om bulvanskap m.m. se över frågan om generell fullmakt. Uppgiften att överväga åtgärder mot bruket av generalfullmakter vid kringgående av näringsförbud och i brottsliga sammanhang i övrigt kom alltså att ingå i vårt uppdrag.

I avsnitten 3.3.1 - 3.3.3 har utredningen mer allmänt diskuterat bruket av generalfullmakter i samband med ekonomisk brottslighet. Utredningen har därvid pekat på de svårigheter som föreligger när det gäller att definiera det slag av fullmakt som skulle träffas av åtgärder mot ett sådant bruk. Dessa avgränsningssvårigheter gör sig givetvis gällande även när det gäller åtgärder mot användning av fullmakt vid kringgående av näringsförbud. Det är enligt utredningens uppfattning knappast möjligt att skapa invändningsfria kriterier enligt vilka tillämpningsområdet för en förbudsregel kan avgränsas, om förbudet enbart skall träffa fullmakter som i en eller annan mening kan sägas ha generell karaktär.

I sammanhanget skall erinras om att utredningen i avsnitt 3.3.2 har föreslagit att 8 kap. 6 § aktiebolagslagen skall kompletteras med en regel i vilken det anges att styrelsen för ett aktiebolag inte får överlåta ansvaret för bolagets organisation eller förvaltningen av bolagets angelägenheter på annan. Avsikten är att klargöra att en fullmakt som redan enligt sin lydelse innefattar oinskränkt behörighet och befogenhet att handha ett aktiebolags angelägenheter är ogiltig och alltså inte kan åberopas.

Vad som anförts ovan angående avgränsningssvårigheterna leder till den slutsatsen, att om man vill hindra den som meddelats näringsförbud från att inneha fullmakt som möjliggör ett kringgående av näringsförbudet, så måste en ordning införas enligt vilken denne mera generellt förbjuds att inneha fullmakt för näringsidkare. Detta skulle kunna ske genom en komplettering av 6 § näringsförbudslagen med en regel som innebär att den som är underkastad näringsförbud inte får inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som det är förbjudet för honom att vara styrelseledamot i. Ett sådant förbud bör dock inte omfatta s.k. ställningsfullmakt, något som skulle innebära att den som underkastats näringsförbud inte kan vara exempelvis expedient i en butik. Avsikten är ju inte att utvidga kretsen av förbjudna befattningar till att avse andra än dem som i dag anges i 6 § näringsförbudslagen.

Frågan är om en ordning som den nu angivna skulle föra för långt. Det är givetvis angeläget att ett näringsförbud inte i onödan inskränker den berördes försörjningsmöjligheter. Å andra sidan framstår det som mycket angeläget att undanröja den möjlighet till kringgående av ett näringsförbud med hjälp av fullmakt som föreligger för närvarande. Visserligen är det redan i dag förbjudet för den som meddelats näringsförbud att i kraft av en fullmakt faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet. Från bevissynpunkt skulle det emellertid vara en klar fördel om redan innehavet av fullmakten utgjorde en överträdelse av förbudet. Det ter sig irrationellt, om den som är ålagd näringsförbud är förbjuden att vara firmatecknare men ingenting hindrar att han ges en fullmakt med motsvarande behörighet.

När man överväger konsekvenserna av en förbudsregel av den generella räckvidd som nu skisserats, bör man också beakta dispensregeln i 19 § näringsförbudslagen. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att dispensvägen undvika att ett förbud mot innehav av fullmakt leder till alltför långtgående inskränkningar i det enskilda fallet. Naturligtvis bör dispens lämnas för anställda med sekreterar- eller budfunktioner som förutsätter bank- eller postfullmakt.

Utredningen gör den bedömningen att övervägande skäl talar för att införa en förbudsregel av ovan angivet slag. Utredningen föreslår alltså att den som ålagts näringsförbud skall vara förbjuden att inneha fullmakt

att företräda en enskild näringsidkare eller en sådan juridisk person i vars styrelse han enligt 6 § första stycket 4 näringsförbudslagen är förhindrad att ingå. När det gäller fullmakt att företräda en enskild näringsidkare föreslås att förbudet begränsas till att avse fullmakt som ger den förbudsålagde behörighet att företräda näringsidkaren i dennes näringsverksamhet. Förslaget innebär vidare att förbudsregeln inte omfattar s.k. ställningsfullmakt.

I anslutning till vad som nu sagts om ställningsfullmakt skall framhållas att det i övrigt bör sakna betydelse på vilket sätt fullmakten givits. Förbudet bör alltså gälla såväl skriftliga som muntliga fullmakter.

Något skall i sammanhanget också sägas om vilken betydelse det förhållandet, att en överträdelse av ett näringsförbud har ägt rum, bör tillmätas för giltigheten av de rättshandlingar som företagits vid överträdelsen. Frågan om de civilrättsliga verkningarna av en rättshandling som har företagits i strid med ett legalt förbud är inte i alla delar okontroversiell. Av allmänna rättsgrundsatser följer visserligen att en sådan rättshandling kan fränkännas verkan. Någon automatisk ogiltighetsverkan är emellertid inte knuten till varje form av legalt förbud. Huruvida ogiltighet bör inträda eller ej får avgöras med beaktande av bl.a. de syften som ligger till grund för förbudet, konsekvenserna av en ogiltighetspåföljd och behovet av en sådan påföljd (jfr t.ex. NJA 1942 s. 614 och 1953 s. 99; se även prop. 1971:77 s. 62 och prop. 1981/82: 165 s. 234 ff.).

Under senare tid har Högsta domstolen i ett fall (NJA 1992 s. 717) haft att pröva om en betalningsutfästelse var ogiltig på den grunden att den stred mot låne- och säkerhetsförbuden i dåvarande 12 kap. 7 § tredje och femte styckena aktiebolagslagen. I domskälen uttalades att en rättshandling, varigenom säkerhet ställs i strid med förbudet, i princip borde vara giltig men att det finns fall då rättshandlingen företagits under sådana förhållanden, att den till vars förmån den skett inte har något befogat anspråk på att få åberopa den. Vad som närmast åsyftades var, enligt vad Högsta domstolen vidare anförde, fall då någon som har haft ett bestämmande inflytande över ett bolag medverkat i en överträdelse till sin egen förmån.

Frågan om giltigheten av rättshandlingar företagna vid en överträdelse av ett näringsförbud berördes helt kort i förarbetena till 1980 års regler om näringsförbud i konkurslagen (prop. 1979/80:83). Departementschefen anförde därvid följande (prop. s. 58).

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

Utredningen har inte ansett sig böra frånga den ståndpunkt som detta uttalande ger uttryck för. En annan ordning skulle många gånger leda till oskäligen resultat och dessutom leda till praktiska svårigheter, exempelvis vid post- eller bankfullmakter. I betraktande av de principer som ligger till grund för den nuvarande regleringen kan syftet med det här diskuterade förbudet enligt utredningens mening allmänt sett inte anses påkalla att ogiltighet inträder vid ett åsidosättande. Om någon överträder ett näringsförbud genom att inneha en fullmakt som omfattas av förbudet, bör därför rättshandlingar företagna med stöd av fullmakten i princip vara giltiga. Oavsett om en medkontrahent känner till eller bort känna till näringsförbudet eller ej, bör förbudet alltså, enligt utredningens uppfattning, regelmässigt inte tillåtas inverka på giltigheten av de rättshandlingar som företas med stöd av fullmakten. Utredningen vill emellertid inte utesluta möjligheten att situationen i något undantagsfall kan vara sådan, att det, av skäl motsvarande dem som Högsta domstolen anförde i 1992 års fall, kan komma i fråga att frånga den nu hävdade principen.

Inom utredningen har dock tanken väckts om man inte mera generellt borde överge den ståndpunkt i fråga om giltigheten av rättshandlingar i strid med näringsförbud som lagen för närvarande vilar på. Det skulle i och för sig vara ägnat att höja effektiviteten av regleringen om sådana rättshandlingar skulle betraktas som ogiltiga. Utredningen har dock stannat för att en sådan ordning skulle föra alltför långt.

7.4.3 Bör verkan av ett näringsförbud utsträckas ytterligare?

En fråga som inställer sig är om det är möjligt att ytterligare begränsa risken för kringgående av meddelade näringsförbud genom att ge dessa en än mer vidsträckt verkan. Vi har övervägt frågan men inte kunnat finna några fler risksituationer som lämpar sig för en särreglering av det slag som vi i föregående avsnitt har föreslagit beträffande innehav av fullmakter. Vi har alltså inte funnit skäl att föreslå någon ytterligare utvidgning i fråga om vad som skall vara förbjudet för den som meddelats näringsförbud.

8 Rådgivningslagen

8.1 Inledning

Lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen) trädde i kraft den 1 juli 1985. Genom denna lag infördes en ny straffrättslig sanktion, rådgivningsförbud, samt en ny straffbestämmelse, enligt vilken den som i utövningen av rådgivningsverksamhet i juridisk eller ekonomisk angelägenhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd handling kan dömas för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år.

I utredningsuppdraget ingår att göra en allsidig översyn av rådgivningslagen. Översynen skall enligt direktiven syfta till att göra lagen till ett effektivare instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Det ankommer på utredningen att vid denna översyn undersöka hur lagen har fungerat i praktiken och vilka problem som har framträtt vid tillämpningen.

När det gäller utredningsarbetets närmare inriktning i denna del sägs i direktiven bl.a. följande.

Utredaren bör bl.a. överväga om rådgivning som ingår som en del i ekonomisk brottslighet är tillräckligt sanktionerad genom nuvarande regler i rådgivningslagen och i strafflagstiftningen. Det handlar dock inte bara om en ev. skärpning av de straffrättsliga sanktionerna. Också en skärpning av reglerna om förbud mot rådgivningsverksamhet för den som dömts för brott skall övervägas. Därvid skall övervägas exempelvis att göra sådant förbud obligatoriskt, att förlänga förbudstiden och att kungöra ett meddelat förbud i likhet med de nyligen beslutade skärpningarna av reglerna om näringsförbud (prop. 1995/96:98, bet. 1995/96:LU22, rskr. 1995/96:212, SFS 1996:314).

I det sammanhanget skall utredaren också överväga åtgärder som solidariskt betalningsansvar för skada som vållats en målsägande, för undandragna skatter etc.

Slutligen framhålls i direktiven att en viktig fråga är hur insatserna mot rådgivning i ekobrottsammanhang skall kunna skärpas genom att rådgivningslagens efterlevnad kan övervakas effektivare.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Rådgivningslagens tillämpningsområde

Rådgivningslagens tillämpningsområde bestäms genom den definition av begreppet rådgivningsverksamhet som ges i lagens inledande paragraf. Rådgivningsverksamhet i rådgivningslagens mening föreligger enligt denna bestämmelse när det är fråga om en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Definitionen innebär att rådgivningslagen har ett brett tillämpningsområde. I princip omfattar den all rådgivning i juridiska och ekonomiska angelägenheter som tillhandahålls allmänheten mot ersättning och inte sker rent tillfälligt.

Kravet på att rådgivningsverksamheten skall vara inriktad på att gå andra till handa innebär att verksamheten skall rikta sig utåt, mot allmänheten. Rådgivningsverksamhet som bedrivs internt inom företag eller koncerner faller sålunda utanför lagens tillämpningsområde. Gränsdragningsproblem kan uppstå om en person är anställd av flera företag med uppgift att lämna dessa råd av det slag som avses i rådgivningslagen. I förarbetena till lagen (prop. 1984/85:90 s. 34) uttalades att verksamheten normalt synes böra betraktas som utåtriktad i vart fall om personen i fråga är anställd på fler än två håll.

Rådgivningslagen tar i första hand sikte på verksamheter där rådgivning i juridiska eller ekonomiska angelägenheter är det primära. Detta utesluter emellertid inte att lagens bestämmelser kan vara att tillämpa även på rådgivning som lämnas inom ramen för andra verksamheter, t.ex. de råd i juridiska och ekonomiska frågor som en mäklare lämnar i samband med köp och försäljning av fastigheter m.m.

I begreppet *yrkesmässigt* ligger att rådgivningen skall bedrivas som ett led i en näringsverksamhet. Rådgivningen skall för att omfattas av lagen ske mot betalning eller annan förmån och inte vara av obetydlig omfattning. Som exempel på rådgivningsverksamhet som faller in under lagens tillämpningsområde kan nämnas den rådgivning i juridiska och ekonomiska frågor som tillhandahålls av banker, försäkringsbolag och olika intresseorganisationer. Om ett styrelseuppdrag ingår som ett led i en mer omfattande rådgivningsverksamhet bör, enligt vad som uttalas i motiven (a. prop. s. 35), lagen vara tillämplig även på de råd som lämnas inom ramen för styrelseuppdraget. Enligt vad departementschefen vidare anförde bör däremot avgivande av sakkunnigutlåtanden i anslutning till annan juridisk eller ekonomisk yrkesverksamhet normalt sett inte omfattas av lagens bestämmelser. Lagen blir inte heller tillämplig när rådgivning sker av en slump i ett ärende som har ett helt annat syfte (a. prop. s. 35).

I rådgivningslagens definition av begreppet rådgivningsverksamhet används som redan framgått uttrycket *råd eller annat biträde*. Enligt vad som anges i motiven (a. prop. s. 16 och 34) innefattar detta uttryck inte bara råd i den meningen att rådgivaren rekommenderar ett visst handlingssätt, utan också konkreta åtgärder för att omsätta rådet i praktiken. Som typexempel på sådana åtgärder anges upprättande av avtal, biträde vid upprättande av självdeklaration samt biträde vid bolagsbildning, bokföring, valutatransaktioner och skatteplanering.

Lagrådet konstaterade vid sin granskning av lagförslaget att under begreppet *annat biträde* rent språkligt kunde falla en mängd andra åtgärder än de nyss nämnda. Enligt lagrådets mening förelåg emellertid knappast något egentligt behov av att begränsa lagens tillämpningsområde genom att använda ett mera precist uttryck, eftersom det avgörande för tillämpbarheten - utöver sambandet med rådgivning och frågan om yrkesmässighet - är att biträdesåtgärden främjat ett brott.

Högsta domstolen har i NJA 1995 s. 505 prövat huruvida vissa förfaranden objektivt sett var att hänföra till straffbar rådgivningsverksamhet som avses i 2 § rådgivningslagen. I målet yrkade åklagaren att en advokat, A, och dennes biträdande jurist, B, skulle fällas till ansvar för vårdslös rådgivning. Gärningspåståendena avsåg att A och B i sin rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjat vissa fall av grov oredlighet mot borgenärer.

Oredlighetsbrotten hade enligt åklagaren begåtts genom att ett aktiebolag förvärvat aktier i s.k. vinstbolag och i samband därmed berövat dessa bolag deras tillgångar, varpå vissa av de inköpta bolagen i sin tur på samma sätt hade förvärvat aktier i andra vinstbolag. Vid tidpunkten för Högsta domstolens prövning av målet förelåg lagakraftvunna domar enligt vilka huvudgärningsmännen fällts till ansvar för brott i här aktuella delar.

Det närmare förfarande som vid Högsta domstolen lades B till last var att han i de aktuella fallen skapat kontakt med säljaren, förhandlat med säljaren om avtalsvillkoren, utformat överlåtelseavtalet, undertecknat detta och lämnat instruktion om transfereringen av köpeskillingen och det köpta bolagets likvida medel. A lades till last att han, sedan han erhållit redovisning av B efter varje tidigare affärs genomförande, låtit denne fortsätta att förvärva vissa ytterligare vinstbolag.

Efter att i sin dom i målet ha redovisat relevanta förarbetsuttalanden rörande rådgivningslagens tillämpningsområde anförde Högsta domstolen följande.

I fall då en straffrättslig lag enligt ordalagen har ett vidsträcktare tillämpningsområde än som enligt motiven synes ha varit avsikten med den - något som i och för sig torde vara mindre vanligt - bör företräde ges åt det för den misstänkte förmånligaste alternativet. Det innebär i förevarande fall att med rådgivningsverksamhet bör förstås,

förutom konkreta råd, endast sådant biträde som i praktiken innefattar rådgivning; biträde av annat slag bör sålunda inte omfattas av detta begrepp.

Vad särskilt gäller de åtgärder som åklagaren lagt B till last, konstaterade Högsta domstolen att de motsvarade de typfall på konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken som enligt förarbetena omfattas av begreppet rådgivningsverksamhet.

Vid bedömning av om A:s förfarande utgjorde straffbar rådgivningsverksamhet borde, enligt vad Högsta domstolen vidare anförde, beaktas att han före de aktuella bolagsförvärven - utan att hans förfarande enligt hovrättens bedömning då varit grovt oaktsamt och därmed straffbart - träffat överenskommelse om advokatbyråns medverkan som ombud för det förvärvande bolaget vid dess uppköp av skalbolag, beslutat ett system för hur advokatbyrån skulle sköta uppdraget och såsom arbetsgivare avdelat B att inom det beslutade systemet sköta uppdraget. Högsta domstolen fann att A:s förfarande att låta B fortsätta att förvärva de i målet aktuella vinstbolagen mot den nu angivna bakgrunden måste anses i praktiken innefatta sådan rådgivningsverksamhet som objektivt sett är straffbar, under förutsättning att den har främjat straffbelagd gärning.

8.2.2 Straffbestämmelsen avseende vårdslös rådgivning

Den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning skall enligt 2 § rådgivningslagen dömas för vårdslös rådgivning. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. I paragrafen anges emellertid uttryckligen att straffet aldrig får sättas högre än som är föreskrivet för den gärning som främjats. Utan en sådan begränsning hade ju straffet för vårdslös rådgivning kunnat bli strängare än för uppsåtlig medverkan till huvudbrottet.

Straffstadgandet om vårdslös rådgivning är konstruerat på ett sådant sätt att det anknyter till de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken. Vad som i olika fall skall fordras för att ett främjande av en straffbelagd handling skall föreligga kan därför avgöras på i princip samma sätt som enligt dessa regler. Detta innebär bl.a. att rådgivningen skall ha lett till att den som fått rådet utfört vad som objektivt sett utgör en straffbelagd gärning, men att det inte fordras att huvudgärningsmannen själv kan fällas till ansvar. Rådgivaren kan alltså straffas även om huvudgärningsmannen inte uppnått straffbarhetsåldern eller inte förfarit med det uppsåt som krävs för att ansvar skall inträda (a. prop. s. 35).

I fråga om kravet på grov oaktsamhet angavs i propositionen bl.a. följande (a. prop. s. 35 f.).

För straff krävs vidare att oaktsamheten är grov, dvs. rådgivaren skall ha gjort sig skyldig till oaktsamhet i mer avsevärd mån. Följer en rådgivare en praxis som dittills har tillämpats av myndigheterna kan han i allmänhet inte anses ha förfarit grovt oaktsamt, om denna praxis honom ovetande ändrats. Inte heller är det grovt oaktsamt av honom att tolka författningar och anvisningar fel, om tolkningsfrågan är svår. Rådgivarens kännedom om klientensandel och allmänna hederlighet har också betydelse för vilka krav man i det särskilda fallet kan ställa på vad rådgivaren bör iaktta. Har rådgivaren haft ett långvarigt samarbete med klienten och inte haft anledning att ifrågasätta hans redlighet, måste ramarna för vad rådgivaren kan tillåta sig vara vida. Annorlunda förhåller det sig naturligtvis om rådgivaren känner till att den som söker hans biträde är benägen att begå brott. I sådana fall är det rimligt att kräva på rådgivaren visar betydligt större aktsamhet när det gäller möjligheten av att hans sakkunskap kan komma att utnyttjas för brottslig verksamhet.

Rena upplysningar om gällande rätt måste, enligt vad departementschefen vidare anförde, alltid anses tillåtna. Om rådgivaren samtidigt pekar på olika möjligheter att undgå myndigheternas kontroll, skulle förfarandet däremot i allmänhet vara att bedöma som grovt oaktsamt, om inte uppsåtlig medverkan föreligger (a. prop. s. 36).

Paragrafens första stycke innehåller även en bestämmelse om att det i ringa fall inte skall dömas till ansvar. Bestämmelsen tar sikte på gärningar som framstår som bagatellartade. Den innebär till en början att ansvar för vårdslös rådgivning inte kommer i fråga i fall där situationen är sådan, att uppsåtlig medverkan skulle ha varit fri från ansvar enligt 23 kap. 5 § brottsbalken. Ansvarsfrihet kan även i övrigt inträda om rådgivarens handlande trots att det är grovt oaktsamt framstår som ursäktligt med hänsyn till omständigheterna (a. prop. s. 36).

I paragrafens andra stycke stadgas att straffbestämmelsen i första stycket inte skall tillämpas, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Ansvar för vårdslös rådgivning skall alltså inte ådömas när rådgivaren redan enligt de allmänna medverkansreglerna kan dömas för medverkan till huvudmannens brott, dvs. när uppsåtlig medverkan är styrkt eller när vid det aktuella huvudbrottet även oaktsam medverkan kan bestraffas.

Från straffstadgandets tillämpningsområde har vidare undantagits fall där till följd av särskild föreskrift straff inte kan följa på medverkan till ett brott av det slag som har främjats (2 § andra stycket andra meningen).

8.2.3 Rådgivningsförbud

Som redan nämnts infördes genom rådgivningslagen även en ny straffrättslig sanktionsform, rådgivningsförbud. Förutsättningarna för åläggande av sådant förbud regleras i 3 § rådgivningslagen. I denna paragrafs första stycke anges sålunda att förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som i sådan verksamhet gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Kravet på att brottet inte är ringa innebär att förbud inte bör komma i fråga vid brott som vid en samlad bedömning framstår som mindre allvarliga, utifrån de syften som ligger till grund för den nu diskuterade regleringen (a. prop. s. 37).

För att rådgivningsförbud skall kunna meddelas fordras alltså att rådgivaren har gjort sig skyldig till brott. Han skall med andra ord ha fällts till ansvar för brottet i fråga. Något krav på att domen i ansvarsdelen skall ha vunnit laga kraft har däremot inte uppställts; ansvarsfrågan och förbudsfrågan kan alltså avgöras i samma rättegång. En förbudstalan kan emellertid även föras särskilt.

Av bestämmelsen i 3 § första stycket följer vidare att ett brottsligt förfarande för att kunna läggas till grund för ett beslut om rådgivningsförbud måste ha skett i rådgivningsverksamheten. Gärningar som saknar samband med vederbörandes agerande just som rådgivare kan alltså inte beaktas i detta sammanhang.

Rådgivningslagens regler om rådgivningsförbud har en fakultativ utformning. Även om de i lagen angivna förutsättningarna för att meddela förbud är uppfyllda, är det inte obligatoriskt att så sker. I motiven sägs (a. prop. s. 37) att det avgörande bör vara om det finns risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i verksamheten. Bedöms den risken som liten, bör något förbud alltså inte meddelas. Vid den riskbedömning som rätten sålunda förutsätts göra, kan, enligt vad som vidare anförs i motiven, även rådgivarens agerande i övrigt ha betydelse, t.ex. att han balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området i tidigare sammanhang.

Rådgivningsförbud får meddelas för en tid av högst fem år. I förarbetena uttalades att domstolen vid bestämmande av förbudstidens längd bör beakta sådana omständigheter som risken för upprepande och det aktuella brottets svårhetsgrad. Som en tumregel angavs att det, om brottet förskyller fängelse i mer än en eller annan månad, i allmänhet inte finns anledning att meddela förbud för kortare tid än fem år (a. prop. s. 38).

Den som har ålagts rådgivningsförbud får under den tid förbudet gäller inte utöva rådgivningsverksamhet vare sig i egen regi eller som anställd. Enligt 3 § andra stycket rådgivningslagen får han inte heller

medverka i rådgivningsverksamhet som utövas av annan. Förbudet har alltså getts en förhållandevis vidsträckt omfattning och är avsett att i princip träffa även sekreterarbiträde och andra kontorsgöromål med direkt anknytning till annans rådgivningsverksamhet (a. prop. s. 21).

Om det finns särskilda skäl till det, kan rätten undanta viss rådgivningsverksamhet eller medverkan i sådan verksamhet från ett rådgivningsförbud (3 § andra stycket andra meningen). Tanken är att man på detta sätt skall kunna undvika att ett förbud får alltför drastiska återverkningar på den enskildes försörjningsmöjligheter när möjlighet finns att undanta viss verksamhet där risken för nya brott måste anses ringa (a. prop. s. 38).

I beslut om rådgivningsförbud kan fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla. Möjligheten kan utnyttjas, om rådgivaren behöver någon tid för avveckling av uppdrag som han redan innehar när förbudet meddelas.

Frågor om rådgivningsförbud prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Såvida inte annat anges i rådgivningslagen gäller beträffande utredningen och förfarandet i tillämpliga delar rättegångsbalkens regler om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år (4 § första stycket). I fråga om användningen av tvångsmedel har ett undantag gjorts från dessa bestämmelser. I 4 § tredje stycket stadgas sålunda att bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken inte skall tillämpas vid förbudstalan.

En förbudstalan mot en advokat eller en auktoriserad eller godkänd revisor får enligt 4 § andra stycket väckas endast efter hörande av Sveriges advokatsamfund respektive Revisorsnämnden. Denna ordning syftar till att ge dessa tillsynsorgan tillfälle att pröva om disciplinåtgärder skall vidtas innan en förbudstalan väcks mot någon som står under deras tillsyn (a. prop. s. 27).

En talan om rådgivningsförbud skall väckas inom fem år från det att det brott som talan grundas på begicks (4 § fjärde stycket). När ett rådgivningsförbud har ålagts, får det tillämpas först sedan domen har vunnit laga kraft. Detta gäller även om ansvarstalan har förts samtidigt och domen har överklagats endast i den delen. Rätten har emellertid möjlighet att i samband med att en förbudstalan bifalls förordna att förbudet skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. Har rätten meddelat ett sådant förordnande, kan högre rätt vid fullföljd av talan mot beslutet om förbud förordna om inhibition (5 §).

Ett lagakraftvunnet beslut om rådgivningsförbud kan enligt 6 § helt eller delvis hävas på ansökan av den som förbudet avser, om ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det. I övrigt vinner ett avgörande i mål om rådgivningsförbud rättskraft mot parterna. Om

en talan om förbud ogillats, kan följaktligen en ny förbudstalan inte grundas på samma brott.

Riksskatteverket skall föra ett register över meddelade rådgivningsförbud (7 §). Bestämmelser om skyldighet för domstol att underrätta bl.a. Riksskatteverket om domar och beslut avseende rådgivningsförbud finns i förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall.

Den som överträder ett rådgivningsförbud skall enligt 8 § första stycket rådgivningslagen dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. I fråga om påföljdsvalet framhölls i förarbetena (a. prop. s. 42) att det, för att regleringen skall få önskat resultat, är nödvändigt att ingripa med skärpa vid överträdelser och att en frihetsberövande påföljd därför i allmänhet bör väljas. I fall där verksamheten är mycket begränsad eller där avvecklingen påbörjats men inte avslutats i tid bör påföljden emellertid, enligt vad departementschefen vidare anförde, kunna stanna vid böter.

Enligt 8 § andra stycket rådgivningslagen kan vid överträdelse av ett rådgivningsförbud även beslutas om förlängning av förbudstiden. Förlängning kan ske med högst fem år. Sker förlängning flera gånger, får den sammanlagda tiden för förlängning inte överstiga fem år. I motiven (a. prop. s. 42) sägs att förlängning regelmässigt bör ske, om överträdelsen inte är att anse som ringa.

En förlängning förutsätter inte att rådgivaren har gjort sig skyldig till annat brott i verksamheten än just överträdelsen av förbudet. Har han även gjort sig skyldig till annat brott, kan rekvisiten för åläggande av nytt förbud vara uppfyllda. Så länge möjligheten till förlängning står öppen bör emellertid, enligt vad som anges i förarbetena (a. prop. s. 42), den möjligheten användas i första hand. Åläggs i ett sådant fall ett nytt förbud, skall rätten enligt 9 § upphäva det tidigare beslutet.

8.3 Tillämpningen av rådgivningslagens bestämmelser

I avsnitt 7.3.2 har resultatet av en till åklagarmyndigheter och tillsynsmyndigheter riktad enkät avseende kringgående av näringsförbud redovisats. Det enkätformulär som tillställdes åklagarmyndigheterna (se bilaga 4) innehöll även några frågor rörande tillämpningen av rådgivningslagen (frågorna 11 - 13). Vad som anförts i avsnitt 7.3.2 i fråga om de förutsättningar under vilka åklagarmyndigheterna besvarat enkäten torde gälla även för de svar som lämnats på dessa frågor.

Frågorna avsåg åren 1992 - 1995. När det gäller förhållandena vid den tidigare Regionåklagarmyndigheten i Linköping har svaren uttryckligen begränsats till att avse tiden från och med den 1 juli 1994.

Såvitt framgår av enkätsvaren har under den period som enkäten avsåg ansvar för vårdslös rådgivning enligt 2 § rådgivningslagen aktualiserats i två fall. Det ena av dessa fall har redan berörts i avsnitt 8.2.1 (NJA 1995 s. 505). I det andra fallet åtalade åklagaren rådgivaren i fråga dels för medhjälp till grov oredlighet mot borgenärer alternativt vårdslös rådgivning, dels för medhjälp till osant intygande, grovt brott, alternativt vårdslös rådgivning. Den först nämnda åtalspunkten avsåg det biträde rådgivaren lämnat i samband med en överlåtelse av aktierna i ett svenskt aktiebolag till ett bolag på Jersey. Enligt gärningspåståendet försålde aktierna till ett uppenbart underpris samtidigt som säljaren, ett annat svenskt aktiebolag, var på obestånd eller genom försäljningen försattes på obestånd. Alternativt gjordes gällande att en påtaglig fara för obestånd framkallades genom affären. Den andra åtalspunkten gällde råd i samband med upprättandet av ett licensavtal som gav sken av att vara träffat, upprättat och underskrivet vid en tidigare tidpunkt än vad som varit fallet. Tingsrätten ogillade det mot rådgivaren väckta åtalet. När det gäller alternativyrkandena om ansvar för vårdslös rådgivning fann tingsrätten i båda fallen att rådgivaren inte kunde anses ha förfarit grovt oaktsamt (Helsingborgs tingsrätts, rotel 211, dom den 20 januari 1998 i mål B 300-93).

Från åklagarkammaren i Luleå har upplysts att man där under år 1996 i ett fall väckt talan mot en revisor om ansvar för grovt osant intygande och vårdslös rådgivning. Åtalet ogillades. När det gäller åtalet för vårdslös rådgivning anförde tingsrätten att det biträde åtalet avsåg - intygande av riktigheten av viss uppgift i ansökan om sysselsättningsbidrag - såvitt visats i målet inte hade föregåtts av någon rådgivning, varför rådgivningslagen inte var tillämplig (Gällivare tingsrätts dom den 18 juni 1997 i mål B 463-92).

Yrkande om rådgivningsförbud enligt 3 § rådgivningslagen tycks under den aktuella perioden ha framställts i endast ett fall. Tingsrätten lämnade detta yrkande utan bifall under hänvisning till utgången i ansvarsdelen. Rådgivaren i fråga hade åtalats för flera grova brott men fälldes till ansvar endast för bokföringsbrott av normalgraden. (Trollhättans tingsrätts dom den 8 juni 1996, DB 223).

Såvitt utredningen har sig bekant finns det än så länge endast två exempel på att en talan om rådgivningsförbud har bifallits, nämligen Malmö tingsrätts, rotel 31, dom den 2 oktober 1996 i mål B 12220-96 och Stockholms tingsrätts, rotel 1405, dom den 18 juni 1997 i mål B 6088-94.

I målet vid Malmö tingsrätt yrkade åklagaren att en person som bedrev juridisk rådgivningsverksamhet skulle dömas till ansvar för två

fall av urkundsförfalskning och ett fall av grov urkundsförfalskning. I anslutning till åtalet för grov urkundsförfalskning yrkades att rådgivaren i fråga skulle åläggas förbud att utöva rådgivningsverksamhet under en tid av fem år. Den grova urkundsförfalskningen bestod enligt åklagarens gärningspåstående i att rådgivaren falskeligen upprättat en fullmakt innefattande behörighet för honom att företräda ett fastighetsaktiebolag vid en fastighetsaffär i England och därefter falskeligen undertecknat fullmakten med namnen på två personer som enligt registreringsbevis ägde rätt att teckna fastighetsaktiebolagets firma. Åklagaren gjorde gällande att förfarandet inneburit fara i bevishänseende och att brottet var att bedöma som grovt eftersom förfalskningen varit ett led i en fastighetsaffär på motsvarande 75 000 000 kr och därmed varit av särskilt farlig art. Tingsrätten dömde rådgivaren i enlighet med åklagarens ansvarsyrkanden. Påföljden bestämdes till fängelse i ett år. Vidare förklarades villkorligt medgiven frihet till en tid av ett år förverkad. Som förutskickats biföll tingsrätten även yrkandet om rådgivningsförbud. Förbudstiden bestämdes till fem år. I sina domskäl avseende frågan om rådgivningsförbud konstaterade tingsrätten bl.a. att rådgivaren hade upprättat fullmakten i fråga under arbete som ombud för en klient och inom ramen för en verksamhet där han bedrivit yrkesmässig rådgivning i juridiska angelägenheter. Rådgivaren överklagade tingsrättens beslut om rådgivningsförbud men återkallade sedermera sitt överklagande. Tingsrättens avgörande vann följaktligen laga kraft.

I målet vid Stockholms tingsrätt åtalades en advokat för sex fall av medhjälp till grov oredlighet mot borgenärer. Åklagaren yrkade i två fall alternativt ansvar för vårdslös rådgivning. Samtliga åtalpunkter avsåg advokatens agerande som rådgivare vid olika skalbolagsaffärer. Enligt gärningspåståendena avhändes de förvärvade bolagen i samband med köpet medel i en omfattning som innebar att det uppstod påtaglig fara för att bolaget i fråga skulle komma på obestånd. Som redan framgått yrkade åklagaren också att advokaten skulle åläggas förbud att utöva rådgivningsverksamhet. Tingsrätten fällde advokaten till ansvar för ett fall av medhjälp till grov oredlighet mot borgenärer och ett fall av vårdslös rådgivning. Påföljden bestämdes till villkorlig dom jämte dagsböter. Advokaten meddelades också förbud att under en tid av fem år utöva rådgivningsverksamhet inför och vid företagsköp. I fråga om förbudets avgränsning anförde tingsrätten i sina domskäl att advokaten skulle drabbas omotiverat hårt, om förbudet skulle gälla generellt och att det därför förelåg särskilda skäl att begränsa förbudet på angivet sätt. I sammanhanget framhöll tingsrätten att advokaten hade bedrivit advokatverksamhet under många år och att han hade en egen byrå med två anställda jurister. Domen har överklagats men hovrätten har när detta skrivs ännu inte avgjort målet.

8.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Rådgivningslagens bestämmelser skall omfatta allt slags yrkesmässig rådgivning i juridiska och ekonomiska angelägenheter. Rådgivningsförbud skall kunna meddelas den som vid rådgivningsverksamhet gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. I en uttrycklig regel anges att domstolen vid bedömning av om rådgivningsförbud bör meddelas skall beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet. Har den som förbudstalan avser vid rådgivningsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall rådgivningsförbud anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om inte särskilda skäl talar mot det. Rådgivningsförbud skall kunna meddelas för en tid av högst tio år. Ansvar för registret över rådgivningsförbud förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket. Rådgivningsförbud skall kungöras av Patent- och registreringsverket. Vid överträdelse av ett rådgivningsförbud skall förbudstiden förlängas, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning.

8.4.1 Allmänna utgångspunkter

När rådgivningslagen infördes den 1 juli 1985 var tanken att den skulle försvåra oseriös rådgivning i juridiska och ekonomiska angelägenheter och på så sätt utgöra ett komplement till andra åtgärder i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Hittills har lagens bestämmelser emellertid tillämpats endast vid några enstaka tillfällen (se föregående avsnitt). Den sparsamma tillämpningen får förutsättas vara en väsentlig anledning till att det ansetts angeläget att nu göra en översyn av rådgivningslagen. I utredningens direktiv konstaterar man att lagen uppenbarligen inte lyckats förhindra att oseriös rådgivningsverksamhet i ekobrottsammanhang har brett ut sig. Varför har då rådgivningslagens bestämmelser inte kommit till flitigare användning?

I skilda sammanhang har olika tänkbara svar på denna fråga presenterats. Vissa av dessa tar direkt sikte på de enskilda bestämmelsernas konstruktion medan andra kan sägas mera allmänt avse möjligheterna att åstadkomma en effektiv reglering mot oseriös rådgivning.

När det gäller straffbestämmelsen i lagens 2 § första stycket kan till en början konstateras att den enligt samma paragrafs andra stycke inte är tillämplig, om främjandet utgör medverkan till brott enligt den allmänna medverkansregeln i 23 kap. 4 § brottsbalken. Detta innebär att en rådgivare som uppsåtligen främjar brott genom sin rådgivning inte skall bestraffas enligt rådgivningslagen. Bestraffning enligt denna lag sker inte heller i de fall där oaktsam medverkan kan bestraffas enligt den allmänna medverkansregeln, något som normalt sett förutsätter att huvudbrottet är ett oaktsamhetsbrott. Å andra sidan är en förutsättning för ansvar enligt rådgivningslagen att rådgivaren förfarit *grovt* oaktsamt. Det har påpekats att detta sammantaget innebär att rådgivningslagens straffstadgande får ett tämligen snävt tillämpningsområde, vilket skulle kunna utgöra en bidragande orsak till den sparsamma tillämpningen.

En annan i debatten framförd förklaring hänger samman med det nyss nämnda oaktsamhetsrekvisitet. Det har sålunda gjorts gällande att en orsak till att straffbestämmelsen sällan kommer till användning kan vara att det saknas tillräckligt underlag för att göra sådana oaktsamhetsbedömningar som detta rekvisit förutsätter. Hans-Gunnar Axberger har t.ex. i sin rapport Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar, En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet, BRÅ Forskning 1988:3, (s. 81 ff. och s. 88 ff.) hävdad att oaktsamhetsrekvisitet inte knyter an till något redan i samhället rådande normsystem och att de uttalanden som gjorts i förarbetena till lagen är för knapphändiga för att kunna tjäna som grund för oaktsamhetsbedömningarna. Enligt Axberger innebär detta att straffbestämmelsen brister i precision och följaktligen inte uppfyller kraven på rättssäkerhet, vilket kan antas göra åklagare och domare obenägna att tillämpa den.

Frågan, om orsakerna till att rådgivningslagen har tillämpats så sällan, togs även upp i utredningens enkät till åklagarmyndigheterna (fråga 13 i bilaga 4). I flera av svaren påpekas att kunskapen om rådgivningslagen på många håll kan vara bristfällig. Bevissvårigheter nämns också som en tänkbar förklaring. I något svar säger man sig ha svårt att se att man med rådgivningslagens straffbestämmelse kan komma åt andra fall än sådana där rådgivaren återkommande har medverkat vid samma typ av "upplägg".

I ett par av enkätsvaren framhålls vidare att det över huvud taget är ovanligt att rådgivare lagförs för brott som har anknytning till den bedrivna rådgivningsverksamheten. En iakttagelse är att sådan brottslighet mycket sällan anmäls till polisen. Som en eventuell orsak till att även tillsynsmyndigheter sällan anmäler exempelvis fastighetsmäklare eller auktoriserade eller godkända revisorer nämns i enkätsvaret det förhållandet, att det i dessa fall inte föreligger någon lagstadgad skyldighet

för myndigheten i fråga att anmäla misstanke om brott. I ett annat svar konstateras att en brottsutredning i första hand inriktas på huvudgärningsmannen och att utredningsresurserna ofta inte är tillräckliga för att utredningen skall kunna utvidgas till att avse även en eventuell rådgivare.

En i princip möjlig förklaring till att rådgivningslagen så sällan kommer till användning skulle slutligen kunna vara att oseriös rådgivning av det slag som denna lag tar sikte på inte förekommer i någon större utsträckning.

Det har påpekats att frågan om den oseriösa rådgivningens förekomst och omfång aldrig kom att utredas närmare under det lagstiftningsarbete som föregick införandet av rådgivningslagen (se Axberger a.a. s. 63 ff.). Det av riksdagen antagna lagförslaget (prop. 1984/85:90) utarbetades på grundval av ett förslag som lades fram av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet i delbetänkandet Kontroll av rådgivare (SOU 1983:41). Kommissionen konstaterade i sitt betänkande (s. 45 f.) att en kartläggning av den oseriösa rådgivningen skulle vara svår att genomföra. Något samlat material fanns inte och en enkät till de myndigheter som bedömdes ha erfarenheter på området kunde förmodas ge ett magert resultat. Bakgrunden härtill var enligt kommissionen att rådgivarna och klienterna i dessa fall hade ett gemensamt intresse av att det inte utåt framgick att någon rådgivning förekommit, vilket i kombination med bristande resurser hos kontrollmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter ledde till att det oftast inte ansågs meningsfullt att ens försöka utreda rådgivarens roll i sammanhanget. Alternativet att låta samla in visst grundmaterial för att göra en fördjupad studie av rådgivarnas betydelse för den ekonomiska brottsligheten avvisade kommissionen under hänvisning till att ett sådant arbete skulle vara alltför tidsödande med tanke på den korta tid under vilken kommissionen arbetade. För att belysa förekomsten av oseriös rådgivning presenterade kommissionen i stället ett antal verklighetsbaserade exempel på sådan rådgivningsverksamhet.

