

Lagrådsremiss

Förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 februari 2001

Thomas Bodström

Sten Andersson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att reglerna i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. ändras i en rad avseenden. Enligt förslaget skall rådgivningslagens tillämpningsområde utvidgas så att lagen blir tillämplig inte bara på rådgivning utan även på annat juridiskt eller ekonomiskt biträde. Lagen föreslås få ny rubrik, lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall. Vidare föreslås att den längsta tid som ett förbud mot sådant biträde kan gälla förlängs från fem till tio år och att beslut om förbud skall kungöras. Det föreslås också ändringar som innebär att förbud i stort sett alltid skall meddelas om den bakomliggande brottsligheten har varit grov och att förbudet regelmässigt skall förlängas om det överträds.

Lagrådsremissen innehåller också ett förslag om att den som har näringsförbud inte skall kunna ha fullmakt att företräda enskilda näringsidkare eller vissa juridiska personer. Förbudet skall dock inte gälla s.k. ställningsfullmakter, dvs. sådana fullmakter som t.ex. en butiksanställd grundar sin rätt att ta emot betalning för arbetsgivarens räkning på.

De nämnda förslagen härrör från Bulvanutredningens betänkande Bulvaner och annat (SOU 1998:47). I lagrådsremissen övervägs även några andra av Bulvanutredningens förslag, nämligen förslag om en komplettering av brottsbalkens regler om medverkan när det gäller bemyndiganden att företräda juridiska personer, utvidgade befogenheter för myndigheter att förhindra att regler kringgås genom användande av bulvaner, utökade möjligheter till kontroll av affärsparter genom att uppgifter i belastningsregistret om ekonomisk brottslighet lämnas ut och hinder mot kringgående av ägarprövningsreglerna för finansiella företag. Dessutom behandlas två förslag från Branschsaneringsutredningens be-

tänkande Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111). I lagrådsremissen läggs dock inga förslag fram i dessa delar.
De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:528) om revisorer	12
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Lag om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.....	14
4.1	Tillämpningsområdet m.m.	14
4.2	Ändrade regler för när förbud bör meddelas	20
4.3	Överträdelse av förbud.....	21
4.4	Förbudstiden	22
4.5	Ansvar för registret över förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde.....	22
4.6	Kungörande av förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde	23
5	Hinder mot att kringgå näringsförbud.....	24
6	Medverkan till brott genom bemyndigande att företräda juridisk person	27
7	Kontroll av ägarförhållanden i samband med tillståndsgivning, tillsyn och stöd till näringsverksamhet.....	28
8	Uppgifter om ekonomisk brottslighet vid kreditupplysning	32
9	Kringgåenden av reglerna om ägarprövning i finansiella företag genom användande av bulvan	37
10	Typgodkända kassaregister och kvittokrav m.m.....	39
11	Singelföretag	40
12	Ikraftträdande	41
13	Ekonomiska konsekvenser	41
14	Författningskommentar	42
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.....	42
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud	48
14.3	Förslagen till lag om ändring i rättegångsbalken och lag om ändring i lagen (1995:528) om revisorer	50
Bilaga 1	Sammanfattning av Bulvanutredningens betänkande Bulvaner och annat (SOU 1998:47)	51
Bilaga 2	Bulvanutredningens lagförslag (SOU 1998:47)	60

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser, Bulvaner och annat (SOU 1998:47)	73
Bilaga 4	Förslag vid remissmöte den 18 maj 2000.....	74
Bilaga 5	Förteckning över inbjudna till remissmöte den 18 maj 2000	89
Bilaga 6	Sammanfattning av Branschsaneringsutredningens betänkande Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111)	90
Bilaga 7	Branschsaneringsutredningens lagförslag (SOU 1997:111)	100
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanser, Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111).....	103

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud,
4. lag om ändring i lagen (1995:528) om revisorer.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att i 8 kap. 2 § rättegångsbalken¹ orden ”yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.” skall bytas ut mot ”juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

¹ Senaste lydelse 2000:172

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

dels att rubriken till lagen skall ha följande lydelse,

dels att 1, 2, 3, 7 och 8 §§ samt rubriken närmast före 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

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

Den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslös rådgivning* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller inte, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Det gäller inte heller, om enligt särskild föreskrift straff ej kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

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.

Föreslagen lydelse

Lag (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall

1 §

Med *juridiskt eller ekonomiskt biträde* avses i denna lag yrkesmässig rådgivning eller annat yrkesmässigt biträde som lämnas åt någon annan och som är av juridiskt eller ekonomiskt slag.