Under remissbehandlingen av kommissionens förslag ifrågasatte ett flertal remissinstanser om behovet av lagstiftningsåtgärder kunde anses klarlagt. I propositionen (prop. 1984/85:90 s.11) konstaterade departementschefen att det naturligtvis i och för sig var möjligt att fortsätta kartläggningsarbetet för att söka få fram en bättre bild av den oseriösa rådgivningsverksamheten, men att ett sådant arbete skulle vara tidsödande och förenat med avsevärda svårigheter och kostnader. Enligt departementschefen var det dessutom sannolikt att ett sådant arbete inte skulle kunna ge en tillnärmelsevis fullständig bild av den oseriösa rådgivningsverksamheten. Departementschefen ansåg emellertid att man redan hade underlag för att konstatera att den ekonomiska brottsligheten i allt fall till en inte obetydlig del var beroende av oseriösa rådgivare.

Mot bakgrund härav och då gällande lagstiftning lade få hinder i vägen för dessa rådgivares verksamhet var enligt departementschefens mening reformbehovet klarlagt och några ytterligare undersökningar behövdes inte. Frågan om lagstiftningsbehovet togs även upp i ett par motioner under utskottsbehandlingen. Näringsutskottets majoritet instämde emellertid i vad som anförts i propositionen.

Den oseriösa rådgivningen har, såvitt utredningen har sig bekant, inte heller efter införandet av rådgivningslagen varit föremål för någon systematisk empirisk kartläggning.

Utredningen återkommer i det följande till de iakttagelser och synpunkter som hänger samman med de enskilda bestämmelsernas konstruktion. När det gäller frågan, om den sparsamma tillämpningen av rådgivningslagen är ett uttryck för att det inte finns behov av denna typ av reglering mot oseriös rådgivning, vill utredningen anföra följande.

Allmänt sett är det naturligtvis önskvärt att lagstiftningsåtgärder kan stödjas på empiriskt grundade kunskaper. Av vad som anförts ovan torde framgå att det kan diskuteras om man under beredningen av rådgivningslagen i tillräcklig grad vinnlade sig om att klarlägga hur den verklighet som skulle regleras såg ut. Det ankommer emellertid inte på oss att ifrågasätta rådgivningslagen som sådan eller att överväga några inskränkningar i möjligheterna att döma till ansvar för vårdslös rådgivning eller ålägga rådgivningsförbud. Som framgått är avsikten att utredningens översyn skall leda till att rådgivningslagen blir ett effektivare instrument mot den ekonomiska brottsligheten. I uppdraget ligger alltså bl.a. att överväga vilka förändringar som kan vidtas för att så långt möjligt garantera att rådgivningslagens bestämmelser verkligen kommer till användning i de fall där dessa är tillämpliga.

I avsaknad av empiriska kartläggningar är det visserligen inte möjligt att bilda sig en mera precis uppfattning om den oseriösa rådgivningsverksamhetens omfattning och dess betydelse för den ekonomiska brottsligheten. Det är emellertid här att märka att lagen inte är generellt tillämplig på vad som kan betecknas som oseriös rådgivningsverksamhet. Av det förut anförda framgår att viktiga begränsningar gäller på ett antal punkter. En av dessa består i att det skall vara fråga om rådgivningsverksamhet som riktat sig mot allmänheten. Dessutom fyller lagens förbudsbestämmelser inte någon egentlig funktion vid sidan av lagstiftningen om näringsförbud annat än när det är fråga om sådan rådgivningsverksamhet som någon bedriver i annan form än som näringsverksamhet, t.ex. på grund av anställning i vilken rådgivningsverksamhet ingår. I själva verket har rådgivningslagens förbudsbestämmelser härigenom ett granska begränsat tillämpningsområde.

När det gäller lagens straffbestämmelse för vårdslös rådgivning är ytterligare att märka att denna som förut framgått inte är generellt tillämplig så snart någon i utövningen av rådgivningsverksamhet främjat en straffbelagd gärning. Den tar sikte endast på fall då främjandet inte skett uppsåtligt utan endast av grov oaktsamhet och alltså inte kan läggas till grund för medverkans- eller gärningsmannans ansvar. En bidragande orsak till att straffbestämmelsen tillämpas så sällan kan vara att i de fall då det över huvud taget går att klarlägga att någon i rådgivningsverksamhet främjat ett brott, förhållandena är sådana att den berörde kan fällas till ansvar som gärningsman eller medverkande.

Samtidigt står det klart att straffansvar enligt lagen i vissa fall kan synas ganska långtgående. Under senare år har det förekommit ett inte obetydligt antal fall då personer med kunskaper och erfarenheter i juridiska och ekonomiska angelägenheter för att fullfölja brottsliga avsikter har lyckats vilseleda ett stort antal organ - kontraktsparter, myndigheter, banker och andra kreditinrättningar men även advokater. Samtliga dessa organ kan kanske sägas ha visat prov på oaktsamhet i någon mening, men det är - tillspetsat uttryckt - endast advokaten (och eventuell ekonomisk rådgivare) som riskerar straff för sitt biträde. Sannolikt har de brottsbekämpande myndigheterna ibland ansett det föra för långt att ge lagen en så extensiv tillämpning som ordalagen i och för sig skulle medge. Det problem som Hans-Gunnar Axberger pekat på i det under 8.4.1 nämnda arbetet - att oaktsamhetsrekvisitet i straffbestämmelsen inte knyter an till något redan etablerat normsystem - finns också med i bilden.

Som framgått ovan har man i flera enkätsvar angett att bristfälliga kunskaper om rådgivningslagen kan vara en omständighet som bidragit till att lagen tillämpats så sällan. Med anledning härav bör understrykas att det är angeläget att rådgivningslagen uppmärksammas vid den vidareutbildning i ekobrottsfrågor som äger rum inom berörda myndighetsområden. När det gäller åklagarväsendet, som är av särskild betydelse i detta sammanhang, ankommer det i första hand på Riksåklagaren att se till att åklagarna har erforderliga kunskaper om den reglering som gäller på området och att de gör bruk av den i tillämpliga fall.

Det finns skäl att här kort beröra ytterligare ett problem av mera allmän karaktär som en del åklagarmyndigheter tagit upp i sina svar på utredningens enkät, nämligen de svårigheter som möter när det gäller att bevisa att det förekommit sådan oseriös rådgivningsverksamhet som förutsätts för ansvar enligt rådgivningslagens straffbestämmelse eller att rådgivaren gjort sig skyldig till annan brottslighet med anknytning till rådgivningsverksamheten. Det finns anledning att anta att dessa svårigheter är en inte oväsentlig del av förklaringen till att rådgivningslagens regler har fått en så begränsad praktisk betydelse. Som påpekats

i olika sammanhang torde rådgivning av sådan karaktär som här är ifråga ofta äga rum i det fördolda. I vart fall ligger det typiskt sett varken i rådgivarens eller klientens intresse att sprida ljus över vad som förekommit när förhållandena väl blivit föremål för de brottsbekämpande myndigheternas uppmärksamhet.

Polis och åklagare ställs alltså inför särskilda svårigheter i de här diskuterade fallen. Det ligger naturligtvis i farans riktning att dessa svårigheter uppfattas som så omfattande att man, i syfte att hushålla med knappa utredningsresurser, många gånger avstår från att ens försöka klarlägga rådgivarens roll och enbart inriktar sina ansträngningar på huvudgärningsmannen. Det är alltså angeläget att tillräckliga resurser kan avdelas för brottsutredningar där omständigheterna är sådana att det finns skäl att anta att rådgivare i juridiska eller ekonomiska angelägenheter främjat brottsligheten. De nyss nämnda bevissvårigheterna kan emellertid knappast undanröjas genom ökade utredningsresurser.

Att sätta kravet på bevisning lägre i de här avsedda fallen är enligt utredningens uppfattning inte någon framkomlig väg. Vad gäller straffbestämmelsen synes det inte heller kunna komma i fråga att ändra det subjektiva rekvisitet exempelvis på sådant sätt att kravet på grov oaktsamhet ändras till ett krav på enkel oaktsamhet. Här, liksom i andra sammanhang där det är fråga om straffrättsliga ingripanden, talar rättssäkerhetsskäl starkt mot sådana lösningar (jämför avsnitt 7.4.1). Till de argument som vanligtvis brukar anföras för att man skall arbeta med ett högt ställt beviskrav på det straffprocessuella området, kan här läggas risken för att en ordning med ett lägre beviskrav än det gängse skulle inverka negativt på allmänhetens möjligheter att få tillgång till råd och upplysningar i juridiska och ekonomiska angelägenheter. Eftersom en klients agerande efter rådgivningstillfället kan få upplysningar som då tedde sig tämligen "harmlösa" att i ett senare skede framstå som brottsfrämjande, skulle nämligen ett uttunnat beviskrav kunna leda till att många rådgivare - för att "vara på den säkra sidan" - fann sig föranlåtna att iakttä stor försiktighet i sina kontakter med nya och för dem tidigare okända klienter.

Det anförda leder till slutsatsen att man även framgent måste räkna med att det många gånger kommer att visa sig omöjligt att skapa ett tillräckligt underlag för att kunna ingripa med stöd av rådgivningslagen trots att omständigheterna är sådana att det står klart att gärningsmannen har haft tillgång till kvalificerad rådgivning. Därmed är inte sagt att det inte skulle finnas skäl att vidta åtgärder för att göra rådgivningslagen till

ett effektivare instrument. Man bör emellertid inte ha alltför högt ställda förväntningar på vad som kan åstadkommas genom denna typ av reglering.

8.4.2 Begreppet rådgivning

Rådgivningsverksamhet definieras i 1 § rådgivningslagen som en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Definitionen bestämmer lagens tillämpningsområde. Den ligger alltså till grund för avgränsningen av såväl straffbestämmelsen i 2 § som bestämmelsen om rådgivningsförbud i 3 §.

Enligt förarbetena till rådgivningslagen omfattar begreppet *rådgivningsverksamhet* inte bara råd i den meningen att ett visst handlingssätt rekommenderas utan också konkreta åtgärder för att omsätta rådet i praktiken. Som typexempel på sådan åtgärder nämns upprättande av avtal, biträde vid självdeklaration, upplysningar om gällande rätt, biträde med bolagsbildning, bokföring och valutatransaktioner.

Lagrådet framhöll vid sin granskning av lagförslaget att under begreppet *annat biträde* rent språkligt kunde falla en mängd andra åtgärder än de nu nämnda. Enligt Lagrådet måste det exempelvis utgöra ett biträde i en ekonomisk angelägenhet för ägaren av en fastighet, när en byggnadsakkunnig på ägarens begäran uppskattar fastighetens marknadsvärde och avger intyg härom. Lagrådet anförde vidare (prop. 1984/85:90 s. 48):

Det kunde synas angeläget att undersöka om man inte kan begränsa tillämpningsområdet - och därmed räckvidden för det straffbud och det förbud som anges i 2 och 3 §§ - genom ett mera precist uttryck än "annat biträde". Något egentligt behov därav torde emellertid, enligt lagrådets mening, inte föreligga med hänsyn till att det avgörande för tillämpbarheten - utöver sambandet med rådgivning och frågan om yrkesmässighet - är att biträdesåtgärden främjat ett brott.

Frågan om den närmare innebörden av definitionen i 1 § rådgivningslagen aktualiserades i rättsfallet NJA 1995 s. 505, som avsåg ansvar för vårdslös rådgivning. En kort redogörelse för rättsfallet har lämnats i avsnitt 8.2.1. I sina domskäl konstaterade Högsta domstolen att rådgivningslagen enligt ordalagen har ett vidsträcktare tillämpningsområde än vad som enligt motiven synes ha varit avsikten med den. I det läget borde enligt Högsta domstolen företräde ges åt det för den misstänkte förmånligaste alternativet, vilket innebar att med rådgivningsverksamhet borde förstås, förutom konkreta råd, endast sådant biträde som i praktiken innefattar rådgivning. Biträde av annat slag borde sålunda inte omfattas av detta begrepp.

Straffrättsprofessorn Suzanne Wennberg har i en kommentar till rättsfallet (La Reinemålet och frågan om ansvar enligt rådgivarlagen, Juridisk tidskrift 1995-96 nr 3 s. 840 ff.) ifrågasatt om Högsta domstolens här redovisade argumentation är principiellt hållbar. När ett förfarande klart omfattas av lagens bokstav är det alltså enligt Suzanne Wennberg inte givet att man bör lägga ett inskränkande motivuttalande till grund för ett frikännande under hänvisning till att förträde bör ges åt det för den misstänkte förmånligaste alternativet.

Det anförda väcker frågan om man inte till förebyggande av onödiga gränsdragningsvårigheter borde göra lagen uttryckligen tillämplig i de fall som redan nu faller under dess ordalag och således låta den omfatta allt slags biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter. Sakligt sett synes det inte kunna råda någon tvekan om att detta är motiverat. Biträde i andra former än som har direkt anknytning till rådgivning kan vara mycket betydelsefull för att brottsliga avsikter skall kunna fullföljas och lika straffvärda vid grov oaktsamhet som rådgivning. Som Lagrådet anförde vid lagens tillkomst kan en sådan ordning inte anses föra för långt med hänsyn till kraven dels på att biträdesåtgärden skall ha skett yrkesmässigt, dels skall ha främjat ett brott. Med hänsyn till de förarbetsuttalanden som gjordes vid lagens tillkomst och Högsta domstolens avgörande från år 1995 kräver detta en lagändring i förening med nya motivuttalanden. Utredningen föreslår därför att 1 § ges följande lydelse.

Med rådgivningsverksamhet avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd, biträde vid affärsförhandlingar, förmedling eller annan hjälp i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Genom en sådan justering av lagtexten blir lagen mera konsistent och enklare att tillämpa. Utredningen känner till att frågan om avgränsningen av de biträdesåtgärder som skall anses vara omfattade av lagen har föranlett gränsdragningsvårigheter inte bara i 1995 års rättsfall utan också i andra sammanhang.

8.4.3 Straffbestämmelsen avseende vårdslös rådgivning

I 2 § första stycket rådgivningslagen föreskrivs att den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning skall dömas för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. Dock görs det förbehållet att straffet inte får sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I samma stycke föreskrivs vidare att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall.

Genom bestämmelserna i paragrafens andra stycke avgränsas straffbestämmelsens tillämpningsområde ytterligare. Om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken, skall straffbestämmelsen i första stycket sålunda inte tillämpas. Detsamma gäller om enligt särskild bestämmelse straff inte kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Syftet med att föreskriva ansvar för vårdslös rådgivning är att förmå rådgivare på det juridiska och ekonomiska fältet att avhålla sig från att lämna råd som kan underlätta brottslig verksamhet. Straffbestämmelsen kan sägas utgöra ett komplement till de allmänna medverkansreglerna i brottsbalken. Ett skäl för att utsträcka medverkansansvaret på detta område till att även avse vissa oaktsamhetsfall var sålunda att olägenheterna av att det i allmänhet är svårt att styrka att en rådgivare haft uppsåt att främja brott därmed skulle bli mindre.

Enligt utredningens bedömning är straffbestämmelsen - även om den i vissa fall kan synas föra väl långt - ändamålsenligt utformad med hänsyn till de syften den är avsedd att fullfölja. Utredningen föreslår följaktligen inga ändringar vad gäller bestämmelsens rekvisit. Inte heller när det gäller brottets straffskala anser vi någon förändring påkallad.

Som framgått ovan (se avsnitt 8.4.1) har det i debatten gjorts gällande att straffbestämmelsen har fått en från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande utformning till följd av att det vid den oaktsamhetsbedömning som bestämmelsen förutsätter inte är möjligt att knyta an till något redan i samhället etablerat normsystem och då ett tillräckligt underlag för denna bedömning inte heller tillhandahålls i motiven (Axberger, a.a. s. 81 ff. och 88 ff.).

Som redan antytts ansluter sig utredningen i princip till de synpunkter som Axberger har anfört. Som exempel på de svårigheter som ibland kan uppkomma kan hänvisas till den diskussion om betydelsen av Advokatsamfundets vägledande regler för god advokatsed som fördes i hovrättens dom i rättsfallet NJA 1995 s. 505 (se särskilt s. 531 i rättsfallet). I dessa regler anges att en advokat inte är skyldig att utan särskild anledning kontrollera riktigheten av de uppgifter som hans klient lämnar (45 §) och att han inte får frånträda ett uppdrag utan giltigt skäl (16 § jfr även 17 §). Dessa regler åberopades av den advokat och den biträdande jurist mot vilka talan fördes i rättsfallet. Hovrätten framhöll häremot att reglerna inte kunde ges den tolkningen att de skulle tillåta ett straffbart handlande eller utgöra en grund för befrielse från ansvar för straffbelagt beteende. Hovrättens tankegång torde - fullkomligt korrekt utifrån lagens lydelse - underförstått att straffbarhet kan tänkas föreligga vid avvikelse från ett annat normsystem än det som ligger till grund för begreppet god advokatsed. Utan att man går in på frågan om de i rättsfallet berörda personerna hade handlat i överensstämmelse med de vägledande reglerna för god advokatsed kan

konstateras att det självfallet skulle vara olyckligt om den situationen uppkommer att ett handlande bedöms som invändningsfritt från synpunkten av god advokatsed men straffbart vid den prövning som är avsedd att ske enligt rådgivningslagen och som snarast liknar den culpabedömning som sker i skadeståndsrättsliga sammanhang. Risken för detta är dock inte särdeles stor (jfr kommentaren till 1 § andra stycket i de vägledande reglerna). Utredningen vill i sammanhanget påpeka att det ofta kan vara lämpligt att höra Sveriges advokatsamfund respektive Revisorsnämnden, när straffansvar aktualiseras.

Det skulle utan tvivel vara en fördel om gränsen mellan det straffbara och det straffria området kunde dras på ett precist sätt. Samtidigt är det svårt att åstadkomma en sådan gränsdragning utan att man åsidosätter själva idén med lagstiftningen. Det är sålunda vanskligt att mer generellt karaktärisera det krav på aktsamhet som bör uppställas för sådan rådgivningsverksamhet som det här är fråga om. Varje sådan karaktäristik tenderar att bli så abstrakt, att den ger föga vägledning i det enskilda fallet. Genom kravet på att oaktsamheten skall vara grov har dock markerats att ansvar för vårdslös rådgivning kan komma i fråga endast i fall där rådgivaren i påtagligt hög grad har avvikit från vad som kan betraktas som ett normalt aktsamt beteende av en rådgivare i den aktuella situationen. Vid bedömande av vad som kan anses utgöra ett normalt aktsamt beteende måste självfallet en utgångspunkt vara att rådgivarens uppgift primärt inte är att fungera som ett organ i rättsordningens tjänst utan att tillvarata och främja klientens intressen. Enligt utredningens uppfattning bör kravet på grov oaktsamhet i förevarande paragraf förstås så, att till straffbestämmelsens tillämpningsområde främst skall hänföras fall där rådgivaren förhållit sig i det närmaste likgiltigt inför risken att hans rådgivning får en brottsfrämjande effekt. Med det stränga oaktsamhetskrav som sålunda uppställs i straffbestämmelsen får den anses acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt.

Den utvidgning av begreppet rådgivningsverksamhet som föreslås i avsnitt 8.4.2 stämmer överens med lagtexten i dess nuvarande lydelse och påkallar ingen justering av brottsbeteckningen.

8.4.4 Förutsättningar för rådgivningsförbud

Förutsättningarna för meddelande av rådgivningsförbud regleras i 3 § rådgivningslagen. En första förutsättning för ett sådant beslut är att rådgivaren har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. För att ett

brottsligt förfarande skall kunna läggas till grund för ett förbud fordras dessutom att det har skett i rådgivningsverksamheten. Brott som inte har samband med vederbörandes agerande just som rådgivare kan alltså inte beaktas i detta sammanhang.

Även i detta avseende kan i praktiken uppkomma gränsdragnings-svårigheter som kan betecknas som irrationella. Det har förekommit fall då den som ägnat sig åt rådgivningsverksamhet har begått brott under sådana förhållanden att det kan vara föremål för tvekan om det skett i rådgivningsverksamheten. Ett exempel på sådana fall är då rådgivaren har varit styrelseledamot i ett aktiebolag och i denna egenskap medverkat till brottslighet. Även i andra sammanhang kan det tänkas förekomma att den som utövar rådgivningsverksamhet medverkar till brott som står i ett mycket nära tidsmässigt eller funktionellt samband med rådgivningsverksamheten. Omständigheterna torde i allmänhet vara sådana att det sakligt sett borde vara likgiltigt om brottet skett *i* eller *i anslutning till* rådgivningsverksamheten - vare sig det förhåller sig på det ena eller andra sättet föreligger skäl till rådgivningsförbud. Men lagen medger i gällande lydelse bara att förbud meddelas om brottet begåtts i rådgivningsverksamheten.

Det kan här finnas anledning att hänvisa till att motsvarande gränsdragnings-svårigheter har förelegat i fråga om brottet tjänstefel. Genom 1989 års lagstiftning har beträffande detta brott det tidigare uttrycket *i myndighetsutövning* ersatts med *vid myndighetsutövning* (jfr prop. 1988/89:113 s. 13 och Kommentaren till brottsbalken, band II, 6 uppl s. 457 f.).

Till förebyggande av avgränsningssvårigheter på denna punkt förordar utredningen att förbud får meddelas om brottet har begåtts *vid* rådgivningsverksamhet. Detta bör läsas så att brottet skall ha begåtts i anslutning till denna verksamhet.

Även om de allmänna förutsättningarna är uppfyllda, är det inte obligatoriskt att förbud meddelas. Det avgörande bör, enligt vad som anges i förarbetena (prop. 1984/85:90 s. 37), vara om det finns en risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i verksamheten. Tanken är alltså att domstolen skall göra en prognos beträffande återfallsrisken och lägga denna till grund för sitt avgörande. Bedöms återfallsrisken som liten, bör något förbud inte meddelas.

Enligt utredningens uppfattning är denna typ av framåtblickande kriterier mindre lämpliga när det som här är fråga om att avgöra om en straffrättslig sanktion skall användas eller ej. Till en början är det knappast möjligt för domstolen att med någon högre grad av säkerhet göra prognoser av detta slag. Kriminologisk forskning har visat att förutsägelser om individuella återfallsrisker allmänt sett är osäkra. Det framstår också som tveksamt från rättvisesynpunkt att låta bedömningar på så osäker grund som det här är fråga om leda till att fall som framstår

som likvärdiga med hänsyn till det begångna brottets allvar m.m. behandlas olika i nu aktuellt hänseende.

Frågan är då enligt vilka kriterier avgörandet i stället bör träffas. Syftet med rådgivningsförbudet är att en rådgivare som klart dokumenterat sin olämplighet genom att begå brott i sin rådgivningsverksamhet skall kunna hindras från att bedriva sådan verksamhet under viss tid. Men hänsyn härtill är det enligt utredningens mening angeläget att frågan om rådgivningsförbud aktualiseras främst i fall där rådgivaren antingen gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet vid utövningen av sin rådgivningsverksamhet eller vid upprepade tillfällen återfallit i brott med anknytning till verksamheten. Vid bedömningen av om rådgivningsförbud skall beslutas bör därför rätten i första hand ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och om den mot vilken talan om förbud förs tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet. Detta bör anges i lagtexten. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse med detta innehåll införs i ett nytt stycke i 3 § rådgivningslagen.

För att säkerställa att rådgivningsförbud regelmässigt meddelas i de fall där rådgivaren har gjort sig skyldig till grov brottslighet kan det enligt utredningens bedömning vara ändamålsenligt att införa en särskild presumtionsregel. Den kan lämpligen utformas med utgångspunkt i straffskalans minimum på motsvarande sätt som presumtionsregeln i 3 § andra stycket lagen (1986:436) om näringsförbud. Som konstaterats i förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1995/96:98 s. 24) är straffminimum fängelse i sex månader för de vid ekonomisk brottslighet oftast förekommande brottstyperna, t.ex. grov oredlighet mot borgenärer, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott. Det kan därför vara lämpligt att knyta presumtionsregeln till ett sådant straffminimum. Vi föreslår följaktligen en regel av den innebörden att rådgivningsförbud skall anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om den som talan om rådgivningsförbud avser har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader.

Undantagsvis kan dock omständigheterna i det särskilda fallet vara sådana, att ett rådgivningsförbud inte är påkallat trots att det är fråga om brottslighet av det kvalificerade slag som den föreslagna presumtionsregeln tar sikte på. Den aktuella gärningen kan t.ex. framstå som en engångsföreteelse efter många års klanderfritt bedriven rådgivningsverksamhet. Presumtionen bör därför kunna brytas, om särskilda skäl talar för det.

Utredningen vill slutligen påpeka att utredningar om rådgivningsförbud bör vara underkastade sekretess på samma sätt som gäller för utredningar om näringsförbud, se 5 kap. 1 § första stycket 3 sekretesslagen (1980:100). Det praktiska behovet är dock inte större än att detta bör kunna anstå till dess att ändringar av andra skäl skall göras i paragrafen.

8.4.5 Förbudstiden

Förbud får i dag meddelas för en tid av högst fem år. När det gäller frågan, hur lång förbudstid som bör bestämmas i det enskilda fallet, sägs i motiven att denna får avgöras med hänsyn till de föreliggande omständigheterna, såsom risken för upprepande och brottets svårhetsgrad. Om brottet förskyller fängelse i mer än en eller annan månad finns det, enligt vad departementschefen vidare anförde, i allmänhet inte anledning att meddela förbud för kortare tid än fem år (prop. 1984/85:90 s. 38).

I överensstämmelse med vår uppfattning i fråga om vilka närmare kriterier som bör gälla för beslut om rådgivningsförbud anser vi att förbudstidens längd bör bestämmas med hänsyn främst till det aktuella brottets straffvärde.

Det är givetvis angeläget att det finns möjlighet att i varje enskilt fall bestämma en förbudstid av sådan längd att förbudet inte framstår som ett slag i luften. I fall där rådgivaren döms till ett långvarigt fängelsestraff skulle med den nuvarande maximitiden om fem år den situationen kunna uppstå, att endast en förhållandevis begränsad tid av förbudstiden återstod vid villkorlig frigivning från det straff som utdömts för den förbudsgrundande brottsligheten. Detta talar för att den maximala förbudstiden bör sättas högre än för närvarande. En sådan förändring skulle också allmänt sett ge utrymme för en mera nyanserad bedömning än för närvarande. Den övre gränsen kan lämpligen bestämmas till tio år.

8.4.6 Verkan av förbud och förfarandet vid prövning av förbudsfrågor

Den som har ålagts rådgivningsförbud får under den tid förbudet gäller inte utöva rådgivningsverksamhet vare sig genom att driva egen verksamhet eller som anställd hos någon som driver sådan verksamhet. Han får inte heller medverka i rådgivningsverksamhet som utövas av annan. Om det finns särskilda skäl för det får viss rådgivningsverksamhet eller medverkan i sådan verksamhet undantas från förbudet. I ett beslut om förbud kan vidare fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå några ändringar såvitt avser de nu redovisade bestämmelserna. Detsamma gäller i fråga om rådgivningslagens bestämmelser om förfarandet vid prövning av frågor om förbud (4 och 5 §§) och bestämmelsen om hävande av förbud (6 §).

8.4.7 Kontrollfrågor

Rådgivning av det slag som det här är fråga om äger ofta rum i sådana former - t.ex. muntligen, på tu man hand med klienten eller per telefon - att det kan vara svårt för utomstående att få kännedom om att rådgivning lämnats. Detta innebär att möjligheterna att effektivt övervaka att ett rådgivningsförbud iakttas i praktiken är begränsade.

Något särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över meddelade beslut finns för närvarande inte. Eftersom förbudet är straffsanktionerat, ankommer det emellertid på polis- och åklagarmyndigheterna att utreda och beivra överträdelser.

I förarbetena till rådgivningslagen (prop. 1984/85:90 s. 29) konstaterade departementschefen att det i många fall måste bli svårt för dessa myndigheter att få kännedom om en överträdelse, delvis beroende på att det saknas målsägande som kan förväntas anmäla brottet. Därför är det, framhöll departementschefen vidare, desto viktigare att andra myndigheter vid behov aktivt medverkar i kontrollen. Tanken är alltså att kontrollen av rådgivningsförbuden huvudsakligen skall ske genom att olika myndigheter, som i sin verksamhet kommer i kontakt med rådgivare, underrättar polis eller åklagare vid misstanke om överträdelse.

En förutsättning för att en sådan kontroll skall kunna fungera är att myndigheter och andra lätt kan få tillgång till uppgifter om meddelade beslut. Bl.a. för att tillgodose detta informationsbehov anförtroddes Riksskatteverket uppgiften att föra ett offentligt register över meddelade rådgivningsförbud.

Eftersom rådgivningsförbud hittills meddelats endast vid några enstaka tillfällen, är det inte möjligt att med stöd av praktiska erfarenheter bilda sig en uppfattning om hur effektiv den i förarbetena till rådgivningslagen angivna modellen för kontroll av meddelade rådgivningsförbud är. Det är emellertid svårt att se något alternativ som kan antas bli påtagligt effektivare. Enligt utredningens bedömning skulle t.ex. inrättandet av en särskild tillsynsmyndighet knappast förbättra förutsättningarna för kontrollen i en utsträckning som motiverar en sådan åtgärd.

Som redan nämnts förutsätter en kontroll som bygger på att myndigheter och andra uppmärksammar och reagerar på överträdelser av meddelade beslut att uppgifter om sådana beslut ges en viss spridning. En åtgärd ägnad att förbättra förutsättningarna för kontrollen skulle därför kunna vara att kungöra besluten om rådgivningsförbud på motsvarande sätt som i dag sker med besluten om näringsförbud.

Frågan om kungörande av besluten berördes i förarbetena till rådgivningslagen. Departementschefen avvisade då tanken på ett sådant

förfarande utan att anföra några närmare skäl för sitt ställningstagande (a. prop. s. 30).

Det främsta argumentet mot en ordning med kungörande är givetvis att det kan uppfattas som känsligt från integritetssynpunkt att på detta sätt ge spridning åt uppgifter som med hänsyn till förutsättningarna för meddelande av rådgivningsförbud innebär att den förbudsålagde utpekas som brottslig. Den omständigheten att uppgifterna i fråga redan i dag finns tillgängliga i ett offentligt register medför emellertid enligt utredningens uppfattning att detta argument inte väger särskilt tungt.

De uppenbara svårigheter som föreligger när det gäller att åstadkomma en fullgod kontroll av att meddelade rådgivningsförbud iakttas, gör det angeläget att ta till vara de möjligheter som står till buds för att förbättra förutsättningarna för denna kontroll. Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att beslut om rådgivningsförbud kungörs.

Som framgått i det föregående ankommer det på Riksskatteverket att föra registret över meddelade rådgivningsförbud. Som skäl för att lägga denna uppgift på Riksskatteverket anfördes i motiven (a. prop. s. 30) att verket redan förde näringsförbudsregistret och att man från verkets sida uppgett att det inte skulle bli resursmässigt betungande att organisera även ett register över rådgivningsförbuden. Ansvar för näringsförbudsregistret har sedermera förts över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket (se prop. 1993/94:171, bet. 1993/94:LU36, rskr. 1993/94:351, SFS 1994:586). Åtgärden föranleddes av den allt större roll Patent- och registreringsverket efter hand fått som central myndighet för företagsregistren.

Att föra registret över rådgivningsförbud framstår som en i viss mån främmande uppgift för Riksskatteverket. Enligt utredningens mening vore det mest ändamålsenligt att rådgivningsförbuden och näringsförbuden hanterades i samma ordning såvitt gäller registrering och kungörande. Utredningen föreslår därför att ansvaret för registret över rådgivningsförbuden förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket.

8.4.8 Sanktioner vid överträdelser

Den som överträder ett rådgivningsförbud skall enligt 8 § första stycket rådgivningslagen dömas till fängelse i högst två år. Om brottet bedöms som ringa är straffskalan i stället böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt samma paragrafs andra stycke kan vid överträdelse av

förbudet även beslutas om förlängning av förbudstiden med högst fem år.

Det nuvarande sanktionssystemet framstår som ändamålsenligt. Skäl saknas således att göra några ändringar i straffbestämmelsen. I överensstämmelse med vad som numera gäller i fråga om näringsförbud bör dock av lagtexten framgå att förbudstiden normalt skall förlängas vid en överträdelse. De skäl som anfördes för att införa en sådan regel avseende reaktionen vid överträdelse av näringsförbud har enligt utredningens mening aktualitet även i förevarande sammanhang. En överträdelse av förbudet innebär att den förbudsålagde under viss tid inte underkastat sig förbudet, vilket i sig motiverar att en förlängning sker. Härtill kommer att en uttrycklig presumptionsregel är ägnad att främja en enhetlig och konsekvent tillämpning.

8.4.9 Bör ytterligare sanktioner mot oseriös rådgivning införas?

Uppgiften att överväga om rådgivning som ingår som en del i ekonomisk brottslighet är tillräckligt sanktionerad genom nuvarande regler i rådgivningslagen och strafflagstiftningen innefattar enligt direktiven även att överväga åtgärder som solidariskt betalningsansvar för skada som vållats en målsägande, undandragna skatter etc.

När det gäller sådana skador som vållats en målsägande är det i allmänhet fråga om vad som enligt skadeståndslagen (1972:207) betecknas som ren förmögenhetsskada, dvs. en ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Sådana skador - utanför kontraktsförhållanden - ersätts alltid om de vållats genom brott. I övriga fall har det överlämnats till rättstillämpningen i vad mån ersättning skall utgå, varvid stor återhållsamhet har iakttagits i praxis (jfr dock rättsfallet NJA 1987 s. 662 som erbjuder ett exempel på att ersättningsskyldighet har ålagts trots att det inte varit fråga om brott).

Genom den utvidgning av straffansvaret som ägt rum enligt rådgivningslagen kan otvivelaktigt ersättningsskyldighet uppkomma även vid vårdslös rådgivning. Detta kan för enskilda fall innebära en synnerligen betydande skadeståndsskyldighet för advokater, revisorer och andra juridiska eller ekonomiska rådgivare. Skadeståndsansvaret kan drabba inte bara den rådgivare som förfarit oaktsamt utan beroende på omständigheterna även det företag där han är verksam och andra delägare. Att gå längre på denna väg synes knappast tillrådligt.

En annan fråga är om betalningsskyldighet för undandragna skatter och andra utskylder till det allmänna bör kunna åläggas juridiska eller ekonomisk rådgivare som medverkat till skattebrott eller annan liknande brottslighet. Här är det knappast fråga om skadeståndsansvar i sedvanlig mening; de skadeståndsrettsliga principerna torde i dessa sammanhang av flera skäl vara vanskliga att tillämpa (jfr Utredningens om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocesser [USS] delbetänkande Lag om skatteansvar [SOU 1982:23] s. 247 f. där frågan diskuteras). I stället torde fordras en utvidgning av de regler om solidariskt ansvar för vissa slags skatter som i dag kan åläggas företrädare för juridiska personer. En sådan lösning föreslogs också av USS, men förslaget genomfördes inte.

Utredningen anser att tanken på en sådan utvidgning har sådana principiella och praktiska implikationer att den får anses falla utom ramen för uppdraget. Ett av skälen till detta är att, om ett sådant utvidgat ansvar skulle införas, det rimligen inte kan vara begränsat till utomstående rådgivare utan måste träffa även rådgivare och andra inom själva företaget. Till detta kommer att ställföreträdaransvaret nyligen har varit föremål för översyn i samband med tillkomsten av den nya skattebetalningslagstiftningen. Tanken skall av dessa skäl inte här föras vidare.

Utredningen finner med hänsyn till det anförda att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå införandet av ytterligare sanktioner av detta slag mot den oseriösa rådgivningsverksamheten.

9 Bulvanlagen och tillsynen över de finansiella företagen

9.1 Inledning

Utredningens huvuduppgift är att överväga åtgärder mot illojala bulvanskap. I första hand gäller det härvid åtgärder för att förhindra eller försvåra att olika former av ekonomisk brottslighet begås med hjälp av bulvaner. Som framgått i det föregående (se avsnitt 2.3.2) finns det inte några generella lagregler om bulvanskap. På vissa områden har emellertid särskilda regler meddelats. Främst märks här lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden (bulvanlagen), som är tillämplig då ett bulvanförhållande används för att kringgå viss i lagen uppräknad förvärvslagstiftning. Bulvanlagens nuvarande regler har i viss mening kommit att bli obsoleta och en översyn av regleringen är därför påkallad. De lagregler om ägarprovning i banker och andra finansiella företag som har införts under senare år aktualiserar dessutom frågan om det är påkallat med särskilda åtgärder mot att dessa regler kringgås med hjälp av bulvanarrangemang. I ett sådant sammanhang kan det finnas skäl att överväga möjligheten att låta reglerna om ägarprovning omfattas av bulvanlagens bestämmelser. Med hänsyn till syftet med reglerna om ägarprovning - att förhindra att olämpliga personer utövar inflytande över verksamheten i banker och andra finansiella företag - får den angivna frågan anses falla inom ramen för utredningens uppdrag. Som en bakgrund till utredningens överväganden lämnas i följande avsnitt en kort redogörelse dels för bulvanlagens regler, dels för reglerna om ägarprovning.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Bulvanlagen

I bulvanlagens inledande paragraf anges lagens tillämpningsområde. Enligt paragrafens första stycke blir lagen tillämplig när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller

behålla egendom eller rättighet som uppställs i viss uppräknad förvärvslagstiftning. Denna uppräknning omfattar dels vissa fastighetsrättsliga författningar (lagen [1975:132] om förvärv av hyresfastigheter m.m., jordförvärvslagen [1979:230] och lagen [1992:1368] om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom), dels vissa lagrum i författningar rörande olika finansiella företag (3 kap. 3 § bankaktiebolagslagen [1987:618], 8 a § fondkommissionslagen [1979:748] och 6 a § lagen [1980:2] om finansbolag). Samtliga de i paragrafen angivna lagrummen hänförliga till den sist nämnda kategorin av författningar är emellertid numera upphävda.

Ett bulvanförhållande i bulvanlagens mening föreligger när någon utåt framstår som ägare av viss egendom eller innehavare av viss rättighet men i verkligheten innehar egendomen eller rättigheten huvudsakligen för annans räkning (1 § andra stycket).

Sådana kringgåenden som bulvanlagen tar sikte på kan ske såväl genom att bulvanen förvärvar aktuell egendom eller rättighet för huvudmannens räkning som genom att den ursprunglige ägaren överlåter bestämmanderätten avseende egendomen eller rättigheten till huvudmannen och därmed förvandlas till bulvan.

Förvärv som strider mot den berörda förvärvslagstiftningen är ogiltiga. Huvudmannen kan alltså i dessa fall aldrig själv göra ett giltigt förvärv. En utgångspunkt vid tillämpningen av bulvanlagen är följaktligen att det är bulvanen som förvärvat egendomen och som i varje fall formellt är att betrakta som ägare.

För att ett kringgående skall anses föreligga i de fall där ett förvärv från huvudmannens sida är beroende av tillstånd krävs det inte att huvudmannen har vägrats förvärvstillstånd. Det är tillräckligt att det står klart att han inte skulle kunna få sådant tillstånd. Sannolikt bör kringgående anses föreligga även då tillståndsfrågan skulle ha varit tveksam, men något uttalande på denna punkt görs inte i lagmotiven.

En huvudman eller bulvan som uppsåtligen kringgår ett sådant förbud eller krav på tillstånd som omfattas av bulvanlagens bestämmelser kan enligt lagens 2 § dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt vad som uttryckligen anges i paragrafen gäller detsamma i fråga om den som är i huvudmannens eller bulvanens ställe. Denna regel tar sikte på det fallet att huvudmannen eller bulvanen är en juridisk person. Om ett aktiebolag anlitas som bulvan för sådant kringgående som här är i fråga, kan alltså en verkställande direktör eller styrelseledamot dömas till ansvar enligt denna bestämmelse.

Brottet fortgår från det att bulvanförhållandet ingåtts till dess att det blir upplöst. Givetvis kan straff dömas ut även efter det att bulvanförhållandet har upplösts, förutsatt att brottet inte har preskriberats.

Om det föreligger ett sådant kringgående som bulvanlagen tar sikte på, skall bulvanförhållandet vidare enligt 3 § första stycket upplösas

genom tvångsförsäljning av den egendom som bulvanförhållandet avser. Beslut om tvångsförsäljning fattas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Talan skall riktas mot bulvanen, medan huvudmannen skall beredas tillfälle att yttra sig (3 § andra stycket).

Tvångsförsäljningen, som skall ombesörjas av kronofogdemyndigheten, får enligt 4 § första stycket äga rum tidigast sex månader efter det att rättsens beslut om försäljning har vunnit laga kraft.

Om bulvanförhållandet avvecklas på frivillig väg eller annars upphör före tvångsförsäljningen, får kronofogdemyndigheten besluta att försäljning inte skall ske. Skulle den åtgärd genom vilken bulvanförhållandet upphörde inte bli bestående, har kronofogdemyndigheten att på nytt ta upp frågan om försäljning (4 § andra och tredje styckena).

Tvångsförsäljningen skall genomföras som om den avsåg en utmätning för fordran med bästa förmånsrätt efter sådana rättigheter som besvärade egendomen redan innan bulvanförhållandet inträdde och som har förmånsrätt före alla befintliga fordringar (5 § första stycket).

I 5 § andra stycket föreskrivs att kronofogdemyndigheten inte får försälja egendomen till huvudmannen eller bulvanen. När det gäller förrättningskostnaderna stadgas i samma paragrafs fjärde stycke att huvudmannen och bulvanen solidariskt svarar för kostnader som inte kan tas ut enligt 17 kap. 7 § utsökningsbalken.

Visas sannolika skäl för att det föreligger ett sådant kringgående genom bulvanförhållande som omfattas av bulvanlagens regler, får rätten förordna om kvarstad på den egendom som bulvanförhållandet avser eller besluta om förbud för huvudmannen, bulvanen eller den som har nyttjanderätt till egendomen att vidta vissa åtgärder eller utnyttja vissa befogenheter i fråga om egendomen (6 § första stycket). I motiven (prop. 1984/85:111 s. 25) anges att ett yrkande om förbud bör riktas mot bulvanen, eftersom denne formellt är att betrakta som ägare till egendomen. Någon skyldighet för domstolen att bereda huvudmannen tillfälle att yttra sig föreligger inte. Det är dock inget som hindrar att så sker.

Beträffande ett förordnande om kvarstad eller förbud enligt 5 § första stycket gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om kvarstad i brottmål. I fråga om verkställigheten av ett förordnande om kvarstad tillämpas dock inte såsom vid kvarstad i brottmål reglerna om kvarstad för fordran, utan i stället vad som är föreskrivet om verkställighet av beslut om kvarstad till säkerhet för bättre rätt (6 § andra stycket).

Ett kvarstadsbeslut innebär bl.a. att egendomen inte får överlåtas utan kronofogdemyndighetens medgivande (se 16 kap. 14 och 16 §§ utsökningsbalken). I motiven (a. prop. s. 25) uttalas att ett sådant medgivande givetvis skall ges till en överlåtelse som innebär att bulvanförhållandet upphör.

Om inte domstolen eller kronofogdemyndigheten bestämmer något annat, gäller ett förordnande om kvarstad eller förbud till dess att en försäljning skett eller till dess att det har blivit avgjort att någon försäljning inte skall ske. Förordnar rätten om kvarstad eller förbud innan talan om tvångsförsäljning har väckts, skall rätten utsätta den tid inom vilken en sådan talan skall väckas.

I 7 § föreskrivs en skyldighet för myndigheter, som har att pröva frågor om tillstånd enligt förvärvslagstiftning som omfattas av bulvanlagen, att underrätta åklagarmyndigheten, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde. Utredningen har i det föregående (avsnitt 4.3) föreslagit att dessa myndigheter skall få vidgade möjligheter att utreda denna fråga.

Bulvanlagen innehåller även bestämmelser om forum, editionsplikt, skyldighet för domstol att underrätta inskrivningsmyndighet om talan om tvångsförsäljning avseende egendom som kan vara föremål för panträtt på grund av in-teckning, inskrivningsmyndighets skyldighet att anteckna detta i inskrivningsbok eller inskrivningsregister samt om skyldighet för domstolen att underrätta kronofogdemyndigheten när ett beslut om försäljning vunnit laga kraft.

Kronofogdemyndighetens beslut enligt bulvanlagen överklagas enligt 9 § i den ordning som föreskrivs i utsökningsbalken. Detta innebär bl.a. att överklagandet skall ske skriftligen hos den tingsrätt inom vars domkrets kronofogdemyndigheten har sitt säte.

9.2.2 Ägarprövning i finansiella företag

Uttryckliga bestämmelser om ägarprövning vid oktroj finns sedan den 1 januari 1995 i 2 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618, BAL). Liknande bestämmelser finns även i 2 kap. 1 § lagen om värdepappersrörelse, 2 kap. 2 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker, 2 kap. 1 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och 2 kap. 3 § lagen (1982:713) om försäkringsrörelse.

En lämplighetsprövning av de större ägarna i en bank eller ett annat finansiellt företag skall emellertid ske även efter det att företaget beviljats rörelsetillstånd. Bestämmelser härom finns när det gäller bankaktiebolag och medlemsbanker i 7 kap. bankrörelselagen (1987:617, BRL). Motsvarande regler finns för kreditmarknadsföretag i 5 kap. 11 - 15 b §§ lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet, för värdepappersbolag i 6 kap. 3 a - 3 h §§ lagen (1991:981) om värdepappersrörelse samt för försäkringsbolag i 3 kap. 2 - 2 c §§ försäkringsrörelselagen (1982:713).

Nämnas kan vidare att det den 1 juli 1996 dessutom infördes uttryckliga bestämmelser om lämplighetsprövning av ledande befattningshavare i banker och andra finansiella företag (se 2 kap. 3 § BAL, 2 kap. 3 § sparbankslagen [1987:619], 2 kap. 2 § lagen om medlemsbanker, 2 kap. 1 § lagen om finansieringsverksamhet, 2 kap. 1 § lagen om värdepappersrörelse och 2 kap. 3 § lagen om försäkringsrörelse. De befattningshavare som omfattas av dessa regler är ledamöter och suppleanter i styrelsen samt verkställande och vice verkställande direktör.

De nu nämnda bestämmelserna om ägarprövning och prövning av ledande befattningshavare bygger på ett antal EG-direktiv, nämligen första och andra banksamordningsdirektiven (77/780/EEG och 89/646/EEG), investeringstjänstdirektivet (93/22/EEG) samt tredje skade- respektive livförsäkringsdirektiven (92/49/EEG och 92/96/EEG).

I propositionen 1997/98:71 har regeringen föreslagit att motsvarande regler om ägarprövning och lämplighetsprövning av företagsledning skall införas för börser, auktoriserade marknadsplatser och clearingorganisationer.

Den fortsatta framställning i detta avsnitt tar sikte på de bestämmelser om ägarprövning som gäller för bankaktiebolag och medlemsbanker. Av vad som nyss anförts har framgått att i huvudsak motsvarande regler gäller för kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag och försäkringsbolag.

Ett villkor för att regeringen skall bevilja oktroj är att det kan antas att de som kommer att äga ett kvalificerat innehav i banken inte kommer att motverka en sund utveckling av verksamheten i banken och även i övrigt är lämpliga att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en bank (2 kap. 3 § andra stycket BAL respektive 2 kap. 2 § fjärde stycket lagen om medlemsbanker). Med uttrycket kvalificerat innehav avses enligt 3 § 2 BRL ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Vidare gäller att oktroj inte får beviljas om det kan antas att någon som i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kommer att ha ett kvalificerat innehav i banken (2 kap. 3 § tredje stycket BAL respektive 2 kap. 2 § femte stycket lagen om medlemsbanker). Som exempel på misskötsamhet i näringsverksamhet nämns i motiven (prop. 1995/96:173 s. 130 och s. 139.) att näringsidkaren gjort sig skyldig till bokföringsbrott eller skattebrott som inte är bagatellartade, att han regelmässigt underlåtit att betala skatter och allmänna avgifter på icke obetydliga belopp eller på olika sätt förfarit otillbörligt i samband med konkursförfarande. När det gäller

misskötsamhet i andra ekonomiska angelägenheter anför det exemplet att personen i fråga på senare tid vid flera tillfällen underlåtit att deklarerera sina inkomster. Slutligen framhålls att även den som har begått allvarlig brottslighet vid sidan av näringsverksamhet skall vara diskvalificerad.

Om teckningen av aktier eller andelar innebär att ett kvalificerat innehav i banken kommer att ägas av någon annan än dem som har prövats i samband med beviljande av oktroj, får banken inte bildas innan en prövning av de nya ägarna har skett. Anses personen i fråga vid denna prövning inte lämplig, får banken inte bildas (2 kap. 11 § andra stycket BAL respektive 2 kap. 5 § tredje stycket lagen om medlemsbanker).

Om banken kommer att få s.k. nära förbindelser med någon annan, är ett ytterligare krav för att oktroj skall beviljas att förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken (2 kap. 3 § fjärde stycket BAL respektive 2 kap. 2 § sjätte stycket lagen om medlemsbanker).

Nära förbindelser mellan ett bankföretag och ett annat företag skall enligt 1 kap. 3 § andra stycket BRL anses föreligga om det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterbolag äger 20 procent eller mer av kapitalet eller disponerar 20 procent eller mer av samtliga röster i det andra företaget, om det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller det finns en annan likartad förbindelse mellan företagen, eller om båda företagen är dotterföretag eller har en likartad förbindelse med en eller samma juridiska person eller står i ett motsvarande förhållande till en och samma fysiska person. Enligt vad som anges i paragrafens tredje stycke föreligger nära förbindelser även mellan en fysisk person och ett bankföretag, om den fysiska personen äger mer än 20 procent av kapitalet eller disponerar över mer än 20 procent av samtliga röster i bankföretaget eller om han på annat sätt har sådant inflytande över bankföretaget att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller om det finns annan likartad förbindelse mellan honom och bankföretaget.

Ett direkt eller indirekt förvärv av aktier eller andelar i en redan bestående bank som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav, får enligt 7 kap. 10 § BRL ske endast efter tillstånd av Finansinspektionen. Detsamma gäller i fråga om förvärv som medför att ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 33 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller andelar i banken eller så att banken blir dotterföretag. Tillstånd skall meddelas före förvärvet.

Om förvärvet gjorts genom universalfång, krävs Finansinspektionens tillstånd för att förvärvaren skall få behålla de erhållna aktierna eller andelarna. Förvärvaren skall ansöka om sådant tillstånd inom sex

månader efter det att han erhöll aktierna eller andelarna (7 kap. 10 § andra stycket BRL).

I 7 kap. 11 § BRL anges under vilka förutsättningar Finansinspektionen skall ge tillstånd till här avsedda förvärv. Kraven är här desamma som vid den ägarprövning som skall ske i samband med att frågan om beviljande av oktroj avgörs.

Om det genom ett kvalificerat förvärv skulle uppkomma s.k. nära förbindelser mellan banken och någon annan, skall enligt 7 kap. 11 § andra stycket BRL tillstånd till förvärvet ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av banken. Bestämmelsen syftar till att motverka att en bank kommer att ingå i en så svåröverskådlig företagsgrupp att en effektiv tillsyn av banken inte kan bedrivas.

Den som avser att avyttra ett kvalificerat innehav eller en så stor del därav att innehavet därigenom kommer att understiga någon av de gränser som anges i 7 kap. 10 § BRL skall enligt 12 § samma lag underrätta Finansinspektionen om detta. Enligt 7 kap. 13 § första stycket BRL åligger det vidare ett bankaktiebolag eller en medlemsbank, som får kännedom om att aktier eller andelar i banken har blivit föremål för ett sådant förvärv som avses i 10 § eller en sådan avyttring som avses i 12 §, att snarast anmäla förvärvet eller avyttringen till Finansinspektionen.

Ett bankaktiebolag eller en medlemsbank skall enligt 7 kap. 13 § tredje stycket BRL dessutom årligen till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i banken samt storleken på innehaven.

Om en juridisk person har ett kvalificerat innehav i en bank, skall den juridiska personen snarast anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning till Finansinspektionen (7 kap. 13 a § BRL).

I 7 kap. 14 § BRL behandlas Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot ägare med kvalificerade innehav. Om en sådan ägare utövar eller kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en sund utveckling av bankens verksamhet, får inspektionen besluta att ägaren vid stämma inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat. Detsamma gäller, om en sådan ägare i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet (7 kap. 14 § första stycket BRL).

Om en kvalificerad innehavare har underlåtit att ansöka om tillstånd, får Finansinspektionen enligt 7 kap. 14 § andra stycket BRL besluta att ägaren vid stämma inte får företräda aktierna eller andelarna till den del innehavet omfattas av tillståndsplikt. Och enligt paragrafens tredje stycke gäller motsvarande röstförbud med automatik om någon i strid

med ett beslut av inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar.

Enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket BRL får Finansinspektionen förelägga en ägare av ett kvalificerat innehav att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte har en sådan omfattning att det står i strid med kravet på tillstånd.

I 7 kap. 14 a § BRL finns regler om utseende av förvaltare med uppdrag att företräda sådana aktier eller andelar som enligt 7 kap. 14 § inte får företrädas av ägaren.

9.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Reglerna om ägarprövning i finansiella företag skall omfattas av bulvanlagens bestämmelser. Om ett bulvanförhållande används för att kringgå reglerna om ägarprövning i finansiella företag, skall alltså huvudmannen och bulvanen kunna straffas och bulvanförhållandet upplösas tvångsvis såvitt avser de aktier eller andelar som medför att ett kringgående föreligger. Om det i ett mål om tvångsförsäljning visas sannolika skäl för att ett kringgående genom bulvan av ägarprövningsreglerna föreligger, skall domstolen kunna besluta att bulvanen vid stämma inte får företräda aktier eller andelar som kan bli föremål för ett förordnande om försäljning. Domstolen skall ha möjlighet att förordna en förvaltare med uppdrag att företräda aktier eller andelar som bulvanen på grund av ett sådant beslut inte får företräda.

Reglerna om lämplighetsprövning av ägare i banker och andra finansiella företag syftar till att förhindra att den som är olämplig att ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i ett sådant företag får tillfälle att äga aktierposter eller andelar som ger ett sådant inflytande. Med hänsyn till de finansiella företagens centrala betydelse för samhällsekonomin har lagstiftaren valt att ställa förhållandevis stränga krav på större ägare i dessa företag.

För den som söker kringgå en reglering av det slag som här är i fråga torde det ligga nära till hands att begagna sig av någon form av bulvanarrangemang. Även om illojala bulvanskap hitintills inte tycks ha utgjort något praktiskt problem i sammanhanget, finns det därför skäl att uppmärksamma risken för sådana kringgåenden.

Frågan är alltså till en början om de nuvarande reglerna ger tillräckliga möjligheter att ingripa mot denna typ av kringgåenden eller om de behöver kompletteras i något hänseende.

Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt skall en prövning av en tilltänkt större ägares lämplighet äga rum dels i samband med att det finansiella företaget bildas och frågan om beviljande av rörelsetillstånd prövas, dels vid ett sådant förvärv av aktier eller andelar i ett redan bestående finansiellt företag som medför att ett s.k. kvalificerat innehav uppkommer eller att ett kvalificerat innehav ökas så att vissa gränsvärden uppnås. En ägare med ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar är vidare underkastad en kontinuerlig lämplighetsprövning i den meningen att Finansinspektionen under vissa förutsättningar kan ingripa mot honom enligt 7 kap. 14 § BRL eller motsvarande bestämmelse i annan tillämplig författning även utan att någon förändring av hans innehav av aktier eller andelar är aktuellt. Förutsättningarna för ett sådant ingripande är att han utövar eller kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en sund utveckling i det finansiella företaget, att han i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller att han gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

I avsnitt 2.3.1 har vi konstaterat att bulvanskap karaktäriseras bl.a. av att de funktioner som normalt knyts till äganderätten är fördelade mellan bulvanen och huvudmannen på så sätt, att bulvanen ensam är behörig att rättsligt disponera över egendomen medan huvudmannen direkt eller indirekt har den faktiska dispositionen. I förhållande till tredje man är alltså bulvanen i allmänhet att betrakta som den behörigen legitimerade ägaren. Huvudprincipen är med andra ord att bulvanskapet saknar civilrättslig betydelse annat än för relationen mellan bulvanen och huvudmannen, låt vara att denna princip är förenad med flera i lagstiftning uppställda eller i rättspraxis utvecklade undantag.

Att en myndighet vid tillståndsprövning av här aktuellt slag har att beakta ett bulvanarrangemang är emellertid enligt utredningens mening ställt utom allt tvivel. Redan förekomsten av ett sådant arrangemang synes normalt kunna leda till avslag, och alldeles självklart är att om bulvanförhållandet är tillräckligt klarlagt, omständigheter hänförliga till huvudmannen kan läggas till grund för ett avslagsbeslut.

Skulle det redan vid prövningen av frågan om beviljande av rörelsetillstånd för ett finansiellt företag stå klart att ett bulvanförhållande ingåtts i syfte att undvika att huvudmannen blir föremål för lämplighetsprövning, kan det tillståndsprövande organet - regeringen eller Finansinspektionen - följaktligen lägga denna omständighet till grund för sin prövning, vilket får förutsättas leda till att tillstånd vägras.

Om det i ett finansiellt företag som redan erhållit erforderligt rörelsetillstånd klarläggs att reglerna om ägarprövning har kringgåts genom ett bulvanarrangemang, ter sig möjligheterna att reagera på överträdelsen annorlunda. Situationen kan här vara den att huvudmannen till följd av bulvanarrangemanget inte har blivit föremål för någon lämplighetsprövning i samband med beviljandet av rörelsetillstånd. Det kan också vara fråga om ett kringgående av de ovan redovisade reglerna om ägarprövning vid förvärv av aktier eller andelar i ett redan bestående finansiellt företag. Man kan emellertid även tänka sig det fallet, att den som med erforderligt tillstånd har ett kvalificerat innehav i ett finansiellt företag förutser att frågan om hans lämplighet kommer att aktualiseras, t.ex. på grund av en förestående lagföring för allvarlig brottslighet, och att han därför, i syfte att undgå ett ingripande från Finansinspektionens sida, till en bulvan överlåter en så stor del av sin ägarandel i företaget att hans innehav därefter inte längre är kvalificerat.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2.2 innebär reglerna om Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot kvalificerade ägare i finansiella företag att inspektionen under vissa förutsättningar dels kan besluta om begränsningar i fråga om ägarens rätt att företräda aktier eller andelar vid stämma i företaget, dels kan förelägga ägaren att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte har en sådan omfattning att det strider mot ett krav på tillstånd. Om någon i strid med ett beslut från inspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett finansiellt företag, gäller vidare med automatik ett förbud att vid stämman företräda aktierna eller andelarna till den del innehavet står i strid med beslutet.

Ett beslut om rösträttsbegränsningar eller ett föreläggande att avyttra aktier eller andelar måste givetvis rikta sig mot den som är behörig att utöva rösträtten och att i rättsligt hänseende disponera över den aktuella egendomen, dvs. mot bulvanen. För att Finansinspektionen skall kunna ingripa mot bulvanen med stöd av nuvarande bestämmelser torde sålunda till en början fordras att denne har ett kvalificerat innehav i det finansiella företaget. Utan lagstöd är det i vart fall tveksamt om man kan tillämpa bestämmelserna så att bulvanens och huvudmannens innehav räknas samman vid bedömningen av frågan om kvalificerat innehav föreligger. Om ingen annan grund för ingripande är för handen, synes därutöver krävas att man är beredd att låta den omständigheten, att någon har accepterat att i egenskap av bulvan medverkar till att bestämmelserna om ägarprövning sätts ur spel, leda till slutsatsen att personen i fråga utövar eller kan antas komma att utöva sitt inflytande på ett sätt som motverkar en sund utveckling i företaget.

Ett ingripande mot huvudmannen i de fall då bulvanförhållande föreligger skulle knappast få någon praktisk betydelse. En följd av att huvudmannen inte är införd i aktieboken som ägare till de aktier som bulvanförhållandet avser är ju att han inte får rösta för aktierna vid stämman. Ett mot huvudmannen riktat förbud att vid stämman företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat synes alltså bli verkningslöst.

Det anförda leder till slutsatsen att de nuvarande reglerna om ägarprövning i finansiella företag ger endast mycket begränsade möjligheter att ingripa mot kringgående genom bulvan. Enligt utredningens mening finns det därför skäl att komplettera dessa regler med bestämmelser som uttryckligen tar sikte på bulvanproblematiken.

En sådan reglering bör till en början innebära att bulvanförhållandet kan upplösas tvångsvis såvitt avser de bulvanägda aktier eller andelar som medför att ett kringgående föreligger. I konsekvens med den nuvarande regleringen i bulvanlagen synes de civilrättsliga tvångsåtgärderna bära kompletteras med en mot huvudmannen och bulvanen riktad straffbestämmelse. Ett straffstadgande skulle göra det möjligt att reagera på ett kringgående även i fall där detta kommer till myndigheternas kännedom först sedan bulvanförhållandet avvecklats, dock givetvis med de begränsningar som följer av reglerna om preskription av brott. De former av kringgående som det nu gäller att motverka måste vidare anses minst lika straffvärda som de förfarande som för närvarande träffas av bulvanlagens straffbestämmelse.

När det gäller den närmare utformningen av en regleringen med de nu angivna huvudinslagen - en möjlighet till tvångsavveckling av bulvanförhållandet och ett straffstadgande riktat mot såväl huvudmannen som bulvanen - är olika lösningar tänkbara. Ett alternativ skulle kunna vara att införa denna typ av bestämmelser i de särskilda lagar som innehåller regler om lämplighetsprövning av ägare med kvalificerade innehav. En annan tänkbar lösning är, som redan antytts, att låta reglerna om ägarprövning omfattas av bulvanlagens bestämmelser. För detta alternativ talar främst intresset av att ansvarfrågan och frågan om tvångsförsäljning kan handläggas gemensamt. En sådan lösning skulle också innebära den fördelen från lagteknisk synpunkt, att man inte skulle behöva införa i stort sett likalydande bestämmelser i flera olika författningar. Utredningen anser att detta alternativ är att föredra och föreslår följaktligen att bulvanlagens tillämpningsområde genom en komplettering av lagens 1 § utsträcks till att omfatta även bestämmelserna om ägarprövning i finansiella företag.

Mot bakgrund av att den nuvarande regleringen i bulvanlagen tar sikte på att motverka att bulvaner används för kringgående av förvärvslagstiftning av olika slag, ligger den valda lösningen särskilt nära till hands i fråga om reglerna om ägarprövning vid förvärv av aktier eller andelar

i finansiella företag. Såväl dessa regler som den förvärvslagstiftning som för närvarande omfattas av bulvanlagen innebär ju att det uppställs krav på myndighets tillstånd för förvärv av viss egendom. För konsekvensens skull bör emellertid bulvanlagen omfatta inte enbart de nu nämnda reglerna om ägarprövning utan också de bestämmelser som föreskriver att en sådan prövning skall ske i samband med att frågan om rörelsetillstånd för ett finansiellt företag behandlas liksom de bestämmelser som ger Finansinspektionen möjligheter att ingripa mot ägare med kvalificerade innehav i sådana företag. Samtliga dessa bestämmelser har samma övergripande syfte, nämligen att förhindra att olämpliga personer utövar inflytande över verksamheten i banker och andra finansiella företag. De sanktioner mot kringgående genom bulvan som föreskrivs i bulvanlagen framstår enligt utredningens mening som ändamålsenliga oavsett om kringgåendet avser den ena eller andra av de angivna bestämmelserna.

Till reglerna om ägarprövning i vid bemärkelse kan även hänföras de bestämmelser som syftar till att motverka att ett finansiellt företag kommer att ingå i en så svåröverskådlig företagsgrupp att en effektiv tillsyn av företaget hindras. I avsnitt 9.2.2 har en kortfattad redogörelse lämnats för vissa av dessa regler. Som framgått av den redogörelsen bygger dessa regler på begreppet "nära förbindelser". Om det föreligger sådana förbindelser mellan ett finansiellt företag och någon annan, får företaget beviljas rörelsetillstånd endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget (2 kap. 3 § femte stycket BAL, 2 kap. 2 § sjätte stycket lagen om medlemsbanker, 2 kap. 1 § tredje stycket lagen om värdepappersrörelse, 2 kap. 1 § tredje stycket lagen om finansieringsverksamhet och 2 kap. 3 § tredje stycket försäkringsrörelselagen). Om ett tillståndspliktigt förvärv av aktier eller andelar i ett finansiellt företag skulle leda till nära förbindelse mellan företaget och någon annan, gäller på motsvarande sätt att tillstånd till förvärvet får ges endast om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget (7 kap. 11 § andra stycket BRL, 6 kap. 3 b § andra stycket lagen om värdepappersrörelse, 5 kap. 12 § andra stycket lagen om finansieringsverksamhet och 3 kap. 2 § femte stycket försäkringsrörelselagen). Utredningen anser att regleringen i bulvanlagen lämpligen bör omfatta även det fallet att ett bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder för rörelsetillstånd eller förvärvstillstånd som uppställs i de nu angivna lagrummen. När det i det följande talas om ägarprövning avses sålunda även den prövning som skall ske enligt dessa bestämmelser.

Med hänvisning till det anförda föreslås till en början att en bulvan eller huvudman som kringgår de ovan angivna reglerna om ägarprövning skall kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år (2 § bulvanlagen). För att ett kringgående skall föreligga får, beroende på

vilket slags ägarprövningsregel som är i fråga, krävas att det är sannolikt antingen att huvudmannen inte skulle kunnat få tillstånd till det aktuella förvärvet eller att företaget på grund av omständigheter hänförliga till huvudmannen inte skulle kunnat få erforderligt rörelsetillstånd eller att det kan antas att Finansinspektionen skulle ha ingripit mot huvudmannen, om han öppet uppträtt som ägare till de aktier eller andelar som bulvanförhållandet avser.

För straffbarhet krävs att huvudmannens och bulvanens avsikt med bulvanförhållandet är att kringgå ägarprövningsregleringen. Enligt en uttrycklig regel i 2 § bulvanlagen gäller straffbestämmelsen även den som är i huvudmannens eller bulvanens ställe. Denna regel tar sikte på det fallet att huvudmannen eller bulvanen är en juridisk person. Om exempelvis ett aktiebolag anlitas som bulvan i syfte att kringgå reglerna om ägarprövning, kan alltså en verkställande direktör eller en styrelseledamot dömas till ansvar enligt 2 §.

Vidare föreslås att bulvanlagens bestämmelser om tvångsförsäljning skall vara tillämpliga när ett bulvanförhållande används för att kringgå reglerna om ägarprövning. Tvångsförsäljning kan här i viss mån sägas utgöra en motsvarighet till den möjlighet som Finansinspektionen har enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket BRL och motsvarande bestämmelser i övriga aktuella författningar, att under vissa förutsättningar förelägga en ägare av ett kvalificerat innehav att avyttra aktier eller andelar.

Enligt utredningens uppfattning saknas det anledning att låta tvångsförsäljningen avse en större post av de bulvanägda aktierna eller andelarna än vad som krävs för att ett kringgående inte längre skall föreligga. Försäljningen skall alltså här avse en så stor del av de aktier eller andelar som bulvanförhållandet omfattar, att huvudmannens innehav efter försäljningen inte längre är kvalificerat eller, om det är fråga om ett åsidosättande av reglerna om tillstånd för att öka ett redan kvalificerat innehav, en så stor del att hans innehav inte längre strider mot ett sådant krav på tillstånd. Vid bedömningen av om ett innehav är kvalificerat eller strider mot ett krav på tillstånd måste här beaktas såväl de aktier eller andelar som huvudmannen kontrollerar genom bulvan som de han innehar i eget namn.

Enligt 4 § bulvanlagen får en tvångsförsäljning enligt lagens 3 § ske tidigast sex månader efter det att rättens beslut om försäljning har vunnit laga kraft. Under denna frist kan parterna i bulvanförhållandet välja att själva bringa detta att upphöra, t.ex. genom att bulvanen överlåter aktierna eller andelarna så att huvudmannen inte längre har möjlighet att förfoga över dem. Som regel torde det vara olämpligt att den som kringgått reglerna om ägarprövning i finansiella företag får tillfälle att utöva inflytande över verksamheten i företaget under den tid som sålunda kan komma att förflyta från det att talan om tvångsförsäljning har väckts och till dess att bulvanförhållandet har avvecklats.

I 6 § bulvanlagen finns bestämmelser om kvarstad och om förbud för huvudmannen och bulvanen att vidta vissa åtgärder med den egendom som bulvanförhållandet avser. För ett sådant förordnande krävs dock att det skäligen kan befaras att tvångsförsäljningen annars kommer att försvåras. Enligt utredningens bedömning kan det emellertid finnas skäl att även i andra fall frånta bulvanen möjligheten att på stämman rösta för aktier eller andelar som kan bli föremål för tvångsförsäljning. Utredningen föreslår därför att det i bulvanlagen införs en ny bestämmelse enligt vilken rätten, om det visas sannolika skäl för att det föreligger ett kringgående av reglerna om ägarprövning, får meddela ett beslut om att bulvanen vid stämman inte får företräda sådana aktier eller andelar. Den föreslagna bestämmelsen kan i viss mån sägas utgöra en motsvarighet till de stadganden i BRL med flera här aktuella författningar som innebär att Finansinspektionen under vissa förutsättningar kan besluta om begränsningar i fråga om möjligheterna för en ägare med ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar att företräda dessa vid stämman.

Ett förbud att rösta för aktier eller andelar kan ibland vara förenat med olägenheter även för andra än bulvanen och huvudmannen. Blir röstförbud avseende en större aktiepost bestående under en längre tid kan detta leda till en osäkerhet i företagets ledning, majoritetsförhållandena vid stämman kan komma att förändras på ett drastiskt sätt osv. Med hänsyn härtill bör rätten ges möjlighet att förordna en förvaltare med uppdrag att företräda sådana aktier eller andelar som enligt rättens beslut inte får företrädas av den som annars är formellt legitimerad. En förutsättning bör dock vara att det föreligger särskilda skäl för en sådan åtgärd; olägenheterna måste alltså vara påtagliga i det enskilda fallet.

Motsvarande bestämmelser om utseende av förvaltare med uppdrag att företräda aktier eller andelar, som på grund av Finansinspektionens beslut inte får företrädas av ägaren, finns i i BRL och övriga här aktuella författningar.

Till förvaltare bör utses en advokat eller annan lämplig person. Förvaltaren måste givetvis ha rätt till skälig ersättning för arbete och utlägg. Huvudmannen och bulvanen bör vara skyldiga att solidariskt betala denna ersättning. På motsvarande sätt som gäller i fall där en förvaltare utses att företräda aktier eller andelar, som på grund av Finansinspektionens beslut inte får företrädas av ägaren, bör i förevarande fall föreligga en skyldighet för det finansiella företaget i fråga att på begäran förskottera beloppet. Om de betalningsskyldiga inte godtar förvaltarens anspråk bör ersättningen kunna fastställas av domstol.

10 Genomförandet av förslagen, m.m.

10.1 Generella direktiv

För utredningens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen redovisas i avsnitt 10.2. I utredningens arbete har frågan, om en viss uppgift lämpligen bör handhas av något offentligt organ eller om verksamheten bör arrangeras på annat sätt, aktualiserats endast i de delar som avser affärskontroll och ägarregister för fåmansbolag. Utredningens överväganden i dessa delar har redovisats under avsnitten 5.3.3 och 6.4.

De frågor utredningen har haft att behandla är inte av den karaktären att de föranleder några regionalpolitiska överväganden. Inte heller kan förslagen bedömas få några jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Vad slutligen gäller det generella direktivet om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet skall här endast noteras att utredningsuppdraget i sin helhet tar sikte på åtgärder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

10.2 Kostnader

Utredningen gör bedömningen att de framlagda förslagen inte medför några statsfinansiella konsekvenser av betydelse.

Utredningens förslag till ändringar i aktiebolagslagen torde inte medföra andra kostnader för det allmänna än de som föranleds av den eventuella ökningen av antalet lagföringar på grund av brott mot aktiebolagslagen som kan bli följden av att vissa av de nya bestämmelserna föreslås bli

straffsanktionerade. Enligt utredningens bedömning kan det dock här inte bli fråga om annat än en högst marginell ökning av kostnaderna för rättsväsendet.

Även utredningens förslag till förändrat tillämpningsområde för brottsbalkens medverkansregler innebär att det straffbelagda området utvidgas. Inte heller här torde man emellertid behöva räkna med annat än marginella kostnadsökningar.

Förslaget om att myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter eller med uppgift att besluta om bidrag till näringslivet skall få bättre möjligheter än för närvarande att undersöka vem som i realiteten utövar ledningen i ett företag eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i viss näringsverksamhet leder i sig inte till några kostnadskonsekvenser. En annan sak är att det kanske kan krävas att vissa myndigheter tillförs ytterligare medel, om de skall kunna utnyttja sina nya befogenheter fullt ut. I vad mån så bör ske får naturligtvis bedömas från myndighet till myndighet med hänsyn till bl.a. de förhållanden under vilka den särskilda myndigheten arbetar. Utredningen kan för sin del inte ha någon närmare uppfattning i hithörande frågor.

När det gäller förslaget om att kreditupplysningsföretagen skall ges möjlighet att i sin verksamhet förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet och för detta ändamål få tillgång till uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister utgår utredningen, som redan framgått (avsnitt 5.3.6), från att kreditupplysningsföretagen bör betala avgifter till Rikspolisstyrelsen motsvarande myndighetens ökade kostnader. Några statsfinansiella konsekvenser bör alltså inte detta förslag ge upphov till.

I kapitel 6 har utredningen förordat att riksdagen fattar ett principbeslut om en övergång till ett system med obligatorisk aktieägarregistrering och att PRV därefter får i uppdrag att utarbeta ett systemförslag. I fråga om kostnaderna för att utveckla och driva ett sådant system har utredningen i avsnitt 6.12 konstaterat att PRV, som enligt utredningens uppfattning bör bli registerorgan, är en avgiftsfinansierad myndighet och att initialkostnaderna följaktligen måste slås ut över tiden och tillsammans med kostnaderna för den kontinuerliga registreringen täckas av fastställda avgifter. Enligt utredningens uppfattning bör alltså några kostnader i denna del inte belasta det allmänna. Frågan, vilka kostnader det förordade systemet skulle komma att innebära för de berörda bolagen, förutsätts bli belyst under det utvecklingsarbete som enligt vad som nyss angavs PRV bör få i uppdrag att utföra.

Det förslag som utredningen har lagt fram för att förhindra att näringsförbud kringgås genom användning av fullmakt torde över huvud taget inte medföra några kostnadskonsekvenser.

De förslag som berör rådgivningslagen innebär bl.a. att lagens tillämpningsområde vidgas på ett par punkter och att den maximala tiden för rådgivningsförbud höjs från fem år till tio år. Rådgivningslagens bestämmelser har hitintills tillämpats endast i några enstaka fall (se avsnitt 8.3). Utredningens förslag borde kunna bidra till att lagen används i något större utsträckning än för närvarande. Av allt att döma får man dock räkna med att tillämpningen även framgent blir tämligen sparsam. Den kostnadsökning som kan vara förknippad med ett genomförande av förslagen i denna del torde därför bli i det närmaste försumbar.

Inte heller förslaget att utsträcka bulvanlagens tillämpningsområde till att avse även reglerna om ägarprövning i finansiella företag kan enligt utredningens bedömning leda till annat än marginellt ökade kostnader för det allmänna.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att ett genomförande av utredningens förslag inte medför några statsfinansiella konsekvenser av betydelse.

10.3 Ikraftträdande

Utredningen gör bedömningen att de framlagda lagförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

De av utredningen föreslagna lagändringarna kräver inte några mera omfattande förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Vissa förberedelser kan dock fordras när det gäller att utarbeta en modell för hur kreditupplysningsföretagen från Rikspolisstyrelsen skall inhämta de brottsuppgifter som de enligt utredningens förslag skall få tillgång till för förmedling i kreditupplysningsverksamheten. Dessa förberedelser torde dock inte behöva bli mer omfattande än att de kan hinnas med inom ramen för den tid som lagstiftningsärendet ändå tar i anspråk.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas åtgå för remissförfarandet samt för beredningsarbetet inom regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bedömer vi att lagändringarna skall kunna träda i kraft den 1 januari 1999.

När det gäller förslaget om att införa ett system med obligatorisk aktieägarregistrering är tiden för genomförandet avhängig det systemutvecklingsarbete som PRV enligt utredningens uppfattning bör få i uppdrag att utföra. Det är följaktligen inte möjligt för utredningen att närmare ange när en övergång till ett sådant system kan ske.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

23 kap.

4 §

För att någon skall kunna fällas till ansvar för medverkan till brott krävs enligt allmänna principer att han har uppsåt som omfattar både det förfarande som utgör främjande av brott och den gärning som utgör huvudbrottet. Det är i sistnämnda avseende inte tillräckligt att han har klart för sig att någon form av brottslig verksamhet kommer att förövas; han måste ha uppsåt, åtminstone eventuellt, till det konkreta brott som är i fråga.

De fall som har stått i blickpunkten för utredningen är sådana då det står klart att ett brott objektivt sett har begåtts, vanligen någon form av s.k. bolagsplundring, och det som ofta är fallet förekommer en generalfullmakt eller en serie sådana. Som anförts i den allmänna motiveringen kan den ursprungliga generalfullmakten ha utfärdats av en sedermera avgången styrelseledamot eller en målvakt, och generalfullmakten har sedan kanske transporterats i flera led. Ofta är det då vanskligt att fastställa vem som i realiteten har utfört eller beordrat den eller de ifrågavarande transaktionerna.

Enligt förslaget skall den som med uppsåt att främja brott bemyndigat annan att företräda bolag, förening eller annat samfund eller stiftelse eller annan sådan inrättning anses ha medverkat till brott som begås med stöd av bemyndigandet. Förslaget bygger på tanken att det med hänsyn till att det associationsrättsliga systemet är så lätt att missbruka finns anledning att göra vissa avsteg från de vanliga medverkansreglerna för nu avsedda fall. Det skulle ha kunnat övervägas att för de fall som man här vill komma åt konstruera en särskild brottstyp, men det är enligt utredningens mening systematiskt riktigare och klarare att anknyta straffbarheten till de allmänna bestämmelserna om medverkan.

För straffbarhet krävs enligt förslaget alltjämt uppsåt till den gärning varigenom medverkan sker, dvs. i detta fall själva bemyndigandet. Vidare krävs att bemyndigandet har främjat brottsligheten och att brottet

begåtts med stöd av bemyndigandet och således av den bemyndigade i dennes egenskap av ställföreträdare eller ombud för den juridiska person som är i fråga. Medverkansansvar i fråga om sådana brottsliga gärningar som saknar samband med ett bemyndigande att företräda ett bolag, t.ex. normalt narkotikabrott, kan således inte åläggas med stöd av den nya regeln.

Det krävs också - såsom vid förberedelse till brott - att den medverkande har uppsåt som avser det förhållandet att brottslig verksamhet kommer att förövas med stöd av bemyndigandet men det är i detta avseende tillräckligt att uppsåtet täcker brott i allmänhet och det behöver således inte avse det konkreta brottet eller ens den brottstyp som i verkligheten är aktuell. Eventuellt uppsåt är tillräckligt. De fall som här är av praktisk betydelse är framför allt skattebrott, borgenärsbrott samt vissa typer av bedrägeri och förskingring.

Bemyndigande i den föreslagna bestämmelsens mening kan ske både genom fullmakt och genom att någon insätts som styrelseledamot eller firmatecknare.

Det brott som främjas genom bemyndigandet kan vara ett underlåtenhetsbrott. Ett exempel kan vara att ett bolag gör en affär som nästa månad utlöser redovisningsskyldighet för mervärdesskatt och punktskatter. Bolaget avser emellertid inte att göra någon sådan redovisning. Före redovisningstidpunkten avgår styrelsen och låter sätta in en målvakt som styrelseledamot. I fall av detta slag kan ofta straffbarhet för medverkan komma i fråga enligt gällande bestämmelser, men situationen har i praktiken ibland kunnat vara sådan att detta inte varit möjligt.

Slutligen är att märka att bestämmelsen har formulerats så att ett brott måste ha begåtts. Den nya bestämmelsen blir alltså inte tillämplig på försökstadiet. Det krävs emellertid inte att någon annan kan fällas till ansvar för brottet.

Den form av medverkan som i allmänhet blir aktuell är medhjälp. Ansvar för anstiftan kan knappast komma i fråga utan att den medverkande känt till vilken typ av brott som skulle komma att begås.

Inom utredningen har tanken väckts att en ordning motsvarande den här föreslagna skulle kunna införas även för fall då det inte har lämnats ett bemyndigande att företräda bolaget utan bolaget överlåtits. Därvid har särskilt hänvisats till det nyss anförda exemplet på fall då en affär som utlöser mervärdesskatt har gjorts. I sådana fall förekommer inte sällan att bolaget säljs före redovisningstidpunkten utan att köparen bereds möjlighet att få vetskap om affären. I sådana fall synes ansvar för anstiftan till skattebrott kunna aktualiseras enligt gällande regler. Att generellt göra det här föreslagna medverkansansvaret tillämpligt på fall då ett bolag överlåtits skulle enligt vår bedömning för närvarande föra alltför långt.

Vad angår inplaceringen i 23 kap. av bestämmelsen bör anmärkas att Straffansvarsutredningen i december 1996 har avlämnat betänkandet Straffansvarets gränser (SOU 1996:185), där bl.a. medverkansreglerna tas upp. Vid ett genomförande av det förslaget blir inte den här förutsatta inplaceringen redaktionellt lämplig, utan den bör i så fall få bilda en egen paragraf i 23 kap.

11.2 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar möjligheterna att i kreditupplysningsverksamhet samla in, lagra eller lämna ut uppgifter av särskilt ömtålig natur. Vissa sådana uppgifter får över huvud taget inte användas i kreditupplysningsmanhang. Beträffande andra typer av uppgifter föreskrivs att de får förekomma i kreditupplysningsverksamhet endast efter medgivande från Datainspektionen. Detta gäller bl.a. uppgifter om begångna brott och om påföljder för brott.

I paragrafens fjärde stycke finns en undantagsbestämmelse som innebär att det nyss nämnda kravet på Datainspektionens tillstånd för att använda uppgifter om bl.a. brott inte hindrar att vissa särskilt angivna uppgifter samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet. Den föreslagna ändringen innebär att denna undantagsbestämmelse utvidgas till att avse även uppgifter om domar och godkända strafförelägganden avseende sådan brottslighet med ekonomisk anknytning som regeringen bestämmer. Angående skälen för att öppna en möjlighet att meddela uppgifter om ekonomisk brottslighet i kreditupplysningsmanhang, se avsnitt 5.3. Den närmare reglering som den föreslagna bestämmelsen förutsätter har tagits in i en ny paragraf, 4 a §, i kreditupplysningsförordningen (1981:955).

8 §

I ett nytt andra stycke har införts en bestämmelse om att kreditupplysningar inte får innehålla sådana uppgifter om brott som avses i 6 §, om fem år förflutit från det att domen vunnit laga kraft eller godkännandet av strafföreläggandet. Vidare har den redaktionella ändringen gjorts, att bestämmelsen om utgallring av gamla uppgifter ur register som används i kreditupplysningsverksamhet har förts över till ett nytt tredje stycke.

Ikraftträdande

Lagen bör liksom övriga föreslagna lagändringar träda i kraft den 1 januari 1999. Något hinder att tillämpa de nya bestämmelserna med avseende på brott som begåtts före ikraftträdandet avses inte föreligga.

11.3 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)

8 kap.

4 §

I det nya andra stycket införs till en början en regel om att styrelseledamot och verkställande direktör skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen. Regeln är straffsanktionerad enligt 19 kap. 1 §, men bara om överträdelse sker medvetet och i otillbörligt syfte.

Styrelsens huvuduppgift är enligt 8 kap. 6 § att svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. När bolagsstämman skall bedöma om en styrelseledamot är kvalificerad kan den naturligtvis i bedömningen väga in vilka övriga styrelseledamöter som utses och den tillämnade ansvarsfördelningen inom styrelsen. Bestämmelsen avses inte hindra att någon utses till styrelseledamot med den beräkningen att han under uppdragets utförande skall förvärva erforderliga kvalifikationer, under förutsättning att andra i styrelsen har den erfarenhet som behövs. Över huvud taget gäller att man vid bedömningen av vilka kvalifikationer som med hänsyn till omständigheterna erfordras har att väga in vilka övriga styrelseledamöter som har utsetts eller förutses bli utsedda.

På motvarande sätt innebär förslaget ett förbud för styrelsen att utse en verkställande direktör i medvetande om att denne saknar sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen. Verkställande direktörens obligatoriska uppgift enligt lagen är att handha den löpande förvaltningen, och han eller hon skall vidare sörja för att bolagets bokföring fullgöres i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen skötes på ett betryggande sätt. Den som styrelsen bedömer sakna förmåga att göra

detta får inte utses till verkställande direktör. Självfallet får styrelsen göra sin bedömning med utgångspunkt i bolagets organisation vad exempelvis gäller medarbetare till verkställande direktören, och även den befattning som styrelsen eller enskild styrelseledamot avses ta med förvaltningen får vägas in i bedömningen.

Enligt förslaget blir det vidare förbjudet för den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt denna lag ankommer på styrelsen eller verkställande direktör att utan godtagbart skäl åta sig uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör. Även detta förbud är straffsanktionerat i 19 kap. 1 § i uppsåtliga fall, under förutsättning att otillbörligt syfte föreligger.

Till följd av bestämmelsen i 1 § fjärde stycket förevarande kapitel blir de nya reglerna i tillämpliga delar gällande för styrelsesuppleant. Utredningen har övervägt om man inte borde göra ett uttryckligt undantag för suppleanter, eftersom det kan hävdas att reglerna går väl långt om de skall vara tillämpliga även på dessa. Vi har dock stannat för att ett sådant undantag skulle bryta aktiebolagslagens systematik. I fråga om suppleanter bör dock en betydligt mera liberal praxis kunna anses godtagbar än när det gäller ordinarie ledamöter, om det inte redan när suppleanten utses kan förutses att han eller hon kommer att få tjänstgöra i stor omfattning. Godtagbart skäl för en person att åta sig uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör utan avsikt att fullfölja uppdraget bör i övrigt kunna vara att han har fog för att bedöma det som säkerställt att uppgifterna kommer att fullgöras korrekt inom ramen för en förutsatt arbetsfördelning inom styrelsen.

6 §

I paragrafen föreskrivs enligt gällande lydelse att styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter (första stycket). Styrelsen skall vidare enligt andra stycket tillse att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll. Dessa styrelseuppgifter är obligatoriska och det torde redan för närvarande gälla att de inte får överlåtas på annan. Förslaget innebär att lagtexten genom det nya tredje stycket kompletteras på sådant sätt att detta uttryckligen framgår.

Förslaget skall ses mot bakgrund av det utbredda bruket av generalfullmakter. Som har anförts i den allmänna motiveringen blir effekterna sannolikt begränsade; det blir närmast fråga om en markering av vad som sannolikt redan nu får anses gälla enligt aktiebolagsrättsliga principer.

Den här aktuella regeln medför inte att fullmakter med mycket vid behörighet utan vidare skulle komma att bli ogiltiga. Vad som avtalats eller annars måste anses förutsatt mellan styrelsen och fullmaktstagaren kan innebära en sådan inskränkning i dennes befogenheter att styrelsen inte kan anses ha avhänt sig sina obligatoriska uppgifter. Om det däremot är så att fullmakten redan enligt sin lydelse innefattar såväl behörighet som oinskränkt eller i det närmaste fullständig befogenhet att handha bolagets angelägenheter är den ogiltig och kan alltså inte åberopas. Sådana fullmakter har förekommit i praktiken i samband med brottsutredningar.

För det syfte som sålunda har framstått som väsentligt för utredningen skulle det ha varit tillräckligt att det i första stycket markerats att styrelsen inte till annan kan överlåta uppgiften att svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. En sådan lösning skulle emellertid kunna ge underlag för det inte avsedda motsatsslutet att styrelsen däremot skulle kunna överlåta sin tillsynsskyldighet när det gäller organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen. Av detta skäl har tillägget formulerats så att det tar sikte på styrelsens ansvar enligt både första och andra styckena.

Härutöver gäller att en fullmakt som innefattar en oinskränkt behörighet och inte har lett till registrering, kan vara utan verkan enligt 16 §.

16 §

Paragrafen, som är ny, tar sikte på det fallet att annan än styrelseledamot - med vilken enligt 1 § fjärde stycket suppleant är att jämställa - eller verkställande direktör har erhållit ett bemyndigande att företräda bolaget och teckna dess firma och bemyndigandet inte är försett med någon annan inskränkning än sådan som avses i 11 § tredje stycket första meningen, dvs. att firman får tecknas endast av två eller flera personer i förening. Hur bemyndigandet rubriceras är i princip utan betydelse. Av paragrafens avfattning framgår sålunda uttryckligen att den avser även ett bemyndigande som betecknas som fullmakt.

För att ett sådant bemyndigande till en särskild firmatecknare skall medföra behörighet att företräda bolaget förutsätts i fortsättningen att det har registrerats. En generalfullmakt som medför oinskränkt behörighet är således ogiltig utan registrering.

Om emellertid fullmakten innehåller en inskränkning av behörigheten - förutom sådan som avses i 11 § tredje stycket första meningen - är regeln inte tillämplig. Detta sammanhänger med att nämnda stycke inte tillåter registrering av någon annan inskränkning, hur obetydlig den än kan vara, en ordning som utredningen inte anser sig böra ifrågasätta. Utredningen har mot den bakgrunden inte ansett sig kunna föreslå

ogiltighet som påföljd beträffande en fullmakt eller ett annat bemyndigande som försetts med inskränkning av ett eller annat slag.

Att bemyndigandet inte medför någon behörighet att företräda bolaget innebär att situationen skall bedömas som om det över huvud taget inte hade lämnats. Om bolaget eller någon av dess företrädare uppträder på ett sätt som ger en medkontrahent befogad anledning att utgå från att fullmaktstagaren har behörighet med avseende på en speciell rättshandling, får efter omständigheterna bedömas vilken verkan detta kan tilläggas. Vidare är att märka att den nu föreslagna regeln givetvis inte hindrar bolaget eller dess styrelse från att ratihabera en rättshandling som någon har företagit på bolagets vägnar med stöd av en fullmakt som enligt den nya regeln är utan verkan.

Om ett styrelseprotokoll eller annan handling enligt vilken någon som inte är verkställande direktör eller styrelseledamot anges ha fått fullmakt eller generalfullmakt ges in för registrering avses givetvis handlingens beteckning inte medföra något hinder mot registrering, under förutsättning att det klart framgår att fullmaktstagaren tilläggs en oinskränkt behörighet att ensam eller tillsammans med annan företräda bolaget och teckna dess firma.

19 kap.

1 §

Paragrafen har kompletterats genom en straffbestämmelse som innebär att den som i egenskap av deltagare i bolagsstämma eller styrelseledamot i otillbörligt syfte utser någon till styrelseledamot eller verkställande direktör med insikt om att hinder för detta möter enligt 8 kap. 4 § kan dömas till straff. Detsamma gäller den som uppsåtligen och i otillbörligt syfte åtar sig sådant uppdrag i strid med 8 kap 4 § andra stycket andra meningen.

Den personkrets som kan träffas av straff är alltså de aktieägare som tagit del av ett styrelseval samt de styrelseledamöter som medverkat vid ett beslut om utseende av verkställande direktör i strid med 8 kap. 4 §. Skulle bolagsordningen undantagsvis innehålla föreskrift om att det ankommer på bolagsstämma att utse verkställande direktör eller på styrelsen att utse styrelseledamot, kan även beslut som fattats med stöd av sådana bestämmelser falla inom det straffbara området under de förutsättningar som gäller för övrigt. Däremot kan aldrig utseende av personalrepresentanter träffas av straffbarhet och inte heller fall då något organ utanför bolaget - t ex en kommun - enligt bolagsordningen tillagts befogenhet att utse styrelseledamöter.

För att straffbarhet skall komma i fråga förutsätts att beslutet strider mot 8 kap. 4 §. I nämnda paragraf föreskrivs i det redan nu gällande

första stycket att verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter skall vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer för särskilt fall tillåter annat. Vidare föreskrivs i första stycket att den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte kan vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Dessutom erinras i stycket om att det av 6 § lagen om näringsförbud följer att detsamma gäller den som är underkastad näringsförbud.

Andra stycket av 8 kap. 4 § innebär enligt förslaget att styrelseledamot och verkställande direktör skall ha sådan insikt och erfarenhet som med hänsyn till arten och omfånget av bolagets verksamhet samt omständigheterna i övrigt fordras för uppdragets fullgörande enligt aktiebolagslagen. Vidare innehåller andra stycket ett förbud för den som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt nämnda lag ankommer på styrelsen eller verkställande direktör att åta sig sådant uppdrag.

För att en överträdelse skall vara straffbar gäller enligt det nya andra stycket i förevarande paragraf till en början att den skall ha begåtts med insikt om att hinder för uppdraget möter enligt 8 kap. 4 §. Detta krav sträcker sig längre än uppsåt. Eventuellt uppsåt med avseende på sådana förhållanden är alltså inte tillräckligt. Straffansvaret för den som deltar i bolagsstämmans beslut kan således sägas vara knutet till aktieägarens egen bedömning på det sättet att en överträdelse sker bara i det fallet att denne är medveten om antingen att något av de formella rekvisit som ställs upp i 8 kap. 4 § första stycket inte är uppfyllt eller att den som väljs till styrelseledamot saknar erforderlig insikt och erfarenhet. Detsamma gäller om aktieägaren känner till - exempelvis därför att detta överenskommit - att den som väljs inte avser att ta del i sådan verksamhet som ankommer på styrelseledamot. Att bolagsstämman gör en felbedömning eller underlåter att försäkra sig om en styrelsekandidats kvalifikationer kan däremot enligt förslaget aldrig vara straffbart.

Vad som nu har sagts gäller på motsvarande sätt vid styrelsens utseende av verkställande direktör.

Men det är inte tillräckligt för straffbarhet att valet av styrelseledamot eller utseendet av verkställande direktör medvetet skett i strid med 8 kap. 4 §. Det förutsätts också att otillbörligt syfte har förelegat. Sådant syfte bör anses föreligga framför allt i fall då förfarandet har syftat till att dölja den egentliga ledningen av bolaget, vare sig det gällt att skapa förutsättningar för vilseledande affärstransaktioner, underlätta kreditgivning eller försvåra skattekontrollen eller de brottsbekämpande myndigheternas ansträngningar eller förfarandet haft annat liknande otillbörligt ändamål. Situationen kan också vara den att bolaget redan

har plundrats och står utan både ledning och verksamhet men målvakten sätts in i slutskedet med den beräkningen att efterräkningarna skall drabba honom och inte dem som legat bakom plundringen.

Det kan naturligtvis vara förenat med svårighet för åklagaren att bevisa att ett val av en målvakt till styrelseledamot haft otillbörligt syfte. Utredningen har dock erhållit information om åtskilliga fall ur praktiken där detta, såvitt kan bedömas, inte skulle ha varit så svårt att bevisa.

Utanför kriminaliseringen faller situationer när styrelseledamöter eller verkställande direktör visserligen har bedömts besitta otillräckliga kvalifikationer men utsetts därför att det inte funnits annan att tillgå. Likaledes avses inte kriminaliseringen träffa fall då det visserligen inte är avsikten att en styrelseledamot eller verkställande direktören skall ta någon som helst befattning med bolaget men den som i verkligheten skall sköta bolaget framträder fullt öppet. Ett exempel erbjuder det fallet att en småföretagare som låter sätta in sin hustru eller sin make jämte sig själv i styrelsen för ett bolag som han eller hon i realiteten avser att sköta helt och hållet på egen hand.

Slutligen är det straffbart att uppsåtligt och i otillbörligt syfte bryta mot 8 kap. 4 § andra stycket andra meningen. I den delen kan kriminaliseringen träffa den som tar emot uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör trots att det inte är avsett att han skall ta någon befattning med bolaget. Även här avses kravet på otillbörligt syfte ta sikte på fall då syftet är att dölja den egentliga bolagsledningen och den som åtar sig uppdraget fungerar som målvakt.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Lagens rubrik

Utredningens förslag innebär att det i lagen införs vissa bestämmelser om åtgärder som en myndighet får företa för att utreda vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag. Som en följd härav har lagens rubrik ändrats.

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Enligt första stycket blir lagen tillämplig när ett bulvanförhållande används för kringgående av viss uppräknad förvärvslagstiftning. I denna uppräkning har till en början den ändringen gjorts att numera upphävda bestämmelser rensats ut. Detta gäller 3 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618), som upphävts genom lag 1990:822, 8 a § fondkommissionslagen (1979:748), som upphävts genom lag 1990:827, och 6 a § lagen (1980:2) om finansbolag. Sistnämnda lag ersattes den 1 juli 1988 av lagen (1988:606) om finansbolag. En bestämmelse motsvarande den i 6 a § i 1980 års lag upptogs i 10 § i 1988 års lag. Sistnämnda paragraf upphävdes genom lag 1990:830. I sammanhanget kan nämnas att 1988 års lag om finansbolag sedermera ersatts av lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag, vars rubrik genom lag 1997:453 ändrats till lag om finansieringsverksamhet, samt att fondkommissionslagen ersatts av lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Förslaget innebär emellertid också att uppräknningen i första stycket utökas med fyra lagrum, nämligen 7 kap. 10 § bankrörelselagen (1987:617, BRL), 6 kap. 3 a § lagen om värdepappersrörelse, 5 kap. 11 § lagen om finansieringsverksamhet och 3 kap. 2 § försäkringsrörelselagen (1982:713). Dessa lagrum innehåller bestämmelser om ägarprövning vid förvärv av aktier eller andelar i en bank eller i ett annat finansiellt företag som innebär att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett s.k. kvalificerat innehav eller att ett kvalificerat innehav kommer att öka så att det sammanlagda innehavet överstiger vissa angivna gränsvärden. Beträffande begreppet kvalificerat innehav se redogörelsen i den allmänna motiveringen, avsnitt 9.2.2. Bulvanlagens bestämmelser blir alltså enligt förslaget tillämpliga när ett bulvanförhållande används för att kringgå ett krav på ägarprövning enligt de angivna lagrummen.

Genom ett nytt andra stycke utsträcks bulvanlagens tillämpningsområde till att härutöver avse även kringgående av regler om ägarprövning eller om ingripanden mot ägare med kvalificerade innehav i ytterligare ett antal lagrum, nämligen 7 kap. 14 § BRL, 2 kap. 3 § tredje stycket 2, fjärde och femte styckena bankaktiebolagslagen (1987:618), 2 kap. 2 § fjärde stycket 2, femte och sjätte styckena lagen (1995:1570) om medlemsbanker, 2 kap. 1 § första stycket 3, andra och tredje stycket och 6 kap. 3 f § lagen om värdepappersrörelse, 2 kap. 1 § första stycket 3, andra och tredje styckena samt 5 kap. 15 och 15 b §§ lagen om finansieringsverksamhet och 2 kap. 3 § fjärde stycket 2 och 3 andra meningen och tredje stycket samt 3 kap. 2 d § försäkringsrörelselagen.

De nu angivna lagrummen innehåller dels regler om ägarprövning i samband med att frågan om rörelsetillstånd för ett finansiellt företag behandlas, dels bestämmelser som ger Finansinspektionen möjligheter att under vissa förutsättningar ingripa mot ägare i sådana företag.

Att bulvanlagens bestämmelser blir tillämpliga när ett bulvanförhållande används för att kringgå reglerna i de ovan angivna lagrummen innebär till en början att bulvanen eller huvudmannen i ett sådant fall kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (2 §). För att ett kringgående skall föreligga får, beroende på vilket slags ägarprövningsregel som är i fråga, krävas att det är sannolikt antingen att huvudmannen inte skulle kunnat få tillstånd till det aktuella förvärvet eller att företaget på grund av omständigheter hänförliga till huvudmannen inte skulle kunnat få erforderligt rörelsetillstånd eller att det kan antas att Finansinspektionen skulle ha ingripit mot huvudmannen, om han öppet uppträtt som ägare till de aktier eller andelar som bulvanförhållandet avser.

En förutsättning för straffbarhet är att huvudmannens och bulvanens avsikt med bulvanförhållandet är att kringgå kravet på ägarprövning. Eftersom det är föreskrivet fängelse för brottet, är brottsbalkens medverkansbestämmelser enligt 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken tillämpliga. Enligt en uttrycklig regel i 2 § gäller straffbestämmelsen även den som är i huvudmannens eller bulvanens ställe. Denna regel tar sikte på det fallet att huvudmannen eller bulvanen är en juridisk person. Om ett aktiebolag anlitas som bulvan i syfte att kringgå reglerna om ägarprövning, kan alltså en verkställande direktör eller en styrelseledamot dömas till ansvar enligt 2 §.

För att ett brott skall vara fullbordat i de fall då ett bulvanförhållande används för att kringgå ägarprövningen vid en ansökan om tillstånd eller oktroj, torde fordras att ansökningen bifallits. Har den avslagits, föreligger endast försök till brott.

Förslaget innebär också att bulvanlagens regler om tvångsförsäljning av bulvanägd egendom blir tillämpliga när de ovan angivna bestämmelserna om ägarprövning och om ingripande mot ägare till kvalificerade innehav kringgås genom anlitan av bulvan.

I ett nytt femte stycke i förevarande paragraf anges att det i bulvanlagen också finns vissa bestämmelser om åtgärder som får företas av myndigheter för att utreda vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag. Det nya stycket är föranlett av de bestämmelser om sådana åtgärder som föreslås införda i 7 a - 7 c §§.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tvångsförsäljning av bulvanägd egendom. Som förutsättning för en sådan försäljning gäller enligt första stycket att ett sådant kringgående genom bulvanförhållande som avses i 1 § föreligger. Detta överensstämmer med vad som gäller i fråga om straffansvar enligt 2 §. Det är, enligt vad som vidare anges i första stycket, domstolen som på talan av allmän åklagare skall förordna att kronofogdemyndigheten skall sälja den egendom som bulvanförhållandet avser på offentlig auktion eller, i fråga om aktier, genom värdepappersinstitut. Det normala torde vara att talan om ansvar enligt 2 § och en talan om tvångsförsäljning handläggs gemensamt.

I första stycket har ett tillägg gjorts avseende de fall som kommer att omfattas av lagens bestämmelser till följd av den föreslagna ändringen i 1 §. I dessa fall skall tvångsförsäljningen avse en så stor del av de aktier eller andelar som bulvanförhållandet omfattar, att huvudmannens innehav efter försäljningen inte längre är kvalificerat eller, om det är fråga om ett åsidosättande av reglerna om tillstånd till att öka ett redan kvalificerat innehav, en så stor del att hans innehav därefter inte längre strider mot ett sådant krav på tillstånd. Härvid måste naturligtvis beaktas såväl de aktier eller andelar som huvudmannen "äger" genom bulvan som de han innehar i eget namn.

Talan om tvångsförsäljning skall enligt andra stycket föras mot bulvanen, men huvudmannen skall beredas tillfälle att yttra sig. Behörig domstol är enligt 8 § första stycket den domstol där bulvanen skall svara i en tvist om äganderätt till den egendom som bulvanförhållandet avser. Såvitt gäller aktier och andelar torde detta innebära att huvudregeln är att talan skall väckas vid rätten i den ort där bulvanen har sitt hemvist (10 kap. 1 § rättegångsbalken).

I 4 § finns bestämmelser om kronofogdemyndighetens handläggning när en domstol har beslutat om tvångsförsäljning. Enligt 4 § första stycket får försäljning ske tidigast sex månader efter det att rättsens beslut har vunnit lagakraft. Bestämmelsen i 4 § andra stycket innebär att kronofogdemyndigheten har möjlighet att avstå från tvångsförsäljning, om bulvanförhållandet upphör.

När det gäller tvångsförsäljningen föreskrivs vidare i 5 § första stycket att så skall anses och förfaras som om egendomen genom domstolens dom utmätts för fordran med bästa förmånsrätt. I 5 § finns också en bestämmelse om att försäljning inte får ske till huvudmannen eller bulvanen. När det gäller förrättningskostnaderna stadgas att huvudmannen och bulvanen solidariskt svarar för kostnader som inte kan tas ut enligt 17 kap. 7 § utsökningsbalken (5 § fjärde stycket).

6 a §

Paragrafen, som är ny, avser mål om tvångsförsäljning enligt 3 § där fråga är om kringgående genom bulvan av reglerna om ägarprövning i finansiella företag eller om ingripanden mot ägare med kvalificerade innehav i sådana företag. Enligt stadgandet i första stycket får rätten, om det visas sannolika skäl för att det föreligger ett sådant kringgående, meddela ett beslut om att bulvanen vid stämman inte får företräda aktier eller andelar som bulvanförhållandet avser, till den del dessa kan bli föremål för förordnande om försäljning enligt det föreslagna tillägget i 3 § första stycket (se kommentaren till 3 §).

Andra stycket innehåller regler om utseende av förvaltare med uppdrag att företräda sådana aktier eller andelar som enligt beslut som avses i paragrafens första stycke inte får företrädas av den som formellt är legitimerad, dvs. bulvanen. En förutsättning är att det föreligger särskilda skäl för en sådan åtgärd. Bakgrunden till bestämmelsen är att ett förbud att rösta för förvärvade aktier eller andelar undantagsvis kan vara förenat med betydande olägenheter, t.ex. därigenom att majoritetsförhållandena på stämman förändras på ett drastiskt sätt. Bestämmelser med motsvarande innehåll finns i såväl BRL som i övriga aktuella författningar såvitt gäller utseende av förvaltare med uppdrag att företräda sådana aktier eller andelar som på grund av Finansinspektionens beslut inte får företrädas av ägaren.

En förvaltare skall ha rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete och utlägg. En regel med detta innehåll finns i paragrafens tredje stycke. Huvudmannen och bulvanen skall solidariskt betala ersättningen. Vidare föreskrivs att det finansiella företaget i fråga är skyldigt att på begäran av förvaltaren förskotta ersättningen. Om den som är betalningsskyldig inte godtar förvaltarens anspråk kan förvaltaren vända sig till rätten för att få ersättningen fastställd.

7 §

Tidigare företagna ändringar i den uppräkningslista av lagar i 1 § första stycket som anger lagens tillämpningsområde har lett till att hänvisningen i förevarande paragraf delvis blivit inaktuell. Ändringen innebär en anpassning till den föreslagna lydelsen av 1 §.

7 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om åtgärder som myndigheter får vidta för att utreda huruvida ett bulvanförhållande föreligger eller vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag.

Bestämmelsen i första stycket avser myndigheter som prövar tillstånd enligt de lagar som anges i 1 § första stycket, dvs. Finansinspektionen, hyresnämnd, länsstyrelse och Statens jordbruksverk. Om en sådan myndighet finner anledning att genomföra en särskild utredning för bedömning av frågan, om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde, får myndigheten ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar, ålägga den som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig till förhör på tid och plats som myndigheten bestämmer, samt avlägga besök i lokaler som ej utgör bostad.

Om det skäligen kan antas att det föreligger ett bulvanförhållande inom myndighetens ansvarsområde, har de nu angivna myndigheterna enligt 7 § en skyldighet att underrätta åklagarmyndigheten.

Enligt andra stycket har en myndighet även i andra fall motsvarande utredningsbefogenheter i verksamhet som består i tillståndsgivning, tillsyn eller lämnande av stöd med avseende på näringslivet. Som ytterligare förutsättningar gäller att det skall vara av betydelse för myndighetens verksamhet vem som utövar ledning eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag som är föremål för myndighetens verksamhet och att myndigheten finner anledning att genomföra en särskild utredning i syfte att klarlägga hur det förhåller sig i dessa hänseenden. Det krävs inte att det uttryckligen framgår av tillämplig lagtext att myndigheten har att fästa avseende vid vem som utövar ledningen eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag, utan det är tillräckligt att myndigheten i ett eller annat avseende har att göra en lämplighetsprövning inom vars ram sådana förhållanden kan beaktas.

Har särskilda föreskrifter meddelats om åtgärder som en myndighet får företa i utredningssyfte, följer av allmänna principer att dessa föreskrifter skall tillämpas i stället för de mera generella bestämmelserna i förevarande paragraf.

De i paragrafen reglerade utredningsbefogenheterna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.3). Som där angivits kan ett åläggande att tillhandahålla uppgifter avse såväl muntliga som skriftliga upplysningar. Ett åläggande att tillhandahålla handlingar kan till en början avse varje form av skriftligt material, t.ex. avtal, korrespondens, affärsböcker m.m. I överensstämmelse med terminologin i 2 kap. tryckfrihetsförordningen skall vidare begreppet handling i detta sammanhang även omfatta upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Ett åläggande att tillhandahålla handlingar kan alltså även avse denna typ av material.

Möjligheten att kalla personer till förhör är inte begränsad på annat sätt än att det skall vara fråga om personer som kan förväntas kunna lämna upplysningar i saken. Som påpekats i den allmänna motiveringen medför ett åläggande att inställa sig för förhör inte i sig någon skyldighet att yttra sig vid förhöret. För att en sådan skyldighet skall föreligga måste åläggandet att inställa sig för förhör kombineras med ett åläggande att tillhandahålla uppgifter.

Ålägganden att tillhandahålla uppgifter eller handlingar och ålägganden att inställa sig för förhör får enligt 7 c § förenas med vite. När det gäller sådana besök i utredningssyfte som myndigheterna också får företa, har däremot inte några tvångsmedel ställts till myndigheternas förfogande. Om den som disponerar den lokal där besöket är avsett att äga rum motsätter sig åtgärden, har myndigheten alltså ingen möjlighet att tvångsvis bereda sig tillträde till lokalen (se vidare den allmänna motiveringen, avsnitt 4.3.3).

7 b §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om handlingar med visst förtroligt innehåll som upprättats i kontakten mellan en advokat eller hans biträde och en klient. Syftet är att skydda sådana handlingar mot ålägganden att tillhandahålla handlingar enligt 7 a §. Bestämmelsen innebär att möjligheten att meddela ålägganden enligt den nyss nämnda paragrafen i detta hänseende underkastas samma begränsningar som gäller för beslag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.3.3.

7 c §

I paragrafens första mening stadgas att ett åläggande enligt 7 a § får förenas med vite. Det gäller alltså här ålägganden att tillhandahålla uppgifter eller handlingar och ålägganden att inställa sig för förhör.

Paragrafens andra stycke innehåller en regel som begränsar möjligheterna att utfärda vitesföreläggande i fall där brottsmisstanke föreligger. Om det finns anledning att anta att en person har begått brott, får han eller en juridisk person som han är ställföreträdare för inte föreläggas vid vite att lämna uppgifter som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser. En sådan inskränkning är nödvändig för att regleringen inte skall komma i konflikt med den rätt för den misstänkte att förhålla sig passiv under brottsutredningen som följer av artikel 6 i Europakonventionen.

I fråga om utdömande av förelagt vite gäller enligt 6 § lagen (1985:206) om viten att denna fråga skall prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Enligt paragrafens tredje stycke gäller ett åläggande som huvudregel genast. Överklagas åläggandet kan dock länsrätten bestämma annat.

10 §

I ett nytt andra stycke föreskrivs att en myndighets beslut enligt 7 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt fordras enligt förslaget prövningstillstånd.

Övergångsbestämmelserna

Förslaget innebär att straffbestämmelsen i 2 § får ett utvidgat tillämpningsområde. Den kommer sålunda att omfatta även ett kringgående av de i 1 § första stycket 1, 4, 5 och 7 uppräknade bestämmelserna om ägarprövning vid förvärv av aktier eller andelar. Om någon särskild övergångsbestämmelse inte meddelades för dessa fall, skulle straffbestämmelsen i 2 § i samband med ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna omedelbart bli tillämplig på bulvanförhållanden av detta slag som uppkommit dessförinnan och fortfarande består. En sådan ordning är inte acceptabel. För att ge ett visst rådrum när det gäller avvecklandet av sådana bulvanförhållanden har därför i övergångsbestämmelserna föreskrivits en viss tid inom vilken det inte får dömas till ansvar enligt 2 § i dessa fall. Denna tid har satts till utgången av år 1999.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

1 §

Paragrafen innehåller en definition av vad som i rådgivningslagens mening avses med rådgivningsverksamhet. Den bestämmer därmed lagens tillämpningsområde. Ändringen, som har behandlats i den allmänna motiveringen under avsnitt 8.4.2, innebär att rådgivningsverksamhet definieras som verksamhet där någon yrkesmässigt går andra till handa med råd, biträde vid affärsförhandlingar, förmedling eller annan hjälp i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Som framgått av vad som har anförts i den allmänna motiveringen är syftet med ändringen att uttryckligen göra lagen tillämplig på allt slags biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter och därmed förebygga sådana gränsdragningsvårigheter som den nuvarande

lydelsen och de motivuttalanden som gjordes vid lagens tillkomst har givit upphov till.

3 §

Paragrafen anger förutsättningarna för meddelande av förbud mot rådgivningsverksamhet. Vidare innehåller den bestämmelser om förbudstidens längd samt om innebörden av beslutet.

I *första stycket* har till en början den ändringen vidtagits, att uttrycket *i sådan verksamhet* har ersatts med *vid sådan verksamhet*. Härigenom undanröjs den tveksamhet som i dag kan uppkomma när det gäller fall där rådgivaren gör sig skyldig till brott som står i ett mycket nära tidsmässigt eller funktionellt samband med rådgivningsverksamheten, utan att det för den skull faller sig helt naturligt att anse brottet begånget *idenna* verksamhet. Ändringen innebär alltså att det klargörs att dessa fall omfattas av förbudsinstitutets tillämpningsområde. Ett exempel kan vara att innehavaren av en juridisk byrå åtar sig uppdrag som styrelseledamot i ett aktiebolag.

I första stycket har vidare bestämmelsen om förbudstidens längd ändrats på så sätt att den maximala förbudstiden höjts från fem till tio år. Skälen för denna höjning har behandlats i den allmänna motiveringen under avsnitt 8.4.5.

Syftet med rådgivningsförbud är i första hand att förhindra oseriösa rådgivare från att bedriva rådgivningsverksamhet. Regleringen är alltså tänkt att ha en preventiv funktion. Vid bestämmande av förbudstidens längd bör domstolen dock använda kriterier av det slag som används vid straffmätning. Utgångspunkten bör alltså primärt vara den aktuella brottsligheten straffvärde.

I sammanhanget bör påpekas att domstolen, vid bestämmande av påföljd för gärning som har föranlett förbudet, har att ta hänsyn till rådgivningsförbudet i enlighet med 29 kap. 5 § 5 brottsbalken.

I ett nytt *andra stycke* anges att domstolen, vid bedömning av om förbud bör meddelas, skall beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet. Bestämmelsen ger alltså domstolen anvisningar om vilka omständigheter som skall tillmätas avgörande betydelse för om förbud skall meddelas i de fall där de i första stycket angivna grundläggande förutsättningarna - att rådgivaren vid sin rådgivningsverksamhet begått brott som inte är ringa - är uppfyllda.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nu gällande lag. I motiven till paragrafen (prop. 1984/85:90 s. 37) sägs att det avgörande för om beslut skall meddelas bör vara om det finns risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i rådgivningsverksamheten. Av skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen under avsnitt 8.4.4 är prog-

nostiska kriterier av detta slag mindre lämpliga vid tillämpningen av en straffrättslig sanktion. De föreslagna kriterierna - det förbudsgrundande brottets straffvärde och tidigare brottslighet - innebär bl.a. att kravet på rättslig likabehandling bör kunna tillgodoses bättre än vad som torde bli fallet om domstolen förutsätts lägga en bedömning av återfallsrisken till grund för sitt avgörande.

Om den aktuella brottsligheten är allvarlig, bör detta ofta vara ett avgörande skäl för att meddela förbud. Den presumtionsregel som utredningen föreslår skall införas i paragrafens tredje stycke är ett uttryck för den betydelse som straffvärdet bör tillmätas i detta sammanhang. Vi återkommer strax till denna regel. Även i fall där presumtionsregeln inte är tillämplig kan emellertid straffvärdet i sig tala starkt för att förbud skall meddelas. Har brottsligheten ett straffvärde motsvarande sex månaders fängelse eller mer torde det sålunda i allmänhet finnas skäl att ålägga förbud. I dessa fall kan rådgivaren vanligtvis anses ha visat en sådan respektlöshet inför grundläggande normer i samhället att ett förbud är motiverat.

Även om den aktuella brottsligheten inte är så allvarlig kan emellertid ett förbud vara påkallat. I första hand gäller detta i fall där rådgivaren tidigare gjort sig skyldig till brott vid rådgivningsverksamhet. Man kan emellertid också tänka sig den situationen att rådgivaren samtidigt lagförs för ett flertal brott begångna vid sådan verksamhet, utan att brottslighetens straffvärde når fullt upp till den nyss nämnda nivån. Även i ett sådant fall bör det kunna komma i fråga att meddela rådgivningsförbud.

När det i detta lagrum talas om att rådgivaren *tidigare gjort sig skyldig till brott* innebär det att inte endast tidigare domar utan i princip även åtalsunderlåtelse och strafförelägganden får beaktas.

Av betydelse för bedömningen i de fall där rådgivaren tidigare gjort sig skyldig till brott vid verksamheten är främst vilken omfattning den tidigare brottsligheten haft, hur lång tid som förflutit mellan brotten samt den tidigare och den aktuella brottslighetens svårhet.

I paragrafens *tredje stycke* har tagits in en regel som innebär att förbud skall anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om det lägsta föreskrivna straffet för något av de aktuella brotten är fängelse i sex månader. Om det finns särskilda skäl kan presumptionen brytas. Syftet med denna presumtionsregel är att säkerställa att frågan om rådgivningsförbud verkligen aktualiseras i de fall där rådgivaren gjort sig skyldig till grov brottslighet.

Särskilda skäl för att i här avsedda fall avstå från att ålägga beslut kan föreligga exempelvis om den aktuella gärningen framstår som en engångsföreteelse efter många års klanderfritt bedriven rådgivningsverksamhet.

7 §

I paragrafen har den ändringen gjorts, att ansvaret för registret över rådgivningsförbud förts över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket. Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen under avsnitt 8.4.7.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av ett rådgivningsförbud. *Andra stycket* har ändrats så att det av lagtexten framgår att förbudstiden *skall* förlängas vid en överträdelse, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning. Förbudstiden bör som regel förlängas med den tid som förbudet överträts. Har den förbudsålagde gjort sig skyldig till nya brott i rådgivningsverksamheten talar dock detta i skärpande riktning.

Förlängning kan underlåtas, om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl får anses föreligga t.ex. om det meddelas ett nytt rådgivningsförbud eller om överträdelsen bedöms som ett ringa brott. Har det vid domstolens prövning gått lång tid sedan förbudstiden löpte ut, kan även detta vara ett skäl att underlåta förlängning.

Ikraftträdandebestämmelserna

I enlighet med allmänna principer bör de skärpningar som föreslås inte gälla vid prövning av fråga om rådgivningsförbud på grund av brott som begåtts före ikraftträdandet. Detta har angetts i en särskild bestämmelse.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkan av näringsförbud. I första stycket finns en uppräknning av vad som är förbjudet för den som är underkastad näringsförbud. Förslaget innebär att det i en ny nionde punkt i detta stycke anges att den som är underkastad näringsförbud inte får inneha annan fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som anges i samma styckes fjärde punkt än sådan som avses i 10 § andra stycket avtalslagen.

Förbudet mot att inneha fullmakt att företräda enskild näringsidkare har begränsats till att avse fullmakt som ger behörighet att företräda näringsidkaren i en angelägenhet som avser hans näringsverksamhet. Uttrycket *näringsverksamhet* har här samma innebörd som på andra håll i lagen (1986:436) om näringsförbud och i modern lagstiftning i övrigt (se t.ex. prop. 1985/86:126 s. 62). Vad som åsyftas är alltså en yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på att ge vinst eller ej. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste ha viss varaktighet. Avgränsningen av förbudet innebär alltså att ett näringsförbud inte hindrar att den förbudsålagde ges fullmakt att företräda en näringsidkare i angelägenheter som inte gäller näringsverksamheten.

Hänvisningen till paragrafens fjärde punkt innebär att förbudet att inneha fullmakt att företräda juridisk person omfattar fullmakter avseende aktiebolag, bankaktiebolag, sparbanker, försäkringsbolag, handelsbolag, europeiska ekonomiska intressegrupperingar med säte i Sverige, ekonomiska föreningar samt sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet.

Förbudet mot att inneha fullmakt omfattar inte sådana fullmakt som avses i 10 § andra stycket avtalslagen, dvs. s.k. ställningsfullmakt. En ställningsfullmakt föreligger när någon på grund av avtal med huvudmannen intar en ställning som enligt lag eller sedvänja medför viss behörighet att företa rättshandlingar för dennes räkning. Ett ofta anfört typexempel är att en kassörska som i en butik sitter under skylten "Kassa" är behörig att för huvudmannens räkning ta emot betalning av kunderna. För att undvika att fullmaktsförbudet skall leda till en omotiverad utvidgning av kretsen av befattningar som är förbjudna för den som ålagts näringsförbud, har ställningsfullmakt undantagits från förbudet.

Fullmaktsförbudet innebär att den som har ålagts näringsförbud är förhindrad att motta nya uppdrag som fullmäktig i fall där det är fråga om sådan fullmakt som omfattas av förbudet. Han är vidare skyldig att avveckla de uppdrag av detta slag som han redan innehar. För att ansvar för överträdelse av näringsförbudet skall komma i fråga krävs givetvis att den förbudsålagde varit införstådd med att han befullmäktigats.

När det gäller frågan vilken betydelse det förhållandet, att ett näringsförbud har överträtts genom innehav av fullmakt, bör tillmätas för giltigheten av de rättshandlingar som företagits med stöd av fullmakten, hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen under avsnitt 7.4.2.

19 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger domstolen möjlighet att medge undantag från näringsförbudet. Genom ett tillägg har klargjorts att dispensmöjligheten avser även innehav av fullmakt. En sådan möjlighet är ett nödvändigt komplement till ett fullmaktsförbud av den generella räckvidd som utredningen föreslår.

En dispens från fullmaktsförbudet måste preciseras, så att det klart framgår vilken eller vilka fullmakter som avses. Något generellt undantag från fullmaktsförbudet bör inte få förekomma.

Frågan, om dispens från fullmaktsförbudet skall meddelas, får avgöras med beaktande av hur vidsträckt behörighet fullmakten i fråga ger den fullmäktige och syftet med det tillämnade fullmaktsuppdraget. Är behörigheten så vidsträckt att innehavaren med stöd av fullmakten kan utöva ledningen av en näringsverksamhet bör dispens normalt sett inte komma i fråga. I fall där det gäller mera begränsade fullmakter bör en dispensansökan däremot ofta kunna bifallas. Som anförts i allmänmotiveringen (avsnitt 7.4.2) bör dispens naturligtvis lämnas för anställda med sekreterar- eller budfunktioner som förutsätter bank- eller postfullmakt.

Ikraftträdandebestämmelserna

Näringsförbudsinstitutet är av sådan karaktär att det vid förändringar av regleringen finns skäl att tillämpa samma allmänna principer för ikraftträdandet som på det straffrättsliga området. Den skärpning i fråga om innebörden av ett näringsförbud som utredningen föreslår bör följaktligen inte tillämpas beträffande näringsförbud meddelade med anledning av omständigheter som inträffat före ikraftträdandet.

11.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:00) om belastningsregister

10 §

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2.5 i den allmänna motiveringen har regeringen nyligen till lagrådet överlämnat en remiss med förslag till bl.a. en lag om belastningsregister. Belastningsregistret är avsett att ersätta det nuvarande person- och belastningsregistret. Förevarande paragraf i förslaget till lag om belastningsregister motsvarar 3 § 3 i den nuvarande lagen (1965:94) om polisregister m.m. och anger i vilka fall

regeringen får föreskriva att enskild skall ha rätt att få uppgifter om annan enskild ur belastningsregistret.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.4) har framhållits att det är angeläget att de uppgifter om brott och påföljder som förekommer i affärskontrollssammanhang håller en hög kvalitet. Vidare har där konstaterats att detta kvalitetskrav talar för att kreditupplysningsföretagen bör ges rätt att för kreditupplysningsändamål erhålla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister. I paragrafens andra stycke har följaktligen intagits en regel som ger regeringen möjlighet att föreskriva att uppgifter ur registret får lämnas ut till kreditupplysningsföretag för att användas i kreditupplysningsverksamhet.

11.8 Förslaget till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Regeringens avsikt torde vara att utfärda en ny förordning i anslutning till den föreslagna lagen om belastningsregister. Med hänsyn till det skede i vilket beredningen av lagstiftningsärendet befinner sig när detta skrivs har utredningen emellertid varit hänvisad till att presentera sina förslag i här aktuell del som ändringar i den befintliga polisregisterkungörelsen.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelande av utdrag av Rikspolisstyrelsens polisregister. I en ny punkt (16) har föreskrivits att sådant utdrag skall meddelas den som bedriver kreditupplysningsverksamhet, som avses i kreditupplysningslagen, för användning i sådan verksamhet. Bestämmelsen kompletterar den tidigare berörda ändringen i lagen om belastningsregister.

19 §

I paragrafens sjätte stycke har föreskrivits att i ett utdrag enligt 17 § 16 polisregisterkungörelsen inte får tas med uppgift om böter eller annan påföljd än sådan som dömts ut med tillämpning av 9 - 11 eller 14 kap. brottsbalken, skattebrottslagen eller lagen om straff för varusmugling. Denna begränsning knyter an till vad som föreslås gälla i fråga om användningen av brottsuppgifter i kreditupplysningsverksamhet (jämför förslagen till ändringar i kreditupplysningslagen och kreditupplysningsförordningen). I övrigt har i paragrafen endast gjorts vissa följdändringar.

11.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om domar om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall

1 a §

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att PRV skall kungöra beslut om rådgivningsförbud i den tidning för kungörelser som verket ger ut. Kungörelse skall ske inte bara när ett sådant förbud ålagts utan även om det upphävts, ändrats eller förlängts. Beträffande skälen för att införa ett kungörelseförfarande hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen under avsnitt 8.4.7.

2, 5, 6 och 7 §§

Ändringarna är föranledda av utredningens förslag att ansvaret för registret över rådgivningsförbud skall föras över från Riksskatteverket till PRV.

11.10 Förslaget till förordning om ändring i kreditupplysningsförordningen (1981:955)

4 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller de närmare bestämmelser som den föreslagna ändringen i 6 § fjärde stycket kreditupplysningslagen förutsätter. Innebörden av regleringen är att Datainspektionens medgivande under vissa angivna förutsättningar inte erfordras för att i kreditupplysningsverksamhet samla in, lagra eller lämna ut uppgifter om en dom eller ett godkänt strafföreläggande avseende brott enligt 9 - 11 eller 14 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (1960:418) om straff för varusmuggningsbrott. Att en dom eller ett strafföreläggande avseende de nu nämnda brottstyperna därutöver kan avse även andra brott har berörts i avsnitt 5.3.2. Förutsatt att gemensam påföljd, i enlighet med huvudregeln i 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken, har bestämts för brotten, får i sådant fall uppgift lämnas även om de andra brott som domen eller strafförelägandet omfattar. Angående avgränsningen till de i paragrafen angivna brottstyperna, se avsnitt 5.3.2.

En första förutsättning för att uppgifterna i fråga skall få användas utan att medgivande från Datainspektionen inhämtas är att påföljden har bestämts till annat än böter. Härutöver krävs att lagöverträdaren är näringsidkare eller annars har en sådan anknytning till en viss näringsverksamhet att han är att jämställa med en näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. I 2 § andra stycket kreditupplysningslagen anges att med uttrycket näringsidkare i kreditupplysningslagen även avses den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning. Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.3.2) är till denna kategori av personer att hänföra i första hand de som har ett väsentligt ekonomiskt intresse i verksamheten samt de som har en ledande ställning i ett företag som styrelseledamot, verkställande direktör eller på annat sätt. Även den som av någon annan särskild anledning har möjlighet att påverka ett företags verksamhet kan emellertid vara att räkna hit.

Kommittédirektiv

Åtgärder mot vissa bulvanförhållanden m.m. Dir. 1996:55

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda frågor om åtgärder mot vissa bulvanförhållanden m.m.

Ett mål för utredningen skall vara att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet genom att förhindra eller försvåra att sådan brottslighet bedrivs med bulvaner som täckmantel.

Åtgärder kan övervägas inom skilda lagstiftningsområden, exempelvis inom straffrätten, förvaltningsrätten och civilrätten. Också andra åtgärder än lagstiftning kan övervägas, såsom att utveckla myndigheternas kompetens och arbetsmetoder.

Till det som särskilt skall uppmärksammas hör hur myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter skall kunna få betydligt bättre möjligheter än i dag att förhindra att reglerna exempelvis för att få ett tillstånd eller för att bedriva en viss verksamhet kringgås genom användning av bulvaner.

Vidare skall övervägas hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i andra sammanhang, exempelvis när ett företag träder i affärsförbindelse med ett annat företag (s.k. affärskontroll).

I uppdraget ingår att överväga vilka regelförändringar som kan och bör genomföras för att hindra att ett beslut om näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat sätt.

Utredaren skall också se över lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. med syfte att göra lagen till ett effektivare instrument i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av december 1997.

Regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet

Regeringen antog i april 1995 en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin redovisades i en skrivelse till riksdagen (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Syftet med strategin är att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet.

Strategin omfattar ett flertal åtgärder som berör både myndigheterna och näringslivet. Det handlar bl.a. om att effektivisera sanktioner, kontroll, tillsyn, civilrättslig lagstiftning samt myndigheternas arbetsmetoder och samarbete. Till huvudpunkterna i strategin hör att en ökad vikt skall läggas vid det förebyggande arbetet och att näringslivet måste ta ett ökat ansvar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

För att förverkliga strategin har åtskilliga utredningar och utvecklingsprojekt inletts. Här kan nämnas Utredningen om företagsbot (Ju 1995:06, dir. 1995:95), Utredningen om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet (Ju 1995:11, dir. 1995:142), Skatteflyktskommittén (Fi 1995:04, dir. 1995:165), Skattekontrollutredningen (Fi 1995:05, dir. 1995:12) och Utredningen om skärpt bekämpning av penningtvätt (Ju 1995:18, dir. 1995:132). I uppdraget till Branschsaneringsutredningen ligger bl.a. att överväga en ökad kontroll i samband med tillståndsgivning och tillsyn gentemot näringslivet. Riksrevisionsverket har fått i uppdrag att utreda hur kontrollen i samband med offentlig upphandling kan fördjupas. Åt Patent- och registreringsverket har uppdragits att verka för en effektivare affärskontroll genom att göra offentliga uppgifter i myndigheters register lättare tillgängliga.

Sedan förslag om skärpningar av reglerna om näringsförbud lagts fram på grundval av förslag från Näringsförbudsutredningen (se nedan), har regeringen beslutat tillkalla en särskild utredare för att utarbeta förslag till ytterligare skärpningar av lagstiftningen om näringsförbud (dir. 1996:20). Den nya utredningen inriktas på reglerna om näringsförbud vid betalningsunderlåtelse och konkurs.

Förslag till ändringar av reglerna om skattebrott har utarbetats på grundval av förslag från Skattebrottsutredningen (SOU 1995:10, prop. 1995/96:170). Samma utredning har nyligen redovisat förslag till ändringar av reglerna om borgenärsbrott (SOU 1996:30).

Bulvaner

Vad är en bulvan?

Med bulvan menas vanligen en person som utåt uppträder i eget namn och handlar för egen räkning men som i verkligheten bara är ett verktyg för någon annan, bulvanens huvudman. Huvudmannen använder bulvanen för att inte själv synas exempelvis i ett företags ledning eller vid affärstransaktioner.

Inte sällan syftar bulvanarrangemang till att kringgå förbud eller krav på tillstånd för ett visst slag av verksamhet. Syftet med att anlita en bulvan kan också vara att huvudmannen själv söker undgå det straffrättsliga eller civilrättsliga ansvar som annars skulle kunna drabba honom till följd av äventyrliga eller rentav kriminella transaktioner.

Hur de nuvarande reglerna kom till

Några generella civilrättsliga eller straffrättsliga lagregler om bulvanskap finns inte. Inte heller finns något allmänt förbud mot att använda bulvan. Däremot finns regler mot bulvaner inom vissa, i lagstiftningen särskilt angivna områden.

Innan den nuvarande lagstiftningen om bulvaner infördes gällde bl.a. lagen (1925:221) om bulvanförhållanden i fråga om fast egendom och lagen (1934:239) om bulvanförhållanden i fråga om aktier i vissa bolag.

Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden (bulvanlagen) trädde i kraft år 1985 (prop. 1984/85:111, bet. 1984/85:LU25, rskr. 1984/85:250). Lagen tillkom efter förslag i Ekobrottskommissionens betänkande Bulvanlag (SOU 1983:46) men har inte lika lång räckvidd som kommissionen hade föreslagit. Kommissionens förslag gick ut på att det skulle införas generella regler av såväl civilrättsligt som straffrättsligt slag. Bl.a. föreslogs straffbestämmelser som omfattade både bulvanen och huvudmannen samt bestämmelser om ett solidariskt ekonomiskt ansvar för huvudmannen och bulvanen för de skulder i förhållande till tredje man som ett bulvanskap kan ge upphov till.

Remissinstanserna ställde sig i princip bakom uppfattningen att det förelåg ett ökat samhälleligt behov av att ingripa vid illojala bulvanförhållanden. Flera remissinstanser avstyrkte dock den föreslagna lagstiftningen med motivering att det var svårt att överblicka konsekvenserna av de föreslagna generella reglerna. Från flera håll anfördes att det krävdes en mer ingående analys av vilka beteenden som borde träffas av de föreslagna reglerna. Invändningar restes också mot vissa tekniska lösningar som ansågs utsträcka det straffsanktionerade området för långt.

I propositionen till bulvanlagen anförde departementschefen att han delade kommissionens uppfattning om att det fanns ett behov av att öka samhällets möjligheter att ingripa mot bulvaner. Han konstaterade dock att det var förenat med åtskilliga svårigheter att utforma en allmän lagstiftning om bulvaner. Med hänsyn till vikten av att på ett precist sätt ange vilka illojala bulvanförhållanden som bör drabbas av konsekvenser i form av straff och civilrättsligt ansvar kunde de av kommissionen lämnade förslagen till mer allmänna bestämmelser inte läggas till grund för en lagstiftning i frågan.

Den nya lagstiftningen innebär i princip endast att de redan gällande reglerna om bulvaner fördes samman till en och samma lag och att reglerna skärptes i vissa avseenden. Reglerna omfattar således i likhet med vad som gällt tidigare endast vissa delar av finansmarknaden och vissa frågor vid förvärv m.m. inom fastighetsområdet.

Smärre förändringar i bulvanlagen har därefter gjorts.

Bulvanlagens innehåll m.m.

Lagen om vissa bulvanförhållanden omfattar bulvanförhållanden som används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom eller viss rättighet som uppställs i vissa, i bulvanlagen uppräknade lagar, i första hand avseende förvärv av fast egendom, aktier och andelar i svenska företag.

Bulvanen och huvudmannen kan straffas för kringgåendet av ett hinder (förvärvs- eller behållandeförbud) med böter eller fängelse i högst ett år. Dessutom kan egendomen eller rättigheten tvångsförsäljas.

Regler om bulvanförhållanden finns också i viss annan lagstiftning, bl.a. i lagen om näringsförbud.

Betalningsansvarskommittén

Åtgärder mot bulvanskap har utretts också av Betalningsansvarskommittén. Kommittén fann (SOU 1987:59) att det var mycket svårt att dra någon gräns mellan lojala och illojala bulvanförhållanden och följaktligen också att avgränsa sådana bulvanskap som rättsordningen ogillade och vid vilka huvudmannen borde bära ett betalningsansvar för bulvanens åtgärder. Något behov av generella regler av det slaget hade heller inte framkommit i praktiken, enligt kommittén. Kommittén kom mot den bakgrunden fram till att några generella regler mot bulvanskap varken kunde eller borde införas.

Rådgivningslagen

I lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen) finns regler om sådan verksamhet som består i att någon yrkesmässigt går andra till handa med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Bakgrunden till att rådgivningslagen har kommit till är att ekonomiska brottslingar inte sällan använder sig av professionella rådgivare i fråga om exempelvis juridik eller ekonomi vid planeringen av kvalificerad ekonomisk brottslighet. Rådgivarna kan till det yttre framstå som respektabla företrädare för jurist- eller ekonomyrket och de bedriver i många fall sin oseriösa rådgivningsverksamhet som ett - lukrativt - inslag i en till det yttre helt respektabel yrkespraktik.

Den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbar handling kan enligt rådgivningslagen dömas för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. Givetvis kan rådgivaren i förekommande fall i stället dömas som medgärningsman till huvudbrottet, exempelvis bedrägeri eller skattebrott. Rådgivningslagen innehåller också regler om att domstol kan meddela förbud mot att utöva rådgivningsverksamhet i högst fem år, om en rådgivare har gjort sig skyldig till ett brott som inte är ringa i sin rådgivningsverksamhet.

Behovet av en översyn

Nuvarande lagstiftning om bulvaner är inte effektiv

Det finns flera skäl till att nu på nytt ta upp frågan om att effektivisera lagstiftningen mot illojala bulvanförhållanden. Till att börja med kan konstateras att den nuvarande lagstiftningen inte har visat sig vara ett effektivt medel mot användning av bulvaner på ett illojalt sätt. Reglerna har begränsad räckvidd och synes endast sällan ha tillämpats i praktiken. De har inte kunnat förhindra användningen av bulvaner i nämnvärd grad. Tvärtom är det ett känt faktum inte minst hos polisen och inom näringslivet att det blivit allt vanligare att bulvaner används som ett redskap för att begå kvalificerad och inte sällan omfattande ekonomisk brottslighet.

Polisens och andra myndigheters erfarenheter från senare år gör att vi i dag har en tämligen god bild av hur bulvaner i praktiken används i den ekonomiska brottsligheten.

I många fall har kriminellt belastade personer genom bulvaner förvärvat bolag eller öppnat konton för penningtransaktioner som ett led i en kriminell verksamhet. Bulvanerna har i många fall själva varit ostraffade och myndigheterna har därför inte fått de varningssignaler som det innebär att kända brottslingars namn förekommer exempelvis i officiella handlingar rörande ett visst företag. Kända ekobrottslingar har därigenom kunnat bedriva kriminell verksamhet i det fördolda under lång tid utan att polisen eller andra myndigheter har kunnat komma den brottsliga verksamheten på spåren.

Nya slag av bulvaner har börjat uppträda

En speciell form av bulvaner är de s.k. målvakterna, som har blivit vanliga i samband med vissa slag av ekobrottslighet. Målvakter är ofta personer med sociala problem som för en mindre ersättning engageras att ingå i bolagsstyrelsen eller på annat sätt formellt framträda som företrädare för ett företag. Målvakten utför i regel inget arbete i företaget annat än att skriva sitt namn på avtal och andra officiella handlingar. Avsikten är att göra det svårare för myndigheterna att nå huvudmännen bakom brottsligheten. Ibland engageras en målvakt i slutskedet av ett kriminellt förlopp, exempelvis en bolagsplundring, för att ta det straffrättsliga ansvaret för olika brister i hanteringen, t.ex. avsaknad av bokföring.

Huvudmannen har i det skedet vanligen försvunnit med tillgångarna. Han förblir i många fall okänd för polisen och i varje fall är det ofta svårt eller omöjligt att knyta honom till de brottsliga handlingar som utförts.

På liknande sätt kan målvakten användas vid kriminella förfaranden i samband med planerade konkurser. Målvakten är ett skydd för huvudmannen mot att själv bli avslöjad och lagförd. På så sätt är användningen av målvakt ofta en förutsättning för bolagsplundring och andra liknande slag av ekobrottslighet.

Målvakten får sålunda bära det straffrättsliga ansvaret för brottsligheten. Men han kommer i praktiken ofta undan ganska lindrigt med hänsyn till sin bristande kompetens och den korta tid bolaget varit i hans ägo.

När bulvaner är insatta som styrelseledamöter eller verkställande direktörer i bolag är det inte ovanligt att huvudmannen genom fullmakt, ofta en s.k. generalfullmakt, skaffar sig behörighet att företräda bolaget och därmed i praktiken sköta dess verksamhet. Detta förfarande används också i många fall när ett bolag helt saknar registrerad styrelse eller verkställande direktör.

Myndigheterna har slagit larm om att nya regler behövs

Från åklagare, polis och andra myndigheter har i olika sammanhang framhållits att användningen av bulvaner utgör ett mycket stort problem i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Den florerande bulvananvändningen gör det svårt för tillstånds- och tillsynsmyndigheter att förebygga ekobrottslighet genom att hindra kända ekobrottslingar att komma in på eller bli kvar på marknaden. När brott sedan har begåtts i näringsverksamhet under täckmantel av bulvaner, inklusive målvakter,

är det svårt att utreda brotten och att få fram sådan bevisning att huvudmannen kan avslöjas och lagföras.

Andra åtgärder mot ekobrott måste kompletteras med bättre regler mot bulvaner

Som framgått ovan har Branschsaneringsutredningen fått i uppdrag bl.a. att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen i samband med tillståndsgivning och tillsyn i förhållande till näringslivet. Det är viktigt att sådana skärpningar av kontrollerna från myndigheters sida inte förfelar sin verkan genom att ekokriminella döljer sig bakom bulvaner och på så sätt kringgår kontrollerna.

Frågan om bulvaner har vidare berörts i regeringens proposition 1995/96:98 Ändrade regler för näringsförbud. Propositionen innebär att reglerna om näringsförbud skärps i olika avseenden för att göra näringsförbud till ett effektivare instrument för att förebygga ekonomisk brottslighet. Näringsförbudsutredningen, vars slutbetänkande (SOU 1995:1) legat till grund för förslagen, hade också förordat regler om förbud mot s.k. generalfullmakt att företräda en juridisk person, detta för att göra det svårare att kringgå ett meddelat näringsförbud. Regeringen fann dock (prop. s. 26) att det förslaget var behäftat med lagtekniska brister med hänsyn till att begreppet generell fullmakt var så obestämt till sin innebörd. I propositionen anförs att regeringen avser att låta frågan om generell fullmakt ses över av den kommande utredningen om bulvanskap.

Affärskontroll

I näringsidkares självskydd mot att utsättas för ekonomisk brottslighet ingår att göra s.k. affärskontroll. Därmed menas att kontrollera att den som man står i begrepp att göra affärer med inte framstår som oseriös eller rentav brottslig. En effektiv affärskontroll har givetvis stor betydelse som ett skydd också mot sådan ekonomisk brottslighet där bulvaner används.

I affärskontroll ingår normalt att ta kreditupplysning på den tilltänkta affärspartnern. Reglerna om kreditupplysning har visserligen nyligen setts över av Kreditupplysningsutredningen (SOU 1993:110). Några förslag om ökade möjligheter att använda uppgifter om ekonomisk brottslighet presenterade utredningen emellertid inte. En lagrådsremiss på grundval av utredningsförslagen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Affärs- och kreditupplysningsföretaget Upplysningscentralen UC har i en skrivelse till Justitiedepartementet i februari 1996 förordat att det blir tillåtet att registrera grov ekonomisk brottslighet för kreditupplysningsändamål. Också i den allmänna debatten har den uppfattningen framförts att det framstår som inkonsekvent att en kanske oavsiktlig och tämligen harmlös betalningsförsummelse registreras och är tillgänglig vid kreditupplysning, medan den som har dömts för grov ekonomisk brottslighet skyddas av sekretess och därigenom kan få möjlighet att begå nya brott mot personer och företag som inte känner till eller kan få reda på dessa domar.

Riksåklagarens rapport om bolagsplundring

Riksåklagaren har på regeringens uppdrag gjort en översiktlig kartläggning av problemställningar och möjliga åtgärder när det gäller att förbättra insatserna mot bolagsplundring. Uppdraget har redovisats i en rapport i februari 1996. Av rapporten framgår att olika slag av bulvanarrangemang regelmässigt förekommer i samband med bolagsplundring.

Som en tänkbar åtgärd inom det straffrättsliga området för att motverka användning av bulvaner i samband med ekobrottslighet förordas i rapporten att utnyttjandet av bulvan skulle kunna införas som en grund för att tillmäta ett brott högre straffvärde.

Riksåklagaren förordar också att det införs ett ägarregister för fåmansbolag. Med ett sådant register skulle man enligt rapporten minska möjligheterna för personer med brottsliga avsikter att agera för bolag för vilka det inte finns någon ansvarig företrädare.

Rådgivningslagen är inte effektiv

Rådgivningslagen tar sikte på oseriös rådgivningsverksamhet av ett slag som torde vara vanlig i många brottsupplägg där också användning av bulvaner kan ingå i brottsplanen. Redan detta är ett skäl för att nu se över den lagen.

Ett annat skäl är att rådgivningslagen inte förefaller att vara särskilt effektiv. Den har tillämpats endast ett fåtal gånger. Den har uppenbarligen inte lyckats förhindra att oseriös rådgivningsverksamhet i ekobrottssammanhang har brett ut sig och numera framstår som en viktig brottsgenererande faktor när det gäller ekonomisk brottslighet. Riksåklagaren har i den ovan nämnda rapporten om bolagsplundring förordat att rådgivningslagen ses över för att göras effektivare. Han har därvid bl.a. pekat på att det blivit vanligt i ekobrottssammanhang att

rådgivare används för att hjälpa till med att flytta pengar till utländska skatteparadis.

Uppdraget

Arbetets inriktning

En särskild utredare tillkallas för att utreda frågor om åtgärder mot vissa bulvanförhållanden m.m. enligt vad som berörts ovan.

Ett mål för utredningen skall vara att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet genom att förhindra eller försvåra att sådan brottslighet bedrivs med bulvaner som täckmantel. Med bulvaner avses i sammanhanget även s.k. målvakter. Inom uppdraget faller dessutom vissa åtgärder som har betydelse för effektiviseringen av ekobrottsbekämpningen också i andra avseenden än genom att motverka användningen av bulvaner.

Det framstår, mot bakgrund av tidigare utredningsarbete inom området, inte som realistiskt att försöka utarbeta några generella regler om bulvanskap. Utredaren bör därför i första hand inrikta sig på att finna lämpliga åtgärder inom område för område där det visar sig finnas behov av att motverka användningen av bulvaner. Utanför uppdraget faller sådana branschspecifika åtgärder som behandlas av Branschsaneringsutredningen.

Med dessa begränsningar skall utredaren överväga frågan om åtgärder mot bulvaner i hela dess vidd. Åtgärder kan övervägas inom skilda lagstiftningsområden, exempelvis inom straffrätten, förvaltningsrätten och civilrätten. Också andra åtgärder än lagstiftning kan övervägas, såsom att utveckla myndigheternas kompetens och arbetsmetoder. Den internationella aspekten måste uppmärksammas med hänsyn till risken för att utländska bulvaner kommer till ökad användning, om de inhemska reglerna skärps.

I det följande anges vissa frågor som utredaren särskilt bör uppmärksamma.

Kontroll i samband med tillståndsgivning, bidragsgivning och tillsyn

Det är viktigt att myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter eller med uppgift att besluta om bidrag till näringslivet får betydligt bättre möjligheter än i dag att förhindra att förutsättningarna exempelvis för att få ett tillstånd eller för att bedriva en viss verksamhet kringgås genom användning av bulvaner. Bland åtgärder som här kan övervägas kan nämnas att vidga myndigheternas möjligheter att utreda vem som verkligen står bakom en viss verksamhet, att i vissa fall förelägga en

sökande eller annan part att styrka sin uppgivna ställning i verksamheten och att öka möjligheterna att avslå en tillståndsansökan vid misstanke om att sökanden är bulvan och inte huvudman.

Affärskontroll

Vidare skall övervägas hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden i samband med affärskontroll. Utredaren skall därvid bl.a. överväga om registeruppgifter om brottmålsdomar, i första hand rörande ekonomisk brottslighet bör göras tillgängliga i samband med kreditupplysning eller på annat sätt i samband med affärskontroll.

Ägarregister i fåmansbolag

Utredaren skall utreda om det finns skäl att införa ett register för information om ägare i fåmansbolag. Den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt av ett sådant register skall därvid vägas mot kostnader, administrativa insatser, bördor för näringslivet m.m. som behövs för att realisera ett sådant register. I uppdraget ligger att överväga vilka uppgifter som bör ingå i registret, hur uppgifterna skall samlas in, vem som skall föra registret, hur registret skall användas och hur det skall finansieras.

Hinder mot att kringgå näringsförbud

En viktig fråga för utredaren är att överväga vilka regelförändringar eller andra åtgärder som kan och bör genomföras för att hindra att ett meddelat näringsförbud kringgås genom användning av bulvaner eller på annat liknande sätt (jfr prop. 1995/96:98 s. 26). Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt användandet av s.k. generalfullmakt och andra typer av fullmakter som kan användas för att kringgå näringsförbud.

Utredaren skall söka skaffa sig en bild av problemens karaktär och omfattning. Mot bakgrund därav skall övervägas i vilken utsträckning det är befogat att förbjuda den som meddelats näringsförbud att företräda annan enligt avtalsrättsliga fullmaktsregler. Därvid skall utredaren utforma en lagtext som mera konkret beskriver de situationer då ett sådant förbud bör gälla. Förslaget skall utformas så att en normal användning av fullmakt inom seriös näringsverksamhet inte onödigtvis försvåras.

Om det visar sig ändamålsenligt, skall utredaren vara fri att behandla frågan om generalfullmakt också i andra brottsliga situationer än i samband med kringgående av näringsförbud.

Rådgivningslagen

När det gäller rådgivningslagen skall utredaren göra en allsidig översyn i syfte att göra lagen väsentligt effektivare. Översynen skall alltså inte begränsas till sådant som har med användning av bulvaner att göra.

Som en bakgrund bör utredaren undersöka hur lagen har fungerat i praktiken och vilka problem som har framträtt vid tillämpningen.

Utredaren bör bl.a. överväga om rådgivning som ingår som en del i ekonomisk brottslighet är tillräckligt sanktionerad genom nuvarande regler i rådgivningslagen och i strafflagstiftningen. Det handlar dock inte bara om en ev. skärpning av de straffrättsliga sanktionerna. Också en skärpning av reglerna om förbud mot rådgivningsverksamhet för den som döms för brott skall övervägas. Därvid skall övervägas exempelvis att göra sådant förbud obligatoriskt, att förlänga förbudstiden och att kungöra ett meddelat förbud i likhet med de nyligen beslutade skärpingarna av reglerna om näringsförbud (prop. 1995/96:98, bet. 1995/96:LU22, rskr. 1995/96:212, SFS 1996:314).

I det sammanhanget skall utredaren också överväga åtgärder som solidariskt betalningsansvar för skada som vållats en målsägande, för undandragna skatter etc.

En viktig fråga är hur insatserna mot rådgivning i ekobrottssammanhang skall kunna skärpas genom att rådgivningslagens efterlevnad kan övervakas effektivare.

Redovisningen av uppdraget m.m.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, såsom Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen samt Patent- och registreringsverket.

Samråd skall också ske med Aktiebolagskommittén (Ju 1990:08), Registerutredningen (Ju 1995:1), Utredningen om företagsbot (Ju 1995:06), Kommittén om ny datalag m.m. (Ju 1995:08), Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11) och Utredningen rörande bestämmelserna om betalningsunderlåtelse och konkurs m.m. i lagen om näringsförbud.

Utredaren skall samråda med Sveriges advokatsamfund.

För utredaren gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare rörande prövningen av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt redovisningen av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av december 1997. Utredaren bör överväga att redovisa uppdraget etappvis i delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

BULVANUTREDNINGEN
PROMEMORIA

1997-02-26

Ägarregister i fåmansbolag

1 Inledning

Bulvanutredningen har enligt sina direktiv (Dir. 1996:55) till uppgift att utreda frågor om åtgärder mot vissa bulvanförhållanden och om en del andra frågor med anknytning till intresset att motverka s.k. ekonomisk kriminalitet.

En särskild uppgift som har anförtrotts åt utredningen enligt direktiven är att se efter om det finns skäl att införa ett register för information om ägare i fåmansbolag. Den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt av ett sådant register skall därvid vägas mot kostnader, administrativa insatser, bördor för näringslivet m.m. som behövs för att realisera ett sådant register. I uppdraget ligger enligt direktiven att överväga vilka uppgifter som bör ingå i registret, hur uppgifterna skall samlas in, vem som skall föra registret, hur registret skall användas och hur det skall finansieras.

I denna promemoria behandlas den nu angivna frågan. Det har ansetts angeläget att en eventuell nyordning utformas på ett sådant sätt att den inte innebär några nackdelar för de berörda aktiebolagen utan tvärtom såvitt möjligt erbjuder fördelar för dessa. Den lösning som därvid skisseras är att man generellt överger det nuvarande dokumentbaserade aktiesystemet och övergår till en ordning enligt vilken registreringar ligger till grund för aktierättigheterna.

2 Bakgrunden till direktiven

Direktiven torde i den nu aktuella delen få ses mot bakgrund av ett uttalande i åklagarväsendets rapport 1996:1 om åtgärder mot bolagsplundring, som i flera hänseenden uppenbarligen legat till grund för direktiven. I rapporten sägs nämligen (s. 67) följande:

En annan fråga av intresse är om inte tiden nu är mogen för att införa ett ägarregister för fåmansbolag. Med ett sådant register skulle man minska möjligheten för personer med brottsliga avsikter att agera genom bolag där det inte finns någon ansvarig företrädare. Likaväl som man i dag registrerar vem som äger aktier i publika bolag bör man kunna göra det i fåmansbolagen. Det framstår som naturligt att PRV skall vara registermyndighet för ett sådant register.

Patent- och registreringsverket (PRV) registrerar för närvarande inte ägarförhållanden vare sig för privata eller för publika aktiebolag. Hos PRV finns dock handlingar - t.ex. bolagsstämmoprotokoll - av vilka man ofta kan sluta sig till hur ägarbilden ungefärligen ser ut när det gäller fåmansföretag.

För samtliga aktiebolag gäller emellertid att en aktiebok skall föras över bolagets samtliga aktier och aktieägare. Denna skall i princip hållas tillgänglig för var och en (3 kap. 7 - 13 §§ aktiebolagslagen). Aktieboken är dock - i pappersbaserade system - otillförlitlig, bl.a. med hänsyn till att det i princip är frivilligt för en aktieägare att göra anmälan till aktieboken om sitt innehav. För styrelseledamot och verkställande direktör finns visserligen enligt 8 kap. 5 § aktiebolagslagen en formell skyldighet att göra en sådan anmälan för införande i aktieboken, men denna skyldighet är inte straffsanktionerad.

I aktiebolag med avstämningsförbehåll - dvs. bolag i vilka aktierna inte utgör pappersdokument utan är kontobaserade - är det Värdepapperscentralen VPC AB (VPC) som för aktieboken. I sådana bolag sker i enlighet med bestämmelserna i aktiekontolagen (1989:827) en överlåtelse av en aktie genom själva registreringen hos VPC. Denna registrering motsvarar det överlämnande av aktiebrevet med en sammanhängande överlåtelsekedja som krävs för att en mot tredje man giltig överlåtelse skall ha skett i ett dokumentbaserat system. I princip gäller därmed att VPC:s registreringar definitionsmässigt måste avspegla ägarförhållandena korrekt, låt vara att registreringarna naturligtvis inte avslöjar bulvanarrangemang och liknande och inte heller fall då en överlåtelse kan vara ogiltig på grund av rättsstridigt tvång eller något sådant förhållande.

De nu angivna reglerna är desamma för publika och privata aktiebolag. Publika bolag har emellertid i praktiken undantagslöst avstämningsförbehåll, dvs. kontobaserat aktiesystem, eftersom detta är ett obligatoriskt krav bl.a. för inregistrering eller notering vid Stockholms fondbörs. Av de privata bolagen är det endast en mindre del som har avstämningsförbehåll.

För andra privata aktiebolag än sådana som har avstämningsförbehåll finns för närvarande inte någon annan officiell registrering än den som sker i aktieboken. Hos skattemyndigheterna görs visserligen anteckningar om aktieinnehav i fåmansbolag, men dessa grundas endast på

självdeklarationer och avspeglar de uppgivna ägandeförhållandena bara vid det tillfälle som deklarationen avser.

3 Några utgångspunkter

3.1 Ett nytt register bör inte begränsas till fåmansbolag

Skall ett ägarregister införas för aktiebolag som inte för närvarande omfattas av det kontobaserade systemet, är en utgångspunkt för utredningen till en början att registret rimligen måste omfatta alla sådana bolag och således inte endast fåmansbolag.

En annan ordning skulle vara irrationell och dessutom lätt kunna kringgås. Om t.ex. aktiebolagslagens definition av ett fåmansbolag väljs som utgångspunkt - dvs. att bolaget har högst tio aktieägare (9 kap. 12 § sista stycket) - kan ju lätt ägarna ombesörja att bolaget får elva aktieägare och därmed sätta regleringen ur spel. (En annan definition på fåmansföretag finns i kommunalskattelagen, se p 14 av anvisningarna till 32 §, men den torde knappast kunna användas i förevarande sammanhang.)

I denna promemoria behandlas emellertid inte registreringsfrågor som rör andra juridiska personer än aktiebolag. Beträffande registrering av handelsbolag och enskilda näringsidkare finns regler i handelsregisterlagen (1974:157).

3.2 De civilrättsliga reglerna måste ändras

Ett ägarregister för fåmansbolag kan byggas upp efter olika modeller. En utväg skulle kanske kunna vara att PRV gör en särskild registrering på grundval av sådana uppgifter som finns tillgängliga hos verket genom främst bolagsstämmaprotokoll. En sådan registrering blir naturligtvis inte heltäckande. I registerutdrag kunde den återges under någon lämplig rubrik, t.ex. "Aktieägare enligt senaste bolagsstämmaprotokoll" e.d. Att detta skulle komma att innebära rätt mycket arbete för PRV synes klart och värdet från brottsbekämpande och andra synpunkter torde bli mycket begränsat.

Att bygga upp ett ägarregister för fåmansbolag grundat på en anmälningsskyldighet för aktieförvärvare eller för bolagen skulle å andra sidan inte vara välbetänkt och knappast ens praktiskt möjligt. Det skulle innebära ett synnerligen omfattande merarbete för registermyndigheten inte bara när det gäller själva registreringen utan också i fråga om kontroll och sanktioner vid fel eller försummelser. Och registret skulle i praktiken förmodligen snarast bli mera otillförlitligt än de nuvarande aktieböckerna - anmälan skulle ofta komma att försummas och de som

av ett eller annat skäl inte vill skylta i registret skulle säkert avstå från att anmäla sig. Detta gäller även om man skulle införa straff eller någon annan sanktion mot underlåtenhet att göra anmälan. En registrering hos PRV av detta slag skulle enligt utredningens bedömning vara i det närmaste meningslös och medföra onödigt arbete såväl för bolagen själva och dess aktieägare som för registreringsmyndigheten.

Utredningen har med hänsyn härtill kommit till den uppfattningen att ett eventuellt ägarregister bör konstrueras så att det blir en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv att anteckning härom sker i registret. PRV delar denna uppfattning och har förklarat att, om verket skall svara för registreringen, detta är en nödvändig förutsättning.

Teoretiskt sett skulle därmed två alternativ finnas. Antingen skulle man för giltigheten av ett aktieförvärv kräva inte bara - som för närvarande - tradition av aktiebrev (med en sammanhängande överlåtelsekedja) utan även anteckning i registret, eller också skulle aktiebrevens slopas och endast registreringen tilläggas rättsverkan.

Det förstnämnda alternativet måste dock omedelbart avvisas. Det skulle vara alltför äventyrligt och svårtillämpat samt medföra avsevärda risker för rättsförluster för fall då innehav av aktiebrevet och registreringen inte stämmer överens.

Utredningen kommer alltså till slutsatsen att ett ägarregister förutsätter att man övergår till en ordning enligt vilken inte längre aktiebrev utan en registrering blir bärare av aktierättigheterna.

4 Civilrättslig reglering

För de bolag som för närvarande tillämpar dokumentlös aktiehantering - s.k. avstämningsbolag - finns i dag som redan berörts den civilrättsliga regleringen i aktiekontolagen. Lagen innehåller också bestämmelser av offentligrättslig karaktär liksom en del ordningsbestämmelser.

Aktiekontolagen består av 10 kapitel. I 1 och 2 kap. finns de grundläggande bestämmelserna om s.k. avstämningsregister, på vilka aktieägarna har sina aktier registrerade. Avstämningsregister består av daglig journal och aktiekonton. Det är VPC som för dessa konton med hjälp av ADB. På aktiekonto skall antecknas namn, postadress och identifieringsnummer för ägaren, antalet aktier som innehavet avser och alla uppgifter av betydelse beträffande aktierna såsom aktieslag, förbehåll och pantsättning.

Registreringarna på aktiekonton ombesörjs av kontoförande institut, dvs. som regel banker och värdepappersbolag som har antagits som kontoförande institut. Sveriges riksbank och Riksgäldskontoret är dock redan på grund av lagen kontoförande institut inom sina verksamhetsområden. Varje aktieägare väljer själv sitt kontoförande institut.

Bestämmelser om sådana institut finns i 3 kap. Av de kontoförande instituten skall minst ett vara helägt dotterbolag till VPC. Skälet är att aktieägarna ansetts alltid böra ha tillgång till ett neutralt kontoförande institut som är fristående från bankerna och värdepappersbolagen. VPC har i enlighet härmed bildat ett dotterbolag, VKI. Sistnämnda bolag kan inte fritt välja sina kunder utan har principiell kontraheringsplikt. De kontoförande instituten tar som regel inte avgifter för själva registerhållningen men det förekommer att de tar ut transaktionsavgifter (ofta något oegentligt kallade VPC-avgifter).

Aktiekontolagens 4 kap. handlar om registreringsåtgärder. Principen är att varje kontoförande institut vidtar registreringsåtgärder om t.ex. överlåtelse eller pantsättning efter anmälan av aktieägarna. Registrering sker därvid i samma system.

I 5 kap. finns regler om insyn och sekretess. I detta hänseende gäller bl.a. att varje placerare är berättigad att på begäran få besked från VPC om kontots innehåll i vad det berör hans rätt. Anställda hos VPC får inte obehörigen röja uppgifter som har registrerats m.m. Detta är samma slags sekretessbestämmelse som den som reglerar den s.k. banksekretessen och den torde vara att tolka på samma sätt.

För avstämningsbolag är det VPC som för aktieboken. Aktiebokens offentlighet regleras dock inte i aktiekontolagen utan i aktiebolagslagen (3 kap. 13 §), där det bl.a. föreskrivs att aktieboken skall hållas tillgänglig för var och en och att, om boken förs med hjälp av ADB, en utskrift som på begäran tillhandahålls inte får vara äldre än sex månader. Den bestämmelsen gäller vare sig aktieboken förs av VPC eller av bolaget.

De centrala bestämmelserna i aktiekontolagen finns i 6 kap. Innehållet i kapitlet kan sammanfattas så att en registrering på ett aktiekonto i alla praktiskt betydelsefulla avseenden har tillagts samma rättsverkningar som i ett dokumentbaserat system är knutna till tradition och innehav av ett aktiebrev. Den som är registrerad som ägare av en aktie har således sakrättsligt skydd mot överlåtarens borgenärer och skyddas vidare från dubbelöverlåtelse och liknande åtgärder från överlåtarens sida. Motsvarande regler gäller i fråga om pantsättning.

Skadeståndsansvar för VPC och de kontoförande instituten behandlas i 7 kap. I 8 kap. regleras s.k. förvaltarregistrering, dvs. möjlighet att på ett aktiekonto införa en förvaltare - som regel en bank eller ett värdepappersbolag - i stället för ägaren. De grundläggande bestämmelserna om sådan registrering finns i aktiebolagslagen (3 kap. 10 §). I 9 kap. behandlas registrering av skuldförbindelser, dvs. obligationer och liknande. Dessa bestämmelser kan här förbigås liksom 10 kap. som behandlar Aktiekontonämnden, en nämnd för tvistlösning på området som hittills med ett enstaka undantag aldrig har behövt anlitas.

Utredningens utgångspunkt är i enlighet med det föregående att ett ägarregister förutsätter att man övergår till ett dokumentlöst system som bygger på att en registrering blir bärare av aktierättigheterna. Med hänsyn härtill fordras en reglering för samtliga bolag som motsvarar den som för närvarande finns i aktiekontolagen beträffande avstämningsbolag.

Enligt utredningens mening skulle aktiekontolagens regelsystem kunna tillämpas även på fåmansbolag och andra privata bolag. Utredningen anser - med ett undantag - att det inte egentligen finns några bestämmelser i denna lag som skulle bli överflödiga. Även aktier i fåmansbolag måste ju kunna skyddas mot exempelvis dubbelöverlåtelse, och pantsättning förekommer också med avseende på sådana aktier. Huruvida man vid en reform bör göra aktiekontolagens reglering direkt tillämplig eller införa en parallellreglering med motsvarande bestämmelser har samband med frågan vem som skall svara för registreringen, en fråga till vilken utredningen strax återkommer.

Från vad som nu har sagts bör som nyss antytts göras ett undantag. Eftersom införandet av ett ägarregister framför allt syftar till att öka möjligheten till insyn bör någon motsvarighet till förvaltarregistrering i den utformning detta institut har för närvarande inte införas. Insynen i fråga om fåmansbolag skulle nämligen i så fall kunna försämrats, eftersom aktieboken inte alltid skulle ge uppgift om ägarna även om den förts på korrekt sätt. Möjligheten att låta förvaltarregistrera sina aktier på det sätt som nu sker beträffande kontobaserade aktier bör vid en reform reserveras för aktier i publika bolag. Detta hindrar inte att en motsvarighet till förvaltarregistrering införs även för fåmansbolag och andra onoterade bolag, men en förutsättning får i så fall anses vara att aktieboken trots förvaltarregistreringen ger uppgift om vem som är aktieägare.

Utöver en reglering av själva registreringssystemet och dess rättsverknningar fordras åtskilliga ändringar i aktiebolagslagen.

5 Registreringsorgan

Olika lösningar kan diskuteras när det gäller frågan vilket eller vilka organ som skulle svara för registreringarna i ett nytt system. Både PRV och VPC¹ har enligt vad utredningen inhämtat intresse av att utföra uppgiften.

Utredningen anser sig böra ha som utgångspunkt att, oavsett vilken lösning som väljs, kostnaderna för registreringen bör slås ut på bolagen och att således några kostnader för det allmänna inte skall uppkomma.

Ett skäl av principiell natur som talar för att PRV får registeransvaret är att det blir fråga om en obligatorisk registrering. Andra registreringar av obligatorisk natur ankommer ju i dag på PRV. PRV har på regeringens uppdrag utvecklat ett s.k. företagsbevis i vilket allmänna uppgifter om aktiebolag lämnas och både i detta och i andra sammanhang är det av värde från allmän synpunkt, om PRV kan lämna även uppgifter om aktieägare, åtminstone när det gäller fåmansbolag.

Det är också en mera naturlig uppgift för PRV än för VPC att exempelvis lämna svar på telefonförfrågningar. För närvarande tar PRV emot ca 10.000 telefonsamtal per dag, av vilka ca 3.000 avser rena informationsfrågor. PRV:s organisation på informations- och kundservic sidan torde ha möjlighet att inom ramen för en mindre merkostnad förse allmänheten med effektiv information ur ett ägarregister.

Samtidigt står det klart att den lösning som skulle kräva minst arbete och kostnader vid själva uppbyggnaden av ett register är att registreringarna utförs enligt det system som för närvarande gäller enligt aktiekontolagen och med tillämpning av det datasystem och de rutiner som för närvarande används för ändamålet. En sådan lösning har även andra fördelar. Att ett enhetligt system gäller för aktieregistrering är i sig ägnat att medföra en säkrare hantering. Om två skilda civilrättsliga system som båda bygger på att det är registreringarna som är bärare av aktierättigheterna skulle verka parallellt kan ett nytt system minska i överskådlighet. Vidare skulle med två parallella system vissa svårigheter kunna uppkomma vid övergång från det ena systemet till det andra, t.ex. när ett privat bolag övergår till att bli publikt. Till detta kommer att det

¹ Här bör nämnas att Clearingutredningen i betänkandet Konto, clearing och avveckling (SOU 1993:114) har föreslagit att VPC:s nuvarande monopol skall avskaffas och att alltså konkurrensmöjligheter skall införas med avseende på registerhållningen och till denna kopplade clearingfunktioner. Detta förslag är för närvarande föremål för överväganden inom Finansdepartementet. Skulle en sådan ordning införas gäller vad som här och i det följande sägs om VPC givetvis också eventuella framtida konkurrenter till VPC.

är svårt att tänka sig en annan ordning än att alla aktiebolag som önskar det bör ha rätt att sluta emittentavtal med VPC och anta ett avstämningsförbehåll.

Vad som nu har sagts talar för att ett nytt system bör utformas under nära samarbete mellan PRV och VPC. Utgångspunkten bör vara att de bolag som så önskar liksom nu bör kunna träffa emittentavtal med VPC om en registrering enligt de principer som gäller för avstämningsregister. Detta ger bolagen möjlighet att utnyttja en del tilläggstjänster såsom clearingsystem, genomförande av ny- och fondemissioner m.m. En hel del privata aktiebolag är för övrigt, som förut framgått, redan för närvarande avstämningsbolag. Det nya systemet bör för dessa fall utformas på det sättet att PRV från VPC automatiskt erhåller de uppgifter som man från PRV:s sida behöver ha tillgång till för att kunna lämna ägaruppgifter i företagsbevis och i liknande sammanhang. Frågan, om ägaruppgifter beträffande samtliga privata bolag på detta sätt automatiskt skall finnas tillgängliga hos PRV eller om man i detta hänseende bör göra någon närmare avgränsning, bör övervägas närmare under det fortsatta arbetet.

För de bolag som inte väljer att sluta emittentavtal med VPC bör PRV ombesörja registreringarna, men detta bör ske i VPC:s system. PRV bör liksom Riksbanken och Riksgäldskontoret tilläggas ställningen av obligatoriskt kontoförande institut hos VPC med den i förhållande till övriga kontoförande institut utvidgade uppgiften att i de fall som här avses svara inte bara för aktiekonton utan också för själva inregistringen av bolagen.

Aktiekontona i bolagen bör hanteras efter samma principer. De aktieägare som önskar anlita en bank eller ett värdepappersbolag som kontoförande institut bör ha möjlighet att göra detta, och i övriga fall bör PRV vara kontoförande institut. Det bör anmärkas att insynen inte försämras om aktieägarna väljer olika kontoförande institut, eftersom registreringarna sker i samma system.

En följd av det anförda blir enligt utredningens mening att registreringen bör följa aktiekontolagens regelsystem. Som redan har sagts kan regleringen i denna lag utan svårighet appliceras på ett utvidgat system av det slag som nu diskuteras. Lagen måste emellertid självfallet ses över i redaktionellt hänseende, om registreringen skall omfatta alla aktiebolag och inte bara som nu de bolag som själva väljer att vara avstämningsbolag. Även PRV:s ställning som obligatoriskt kontoförande institut och dess uppgift att ombesörja registreringar för de bolag som inte slutit avtal med VPC bör få stöd i lagen.

När det gäller frågan om åklagar- och polismyndigheters rätt att få uppgifter står det till en början klart att dessa myndigheter skall ha möjlighet att erhålla ägaruppgifter från aktieböckerna, som ju i princip är offentliga. Beträffande fåmansbolagen kommer sådana uppgifter med

den här förutsatta ordningen att kunna lämnas både från VPC och från PRV. Med tanke på PRV:s resurser och erfarenheter av att besvara telefonförfrågningar och liknande synes det vara en fördel om uppgiftslämmandet kanaliseras till PRV.

De brottsbekämpande myndigheterna kan emellertid tänkas ha behov av att få uppgifter inte bara om aktieägare utan även om ett avstämningsregisters innehåll i övrigt i den utsträckning det har anknytning till misstänkt brottslighet. Uttryckliga regler om VPC:s uppgiftslämmande för sådant ändamål finns för närvarande bara i fråga om insiderbrottslighet (se 5 kap. 5 § aktiekontolagen i dess efter den 1 januari 1996 gällande lydelse). Beträffande annan brottslighet torde, på samma sätt som anses gälla för bankväsendet, VPC utan hinder av sekretessregeln i 5 kap. 4 § aktiekontolagen kunna lämna ut uppgifter under förutsättning att en begäran framställs skriftligen av en tjänsteman i ansvarig ställning och motiveras (se SOU 1994:68 s. 58 med där intagen hänvisning till Nial, Banksekretessen, 5 uppl. s. 48). Det är emellertid självfallet en fördel om uppgiftsskyldigheten regleras uttryckligt, varvid det kan finnas skäl att bygga vidare på den lösning som valts i 5 kap. 5 § i fråga om insiderbrott. Denna fråga liksom andra praktiska spörsmål kring insynen bör övervägas närmare under det fortsatta arbetet.

Enligt 3 kap. 13 § första stycket aktiebolagslagen gäller i fråga om avstämningsbolag som har mer än en aktieägare att en utskrift av aktieboken inte skall avse aktieägare som har mindre än femhundra aktier i bolaget. Skälet till detta är att varken samhället eller allmänheten anses ha något berättigat intresse av att få reda på namnen på de personer som har småposter och saknar möjlighet att påverka bolagets förvaltning (prop. 1970:99 s. 60). Denna föreskrift har varit livligt omdiskuterad, eftersom den gäller oavsett vilken andel av bolagsförmögenheten eller röstetalet som femhundra aktier representerar. Ett aktiebolag med femhundra aktier som har mer än en ägare kan således helt möklägga sin aktiebok, om det gör sig till avstämningsbolag (jfr Kedner-Roos, Aktiebolagslagen, vid 3:13.04 samt Rodhe, Aktiebolagsrätt, 15 uppl s. 153).

Med den här förutsatta ordningen bör föreskriften inte behållas i sin nuvarande utformning. En utväg skulle kunna vara att begränsa dess räckvidd till publika bolag, men då uppkommer en motsvarande möjlighet för ett aktiebolag att hemlighålla aktieboken genom att förklara sig vara publikt (något som för närvarande i princip endast förutsätter att aktiekapitalet är minst 500.000 kr).

Det kan ifrågasättas om inte regeln om att småposter inte skall tas med i utskrifter av aktieböckerna helt enkelt skulle kunna avskaffas. Med den grundläggande utgångspunkten att aktieböckerna skall vara offentliga väger enligt utredningens mening inte det integritetsintresse som föranlett att föreskriften införts så särdeles tungt. I stora bolag blir

emellertid aktieböckerna då mycket omfattande. En annan utväg kan därför vara att behålla en begränsning men relatera den till aktiekapitalet i bolaget. Exempelvis skulle föreskriften kunna få det innehållet att en utskrift inte skall innehålla uppgift om en aktieägare vars aktieinnehav svarar mot mindre än en tiotusendel av aktiebolagets registrerade aktiekapital.

Åtskilliga andra ändringar måste som redan nämnts göras i aktiebolagslagen. I det helt övervägande antalet fall blir dessa av formell karaktär.

6 Kostnader

En av de frågor som inställer sig är givetvis vilka avgifter som skulle komma att tas ut av fåmansföretagen, som ju inte i onödan bör betungas med nya pålagor. Skulle man utgå från VPC:s nuvarande prislista - vilken är avpassad för publika bolag - krävs det att varje bolag betalar 5.000 kr i anslutningsavgift, 500 kr i månadsavgift samt högst 60 öre i månaden för varje aktieägare. Kostnader av denna storleksordning bör inte få komma i fråga i detta sammanhang.

Utredningen har haft överläggningar i denna fråga med VPC. Från VPC:s sida har därvid uttalats att det inte synes kunna erbjuda några problem för företaget att registrera samtliga aktiebolag, även om naturligtvis en kapacitetsökning erfordras. VPC ser mycket positivt på möjligheterna att förverkliga en nyordning och räknar med att vid en masshantering kostnaderna för varje bolag skulle minska mycket kraftigt. Någon exakt beräkning från VPC:s sida av avgifterna kan naturligtvis inte göras innan ett utarbetat förslag till nytt system föreligger, men det är inte otänkbart att kostnaderna skulle kunna begränsas till ett par hundra kr i anslutningsavgift och att sedan enbart eventuella transaktionskostnader skulle tas ut. I den mån bolaget önskar anlita VPC för tilläggstjänster, såsom biträde med utdelning eller fondemission, skulle VPC debitera särskilda avgifter. Inte heller PRV kan göra någon exakt beräkning av kostnaderna för bolagen, men även PRV menar att det kommer att röra sig om blygsamma belopp.

Den omständigheten att inregistreringen av ett bolag görs av PRV bör inte hindra att en aktieägare anlitar en bank eller ett värdepappersinstitut som kontoförande institut. Möjlighet finns också att som neutralt kontoförande institut anlita VPC:s dotterbolag VKI. Som förut nämnts tar de kontoförande instituten regelmässigt inte ut några avgifter för registerhållningen medan det förekommer att transaktionsavgifter debiteras. Dessa är dock blygsamma.

7 Övergångsfrågor

Det system som här skisserats kan utan några mera betydande svårigheter införas för sådana bolag som bildas efter ikraftträdandet av en ny lagstiftning. För att man skall nå de fördelar med en nyordning som har ansetts föreligga från brottsbekämpningssynpunkt bör dock ett nytt system helst omfatta även befintliga bolag. Man får annars räkna med att en hel del befintliga bolag som saknar avstämningsförbehåll kommer att bestå under mycket lång tid och därmed bli oåtkomliga för den insyn som registreringen skapar. Att låta ett nytt system omfatta även de vid ikraftträdandet befintliga bolagen har även andra fördelar, eftersom man eljest under överskådlig tid måste arbeta med två parallella system. Den övergångsproblematik som därmed uppkommer är emellertid utan tvekan den besvärligaste frågan vid en reform av aktuellt slag.

Övergångsfrågorna var föremål för betydande diskussion även vid tillkomsten av det nuvarande kontobaserade systemet (se bl.a. prop. 1988/89: 152 s. 169 ff). Två skilda principlösningar diskuterades i det sammanhanget.

Enligt den ena lösningen skulle aktiebrevens förete och makuleras för att innehavaren skulle bli registrerad på aktiekonto; intill dess att så skedde skulle aktiebrevet behålla sin tidigare rättsliga status. Företeende skulle vara nödvändigt om innehavaren ville förfoga över aktien genom t.ex. överlåtelse eller pantsättning. Den andra modellen -som slutligen valdes - innebar att aktiebrevens vid den nya lagstiftningens ikraftträdande omedelbart och utan föregående makuleringsförfarande upphörde att vara bärare av aktierätt. Detta gällde dock bara aktiebolag som vid ikraftträdandet var avstämningsbolag enligt lagstiftningen om förenklad aktiehantering. I fråga om kupongaktiebolag som övergår till att bli avstämningsbolag efter den nya lagstiftningens ikraftträdande innebär övergångsreglerna att aktiebrevet måste förete, för att innehavaren skall få registreras som aktieägare på ett aktiekonto. Aktieböckerna för kupongbolag har nämligen ansetts alltför otillförlitliga för att tillåta ett direkt överförande av uppgifter från aktieböckerna till aktiekonton (prop. 1988/89:152 s. 92). Bestämmelser om detta finns i 4 och 5 §§ lagen (1989:828) om införande av aktiekontolagen.

Den övergångsproblematik som uppkommer med det här diskuterade förslaget skiljer sig framför allt i två hänseenden från den som var aktuell vid den tidigare reformen. För det första gäller det nu till skillnad från tidigare att tvinga in inte bara aktieägarna utan också bolagen i ett nytt system. För att detta skall kunna åstadkommas synes en förhållandevis lång övergångstid - åtminstone tre år - få tillämpas. De befintliga bolagen bör under denna tid få möjlighet att övergå till det kontobaserade systemet genom att anta avstämningsförbehåll och sluta avtal med VPC. Vid övergångsperiodens slut bör aktierna i de bolag,

som inte självmant övergått till det kontobaserade systemet tidigare, omedelbart genom lagen bli kontobaserade och inregistreras av PRV. Självfallet bör det när som helst härefter stå bolaget fritt av övergå till att sluta emittentavtal med VPC, något som bl.a. innebär att bolaget kan använda VPC:s tilläggstjänster vid exempelvis nyemission.

För det andra uppkommer problemet hur överföring till aktiekonton skall äga rum. Som nyss framgått gäller för närvarande att något direkt överförande av uppgifter från aktieböckerna till aktiekonton inte sker, när ett bolag som inte var avstämningsbolag när det nuvarande kontobaserade systemet trädde i kraft övergår till att bli avstämningsbolag. Skall samma princip tillämpas vid en reform av här diskuterat slag, innebär alltså detta att aktiebrev måste företes för att innehavaren skall föras över på aktiekonto. I den mån ett aktiebrev inte företes behåller detta sin giltighet, men det kan inte med rättslig verkan överlätas eller pantsättas. För att innehavaren skall kunna förfoga över aktien måste en registrering äga rum.

Denna ordning är förenad med flera olägenheter från praktisk synpunkt. För det första finns naturligtvis en viss risk för rättsförluster, om t.ex. en överlåtelse sker genom att ett aktiebrev överlämnas efter det att ett nytt system har börjat tillämpas. En sådan överlåtelse skulle som nyss konstaterades sakna rättslig giltighet. Det bör dock anmärkas att sådana olägenheter befarades även vid aktiekontolagens tillkomst men att de i praktiken såvitt känt helt och hållet uteblivit. För det andra är det förenat med åtskilligt praktiskt bestyr att aktiebrev måste företes för att registrering på aktiekonto skall kunna äga rum. Det rör sig ju här om ca 200.000 bolag och inte, som för närvarande, om enstaka bolag som från tid till annan övergår till att bli avstämningsbolag. För det tredje kommer inte ett ägarregister att bli komplett, eftersom det kan finnas kvar dokumentbaserade aktier som inte registrerats.

Från de angivna synpunkterna skulle det vara en fördel om bolagen vid övergång till det kontobaserade systemet i stället kunde redovisa aktiebokens innehåll till grund för uppläggandet av aktiekonton, något som i så fall måste föregås av en informationsinsats för att förmå aktieägarna att anmäla sitt innehav till aktieboken. Mot en sådan ordning talar dock avgörande rättssäkerhetsskäl, eftersom det är mycket svårt - i praktiken omöjligt - att få garantier för att alla de aktieböcker som det här är fråga om skulle vara rättvisande. Självfallet måste dock aktieboken ligga till grund för registreringen i de fall då några aktiebrev inte har utfärdats.

Det bör understrykas att övergångsfrågorna bör ägnas betydligt större uppmärksamhet än som här har skett om en reform anses böra genomföras.

8 Vissa frågor rörande VPC:s framtid

VPC:s framtid är för närvarande föremål för diskussion. Som redan nämnts har Clearingutredningen i betänkandet *Konto, clearing och avveckling* (SOU 1993:114) föreslagit att VPC:s nuvarande monopol skall avskaffas och att alltså konkurrensmöjligheter skall införas med avseende på registerhållningen och till denna kopplade clearingfunktioner. Nämda utredning har också föreslagit att staten på någon sikt skall avhända sig sin 50-procentiga ägarandel av VPC.

En eventuell förändring av det slag som skisseras i denna promemoria bör naturligtvis vägas in i bedömningen vid den fortsatta diskussionen rörande VPC:s framtid. Någon avgörande betydelse har en sådan reform dock knappast.

9 Fördelar och nackdelar med en nyordning

Ett kontobaserat system innebär avsevärda fördelar för många bolag. Enligt utredningens mening är det från denna synpunkt något olyckligt att tanken på en reform av aktuellt slag har kommit upp i samband med ett utredningsarbete som rör brottsbekämpande åtgärder, eftersom detta kan undanskymma de fördelar som ett kontosystem erbjuder. Ett sådant system är i många avseenden säkrare än en pappersbaserad ordning. Dessutom slipper bolagen bestyret att föra aktieböcker och att utfärda aktier, och de får tillgång till tilläggstjänster av olika slag vid exempelvis nyemission och vinstutdelning. Pantsättningar av aktierna underlättas betydligt liksom olika slags bankkontakter som rör aktierna i bolaget. Dessa fördelar är visserligen försumbara för exempelvis ett enmansbolag med stabila ägareförhållanden som inte avser att ge sig in på nyemission, pantsättning eller liknande, men för ett sådant bolag innebär ett nytt system å andra sidan knappast några komplikationer.

En annan fråga är vilka fördelar från brottsförebyggande och brottsbekämpande synpunkter som skulle finnas med en reform av det slag som här har diskuterats. Uttalandet i åklagarväsendets förut nämnda promemoria 1996:1 att man skulle "minska möjligheten för personer med brottsliga avsikter att agera genom bolag där det inte finns någon ansvarig företrädare" är inte så lätt att förstå, och även om det skulle vara sant räcker det knappast som skäl för en så långtgående reform som det här är fråga om.

Men en obligatorisk registrering skulle nog från andra synpunkter fylla en betydelsefull funktion även på det brottsförbyggande och brottsbekämpande området. När utredningen i viss utsträckning har sonderat frågan bland marknadsföreträdare har framkommit att man anser det tänkbart att en nyordning kraftigt skulle motverka vissa former

av missbruk av det associationsrättsliga regelsystemet. Det skulle bli mindre lockande för personer med brottsliga avsikter att agera genom aktiebolag. Ofta förekommande överlåtelser fram och tillbaka av aktier som ibland kan misstänkas vara fingerade skulle motverkas och över huvud taget skulle vetskapen om att varje förfogande över en aktie registreras och kan beläggas i efterhand medföra en ordning och reda i dessa sammanhang som i dag ofta saknas.

Ett ägarregister skulle dessutom underlätta skattekontrollen liksom utredningar om ekobrott. Det skulle även underlätta affärskontrollen. Från kreditupplysningsföretagens sida har ett betydande intresse för tanken kommit till uttryck.

Några nämnvärda kostnader för det allmänna synes inte uppstå annat än för en informationsinsats samt för inregistreringen av bolagen liksom för det ökade bestyr när det gäller att exempelvis besvara telefonförfrågningar som reformen med all säkerhet drar med sig. Dessa kostnader torde komma att belasta PRV. Inte heller för bolagen själva uppkommer några kostnader av betydelse.

Nackdelarna består i att reformen innebär en ingripande förändring av den nuvarande ordningen och ger upphov till arbete och bestyr framför allt i ett inledningsskede. Övergångsproblematiken är svårlöst och synes innebära att det tar åtskillig tid innan ett ägarregister kan vara komplett. Det kommer kanske att ta tid innan alla bolag och aktieägare blir förtrogna med ett nytt system, och som alla nya system innebär det naturligtvis risker för komplikationer av olika slag.

Utredningen anser sig för egen del inte kunna ha någon säker uppfattning om reformen är förenad med sådana fördelar att den är värd sitt pris, innan synpunkter inhämtats från myndigheter och organisationer.

Skulle reformtanken tas emot positivt avser utredningen att fortsätta sina överväganden och lägga fram ett mera detaljerat förslag för remissbehandling. Därefter bör enligt utredningens mening ett principbeslut fattas samt PRV och VPC få i uppgift att utarbeta ett systemförslag. På grundval av detta bör förslag utarbetas till den förhållandevis omfattande lagstiftning som kommer att behövas.

STATSÅKLAGARMYNDIGHETEN YTTTRANDE
FÖR SPECIELLA MÅL
Överåklagare Gunnel Lindberg
ankn 18750 1997-05-30 ADS 54-97

Bulvanutredningen
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Synpunkter på ett generellt kontosystem för aktier

Riksåklagaren har uppdragit åt Statsåklagarmyndigheten för speciella mål att på dennes vägnar besvara Er hemställan om preliminära synpunkter på ett av Bulvanutredningen skisserat förslag om ett generellt kontosystem för aktier (se bifogade beslut).

Inledningsvis vill jag kort teckna bakgrunden till det förslag som återfinns i åklagarväsendets rapport 1995:1 Bolagsplundring. Frågan om obligatorisk registrering av aktieinnehav har under en rad av år diskuterats, mot bakgrund av att den nuvarande ordningen upplevts som otillfredsställande från många olika utgångspunkter. Straff- rättsliga och processuella regler, liksom skattereglerna bygger i stor utsträckning på att det skall vara möjligt att klarlägga vem som företräder ett bolag och att, i vissa fall, aktieägare skall kunna göras ansvariga i ekonomiskt hänseende för bolagets förpliktelser. Det råder emellertid inte sällan oklarhet om ägarförhållandena i mindre bolag. Det enda formaliakrav som finns är att föra aktiebok. I det praktiska rättslivet fyller aktieboken knappast någon framträdande funktion. Vid civilrättsliga tvister och i brottmål förekommer det ofta att bolagsstämmoprotokoll och andra handlingar som kan misstänkas vara antedaterade eller osanna åberopas som stöd för att en viss person vid en given tidigare tidpunkt hade - eller inte hade - rätt att företräda bolaget. Möjligheterna att kontrollera - och vederlägga - uppgifter om vem som ägde företräda ett bolag vid en viss tidpunkt spelar ofta stor roll i utredningar om ekonomisk brottslighet.

YTTRANDE

1997-05-30 ADS 54-97

För den som vill utnyttja aktiebolag som ett medel i brottslig verksamhet ter det sig givetvis lockande att utnyttja den svaghet i systemet som ligger i att det inte finns någon officiell ägarregistrering för mindre bolag. Dessa erbjuder med andra ord den anonymitet som den som planerar ett brott ofta eftersträvar. Även om vederbörande öppet företräder bolaget under en tid är det lätt att manipulera verkligheten i efterhand eftersom det inte finns något register. Om det behövs drar sig dessa personer inte heller för att upprätta skenhandlingar. Det är som regel mycket svårt att bevisa att en upprättad handling om aktieöverlåtelse är osann eller antedaterad. Det är mot denna bakgrund man skall se önskemålet från brottsbekämpande myndigheter om en utvidgad registrering av ägare i aktiebolag.

Det bör enligt min mening inte ses som en nackdel att diskussionen om utvidgad ägarregistrering har initerats genom förslag från brottsbekämpande myndigheter. Med ett sådant synsätt skulle många goda förslag riskera att hamna i papperskorgen. I stället bör man, som också utredningen har gjort, anlägga ett helhetsperspektiv och se för- och nackdelar med utgångspunkt i detta.

Att förslaget om generellt aktiekonto har stora förtjänster för rättslivet som helhet framstår som uppenbart. Som utredningen framhåller är det i själva verket dessa fördelar som främst bör vara grunden för att genomföra den föreslagna förändringen, inte brottsbekämpningsaspekten. Jag kan i allt väsentligt instämma i vad utredningen har framfört i denna del.

Det i promemorian skisserade förslaget om generellt kontosystem är enligt mitt förmenande väl ägnat att arbeta vidare på. Det tillgodoser enligt min mening de krav på ett bättre strukturerat och mindre sårbart system som de brottsbekämpande myndigheterna kan ställa. Eftersom förslaget utgör en skiss är det enligt min mening för tidigt att komma med några detaljsynpunkter. Utredningen synes dock ha fångat upp de väsentligaste frågeställningarna. Övergångsfrågorna torde, som utredningen framhållit, bli komplicerade. Jag vill i det sammanhanget understryka att en lång övergångstid inte är önskvärd från de synpunkter jag har att beakta.

YTTRANDE

1997-05-30 ADS 54-97

Utöver vad utredningen anfört som skäl för förslaget kan framhållas att utvecklingen talar för ett generellt kontosystem, inte minst det förhållandet att minimikapitalet höjs, att ett stort antal mindre bolag sannolikt kommer att avregistreras och att man på sikt får räkna med att ökade formella krav i olika hänseenden kommer att ställas de verksamheter som bedrivs i form av aktiebolag. Sett från det perspektivet ter sig den föreslagna lösningen som ett naturligt steg för att bringa ordning i ägarförhållandena. Att det också får effekten att kunna förebygga vissa typer av brott och att underlätta såväl skatteutredningar som brottsutredningar får mera ses som en lyckad bieffekt än ett huvudändamål.

Samtidigt är det angeläget att framhålla att en effektivare brottsbekämpning på ekobrottsområdet förutsätter att de civilrättsliga och skatterättsliga reglerna inte utformas så att de på en gång ger stort utrymme för brottslingarna och begränsar möjligheterna för utredande myndigheter att komma till rätta med oegentligheter. Från de utgångspunkter jag har att företräda vill jag därför understycka att frågan om ägarregistrering är central för möjligheterna att effektivt bekämpa ekonomisk brottslighet. Jag delar utredningens uppfattning att en sådan registrering inte rimligen anses som något intrång eller hinder för den seriöse näringsidkaren.

Jag förordar således att utredningen arbetar vidare med förslaget.

Gunnel Lindberg

Roland Andersson

Kopia för kännedom till
Riksåklagaren

Rikspolisstyrelsen	Datum	Diariennr.
Polisbyrån	1997-05-26	POB-423-1079/97
<i>Kriminalpolissektionen</i>		
Krkom G Hägglund		

Bulvanutredningen
Att: Mats Loberg

Ägarregister i fåmansbolag

Rikspolisstyrelsen har ombetts att lämna preliminära synpunkter på rubricerat förslag. Förslaget har behandlats i samråd med ett antal polismyndigheter.

Rikspolisstyrelsen förordar att ett ägarregister enligt utredningens förslag införs. Det är alltid av intresse, särskilt i fåmansbolag, att veta vem som äger aktierna då det många gånger handlar om att ta reda på en faktisk företrädare. Rikspolisstyrelsen bedömer det också vara av stor vikt att registret hålls aktuellt, vilket som utredningen föreslår kan uppnås om en civilrättslig överlåtelse kopplas till registreringen.

Promemorians förslag bör också innebära att problemen med efterkonstruktioner av aktuella ägarkonstellationer kan klaras ut.

Ur polisväsendets synpunkt bedöms det även viktigt att ha en och samma kontaktytan för såväl ägarinformation som annan bolagsinformation såsom ex. styrelse. Kontaktyta bör också vara beständig över tid. I utredningen antyds att VPC kan komma att konkurransutsättas, varför beständigheten bör beaktas.

För att uppnå önskad effekt, nämligen "att minska möjligheten för personer med brottsliga avsikter att agera genom bolag där det inte finns någon ansvarig företrädare" har i samband med remissbehandlingen Polismyndigheten i Göteborg och Bohus län framlagt förslag på vissa krav som borde ställas på ett ägarbyte för att uppnå både obligationsoch sakrättslig verkan.

För det första bör en anmälningsplikt införas för säljare av aktier, d.v.s en form av avregistrering som aktieägare. Om denna anmälan ej inkommit inom tre veckor från försäljningsdatumet förfaller verkan av registreringen. Som en konsekvens av detta kvarstår ägaransvaret hos säljaren tills dess att anmälan om aktieförsäljningen inkommit till PRV.

För att undvika att en köpare ej blir registrerad p.g.a. en säljares försummelse bör en handling tas fram med en överlåtelseförklaring, vilken undertecknas av köpare och säljare, och som kan insändas vid utebliven registrering. Skyddet för köparen bör bli föremål för ytterligare utredning. Det viktiga är dock att ursprunglig ägare kvarstår ända fram tills registrering skett. Därigenom kan man undvika problemet med "rullande" av aktiebolag i flera led under kort tid.

För det andra bör lagstiftningen allmänt ses över avseende ansvarsreglerna. Rikspolisstyrelsens uppfattning är att ägarna ofta undviker ansvar trots att det är de som haft det faktiska inflytandet på rörelsen, medan styrelsen, som endast varit ett verktyg åt ägaren/ägarna, straffas.

Rikspolisstyrelsen anser att förslagen i promemorian utgör en god grund för att komma tillrätta med ett antal problem i ekobrottsbekämpningen. Förslagen torde sannolikt inte innebära några egentliga bekymmer för den seriöse företagaren och det merarbete och kostnader som förslaget kan medföra uppvägs rimligen av den samhällsvinst som en minskad ekonomisk brottslighet för med sig.

KRIMINALPOLISSEKTIONEN

Maria Ellior

Gunnar Hägglund

Riksskatteverket

YTTRANDE

Datum
1997-06-06

Dnr
2196-97/910

Bulvanutredningen
Departementets utredningsavd.
Box 187
210 21 MALMÖ

Promemoria 1997-02-26 Generellt kontosystem för aktier

Riksskatteverket (RSV) har erhållit Bulvanutredningens promemoria 1997-02-26 Generellt kontosystem för aktier för synpunkter. RSV har begärt yttrande över promemorian från skattemyndigheterna i Stockholm, Kalmar, Skåne, Göteborg- och Bohus, Västmanlands och Gävleborgs län. Dessa yttranden bifogas.

1. Sammanfattning och allmänt

RSV ställer sig positivt till att införa ett generellt kontosystem för aktier och till att Bulvanutredningen går vidare i sina tankegångar. Det är särskilt positivt att utredningen redan i ett tidigt skede låter remissinstanser ge sina synpunkter på principförslaget.

RSV delar utredningens slutsats att införandet av ett ägarregister bör omfatta alla aktiebolag.

RSV vill särskilt framhålla betydelsen av att bättre kunna kartlägga avyttringar inom den s k FÅAB-sektorn.

RSV har också funnit att ett aktieägarregister skulle underlätta kronofogdemyndigheternas (KFM:s) arbete vid såväl tillgångsundersökning som konkurshandläggning. Galdenärsutredningar skulle kunna förbättras och göras mer effektiva.

RSV anser att ett ägarregister skulle komma att underlätta skattekontrollen. Däremot har det föreslagna systemet i sig en begränsad betydelse i det allmännas strävan att förebygga ekonomisk brottslighet.

YTTRANDE

Datum
1997-06-06Dnr
2196-97/910

Förslaget innehåller dock en rad betydelsefulla förslag, förslag som gör det möjligt att försvåra ekonomisk brottslighet, varför det även av dessa skäl är klart motiverat att införa ett generellt kontosystem.

I sammanhanget vill RSV också framhålla det värde som ett generellt ägarregister kan ha för näringslivet. Seriös verksamhet kan underlättas, inte minst för att ägarregistret skulle kunna bli ett viktigt instrument vid kreditgivning.

Skattemyndigheterna har i sina remissyttranden till RSV framfört inte bara ett stort antal synpunkter utan även förslag till en framtida utformning av ett ägarregister, dess uppbyggnad, innehåll m.m. RSV bedömer förslagen som värdefulla för det fortsatta utredningsarbetet. Mot bakgrund av den aktuella promemorians karaktär överlämnar RSV förslagen till utredningen för fortsatt beredning.

2. Betydelsen av ett aktieägarregister för KFM:s arbete

KFM har bl.a. till uppgift att verkställa fordringsanspråk, säkerställa tillgångar och realisera dessa. I samband med tillgångsundersökning är det väsentligt att få fram uppgifter om vilka aktier en gäldenär äger och vilket värde aktierna har. Aktieinnehav skall vid konkurs i normalfallet avvecklas genom försäljning.

Det är viktigt att vid konkurs eller utmätning kunna på ett enkelt och lättillgängligt sätt få tillförlitliga uppgifter om vem som är och/eller har varit aktieägare. En sådan möjlighet skulle underlätta utredningar om vem som är huvudman i ett aktiebolag och förhindra efterkonstruktioner.

KFM har en lagstadgad skyldighet att utöva statens borgenärsroll. Detta sker bl.a. genom att tillvarata statens intresse som borgenär vid indrivning av skatter och andra allmänna mål. KFM skall vid utredning om gäldenär fatta beslut om lämplig indrivningsåtgärd. Information om aktieinnehav kan vara av stor vikt vid val av lämplig indrivningsåtgärd.

YTTRANDE

Datum
1997-06-06Dnr
2196-97/910

Ett aktieägarregister skulle vidare underlätta förfarandet i samband med delgivning av olika handlingar. Innan kungörelsedelgivning kan ske p.g.a. juridisk person saknar registrerad behörig firmatecknare och delgivningsbar mottagare måste det stå klart att försök till delgivning på annat sätt har misslyckats eller bedömts utsiktslösa.

Visserligen kan KFM redan i dag via SKM få uppgift om delägars aktieinnehav. En nackdel är dock att SKM:s uppgifter endast visar aktieinnehavet vid deklarationstidpunkten och inte ger information om förändringar i innehavet under året.

Med nuvarande system finns risk att uppgifter om aktieägare skapas i efterhand likaväl som att fiktiva aktieägare kan förekomma. Ett aktieägarregister skulle kunna förhindra eller försvåra detta, i vart fall beträffande fiktiva svenska personer.

3. Civilrättslig reglering

Ett aktieägarregister kräver ett tämligen omfattande lagstiftningsarbete, bl.a. ändringar i aktiebolagslagen.

RSV anser att en utgångspunkt för ett kommande lagstiftningsarbete är att en registrering bör bli bärare av aktierättigheterna. Registreringen bör bli en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv.

RSV anser att i lagstiftningsarbetet särskild uppmärksamhet bör ägnas rättsföljderna dels av registreringstidpunkten dels av tidpunkten för avtalet om aktieöverlåtelsen.

RSV vill här peka på att skattemyndigheterna inte sällan i sitt arbete möter fall där det kan ifrågasättas om inte antedatering av aktieöverlåtelser och skenöverlåtelser av aktier förekommit. För att då i möjligaste mån få en så riktig aktieägarregistrering som möjligt kan en idé vara att en aktieöverlåtelse alltid skall ske på ett fastställt formulär och att både säljare och köpare skriver under formuläret. Härigenom kan troligen antalet oriktiga/falska överlåtelser minska.

YTTRANDE

Datum
1997-06-06Dnr
2196-97/910**4. Sekretessfrågor**

RSV delar utredningens uppfattning att frågor kring registrets offentlighet liksom andra frågor kring insynen i aktieägarregistret bör utredas ytterligare. Enligt RSV:s mening borde ett aktieägarregister vara offentligt. Om så inte blir fallet vill RSV redan nu framhålla att det är synnerligen angeläget för både SKM och KFM att få tillgång till samtliga uppgifter i ett aktieägarregister. Uppgifterna behövs inte bara för att kunna åsätta korrekta taxeringar utan kommer att ha ett stort värde för ekobrottsbekämpningen.

5. Registreringsorgan

RSV ansluter sig till utredningens uppfattning att Patent- och Registreringsverket (PRV) bör ges en central roll för registrets utformning. RSV delar också utredningens uppfattning att VPC skall svara för registreringarna i det nya systemet.

Uppbyggnaden av ett databaserat aktieägarregister är en komplex arbetsuppgift. RSV vill här peka på möjligheten att ta till vara de erfarenheter som kom fram vid utbyggnaden av fastighetsregistret och uppbyggnaden av registret för datapantbrev.

6. Övrigt

RSV anser att den av Bulvanutredningen uppskattade övergångstiden (tre år) är tilltagen i överkant. Det är angeläget att ett införande sker så snart som möjligt.

Bulvanutredningen bör i sitt fortsatta arbete beakta de eventuella förslag till förändringar i fåmansbeskattningen som kan komma ut av den nyligen tillsatta utredningen (dir. 1997:70).

Vid årsskiftet 1997/1998 kommer ett stort antal aktiebolag att tvångsupplösas på grund av att de inte höjt sitt aktiekapital till 100 000 kr. Enligt övergångsbestämmelserna (1994:802) svarar bl.a. aktieägarna för det upplösta bolagets förpliktelser efter det att bolaget har upplösts.

YTTRANDE

Datum
1997-06-06Dnr
2196-97/910

Det kan antas att det i vissa fall kan uppkomma svårigheter att få uppgift om vilka som var aktieägare i det upplösta bolaget. Det skisserade förslaget från Bulvanutredningen kunde troligen ha löst flera svårigheter kring upplösningarna om det redan hade kommit till ett genomförande. Det kan därför vara lämpligt att studera följderna av dels avsaknaden av det nu skisserade regelverket dels göra ev. justeringar i regelverket efter vunna erfarenheter efter årsskiftet 1997/1998.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad överdirektör. Vid den slutliga handläggningen har även deltagit skattechefen Andersson, skattedirektören Åkerblom, avdelningsdirektören Hedar och skattedirektören Arvidsson, föredragande.

Alf Nilsson

Bo Arvidsson

Skatteförvaltningen	YTTRANDE	
Juridiska avdelningen		
Erik Viktorin	Datum	
08-6941704	1997-05-15	A0100-55206-97/900

Riksskatteverket
Företagsbeskattning,
Administrativa avdelningen
Bo Arvidsson

Bulvanutredningens promemoria 1997-02-26
Generellt kontosystem för aktier

Skattemyndigheten i Stockholms län (SKM) får lämna följande synpunkter med anledning av rubr. promemoria.

1. Sammanfattning

SKM anser det angeläget att Bulvanutredningen går vidare i sina tankegångar att införa ett generellt kontosystem för aktier. Även om det skulle visa sig att ett sådant system har en begränsad betydelse i det allmännas strävan att förebygga ekonomisk brottslighet medför det tilltänkta systemet ändå en rad betydelsefulla effekter som motiverar dess existens.

SKM vill särskilt framhålla betydelsen av att bättre kunna kartlägga avyttringar av aktier inom FÅAB-sektorn.

Förutom att skattekontrollen skulle underlättas torde ett kontobaserat system dessutom innebära bl.a.

- att vissa former av missbruk av det associationsrättsliga regelsystemet skulle motverkas
- att bolagen inte skulle behöva föra aktieböcker.

Bestämmelserna om det kontobaserade systemet bör innehålla regler som möjliggör för skattemyndigheterna att kontinuerligt erhålla uppgifter om ägarförändringar.

Skatteförvaltningen		
Juridiska avdelningen	YTTRANDE	
Erik Viktorin	Datum	
08-6941704	1997-05-15	A0100-55206-97/900

Vid skatteutredningar bör det för skattemyndigheterna införas möjligheter att för vissa ändamål få tillgång även till andra uppgifter ur registret samt visst underlag.

2. Några utgångspunkter (avsnitt 3)

SKM delar utredningens uppfattning att det vore olämpligt att inte låta alla aktiebolag omfattas av det kontobaserade systemet. Systemet bör dock utformas på så sätt att kriteriet delägare i fåmansbolag kan användas som urvalsgrund.

Skattemyndigheten har i detta sammanhang noterat att regeringen tillkallat en särskild utredare för översyn av reglerna för beskattning av fåmansföretag och delägare m.fl. i sådana företag (Dir. 1997:7). Även om omfattningen av begreppet fåmansföretag till följd av översynen kan komma att ändras och att stoppregler avskaffas kommer det att finnas kontrollbehov avseende denna kategori av bolag.

3. Civilrättslig reglering (avsnitt 4)

Som utredningen konstaterat kommer det att, utöver själva registreringssystemet, behöva införas åtskilliga ändringar i bl.a. aktiebolagslagen.

Utgångspunkten för det eventuella lagstiftningsarbetet är att en registrering blir bärare av aktierättigheterna. Registreringen avses bli en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv. Härutöver torde registreringen kunna tjäna det syftet att den ger ett sakrättsligt skydd.

I anslutning till detta anser SKM att en fråga som bör ägnas särskild uppmärksamhet är vilka rättsföljder som är knutna till registreringstidpunkten hos PRV respektive tidpunkten för avtalet om överlåtelsen av aktierna.

Skatteförvaltningen		
Juridiska avdelningen	YTTRANDE	
Erik Viktorin	Datum	
08-6941704	1997-05-15	A0100-55206-97/900

Enligt SKM:s erfarenhet är det inte ovanligt att det vid skatteutredningar framkommer att avtal m.m. antedateras för att den verkliga företrädaren skall undgå ansvar. Mot bakgrund av bl.a. detta kan det vara angeläget att registreringstidpunkten hos PRV som regel också blir avgörande för vem som är ägare till aktierna.

4. Registreringsorgan (avsnitt 5)

SKM ansluter sig till utredningens uppfattning att PRV bör ges en central roll när det gäller att tillhandahålla information ur ägarregistret. Det förutsätts att skattemyndigheterna kontinuerligt erhåller uppgifter om när ägarförändringar sker inom t.ex. FÅAB-sektorn.

Även när SKM har behov av att få tillgång till PRV:s underlag för ägarregistreringen (t.ex. ingivna avtal) bör dessa kunna utlämnas.

I övrigt förespråkar utredningen att ett nytt system bör utformas under nära samarbete mellan PRV och VPC. Enligt utredningens tankegångar, som SKM delar, bör PRV ges rätt att ombesörja registreringarna i VPC:s system (för bolag som valt att inte sluta emittentavtal med VPC).

5. Övergångsfrågor (avsnitt 7)

SKM har förståelse för att vissa övergångssvårigheter uppstår i samband med införandet av ett nytt system. Detta torde särskilt gälla överföring av uppgifter för de redan existerande bolagen.

Detta till trots ser SKM det som angeläget att övergångstiden görs så kort som möjligt. Det kan inte uteslutas att den av utredningen tänkta övergångsperioden om tre år kan leda till en strävan att förlägga ekobrottsaktiviteter till äldre bolag.

Skatteförvaltningen		
Juridiska avdelningen	YTTRANDE	
Erik Viktorin	Datum	
08-6941704	1997-05-15	A0100-55206-97/900

6. Fördelar och nackdelar med en nyordning (avsnitt 9)

Utredningen har pekat på de nackdelar som är förenade med ett generellt kontosystem.

Enligt myndighetens uppfattning finns det anledning att främst understryka att det för seriösa företag till största delen innebär fördelar med att införa kontosystemet. Bulvanutredningen har redan påpekat vilka dessa fördelar är.

Utöver de ovanstående fördelarna för affärlivet m.fl. medför det tilltänkta systemet att skattemyndigheternas kontrollmöjligheter av aktieöverlåtelser förbättras när det gäller kategorin bolag med begränsad ägarkrets.

I skatteregistret görs redan registreringar av aktieinnehav i fåmansföretag. En brist är dock att denna registrering grundas helt på de uppgifter som framgår av avlämnade självdeklarationer. Förutom den tidsmässiga eftersläpningen medför detta även risk för att den som medvetet avstår från att redovisa aktieinnehav i fåmansföretag i vart fall under viss tid kan undgå att träffas av skattemyndighetens urvalskontroll.

Enligt lagen (1993:1539) om avdrag för underskott av näringsverksamhet spärras underskottsavdrag i bl.a. aktiebolag vid vissa ägarförändringar. Spärreglerna är generella. En ägarförändring anses ha inträtt om den nye ägaren får ett bestämmande inflytande över förlustföretaget. De spärrar som kan bli aktuella är beloppsspärr och koncernbidragsspärr. Syftet med dessa spärregler är att stoppa handel med förlustföretag. SKM vill här framhålla att ett ägarregister skulle kunna underlätta myndighetens kontroll även när det gäller den nämnda lagstiftningen.

Skatteförvaltningen		
Juridiska avdelningen	YTTRANDE	
Erik Viktorin	Datum	
08-6941704	1997-05-15	A0100-55206-97/900

Myndigheten får vidare instämma i utredningens antagande att en obligatorisk registrering skulle motverka vissa former av missbruk av det associationsrättsliga regelsystemet. För vissa personer med brottsliga avsikter skulle det te sig mindre lockande att agera genom aktiebolag inte minst med hänsyn till att risken för upptäckt skulle öka. Exempel på transaktioner som lättare kan kontrolleras är täta ägarskiften som kan utgöra tecken på kontrollvärda förhållanden.

Avslutningsvis vill skattemyndigheten framhålla det värde som ett generellt ägarregister kan ha för den seriösa verksamheten inom näringslivet i stort. Inte minst skulle detta utgöra ett viktigt instrument för kreditupplysningsföretagen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad chef för juridiska avdelningen efter föredragning av länsspecialisten Erik Viktorin. Synpunkter har inhämtats från avdelning riks och avdelning region.

Lisbeth Petersson

Erik Viktorin

Skatteförvaltningen
Rättsenheten
Urban Strömberg
0480-824 04

YTTRANDE

Datum

1997-05-09

Dnr 0800-4782-97/900

Riksskatteverket
VO-skatt
Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

Yttrande över bulvanutredningens promemoria

Skattemyndigheten gör ingen bedömning av om förslaget i sig är till fördel eller ej för aktiebolagen. Det myndigheten har anledning att bedöma är om förslaget har fördelar ur brottsförebyggande eller brottsbekämpande synpunkter samt ur skattekontrollsynpunkt.

En obligatorisk registrering kan fylla en funktion på detta område, men SKM ställer sig tveksam till att en sådan nyordning kraftigt skulle motverka vissa former av missbruk. Risken för att felaktiga personer kommer att registreras är stor genom att man kan befara att bulvaner, mellanhänder, målvakter, ej involverade personer etc. kommer att registreras. Myndigheten är således tveksam till att registreringen skulle stoppa - verkliga eller fingerade - överlåtelser av aktier fram och tillbaka.

Ett ägarregister skulle däremot underlätta dels skattekontrollen och dels en del ekobrottsutredningar. En registrering kan även vara till viss fördel i förvaltningens utåtriktade serviceverksamhet genom att underlätta informationen till nya aktieägare i småföretagen. Utifrån dessa utgångspunkter kan en registrering av aktier vara till fördel för skattemyndighetens verksamhet.

Även om förvaltningen inte kommer att få några ökade kostnader för registreringen kan man ställa sig frågande till om den allmänt sett är värd sitt pris. Myndigheten anser att ett sådant här förslag måste grundas på andra fördelar än de brottsförebyggande och brottsbekämpande för att de ska vara värda sitt pris.

Kjell Dahlström

Urban Strömberg

Rättsenheten

Datum

A1200-24657-97/900

Företagsbeskattning

171 94 SOLNA

Generellt kontosystem för aktier"

Skattemyndigheten har följande synpunkter på den promemoria so utredningen lagt fram.

för -
 nyttjar ett befintligt system.
 änt har registret fungerat anmärkningsfritt, vad gäller ägarupp-
 för de ca 500
 tola
 150 000 aktiebolag kommer att omfattas av systemet om utred-
 ningens kan säkert lösas med hjälp a
 en utökad datakapacitet.

kulle uppkomma för skattemyndigheten om

De och registrerats,
 a på -
 tas av säkrare ägaruppgifter från VPC. En stor fördel är också att

En an följd av att aktiekontolagen tillämpas generellt för all aktiebolag är, att en utvidgad kontrolluppgiftsskyldighet 3 , 27 § LSK skall, förutom uppgift om utdelning, även uppgifte lä om avdragen preliminärskatt och innehav av aktier vid året utg Även om utdelning och preliminärskatt inte direkt hör till d frågo som utredningen behandlar, så bör man se till de följder so utredningens förslag som helhet får för skatteförvaltning-

2 (3)

Skatteförvaltningen

YTTRANDE

Rättsenheten

Datum

1997-05-07

A1200-24657-97/900

en. Redan i dag har man upptäckt att det finns problem med de ca 300 bolag som är avstämningsbolag men onoterade. Utvidgas reglerna till att omfatta ytterligare mellan 150 - 200 000 bolag, så kan svårigheterna bli betydande. Problemen har uppstått i samband med att man under 1990-talet successivt har infört regler, som undantagit ett allt större utrymme av utdelningen i onoterade bolag från beskattning hos aktieägarna. För att fastställa detta skattefria utrymme krävs ingående uppgifter från både företag och aktieägare. I dagens VPC-system saknas dessa uppgifter, varför både preliminärskatteavdrag och utdelning innehålls respektive anges med felaktiga belopp. Särskilt blir detta ett problem för skattskyldiga som äger onoterade aktier och som vill fortsätta att lämna en förenklad deklaration. Ur myndighetens synpunkt är det också en stor fördel om skattskyldiga även framdeles kan fortsätta att lämna förenklade deklarationer med en mängd förtryckta uppgifter. Regeringen har i annat sammanhang (se prop 96/97:45 sid 41-42) uppmärksammat på frågan, som f n berör ca 300 bolag som är onoterade avstämningsbolag. Genom utredningens förslag till ett generellt kontosystem får problemen en helt annan dignitet. En ändring av reglerna om uppgiftsskyldighet i 3 KAP, 27 § LSK måste därför genomföras före utredningens förslag.

Som nämnts ovan delar skattemyndigheten utredningens uppfattning, att ett generellt system bör införas som omfattar samtliga aktiebolag.

Skattemyndigheten delar även utredningens uppfattning i nedan nämnda avseenden:

- att VPC skall svara för registreringarna i det nya systemet. Den enda negativa erfarenheten skattemyndigheten har av VPC är, att man i ett fall vägrat att lämna ut uppgifter ur aktieboken med hänvisning till aktiekontolagens sekretessbestämmelser.
- att ett ägarregister måste konstrueras på ett sådant sätt, att en förutsättning för giltigt förvärv är en anteckning i registret (PRV delar denna uppfattning).
- att inte aktiebrev, utan en registrering blir bärare av aktierättigheterna.

Skatteförvaltningen

Rättsenheten

YTTRANDE

Datum

1997-05-07

A1200-24657-97/900

- att någon förvaltarregistrering inte får förekomma för andra bolag än publika bolag.
- att systemet utformas på ett sådant sätt, att PRV automatiskt får behövliga uppgifter för sina register. Som nämnts inledningsvis bör även skattemyndigheten aviseras med ägaruppgifter från VPC.
- att en treårig övergångsperiod behövs för det nya systemet. Aktiebolag, som vid periodens utgång inte övergått till det kontobaserade systemet, måste tvångsvis inregistreras i detta av PRV.

Slutligen anser skattemyndigheten det vara lovvärt, att vi så tidigt fått tillfälle att lämna våra synpunkter på de förslag utredningen överväger. Därigenom har möjligheterna att påverka utredningens slutliga förslag blivit större.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit biträdande länsskattechef Anita Odéen, beslutande, skattedirektör Per Lundborg och Ulf Sandberg föredragande.

Anita Odéen

Ulf Sandberg

1 (2)

Skatteförvaltningen
Länsskattekontoret
Hans Lindgren
031-60 55 87

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

RSV
S/FA
Bo Arvidsson

Bulvanutredningens promemoria 1997-02-26
Generellt kontosystem för aktier
(dnr 2196-97/910)

Skattemyndigheten ställer sig mycket positiv till införande av ett generellt kontosystem för aktier som utredningen föreslagit.

Skattemyndigheten delar utredningens slutsats att införandet av ett ägarregister bör omfatta alla aktiebolag. Myndigheten anser att förslaget att den civilrättsliga regleringen av äganderätten till aktier ändras så att registrering i ägarregistret blir en förutsättning för giltigt aktieförvärv är bra. Det skulle innebära stora fördelar bl a att man kan enkelt avgöra vem som faktiskt är att anse som ägare till bolaget och när ägarskifte ägt rum.

Uppgifter om ägare, dennes adress, identifieringsnummer samt antal aktier som respektive ägare har och alla uppgifter av betydelse beträffande aktierna skall enligt aktiekontolagens 2 kap 1 och 2 §§ finnas för varje aktiekonto. För varje anteckning som görs i ett aktiekonto skall anges den dag då denna anteckning gjordes ske i den dagliga journalen.

I promemorian föreslås att aktiekontolagens regler skulle kunna tillämpas på fåmansbolag och andra privata bolag med undantag för förvaltarregistrering. Skattemyndighetens delar denna uppfattning men vill påpeka att den fortsatta utredningen även bör omfatta frågan om ytterligare uppgifter, som idag inte framgår av aktiekontolagen, bör tas med.

Skatteförvaltningen
Länsskattekontoret
Hans Lindgren
031-60 55 87

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

När det gäller sekretessregler är det som påpekas i promemorian, angeläget att frågorna om registrets offentlighet samt andra frågor kring insynen i aktieägarregistret ytterligare utreds. Detta inte minst om registret kommer att innehålla ytterligare uppgifter än vad som gäller idag. Det är också angeläget att skattemyndigheten löpande har tillgång till alla de uppgifter som skall ingå i registret.

När det gäller övergångsfrågor vid införandet av generellt kontosystem vill skattemyndigheten framföra att det är angeläget att en eventuell övergångstid blir så kort som möjligt. Skattemyndigheten ställer sig frågande till om det är nödvändigt med en så lång övergångstid som tre år. Det är under alla förhållanden viktigt att övergångsfrågorna utreds mer och då i avsikt att övergångstiden blir så kort som möjligt.

Skattemyndigheten finner att ett kontobaserat system skulle innebära stora fördelar ur kontrollsynpunkt men även ur andra synpunkter. Det är därför angeläget fördelar i alla hänseenden framhålls.

Beslut i detta ärende har fattats av skattechef Bo Norrman. Föredragande har varit skattejurist Hans Lindgren. I den slutliga handläggningen har också skattejurist Olle Wallin deltagit

Bo Norrman

Hans Lindgren

Skatteförvaltningen
Rättsenheten
Leif Gäverth
021-196020

YTTRANDE
1997-05-07

Dnr
A 1971-4453-97/900

Riksskatteverket
Företagsbeskattning
Administrativa avdelningen
171 94 Solna

**Yttrande över Bulvanutredningens promemoria
1997-02-26 Generellt kontosystem för aktier**

RSV har genom underremiss den 8 april 1997 (dnr 2169-97/910) berett Skattemyndigheten i Västmanlands län tillfälle att lämna synpunkter på förslagen i ovan nämnd promemoria.

Med anledning av nämnda underremiss avlämnar myndigheten följande svar.

Allmänna synpunkter på innehållet i promemorian

Myndigheten välkomnar förslaget i stort. Myndigheten delar den i promemorian redovisade uppfattningen att nuvarande förhållande medför praktiska problem och även försvarar för skattemyndigheterna vad gäller att åsätta rätt taxering och bekämpa ekonomisk brottslighet.

I det löpande taxeringsarbetet och genom revisioner kommer myndigheten i kontakt med fall där man kan frågasätta om inte antedatering av aktieöverlåtelser och skenöverlåtelser av aktier förekommit. Sådana situationer förekommer bl.a. när fråga är om vinstbolagstransaktioner, vid interna aktieöverlåtelser bl.a. inför stundande konkurser, i samband med kvittningsyrkanden mot skattepliktiga reavinster på andra aktieförsäljningar, vid tillämpning av bestämmelserna i 2 § 4 mom. 9 st SIL i syfte att framkalla realisationsförluster m.m.

Skatteförvaltningen

YTTRANDE
1997-05-07Dnr
A 1971-4453-97/900

Att betydelse i de fall inte samma a
 är såväl aktieägare, företagsledare som styrelse. Det är även
 att vid s.k. bolagsplundringar och skalbolagsaffärer m.m. få
 om vem som varit aktieägare vid olika tidpunkter, inte minst fö
 att kun v
 bolagen.
 vissa fall helt omöjligt att i efterhand veta vem som ägt bolagen unde
 vissa givna tidpunkter.

Myndi uppfattning är att skenöverlåtelser och antedateringar
 dför ett betydande skattebortfall och innebär dessutom mycke
 merarbete för skatteförvaltning, eftersom bevisläget många gånger ä
 svårt för skattemyndigheterna. Inte sällan är aktieöverlåtelserna i dessa
 undertecknade av samma person i egenskap av såväl säljare so
 köpare eller som representant för någon av dem. Någon reell tvåpartssi-
 föreligger inte. En registrering av aktieöverlåtelser som grund
 gång skulle kunna motverka ovan nämnda förfaran-
 den och skulle tillika från såväl bevisbörde- som bevisvärderingssyn-

Särskilda synpunkter på innehållet i promemorian.

heten delar uppfattningen att samtliga slag av aktiebola
 oberoende t
 föreslagna -
 ningen att det i praktiken
 av ett ägarregister, nämligen att civilrättsligt giltigt aktieförvärv endast
 ske genom anteckning i registret. Vid sådant förhållande bör, såso
 också föreslås, aktiebrevens slopas.

Ett slag som nu gäller för avstämningsbolag är att
 orm av registeransvar
 hos kontoförande institut m.m. Något nytt system behövs därför inte
 gas upp, utan det behöver endast göras vissa justeringar i de
 befintliga t
 förvaltarregistrera aktier.

Rättsenheten
Leif Gäverth
021-196020

YTTRANDE
1997-05-07

För möjligaste mån få en aktieägarregistrering så riktig som möjligt under av både säljare och vid fordonsöverlåtelser). kan förmoda att åtminstone den ursprungliga säljaren av aktierna skalbolag har ett intresse av att lämna korrekta uppgifter. En viktig faktor i dessa sammanhang är ofta tidsfaktorn. Det bör därför gleras att registreringsanmälan skall vara registeransvarig tillhand t.ex. in a skett en vecka innan anmälan kom in till registeransvarig.

tjas effektivt bör åtkomsten vara historisk, dvs. man skall datamässigt kunna se alla led i ägarkedjan relse IHS hos PRV). Ett mycket bra hjälpmedel r vore dessutom möjlighet att kunna sortera uppgifterna i likhet med 210 och 211 i CT. På så vis skulle man, till skillnad från g respekti- ve av även för polis och åklagares utredningar av sådana härvor.

Ett a offentligt. intresset för den som i olika sammanhang borgenär, kund, avtalskontrahent etc. kommer i kontakt me företaget, att känna till vem eller vilka som döljer sig bakom företaget.

gäller övergångsregler anser myndigheten att det är angeläget at övergångsperioden inte blir för lång. Erfarenheter visar att det finns en ens till att genomföra olika slag av förändringar som föranleds a ny lagstiftning så sent som möjligt under en övergångsperiod. Det finns mer angelägna för den en- skilde att vidta än att genomföra t.ex. nu föreslagna förändringar, var- för man först i slutet av övergångs- perioden. a sk inte önskar en riktig och offentlig ägarregistrering. Med denna

Skatteförvaltningen
Rättsenheten
Leif Gäverth
021-196020

YTTRANDE
1997-05-07

Dnr
A 1971-4453-97/900

uppstår någon större olägenhet för aktieägarna att förkorta övergångsperioden. En kortare övergångsperiod medför vidare den fördelen att det nya förfarandet kommer igång snabbare och att vi kommer att ha två parallella system samtidigt under så kort tid som möjligt.

Myndigheten vill avslutningsvis framföra ett litet påpekande. På tredje stycket sid 3 står det att självdeklarationer innehåller uppgifter om ägarförhållanden vid det tillfälle deklarationen avlämnas. Så är emellertid inte längre fallet. De uppgifter skattemyndigheterna har vad gäller ägarbilderna bygger på inhämtade s.k. basuppgifter lämnade av fåmansföretagen.

I handläggningen av detta ärende har deltagit t.f. länsskattechefen Eva Johansson, beslutande, skattedirektören Leif Gäverth, föredragande, skattehandläggaren Lars Blomberg samt länsskattekontorets EKO-grupp.

Eva Johansson

Leif Gäverth

REMISSVAR
Skattemyndigheten
1997-05-13 A2100-5735-97/900

Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

**1997-02-26 Generellt kontosystem
för aktier**

Riksskatteverket
efte myndighetens inställning till en av Bulvanutredningen

Promemorian innefattar bl a en beskrivning av olika alternativa tekniska
för en sådan registrering och problem som sammanhänger me
dessa alternativ.

Behov av registrering

framgår av direktiven till utredningen har frågan om registrerin
väckts av en åklagarutredning
aktioner.

Gävleborgs
län att skalbolagstransaktioner ofta aktualiserar frå
ett visst aktiebolag vid en viss tidpunkt. Ett återkommande mönster vid
steg i snabb
takt. Att i efterhand utreda vad som skett under de olika ägarnas
tid har varit omöjligt med hänsyn till att tidpunkterna för d
olika äganderättsövergångarna inte kunnat fastställas. Som konsekvens
de skattemässiga följderna av inkråmstämningarna ur bolagen int
kunnat kla
bolaget vid tömningstillfället.

Skatteförvaltningen
Skattemyndigheten

REMISSVAR

Datum

1997-05-13

A2100-5735-97/900

Transaktioner mellan ett konkursbolag å ena sidan och ägaren alternativt andra bolag, som ägaren behärskar, å andra sidan, företas ofta för att rädda värden ur konkursbolaget. En inte ovanlig situation är att ur konkursbolaget förts rörelsedrivande dotterbolag. Vid en sådan transaktion kan firman tecknas för köpare och säljare av en och samma person. Genom att antedatera överlåtelsehandlingar kan äganderättsövergången läggas tillbaka till tid före återvinningstiden vid konkursen. En registrering av bolagsägare skulle hindra retroaktiva överlåtelser.

Om aktieägare finns registrerade skulle kunna presumeras att den registrerade ägaren via styrelsen och eventuell VD /företagsledare kontrollerat bolaget. Även om bolagets exekutiva ledning utgörs av VD och styrelsen kunde ägaren i vissa situationer indirekt göras ansvarig för bolagets agerande.

Fåmansföretag är enligt 2 kap 16 § lag om självdeklaration och kontrolluppgifter (LSK) redan nu skyldiga att i själv deklARATIONEN lämna uppgifter om delägare och närstående. Eftersom det stora flertalet av de 200.000 aktiebolag som finns registrerade är fåmansföretag, finns redan nu en skyldighet att redovisa ägare till ett register inom skattemyndigheten. Om uppgifter ur ett register fört av exempelvis PRV/VPC med ADB-teknik kan överföras till skattemyndigheten skulle denna specialreglering i LSK kunna slopas. För flertalet aktiebolag, som inte byter ägare, skulle detta leda till mindre arbete.

Sett mot denna bakgrund kan registrering av ägare till samtliga aktiebolag vara motiverad.

Samtidigt föreligger viss tveksamhet om det relativa fåtal det rör sig om, som missbrukar dagens system, verkligen motiverar den kraftiga insats som förslaget medför. Möjligheter till missbruk föreligger även med den tilltänkta modellen.

Sammantaget anser skattemyndigheten att möjligheter till annan lösning först bör undersökas.

Skatteförvaltningen
Skattemyndigheten

REMISSVAR

Datum

1997-05-13

A2100-5735-97/900

En sådan annan lösning vore att bolag med förslagsvis mindre än 50 delägare skulle tvingas att till förvaltningsberättelsen foga en förteckning över ägare och eventuella förändringar i ägarekretsen under räkenskapsåret.

Tekniska synpunkter

Utredningens överväganden beträffande de tekniska lösningarna är enligt skattemyndigheten bra.

Sten Fannberg

Hans Göran Kjellin

GENERALTULLSTYRELSEN
UPPBÖRDS- OCH STATISTIKBYRÅN Datum
1997-05-07
Ert datum
Margaretha Winell 7390 1997-02-26

BULVANUTREDNINGEN
Departementets utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

Synpunkter med anledning av Generellt kontosystem för aktier

General tullstyrelsens Uppbörds- och statistikbyrå i samråd med Kontrollbyrå välkomnar en obligatorisk registrering, som kan höja kvaliteten på PRVs information till allmänheten samtidigt som skattekontroll och utredning av ekonomisk brottslighet underlättas.

Kan dessutom kreditupplysningsföretagen hämta fördelar ur ett ägarregister gynnas vi som köpare av deras tjänster.

Tekniska frågor vid en övergång till ett kontobaserat system för registrering av aktieinnehav ligger dock utanför vårt område.

I själva rapporten, sid 11 sista stycket, torde meningen "När det gäller åklagar- ... offentliga". även gälla tullverket.

Margaretha Winell

PRV
PATENT- OCH REGISTRERINGSVERKET

YTTRANDE
1997-05-26 BAD 13-105/97

BULVANUTREDNINGEN
Departementets utrednings

avdelning

Box 187
201 21 MALMÖ

Bulvanutredningens promemoria Ägarregister i fåmansbolag

Patent- och registreringsverket (PRV) vill härmed avge yttrande över förslaget att införa ett ägarregister för fåmansbolag.

1. Sammanfattning

PRV instämmer i utredningens skiss att införa ett ägarregister, med i huvudsak de uppgifter som föreslagits. PRV anser att registret skall föras av PRV, eftersom det hos verket redan finns en mängd samlade uppgifter om i princip alla näringsdrivande associationer. Det framstår därför som naturligt att PRV skall vara registreringsmyndighet för ett sådant register. Dessutom bör det enligt PRV:s mening vara en statlig myndighet som för ett dylikt register.

2. Allmänna överväganden

PRV har i likhet med andra myndigheter kommit att se att aktiebolagsformen utnyttjas för oseriösa och ofta direkt brottsliga syften. Personer som haft brottsliga avsikter har kunnat operera i skydd av aktiebolagsrättens regler om begränsat ansvar för aktieägare och styrelseledamöter. Ägaren av ett bolag är i dag inte tvungen att finnas med i något register eller dylikt. De verkliga aktörerna använder sig i vissa fall av bulvaner för att undgå upptäckt. Den anonymitet som aktieägaren har i dag uppmuntrar alltså ekobrottslingar att agera genom aktiebolag. Ett aktieägarregister skulle enligt PRV:s uppfattning minska denna anonymitet och göra det svårare att bedriva ekobrottslig verksamhet i aktiebolag.

3. Vilka bolag bör omfattas av reglerna om ett ägarregister?

PRV instämmer i utredningens förslag att ett ägarregister inte skall begränsas till att gälla enbart fåmansbolag. Registret bör omfatta alla bolag som i dag inte omfattas av det kontobaserade systemet. Benämningen fåmansbolag kommer därför inte att användas fortsättningsvis i yttrandet.

4. Skäl för att införa ett ägarregister

Enligt PRV finns det många skäl för att införa ett ägarregister för aktiebolag som i dag inte är avstämningsbolag. Nedan redovisas några av de fördelar som PRV ser med ett sådant register.

4.1 Affärskontroll

Ett av skälen för att införa ett aktieägarregister är den ökade möjlighet till affärskontroll ett sådant register skulle innebära. Det finns i dag ett mycket stort intresse av att kontrollera sina affärspartners. Alla företagare inser vikten av att kontrollera ett bolag innan man gör affärer med det. PRV får i dag åtskilliga gånger per timme frågor om ägandet i aktiebolag, vilket tyder på att det finns en stor efterfrågan av dessa uppgifter.

Ett ägarregister skulle ge möjlighet att inför olika affärstransaktioner kontrollera inte bara att behöriga personer företräder bolaget utan också få vetskap om vilka ägare som står bakom bolaget. Möjligheten att via ett register kunna se strukturen i svenskt näringsliv och att kunna se moder- och dotterförhållanden mellan bolag skulle vara till stor nytta i många fall. Det är vidare av stort intresse att kunna se vilken grad av utländskt ägande det finns i svenska aktiebolag. En sådan möjlighet skulle innebära väsentliga fördelar både för näringslivet och ur politisk synpunkt.

PRV har också tagit fram ett speciellt "Företagsbevis", av vilket det framgår ett antal uppgifter som kan vara av intresse vid en affärskontroll. Uppgifter om aktieägandet skulle vara av stort värde att få ta med i detta bevis.

Kreditupplysningsföretag, branschorganisationer, marknadsanalytiker m.fl. skulle ha betydande nytta av ett aktieägarregister vid undersökning av bolag för att ge en så heltäckande och aktuell bild av objektet som möjligt.

4.2 Ekobrottsliga aspekter

Ett annat skäl för att inrätta ett ägarregister är den nytta ur ekobrottsbekämpningssynpunkt detta skulle få för polis- och åklagarmyndigheterna.

PRV delar den uppfattning om nyttan med ett ägarregister, som förs fram i åklagarväsendets rapport 1996:1 om åtgärder mot bolagsplundring. På s. 67 i rapporten sägs att ett aktieägarregister skulle minska möjligheten för personer med brottsliga avsikter att agera genom bolag där det inte finns någon ansvarig ställföreträdare. Rapporten föreslår vidare på s. 21 ett kvardröjande ansvar - både civilrättsligt, skatterättsligt och straffrättsligt - för såväl säljaren som för den gamla styrelsen vid bolagsöverlåtelser.

Underlåtenhet att omedelbart anmäla förändringar i aktieinnehav skulle således innebära ett personligt betalningsansvar för bolagets skulder. Registreringen skall därför vara den avgörande tidpunkten för när ansvaret för den tidigare ägaren utsläcks. En sådan förändring av säljarens ansvar i kombination med ett aktieägarregister skulle göra det mycket svårare för ekobrottslingar att agera genom aktiebolag.

Ett register skulle också underlätta polis och åklagares utredningsarbete av vilka personer som står bakom exempelvis bolagsplundringar. I dag finns det stora svårigheter att binda någon till en bolagsplundring, vilket beror på att bolaget bytt ägare och styrelse ett antal gånger både innan och efter det att plundringen ägt rum. Med hjälp av ett register skulle utredarna kunna följa vilka ägaröverlåtelser som skett i bolaget innan det tömdes.

Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har i en rapport till riksåklagaren (dnr 1996/1509) bl.a. tagit upp frågan om hur många av de fusioner som genomförs som döljer någon form av ekonomisk brottslighet. I rapporten redovisas på s. 3 en undersökning av alla inledda fusioner under en slumpvis utvald månad, oktober 1995. Där visar det sig att 61 av de totalt 207 fusionerna den aktuella månaden var ett led i skalbolagskedjor. Enligt PRV:s mening skulle ett ägarregister underlätta utredandet av eventuella brott i samband med dylika fusioner.

För att ett ägarregister skall vara till hjälp vid ekobrottsliga utredningar krävs att formkraven vid införande av ny ägare i registret är stränga.

Vetskapen om att varje överlåtelse registreras och kan beläggas i efterhand skulle också medföra en ordning och reda i dessa sammanhang som i dag ofta saknas.

4.3 Tillstånds- och tillsynsuppgift samt bidragsgivning

Myndigheter som har till uppgift att ge bolag tillstånd och bidrag av olika slag skulle med hjälp av ett ägarregister lättare kunna utreda vilka personer som verkligen står bakom en ansökan om tillstånd eller bidrag. PRV tror också att myndigheter som har en tillsynsroll över aktiebolagen skulle ha stor nytta av ett aktieägarregister. Dessa myndigheter skulle kunna vara uppkopplade mot ägarregistret eller prenumerera på den information som är av intresse för dem.

Ett ägarregister skulle t.ex. kunna vara till stor nytta vid kontroller inför förvärvstillstånd till fastigheter, vid prövning inför trafikstillstånd, utskänkningstillstånd m.m. Möjligheten att med hjälp av ett ägarregister stävja missbruk runt EU-bidragen ökar dessutom.

Aktiebolagskommittén har i sitt senaste betänkande, Aktiebolagets kapital SOU 1997:22 s. 89 ff, föreslagit att ett aktiebolag skall kunna förvärva egna aktier. En begränsning av publika bolags innehav har dock föreslagits till högst en tiondel av samtliga aktier i bolaget. Ett register skulle möjliggöra en kontroll av att bolagen inte överstiger denna gräns, vilket annars skulle vara mycket svårt att kontrollera.

4.4 PRV:s möjlighet till kontroll

Registret skulle även öka PRV:s möjlighet att kunna kontrollera riktigheten av uppgifterna i ändringsanmälningar som kommer in till verket. PRV har i dag små möjligheter att kontrollera att det är rätt personer som företrätt aktierna på bolagsstämman. En registrering av ägandet skulle minska möjligheterna att PRV registrerar ändringar i aktiebolagsregistret på grundval av bolagsstämmobeslut där röstlängden inte är korrekt. Tvister runt aktieägandet, klander av bolagsstämmobeslut m.m. skulle med stor sannolikhet minska om ett ägarregister kommer till stånd.

4.5 Sakrättsliga aspekter

Ett register skulle öka rättssäkerheten ur sakrättslig synvinkel. En potentiell köpare av aktier skulle lätt kunna kontrollera i ett ägarregister att säljaren verkligen är registrerad ägare till aktierna. I dag krävs det att köparen kontrollerar ägarförhållandet med bolagets aktiebok samt

med de aktiebrev som givits ut. Aktieboken kan i många fall vara ofullständig eller i värsta fall inte existera.

4.6 Fördelar för näringslivet

PRV tror att näringslivet kommer att ha nytta av att ett aktieägarregister införs, förutom den möjlighet till affärskontroll som ovan nämnts.

Bolagen behöver t.ex. inte föra aktiebok eftersom ett ägarregister skulle ersätta dagens aktieböcker.

Ett ägarregister skulle även kunna utnyttjas av skattemyndigheterna för skatteberäkningar och skattekontrollen. Enskilda fysiska eller juridiska personer skulle på så sätt slippa deklarerera ägande och förändring av ägande i svenska bolag. Uppgifter ur ägarregistret kunde då i stället överföras till Riksskatteverket (RSV) via datamedia för direkt uppdatering i skatteregistren.

Det kan idag vara svårt att vid dödsfall ta reda på hur ägandet i ett aktiebolag ser ut. Orsaken till detta kan vara att aktieboken och aktiebrevens inte går att återfinna. Ett ägarregister skulle göra att tveksamheten runt ägandet vid dödsfall inte uppstår.

5. Skäl mot att införa ett ägarregister

Det kan uppfattas som negativt att det införs ett register som ökar kontrollen av ägandet i svenska aktiebolag. Redan i dag finns det företrädare för näringslivet som förespråkar mindre kontroll av bolagen. Dessutom kommer det onekligen att innebära en viss kostnad för bolagen om ett ägarregister införs. Möjligheten att genom bulvaner äga bolag kommer inte att kunna stoppas helt, utan ett register kommer endast göra det svårare att verka genom bulvaner.

PRV inser också att det finns flera svåra övergångsfrågor som måste lösas innan ett ägarregister kan bli en realitet.

PRV bedömer dock att samhällsnyttan och möjligheten till affärskontroll som införandet av ett ägarregister skulle innebära, väger upp eventuella problem och nackdelar.

6. PRV som registreringsorgan

I utredningen diskuteras både Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag (VPC) och PRV som tänkbara registreringsorgan för ett aktieägarregister. PRV vill därför framföra några skäl som talar för att PRV bör vara det organ som skall föra registret över de bolag som i dag inte är anslutna till VPC. Skulle det ändå bli så att VPC för ägarregistret anser PRV att det är viktigt att verket blir kontoförande institut med ett ansvar att ombesörja inregistrering av nya ägare i VPC:s register.

Några fördelar med att låta PRV vara registreringsorgan:

1. PRV är i dag registreringsmyndighet för alla ca 270.000 svenska aktiebolag. Hos PRV förs dessutom handels- och föreningsregistret, konkursregistret och näringsförbudsregistret. Totalt har PRV ca 900.000 objekt i sina register. PRV har därigenom betydande erfarenhet av att driva register i stor skala och en unik överblick över alla som driver näringsverksamhet i Sverige. Det skulle därför vara naturligt för PRV att även ha hand om registreringen av ägandet i de svenska aktiebolagen. Redan i dag tror många att PRV för ett aktieägarregister.
2. Enligt PRV:s uppfattning bör ett register över aktieägandet i Sverige föras av ett statligt organ. Det är sedan tidigare en svensk modell att låta myndigheter sköta registreringsärenden för bolag. Om en myndighet sköter registrering av bolagsuppgifter skulle dessutom kravet på objektivitet inte kunna sättas i fråga.
3. Vid nästan alla ägarförändringar i ett mindre aktiebolag sker även ett byte av styrelse och VD i bolaget. Det är dessutom vanligt att de nya ägarna vill byta firma på bolaget, vilket innebär att bolagsordningen måste ändras. Alla dessa ändringar skall anmälas för registrering hos PRV. PRV menar därför att det vore naturligt för bolagen att samtidigt som man amnåler ovanstående förändringar även amnäla förändrat ägande till PRV. Bolagen skulle därigenom slippa vända sig till flera institutioner. PRV skulle lätt kunna behandla anmälan om förändrat ägande parallellt med anmälan om övriga ändringar.
4. PRV skulle också kunna ha en fortlöpande kontroll över ett ägarregisters riktighet. Kontrollen skulle ske genom att röstlängden i de inskickade bolagsstämmoprotokollen jämförs med ägarregistret.
5. PRV har stor vana av att bygga upp register, och tog t. ex. över handels- och föreningsregistret från länsstyrelserna under åren 1993-1994.

6. PRV delar inte utredningens uppfattning om att registrering i det system som för närvarande gäller enligt aktiekontolagen skulle vara den lösning som kräver minst arbete och kostnader vid själva uppbyggnaden av ett register. Om VPC skulle bli registreringsorgan för registret, skulle VPC tvingas bygga upp ett helt nytt register för de ca 270.000 bolag som omfattas av förslaget. PRV däremot har redan ett register över alla dessa aktiebolag, och det vore inte svårt att utöka detta register med uppgifter om ägare.
7. PRV har stor vana vid mängdhantering av uppgifter, blanketter etc. som ett ägarregister skulle innebära.
8. PRV tar i dag emot ca 10. 000 telefonförfrågningar per dag. PRV:s organisation skulle utan några större problem även kunna klara av att besvara frågor om ägandet i aktiebolag. Om ett ägarregister infördes skulle det också vara naturligt för PRV att samtidigt kunna besvara frågor om ägandet i aktiebolagen, vilket skulle underlättas betydligt av att vi själva förde registret. Orsaken till att det skulle underlätta informationsgivandet angående ägandet, om PRV själv förde registret, är att verket då snabbt och säkert skulle kunna se om det finns en anmälan om ägarförändring under handläggning.
9. PRV får ofta frågor om hur t.ex. en ägarförändring, utbyte av styrelse, ändring av finna m.m. skall genomföras och vad det krävs för blanketter och annan formalia. Det vore därför naturligt att kunna hjälpa bolagen med alla problem på samma gång, i stället för att behöva hänvisa dem vidare till någon annan institution när det gäller ägarfrågorna.
10. PRV har stora möjligheter att på ett tidigt stadium uppmärksamma vissa företeelser som inte hör hemma i en sund näringsverksamhet. PRV samarbetar i dag i allt högre utsträckning med andra myndigheter i avsikt att minska den ekonomiska brottsligheten. Genom att även registrera ägarförändringar i aktiebolagen skulle PRV snabbt kunna se om detta i kombination med någon annan ändringsåtgärd skulle kunna vara fråga om ekobrottslighet.
11. De personer som meddelats näringsförbud får enligt 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud inte äga så många aktier i ett aktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent. Hittills har det varit svårt att kontrollera denna begränsning av ägandet. Om PRV förde aktieägarregistret vore det enkelt för oss att göra denna kontroll av ägarbegränsning eftersom PRV redan för näringsförbudsregistret.

7. Ägarregister grundat på anmälningsskyldighet

För att syftet med ett ägarregister skall kunna uppnås på bästa sätt förordar PRV ett register grundat på en anmälningsskyldighet. PRV instämmer vidare med utredningen att ett ägarregister bör konstrueras så att det blir en civilrättslig förutsättning för ett giltigt aktieförvärv att anteckning därom görs i registret. Det blir således inte aktiebrevet som blir bärare av rättigheten utan endast registreringen.

PRV föreslår därför att det införs en anmälningsskyldighet för säljare eller förvärvare av aktier i ett bolag. Varje ägarförändring som sker i ett bolag skall således bli föremål för registrering. I de fall en säljare eller förvärvare underlåter att anmäla en sådan ägarförändring bör lämpliga sanktionsåtgärder övervägas.

För de vid ikraftträdandetiden befintliga aktiebolagen föreslår PRV att det införs en skyldighet för dessa bolag att under en övergångsperiod anmäla till verket vem eller vilka som äger aktier i bolaget. Det får sedan göras en bedömning av vilka åtgärder som skall vidtas i de fall ett bolag underlåter att anmäla vilka som är dess aktieägare.

När PRV har infört den nye aktieägaren i registret skall underrättelse om att denne har blivit införd i aktieägarregistret skickas till dennes folkbokföringsadress. En liknande underrättelse bör dessutom sändas till säljaren av aktierna. Det skulle medföra att risken att på falska grunder bli in- eller avregistrerad som aktieägare minimeras. Denna typ av underrättelse skickar PRV ut redan i dag när det gäller bolagsföreträdare som antingen avregistreras eller inregistreras. Den berörda personen kan då reagera snabbt och begära rättelse. Denna rutin infördes 1994, p.g.a. att det tidigare förekom att personer helt utan deras vetskap in- och avregistrerades som företrädare i aktiebolag.

8. Vilka uppgifter bör ingå i registret?

Enligt PRV bör följande uppgifter ingå i ett ägarregister:

- ägarens namn,
- ägarens postadress,
- ägarens personnummer eller annat identifieringsnummer,
- antalet aktier som innehavet avser,
- övriga uppgifter av betydelse såsom aktieslag, förbehåll och pantsättning.

Det kan även övervägas om ytterligare uppgifter bör ingå såsom exempelvis köpeskilling av aktierna.

När det gäller utlandsbosatta personer som anmäler sig som nya aktieägare i bolag kan det bli särskilt viktigt att beakta olika former av säkerhetsåtgärder för att minska möjligheterna att ange icke existerande personer som ägare. En närmare utformning av vilken typ av säkerhetsåtgärder som kan bli aktuella måste emellertid utredas ytterligare.

9. Hur skall uppgifterna samlas in?

9.1 Särskild blankett

Ägarförändringar i aktiebolag borde omedelbart anmälas för registrering. För att underlätta sådan anmälan tänker PRV upprätta en särskild blankett avsedd för ägarförändringar i aktiebolag som inte är avstämningsbolag. Blanketten bör utformas så att alla uppgifter som krävs för registrering kan fyllas i. Därutöver skulle man kunna tänka sig att en svarstalong följer med blanketten, och att denna talong skulle kunna användas om köparen senare skulle vilja sälja viss del av sitt aktieinnehav. Den ifyllda svarstalongen kan då sändas in direkt till PRV i enlighet med den modell som bilregistret i dag använder.

9.2 IT-möjligheter

PRV håller för närvarande på att utveckla verkets IT-system vilket bland annat kommer att möjliggöra elektronisk överföring av information mellan ombud, företag och PRV. Det innebär vidare att PRV kan erbjuda möjlighet att direkt rapportera ett aktieförvärv antingen själv eller genom ombud via någon form av on-line system kopplat direkt till verket.

10. Offentlighet

Fördelarna med ett ägarregister för alla aktiebolag uppnås endast i den mån insynen i ett sådant register är vidsträckt. Allt aktieinnehav skall enligt PRV:s uppfattning redovisas och vara tillgängligt för information. PRV instämmer därför i utredningens förslag om ändring av bestämmelsen om småposter som regleras i 3 kap. 13 § första stycket aktiebolagslagen. Den närmare utformningen av en sådan ändring kräver emellertid ytterligare överväganden.

11. Förvaltarregistrering

Enligt 8 kap. aktiekontolagen samt 3 kap. 10 § aktiebolagslagen finns möjlighet för avstämningsbolag att låta förvaltarregistrera sina aktier. Det systemet minskar möjligheterna till insyn i bolagen. PRV delar därför utredningens uppfattning att reglerna om förvaltarregistrering i sin nuvarande utformning inte skall tillämpas på aktiebolag som inte är avstämningsbolag. En förutsättning för att tillåta förvaltarregistrering i dessa bolag bör i så fall vara att ägarregistret ändå innehåller uppgift om vem som är aktieägare trots förvaltarregistreringen.

12. Hur skall registret finansieras?

PRV:s verksamhet är helt avgiftsfinansierad. Samma princip måste därför tillämpas för ett ägarregister. Enligt PRV:s mening bör emellertid formerna för hur betalning skall ske utredas närmare.

13. Lagstiftning med anledning av införande av ett ägarregister

PRV förordar med hänvisning till ovanstående resonemang att en ny lag om ägarregister för alla aktiebolag som inte är avstämningsbolag utarbetas. Aktiekontolagen bör således inte bli direkt tillämplig på det nya ägarregistret. Däremot bör den nya lagen följa aktiekontolagens uppställning och bestämmelser så långt som möjligt.

14. Övergångsfrågor

PRV instämmer med Bulvanutredningen att övergångsfrågorna måste ägnas särskild uppmärksamhet, men följande kan dock kommenteras. Ett ägarregister måste enligt PRV:s uppfattning omfatta samtliga aktiebolag, både de bolag som bildas efter ikraftträdandet av en ny lagstiftning och de vid ikraftträdandet befintliga bolagen. I annat fall uppnås inte fördelarna ur brottsbekämpningssynpunkt.

Vidare diskuteras i utredningen vilken övergångstid som bör tillämpas för att tvinga in samtliga bolags alla aktieägare i ett ägarregister. En övergångstid om minst tre år nämns. PRV anser det viktigt att inrättandet av ett ägarregister inte tar för lång tid, då det huvudsakliga syftet med registret är att förhindra ekobrott. PRV förordar därför en kortare övergångstid om maximalt två år. Alla ca 270.000 aktiebolag som kommer att beröras finns redan i PRV:s register, varför en tid på två år verkar realistisk för att samla in uppgifter om ägare i dessa bolag.

Ett problem är hur uppgifter om ägare i de vid ikraftträdandet befintliga bolagen skall samlas in. PRV förordar utredningens resonemang att aktiebrevens innehåll måste företes för att innehavaren skall införas i ägarregi-

stret. Om inte aktiebrev företes behåller det ändå sin giltighet men det kan inte med rättslig verkan överlåtas eller pantsättas. För att innehavaren skall kunna förfoga över aktien måste således en registrering äga rum. Aktieboken måste emellertid ligga till grund för en registrering i de fall då några aktiebrev inte har utfärdats.

15. Avslutande synpunkter

Totalt sett skulle hanteringen av ett ägarregister bli mycket enklare, snabbare och billigare om handläggningen av ärenden, utgivande av blanketter, informationsgivandet etc. sköts av ett och samma organ. PRV anser sig ha den kapacitet och den kompetens som krävs för att klara dessa uppgifter.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Carl-Anders Ifvarsson. I den slutliga handläggningen har deltagit avdelningschefen Kurt Johansson, chefsjuristen Per Holmstrand och avdelningsdirektören Åke Svensson. Föredragande har varit juristen Arne Jansson och enhetsjuristen Lena Göransson Norrsjö.

Carl-Anders Ifvarsson

Arne Jansson

Lena Göransson Norrsjö

FINANS-
INSPEKTIONEN

Värdepappersmarknadsavdelningen 1997-07-11 Dnr 1707-97-006

Ulla Lloyd

Telefon 08-787 80 73

Justitierådet Johan Munck

Bulvanutredningen

Högsta Domstolen

Box 2966

103 12 Stockholm

Ägarregister i fåmansbolag

Finansinspektionen har tagit del av den promemoria som har utarbetats av Bulvanutredningen och som har sänts till inspektionen för eventuella synpunkter.

Finansinspektionen har inga synpunkter på innehållet i promemorian. Inspektionen förutsätter att inspektionen ges tillfälle att lämna synpunkter när bulvanutredningen småningom lämnar sitt förslag på remiss.

Med vänlig hälsning

Ulla Lloyd

AKTIEBOLAGSKOMMITTÉN
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

YTTRANDE
1997-07-18

Bulvanutredningen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Bulvanutredningens promemoria rörande ett kontobaserat aktiesystem
för svenska aktiebolag

Aktiebolagskommittén har, från strikt aktiebolagsrättsliga utgångspunkter, ingenting att erinra mot den av utredningen framlagda principskissen till ett kontobaserat aktiesystem för svenska aktiebolag.

På aktiebolagskommitténs vägnar

Bo Svensson
Ordförande

/Rolf Skog
Sekreterare

Industriförbundet

Remissyttrande

1997-05-29

SI Dnr 109/97

Bulvanutredningen
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Ang förslag till generellt kontosystem för aktier

Sveriges Industriförbund har beretts tillfälle att lämna preliminära synpunkter på Bulvanutredningens förslag till generellt kontosystem för aktier, och får med anledning härav anföra följande.

Skälen för ett register med information om ägare i fåmansbolag

Bulvanutredningen skall enligt sina direktiv utreda om det finns skäl att införa ett register för information om ägare i fåmansbolag, varvid den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt av ett sådant register skall vägas mot de kostnader, administrativa insatser och bördor för näringslivet som registret medför.

I den remitterade promemorian redovisas emellertid inte några sådana överväganden av den förväntade nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt; vad som sägs är bl a att en sondering bland "marknadsföreträdare" gett vid handen att det är tänkbart att en nyordning kraftigt skulle motverka vissa former av missbruk av det associationsrättsliga regelsystemet.

Det framgår således inte hur stort "ekobrottsproblemet" är - eller mer konkret vad detta består i - som det föreslagna generella kontosystemet för aktier skall lösa, om kontosystemet är den bästa lösningen av problemet eller om det finns andra alternativa lösningar. Noteras kan att utredningen anser att vissa från åklagarhåll framförda motiv inte är skäl nog för att genomföra reformen (promemorian sid 18).

Utredningen, som i stället synes ha utgått från frågan hur ett ägarregister bör utformas, har visserligen funnit att reformen kan medföra

Industriförbundet

Remissyttrande

1997-05-29

SI Dnr 109/97

fördelar för många bolag, t ex att pantsättning av aktierna underlättas. Skrivningarna i direktiven gör dock att dessa positiva sidoeffekter inte i sig kan motivera införandet av ett obligatoriskt, generellt kontosystem för aktier. Det kan dessutom möjligen vara så att dessa effekter kan uppnås på annat sätt som är både bättre och billigare för de inblandade, något som överhuvudtaget inte har övervägts i det remitterade materialet.

Generellt sett är frivilliga system att föredra. Industriförbundet inser dock att om utredningens förslag skulle baseras på aktieägarnas frivilliga anmälan av sitt aktieinnehav i ett bolag till kontosystemet, är risken uppenbar att seriösa aktieägare och andra personer som med brottsliga avsikter agerar genom aktiebolag avstår från att anmäla sina aktieinnehav. Syftet med registret - att vara ett effektivt verktyg i bekämpningen av ekonomisk brottslighet - skulle således inte uppnås.

Om övergången till det generella kontosystemet å andra sidan görs obligatorisk, såsom Bulvanutredningen föreslår, riskerar seriösa bolag, som närmare beskrivs nedan, att drabbas av ökade administrativa bördor och kostnader. Ett sådant förslag kan inte accepteras innan den förväntade nyttan från ekobrottsynpunkt med förslaget utretts.

Industriförbundet förutsätter mot bakgrund av det ovan anförda att utredningen i sina fortsatta överväganden utreder de nu nämnda frågeställningarna så att ett bättre underlag tas fram för problem- och kostnadskonsekvensanalysen. Först när så skett kan, enligt förbundets mening, bedömas vilka fördelar ett obligatoriskt, generellt kontosystem för aktier skulle ha från brottsförebyggande och brottsbekämpande utgångspunkter.

Förslaget till ett Generellt kontosystem för aktier

Den föreslagna ordningen, som avses ersätta nuvarande ordning med pappersbaserade aktier för sådana aktiebolag som inte för närvarande omfattas av det kontobaserade systemet, kan som utredningen anför innebära fördelar för många bolag.

Industriförbundet

Remissyttrande

1997-05-29

SI Dnr 109/97

Företrädare för små och medelstora företag som Industriförbundet varit i kontakt med delar denna uppfattning och ställer sig preliminärt positiva till förslaget. Att införa regler som möjliggör kontroll av ägarbild i fåmansbolag och andra privata bolag ses som en åtgärd som gynnar seriösa företag. Dock framhålls vikten av att de registreringsavgifter och andra kostnader som förslaget åsamkar företagen blir låga.

Till Industriförbundet har emellertid också redovisats negativa inställningar till Bulvanutredningens förslag. Dessa kommer från *stora industriföretag* och gäller de effekter förslaget skulle få för de svenska koncerner som har ett stort antal svenska dotterbolag med endast en aktieägare. Verksamheten i bolagen varierar från bedrivande av en del av koncernens industriella rörelse, antingen som kommissionärsbolag eller som självständigt bolag, till att inneha aktier i utländska dotterbolag där det krävs fler än en aktieägare enligt lag eller till att vara rena namnskyddsbolag. Dessa bolag fyller ett legitimt och viktigt behov för moderbolaget. I de allra flesta fall finns inget behov av nyemissioner till allmänheten eller till en större krets eller av pantsättning eller andra sådan transaktioner. Rörelser i aktieinnehavet sker sällan.

Ur dessa företags synvinkel har det föreslagna systemet endast nackdelar och inga fördelar. Hos de nämnda industrikoncernerna finns farhågor för att det föreslagna obligatoriska aktiekontosystemet skapar ökad administration kring aktieöverlåtelser och blir kostsamt för företagen. Erfarenheten är nämligen att registrerings- och registerhållningskostnader ofta underskattats när förslag om införande av register framläggs. Även om både Patent- och registreringsverket (PRV) och Värdepapperscentralen VPC AB (VPC) enligt Bulvanutredningen anser sig kunna föra ett allmänt kontobaserat aktieägarregister för bråkdelen av de kostnader som kontoförande institut för närvarande tar ut, är det stor risk att kostnaderna för det föreslagna systemet inte blir oväsentliga. Detta gäller särskilt övergången, eftersom det av rättssäkerhetsskäl måste krävas mycket noggrann granskning av underlaget, innan en person införs som ägare till vissa aktier i ett bolag.

Industriförbundet

Remissyttrande

1997-05-29

SI Dnr 109/97

Farhågorna att administrationen torde öka grundas på att inblandningen av ytterligare en instans - utöver köpare och säljare, vilka ju ofta också administrerar bolaget i fråga - normalt innebär merarbete och tidsutdräkt. Något som i sin tur ökar bolagens kostnader. I sammanhanget bör noteras att vissa koncerner inte utfärdar aktiebrev i sina svenska dotterbolag. Överlåtelser vid t ex interna omstruktureringar kräver då bara ett bokföringsunderlag och en anteckning i aktieboken.

Vidare har påpekats att de administrativa fördelar ett kontobaserat system medför för bolagen (promemorian sid 18) kan uppnås redan idag genom att bolaget väljer att bli avstämningsbolag. Den fördel det föreslagna systemet har ur civilrättslig synvinkel är att samma kriterier för giltighet av aktieöverlåtelse, pantsättning etc blir gällande oavsett om transaktionen avser aktier i ett avstämningsbolag eller i ett bolag som inte är avstämningsbolag. Möjligen kan också ett kontobaserat system förebygga bedrägliga förfaranden med aktiebrev, som inte makulerats men som ändå upphört att gälla, t ex på grund av att aktiekapitalet satts ned eller att bolaget har upphört att existera och ersatts av ett nytt bolag med samma namn. Frågan är emellertid om dessa tämligen begränsade fördelar från civilrättslig synpunkt kan motivera ett obligatorium. Som redan inledningsvis angetts anser Industriförbundet att dessa fördelar inte i sig utgör tillräckliga skäl härför.

Om problem- och kostnadskonsekvensanalysen skulle visa att nyttan från ekobrottsbekämpningssynpunkt av ett obligatoriskt system överväger de ovan påpekade nackdelarna, bör utredas möjligheten att undanta publika koncerners dotterbolag. Den närmare utformningen av ett sådant undantag, vilket rimligen inte skall behöva innebära några problem utifrån brottsbekämpande utgångspunkter, får analyseras i de fortsatta övervägandena.

Registreringsorgan m m

När det gäller frågan vem som skall svara för registreringarna i ett nytt system bör enligt Industriförbundets mening väljas den som på administrativt enklaste och billigaste sätt kan göra detta. Det synes vara VPC, som redan idag sköter motsvarande registrering för

Industriförbundet

Remissyttrande

1997-05-29

SI Dnr 109/97

avstämningbolagen. De skäl som enligt promemorian talar för att PRV åläggs uppgiften är att det blir en fråga om en obligatorisk registrering, vilket i andra sammanhang ankommer å PRV, och att PRV är mer vant att besvara telefonförfrågningar och har en bättre organisation härför. Eftersom utredningens utgångspunkt är att berörda aktiebolag skall stå för kostnaderna för registreringen kan enligt förbundet de skäl som angetts tala för att PRV skall sköta registreringen inte väga särskilt tungt.

Det kan ifrågasättas om PRV automatiskt skall erhålla uppgifter om ägare i privata bolag från VPC. En lämpligare ordning kan vara att VPC på begäran lämnar sådana uppgifter till PRV och andra som efterfrågar uppgifterna.

Utredningen föreslår att polis- och åklagarmyndigheten ges rätt att direkt från VPC få andra uppgifter om ett avstämningregisters innehåll än sådana som rör aktieägare, när misstanke om viss brottslighet föreligger. Med hänsyn härtill förefaller det lämpligare att polis- och åklagarmyndigheter också kan få ut ägaruppgifter direkt från VPC, utan att behöva gå omvägen över PRV.

SVERIGES INDUSTRIFORBUND

Margit Knutsson

Anne Wigart

SVENSKA FONDHANDLAREFÖRENINGEN
SVENSKA BANKFÖRENINGENYTTRANDE
1997-05-28Bulvanutredningen
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖGenerellt kontosystem för aktier

Svenska Fondhandlareföreningen och Svenska Bankföreningen (i fortsättningen föreningarna) har blivit ombedda att lämna synpunkter på ett förslag till generellt kontosystem för aktier och får med anledning därav anföra följande.

Grunden för utredningens förslag är att komma till rätta med vissa bulvanförhållanden, vilka kan ingå som ett led i ekonomisk brottslighet. Det här aktuella förslaget - att införa ett generellt system för kontobasering av aktier och därigenom åstadkomma en ägarregistrering - skulle kunna ge vissa positiva effekter i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Man bör dock inte, som utredningen inte heller gör, övervärdera effekterna i detta hänseende av en kontobasering av aktier. Det kan nämligen antas att kringgåendemöjligheterna är stora. Det gäller inte minst de svårigheter som kan uppträda när utländska intressen är inblandade. I den debatt som förekommit med anledning av utredningens förslag har framhållits att detta skulle kunna medföra förbättringar i aktieägarregistreringen, vilket i sig skulle kunna vara ett motiv för förslaget.

I föreningarnas genomgång av förslaget har yppats såväl positiva synpunkter som tveksamma synpunkter. De förra synpunkterna har grundats på uppfattningen att förslaget skulle medföra praktiska förbättringar av aktiehanteringen. De senare har i huvudsak byggts på att det kan leda till ett registreringstvång för små bolag, vilket medför en administrativ belastning och kostnader för dessa utan att tillräckliga

motiv har redovisats. Den tveksamhet som rests är i hög grad också betingad av osäkerhet om hur ett system skulle fungera och om det medför en effektivisering av ekobrottsbekämpningen på det sätt som görs gällande. Ett klart ställningstagande vore lättare att få till stånd på grundval av ett mer i detalj genomarbetat förslag och där förslagets effekter i olika hänseenden analyseras.

I huvudfrågan om förslaget skall genomföras eller inte nöjer sig föreningarna med nu gjorda konstateranden.

Om förslaget genomförs inställer sig frågorna om vem som skall ansvara för att registerföringen kommer till stånd och hur handläggningen skall gå till. Enligt föreningarnas uppfattning faller det sig i så fall naturligt att lägga det grundläggande ansvaret för registerföringen på en myndighet, lämpligen som utredningen förordar PRV. Tekniskt skulle det i och för sig kunna vara motiverat att låta VPC utföra uppgiften, men det synes mindre lämpligt att lägga ansvaret för ett obligatorium på VPC, om VPC:s legala monopol skulle upphöra, något som föreningarna från andra utgångspunkter förordar. Inget torde emellertid hindra att PRV såsom ansvarig myndighet köper in hela eller delar av den tekniska tjänsten från annat håll, t ex från VPC. Om detta skulle bli aktuellt måste dock garantier skapas för att VPC:s nuvarande verksamhet inom ramen för VP-systemet till ingen del störs.

En vidgning av VPC:s registerhållning till att avse alla aktiebolag kan förväntas kräva avsevärda modifieringar för att anpassa VP-systemet till de behov som kan väntas uppstå för det stora antalet aktiebolag med ett begränsat antal aktieägare. Om det skulle bli aktuellt att engagera VPC, anser föreningarna det vara nödvändigt för utredningen att med VPC i detalj undersöka förutsättningarna för detta med den nämnda utgångspunkten att VPC:s nuvarande tjänster inte får beröras på ett negativt sätt.

Om utredningen väljer att gå vidare på linjen med papperslösa aktier för alla aktiebolag bör aktiekontolagen kunna tjäna som förebild. Såsom utredningen anfört förutsätts också ett antal ändringar i aktiebolagslagen. Därvid bör lämpligen en förenkling eftersträvas så att bestämmelserna om avstämningsbolag blir likformigt tillämpliga på alla aktiebolag. I vad mån detta påkallar några ändringar i fråga om vad som nu gäller för avstämningsbolag kan föreningarna för närvarande inte överblicka. Föreningarna finner på detta stadium inte heller i övrigt anledning att närmare gå in på lagtekniska frågor.

I fråga om kostnaderna för ett generellt kontosystem anser föreningarna att dessa helt och hållet bör belasta aktiebolagen. Det låter sig givetvis inte göra att med skattemedel bekosta systemet. Systemet måste dock utformas så att kostnaderna blir så låga som möjligt. Därvid bör man som tumregel kunna utgå från att antalet uppgifter som skall registreras är avgörande för kostnaderna. En begränsning till det nödvändiga är därför påkallad. Om det skulle bli aktuellt att utnyttja VP-systemet bör ordningen med kontoförande institut kunna tillämpas. Det förutsätts i så fall ske med en fri prissättning för instituten. Om PRV får en registreringsfunktion måste denna också bekostas fullt ut av bolagen så att konkurrens kan upprätthållas till gagn för effektiviteten.

Svenska Fondhandlarföreningen

Svenska Bankföreningen

Per-Ola Jansson

Ulla Lundquist

VPC

Johan Munck
Bulvanutredningen
Departmentens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

1997-06-02

Generellt kontosystem för aktier

Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag (VPC) har nu beretts tillfälle att lämna ytterligare synpunkter på rubricerat förslag.

VPC har tidigare beretts tillfälle att lämna synpunkter på reformtanken och kan konstatera att det förslag och de överväganden som görs i promemorian i allt väsentligt är väl avvägda och rimliga att lägga till grund för det fortsatta arbetet.

VPC delar uppfattningen att ett mer detaljerat förslag bör läggas fram om reformtanken tas emot positivt efter denna första remissrunda. Efter "principbeslut" skulle sedan VPC och PRV tillsammans kunna få i uppgift att utarbeta ett systemförslag. Vid det fortsatta arbetet är det enligt VPCs uppfattning angeläget att övergångsproblematiken ägnas särskild uppmärksamhet. Att praktiska och legalt rimliga övergångsregler kan presenteras är sannolikt en förutsättning för att reformförslaget skall kunna förankras och genomföras till rimliga samhällskostnader.

Med vänlig hälsning

VÄRDEPAPPERSCENTRALEN VPC AB

Anders Reveman

SRF

Bulvanutredningen
Departementens utredningsavdelning
Box 187
201 21 MALMÖ

Södertälje 97-05-26

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF har beretts tillfälle att avge synpunkter på promemorian "Ägarregister i fåmansbolag".

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF

SRF har närmare 1 100 redovisningskonsulter som medlemmar. Medlemmarna har som huvudsaklig uppgift att hjälpa småföretagare med redovisningsfrågor och beskattningsfrågor. Cirka 100 000 företagare anlitar våra medlemmar för dessa tjänster, liksom för allehanda rådgivning rörande problem kundföretagarna möter i sin småföretagarroll.

Medlemmarna i SRF assisterar de minsta företagen, främst från ensamföretagare upp till tio anställda. Ju större företagen därefter blir, desto mer utbyggda blir normalt de egna ekonomifunktionerna och därmed den egna hanteringen av redovisnings- och beskattningsfrågor. Vanligast bland uppdragen är företagsformerna enskilda näringsidkare, aktiebolag och handelsbolag, i nu nämnd ordning.

Det överväldigande flertalet av aktiebolagen i bolagsregistret har en eller några få ägare och driver verksamhet i mycket liten skala, med ingen eller några få anställda utöver ägaren/ägarna. En stor andel av dessa bolag anlitar hjälp med registreringsärenden. Medlemmarna i SRF har därför en omfattande praktisk erfarenhet av att assistera små aktiebolag i frågor om registrering. Medlemmarnas kundföretag ställs ibland även inför problem från företag som bedriver seriös konkurrens och som ett led i detta inte sköter registreringen av sina bolagsförhållanden korrekt. SRFs medlemmar och deras kundföretag välkomnar i dessa sammanhang åtgärder som försvårar illojal konkurrens men inte hindrar seriös verksamhet.

SRF

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"**Ställningstagande**

SRF tillstyrker att ett ägarregister införs. Däremot yrkas att PRV blir registeransvarig instans i stället för VPC, som utredningen föreslår. SRFs synpunkter utvecklas mer i det följande.

3. Några utgångspunkter*3.1 Ett nytt register bör inte begränsas till fåmansbolag*

SRF tillstyrker utredningens utgångspunkt att alla bolag, som inte är avstämningsbolag, ska omfattas av ett nytt ägarregister. En sådan reglering är lätt att förstå och minimerar risken för överlappningar eller glapp mellan registren.

När personer som inte varit företagare tidigare bildar aktiebolag uttrycks ofta förvåning över att ägandet inte registreras hos PRV, tillsammans med alla övriga uppgifter. För många småföretagare upphör inte förvåningen ens efter några år, eftersom bolagsstämmaprotokoll med ägarbild sänds in i flera olika sammanhang. Att införa ägarregistrering bör därmed vara relativt odramatiskt och naturligt för många småföretagare.

3.2 De civilrättsliga reglerna måste ändras

SRF tillstyrker utredningens slutsats att ett ägarregister bör bygga på ett papperslöst system, där registrering blir bärare av aktierättigheterna. Ett sådant system bör upplevas som säkrare och enklare av företagen än dagens system med pappersbaserade aktieböcker och aktiebrev.

Väsentliga brister i befintligt, pappersbaserat system

En stor mängd aktiebolag bildas som lagerbolag och överlåts sedan till personer som ofta har bristande administrativa kunskaper. Om de anlitar hjälp med registreringsfrågor kan bristerna avhjälpas, men det sker inte alltid. Den aktiebok som upprättas vid bildningen av ett lagerbolag blir troligen liggande i ett stort antal bolag utan att uppdateras vid ägarförändringar. En betydande osäkerhet kan också konstateras beträffande aktiebrev, med okunskap om reglerna för när aktiebrev behövs, eller

var de är i de fall de finns. Det förekommer att aktiebok och aktiebrev på grund av förbiseende inte uppdateras vid aktiekapitalökningar eller ägarändringar.

Bristerna kommer ofta fram när ett fåmansaktiebolag överläts, ofta efter många år utan ägarförändringar, och aktiebrev inte återfinns. I andra fall uppdragas bristerna vid pantsättning av aktier i bank, då aktiebrev kanske inte kan visas upp och nya aktiebrev behöver tas fram.

Skatteförvaltningen har börjat bygga upp ett företagsregister med bl.a uppgifter om ägarförhållanden, där skatteinformer basuppgifter infordras. Blanketterna för basuppgifter innehåller förtryckta uppgifter om vad skatteförvaltningen känner till om bolaget. Beträffande ägarförhållandena har ett stort antal fel förekommit.

Alla dessa faktorer styrker behovet av att ersätta pappersbaserade aktieböcker och aktiebrev med ett centralt ägarregister. Det förefaller uppenbart att äganderättens övergång bör kopplas till införande i ägarregistret för att ett register ska bli verkningsfullt. En sådan registrering kan som positiv effekt bidra till att seriösa aktieöverlåtelser fullföljs på ett tryggare sätt, både för affärsparterna och för panthavare.

Central ägarregistrering kan påverka pantsättning i onoterade bolag positivt

Panthavare berörs både direkt och indirekt av ägarregistrering.

Notering om att aktier är pantsatta bör ingå i ägarregistret och därmed stärka panthavarens ställning. Det kan förhoppningsvis öka värdet av pantsättningen jämfört med att aktier i onoterade bolag idag pantsätts närmast som en form av skötselborgen, med litet eget säkerhetsvärde.

Indirekt berörs innehavare av övriga säkerheter i onoterade bolag. Värdet av företagsinteckningar räknas idag regelmässigt ner med motiven att dels kan tillgångarna avyttras utan att panthavaren tillfrågas först, dels beror värdet av den sammantagna verksamheten ytterst på ägarbild. En verksamhet som bedöms som kreditvärdig med en ägarbild kan vägras krediter med en annan ägarbild. Det problemet tonas ner med ett effektivt och centralt ägarregister.

SRF

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"

Ägarregistrering kan sammantaget bidra till att förhandlingsmöjligheterna förbättras i onoterade bolag, både vid pantsättning av aktier i bolaget och vid inteckning av övrig egendom.

5. RegistreringsorganCentral registrering innebär fördelar

Småföretagare och deras redovisningskonsulter är vana vid kontakten med PRV i registreringsfrågor. Att registrera även ägandet hos PRV tar bort ett märkligt glapp i registreringen snarare än att skapa merarbete. Tvärtom kan dubbel uppgiftslämning, såsom vid uppdatering av en egen aktiebok och ändring av basuppgifter hos skatteförvaltningen, undvikas om en central uppgiftslämning skapas.

Oklart om privata bolag som avstämningsbolag

För att VPC blir registeransvarig talar enligt promemorian bl a att en hel del privata aktiebolag är avstämningsbolag och att de bolag som vill ska kunna sluta emittentavtal med VPC. SRF ifrågasätter grunderna för resonemangen i denna del av promemorian. Det saknas information om hur många "en hel del" är och därmed vilken andel av det totala bolagsbeståndet det är fråga om. Vidare saknas uppgifter om vilken typ av privata bolag det är som blir avstämningsbolag - är det bolag som ingår i större bolagsgrupper med noterade moderbolag, eller bolag som är på väg att bli noterade på småföretagsbörsen eller dylikt?

Anledningen till dessa ifrågasättanden är att de flesta små bolag anlitar hjälp för sin administration, men avstämningsbolag är enligt SRF-medlemmarnas erfarenhet näst intill obefintliga i denna kategori.

PRVs bolagsregister är naturligare utgångspunkt än VPCs aktieregister

Det förefaller SRF som att det bör vara minst arbetskrävande och billigast att komplettera det befintliga bolagsregistret hos PRV med uppgift om ägandet, i motsats till vad som anförs i promemorian om VPCs ägarregister.

SRF

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"Två skilda ägarregister tillgodoser vitt skilda behov

Att två skilda civilrättsliga system för ägarregistrering skulle minska överskådligheten bestrids också. Snarare betonar det skillnaden mellan noterade och icke noterade bolag, en skillnad som även i många andra sammanhang är avsevärd. Registrering av ägandet görs i noterade bolag som ett led i att kapitalförsörjning söks på en kapitalmarknad, där aktiv handel är ett grundläggande inslag. Registrering av ägandet i onoterade bolag fyller en rad andra syften, men överlåtelsen av aktier sker sällan.

Det är i sammanhanget av intresse att i Norge övervägs en delning av aktiebolagslagen, så att behovet av olika reglering för privata respektive publika bolag kan tillgodoses bättre.

Övergångsproblem mellan ägarregistren ifrågasätts

Det noteras i promemorian att svårigheter kan uppstå vid övergång från det ena systemet till det andra, om två system för ägarregistrering finns. Vilka problem som kan uppstå nämns dock inte. En fungerande registrering av ägandet för bägge kategorierna bör ge tillräckliga underlag för övergång från det ena registret till det andra, oavsett vem som är registeransvarig.

PRV som registeransvarig hindrar inte frivillig övergång till VPC

Alla aktiebolag som önskar bör enligt promemorian ha rätt att sluta emittentavtal med VPC och anta ett avstämningsförbehåll. Detta kan enligt SRF uppnås även om PRV är registeransvarig för bolag som inte är avstämningsbolag. Det viktiga är att alla bolag omfattas av något slag av ägarregistrering. Om ett bolag vill övergå till att bli avstämningsbolag kan det också övergå till ägarregistrering hos VPC, även om det tidigare haft sitt ägarregister hos PRV när det inte var ett avstämningsbolag.

SRF

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"

Det bör vara förhållandevis få bolag som behöver anlita VPC för genomförande av nyemissioner, fondemissioner eller utdelningar, funktioner som i promemorian anförs som skäl för att VPC är lämplig registeransvarig. De bolag som trots allt är betjänta av VPCs resurser på området har redan nu möjligheten att frivilligt söka sig till VPC och bör även ha det i framtiden.

Ägaruppgift viktig del i företagsbevis

PRV behöver automatisk tillgång till VPCs ägarregister enligt promemorian, för att få uppgifter till företagsbevis. Det är enligt SRF naturligare att PRV har direkt tillgång till dessa uppgifter genom att ägarregistret förs integrerat med övriga uppgifter i bolagsregistret.

6. Kostnader

SRF ser fördelar för företagen och deras intressenter i att ett centralt ägarregister införs. Till de fördelar som berörs i promemorian kan SRF även lägga att ansvarsgenombrott i önskvärda delar kan förstärkas om en tydlig ägarbild erhålls. Exempelvis kan reglerna om tvångslikvidation med fördel knytas till ägare snarare än till styrelseledamot i ägarledda aktiebolag, parat med införande av omvänt ansvarsgenombrott¹. En sådan utveckling förutsätter en fungerande ägarregistrering.

Sammantaget finns det en rad fördelar med en central ägarregistrering som bör göra att införandet varken blir dramatiskt eller kontroversiellt. Avgörande sista pusselbit för att det ska bli så är dock kostnaderna för de enskilda företagen. I promemorian skissas en grov bild av en anslutningsavgift på ett par hundra kronor och att transaktionskostnader tillkommer. SRF anser det vara angeläget att anslutningsavgiften kommer att ligga ungefär i det angivna intervallet och att transaktionskostnaderna blir låga.

SRF

1 Med omvänt ansvarsgenombrott menar SRF att styrelseledamot alternativt aktieägare ska, för att undgå personligt ansvar, bevisa att lagstadgade åtgärder vidtagits i stället för att förfördelad part ska bevisa att åtgärderna inte vidtagits.

Remissvar - "Generellt kontosystem för aktier"

Till företagens kostnadsbild hör också att uppgiftslämningen blir enkel och effektiv. Det behöver vara få uppgifter som lämnas på ett enkelt sätt, helst med ADB-media som alternativ redan från början. Det bör också inbegripa att nuvarande uppgiftslämning till skatteförvaltningen (basuppgifter) upphör. Upphör också skyldigheten att föra aktiebok och att upprätta aktiebrev, i den omfattning det har krävts idag, kan summan av de slopade kraven uppväga den nya uppgiftslämningen redan innan mervärdet i ökad säkerhet etc läggs till.

SVERIGES REDOVISNINGSKONSULTERS FÖRBUND SRF

Peter Berg
Remissansvarig

Bilagor:

Kopior: SRF Servicebyrå AB, info

Utredningens enkät om kringgående av näringsförbud och tillämpningen av rådgivningslagen

I syfte att skapa ett underlag för utredningens överväganden vad gäller frågan om åtgärder mot kringgående av näringsförbud och översynen av rådgivningslagen har utredningen genomfört en enkätundersökning. Frågor riktades till samtliga åklagarmyndigheter och samtliga tillsynsmyndigheter i konkurs.

Det enkätformulär som tillställdes åklagarmyndigheterna innehöll följande frågor.

1. Hur många anmälningar avseende misstänkta överträdelser av näringsförbud har regionåklagarmyndigheten i samt de lokala åklagarmyndigheterna i denna region haft att handlägga under åren 1992 - 1995? Ange antalet fall fördelade på respektive myndighet och kalenderår.
2. I hur många av de ovan angivna fallen har anmälan avsett att näringsförbudet kringgåts genom användning av bulvan? Ange antalet fall fördelade på respektive myndighet och kalenderår.
3. I hur många av de under 1 angivna fallen har yrkande om ansvar enligt 25 § lagen (1986:436) om näringsförbud framställts? Ange antalet fall samt domstol och domsnummer.
4. I hur många av de under 3 angivna fallen har det varit fråga om kringgående av näringsförbud genom användning av bulvan? Ange antalet fall samt domstol och domsnummer.
5. I hur många av de under 4 angivna fallen har de anlitade bulvanerna varit huvudmannen närstående i den mening som avses i 7 § lagen (1986:436) om näringsförbud? Ange antalet fall samt domstol och domsnummer.
6. I hur många av de under 3 angivna fallen har yrkandet bifallits? Ange antalet fall samt domstol och domsnummer.

7. I hur många av de under 4 angivna fallen har yrkandet bifallits? Ange antalet fall samt domstol och domsnummer.

8. Har något av de under 3 angivna fallen avsett det förhållandet att den som varit underkastad näringsförbud begagnat sig av en s.k. generalfullmakt från enskild näringsidkare eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet? Med generalfullmakt avses i detta sammanhang en fullmakt som ger innehavaren en i princip oinskränkt behörighet att företräda huvudmannen. Om svaret är ja, ange huruvida yrkandet bifallits eller ej samt domstol och domsnummer.

9. Har något av de under 3 angivna fallen avsett blotta innehavet av sådan generalfullmakt som avses i fråga 8? Om svaret är ja, ange huruvida yrkandet bifallits eller ej samt domstol och domsnummer.

10. Har något av de under 3 angivna fallen avsett överträdelse av näringsförbud genom innehav eller begagnande av annan, mera begränsad fullmakt än sådan som avses ovan under 8 och 9? Om svaret är ja, ange de närmare omständigheterna, huruvida yrkandet bifallits eller ej samt domstol och domsnummer.

11. Har någon åklagare vid de ovan under 1 angivna myndigheterna under åren 1992 - 1995 i något mål framställt yrkande om ansvar för vårdslös rådgivning enligt 2 § rådgivningslagen? Om svaret är ja, ange i hur många fall det skett, huruvida yrkandet bifallits eller ej samt domstol och domsnummer.

12. Har någon åklagare vid de ovan under 1 angivna myndigheterna under åren 1992 - 1995 i något mål framställt yrkande om rådgivningsförbud enligt 3 § rådgivningslagen? Om svaret är ja, ange i hur många fall det skett, huruvida yrkandet bifallits eller ej samt domstol och domsnummer.

13. Ett allmänt intryck är att rådgivningslagen har tillämpats mycket sparsamt. Vilka är enligt Er uppfattning de främsta orsakerna härtill?

14. Utredningen har enligt direktiven även att mera allmänt överväga åtgärder för att förhindra eller försvåra bedrivandet av ekonomisk brottslighet med bulvaner som täckmantel. Har myndigheten funnit att gällande regler eller tillämpade arbetsmetoder är bristfälliga i andra hänseenden än de som eventuellt redan har berörts i det föregående, när det gäller att motverka sådan brottslighet? Om svaret är ja, ange närmare vilka brister som enligt Ert förmenande föreligger för närvarande.

Tillsynsmyndigheterna i konkurs ombads besvara följande frågor.

1. Hur många fall av misstänkta överträdelser av näringsförbud har myndigheten anmält till polis eller åklagare under åren 1992 - 1995?
2. I hur många av de ovan angivna fallen har misstanken avsett att näringsförbudet kringgåts genom användning av bulvan?
3. I hur många av de under 2 angivna fallen har de anlitade bulvanerna varit huvudmannen närstående i den mening som avses i 7 § lagen (1986:436) om näringsförbud?
4. Har man vid myndigheten i något fall under tiden 1992 - 1995 kunnat konstatera att den som varit underkastad näringsförbud innehaft s.k. generalfullmakt från enskild näringsidkare eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet? Med generalfullmakt avses i detta sammanhang en fullmakt som ger innehavaren en i princip oinskränkt behörighet att företräda huvudmannen. Om svaret är ja, ange om möjligt i hur många fall och under vilka år detta förekommit.
5. Har något av de under 1 angivna fallen avsett blotta innehavet av en generalfullmakt?
6. Har något av de under 1 angivna fallen avsett det förhållandet att den som varit underkastad näringsförbud har begagnat sig av en generalfullmakt?
7. Har man vid myndigheten i något fall under 1992 - 1995 haft anledning att överväga om näringsförbud överträtts genom att den som varit underkastad näringsförbud använt sig av eller endast innehaft annan, mera begränsad fullmakt än sådan som avses ovan under 3 - 5? Om svaret är ja, ange de närmare omständigheterna.
8. Utredningen har enligt direktiven även att mera allmänt överväga åtgärder för att förhindra eller försvåra bedrivandet av ekonomisk brottslighet med bulvaner som täckmantel. Har myndigheten, vid tillsynen av meddelade näringsförbud eller i sin verksamhet i övrigt, funnit att gällande regler eller tillämpade arbetsmetoder är bristfälliga när det gäller att motverka sådan brottslighet? Om svaret är ja, ange närmare vilka brister som enligt Ert förmenande föreligger för närvarande.

Resultatet av enkätundersökningen har redovisats i den allmänna motiveringen under avsnitten 7.3.2 och 8.3.