2 §

Den som *lämnar juridiskt eller ekonomiskt biträde* och därvid av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslöst biträde* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

3 §

Förbud att *lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde* får meddelas den som *när sådant biträde lämnats* har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst *tio* år.

Vid bedömningen av om förbud bör meddelas skall rätten särskilt beakta brottslighetens straffvärde

och om den som förbudstalan avser tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall förbud meddelas, om inte särskilda skäl talar mot det.

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.

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i *juridiskt eller ekonomiskt biträde som någon annan lämnar*.

Om det finns särskilda skäl till det, får *visst slag av juridiskt eller ekonomiskt biträde* eller medverkan i *sådant biträde* undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Register

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

Registrering och kungörande

7 §

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

7 a §

Patent- och registreringsverket skall kungöra ett beslut om förbud enligt 3 § när beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma gäller om ett förbud har upphävts, ändrats eller förlängts.

Om rätten har beslutat att förbudet skall gälla trots att domen inte vunnit laga kraft, skall beslutet kungöras omedelbart.

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

Överträds ett förbud enligt 3 § skall det förlängas med högst fem år, om inte särskilda skäl talar mot det. Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning skall väckas

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*.

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 *tillämpas* 4 § första och tredje styckena samt 5 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.
2. Vid prövning av frågor om förbud enligt 3 § på grund av brott som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

2.3 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 §¹

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.

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

4. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, 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,

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

9. *inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges i 4.*

Förbudet i första stycket 9 gäller inte i fråga om fullmakt som avses i 10 § andra stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

¹ Senaste lydelse 1996:314

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 §²

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 juli 2001.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om den som har meddelats näringsförbud med anledning av omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 1994:1928

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:528) om revisorer

Härigenom föreskrivs att i 4 § lagen (1995:528) om revisorer orden ”yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.” skall bytas ut mot ”juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

3 Ärendet och dess beredning

Sommaren 1996 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om åtgärder mot vissa bulvanförhållanden m.m. (dir. 1996:55). Utredningen antog namnet Bulvanutredningen.

Utredningens huvuduppgift har varit att överväga åtgärder som kan förhindra eller försvåra att ekonomisk brottslighet begås med hjälp av bulvaner. Uppdraget har också omfattat andra frågor som inte har någon omedelbar anknytning till problemen med illojala bulvanskap. Till de frågor som utredningen särskilt har haft att uppmärksamma hör hur myndigheter med tillstånds- och tillsynsuppgifter skall kunna få bättre möjligheter än i dag att förhindra att de regler som gäller i dessa hänseenden kringgås genom användning av bulvaner och hur det kan göras lättare att avslöja illojala bulvanförhållanden. Vidare har utredningen haft att överväga om registeruppgifter om brottmålsdomar – i första hand sådana som avser ekonomisk brottslighet – bör göras tillgängliga för enskilda för kontroll i affärssammanhang (affärskontroll), om det finns skäl att införa ett register för information om ägarförhållandena i fåmansbolag samt vilka regelförändringar som krävs för att hindra att näringsförbud kringgås med hjälp 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).

Utredningen redovisade sitt uppdrag i april 1998 genom betänkandet *Bulvaner och annat* (SOU 1998:47). Utredningens sammanfattning finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i nu aktuella delar i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Ju98/1380).

Ett remissmöte hölls den 18 maj 2000. Vid detta möte behandlades ett i förhållande till utredningens förslag i vissa delar omarbetat förslag till ändringar i rådgivningslagen. Detta förslag finns i *bilaga 4* och en förteckning över inbjudna till remissmötet i *bilaga 5*.

I lagrådsremissen behandlas utredningens förslag om ändringar i rådgivningslagen. Vidare behandlas förslaget om ändringar i lagen (1986:436) om näringsförbud, förslaget om utökade möjligheter för myndigheter att förhindra att regler kringgås med hjälp av bulvaner och förslaget om affärskontroll. Ett särskilt förslag om åtgärder för att hindra att reglerna om ägarprövning för finansiella företag kringgås genom användande av bulvaner behandlas också. Utredningens förslag om vissa ändringar i framför allt aktiebolagsrätten för att komma till rätta med problem med styrelselösa bolag och s.k. målvakter samt förslaget om ett aktieägarregister kommer att behandlas i ett annat sammanhang. Förslaget om att på visst sätt komplettera brottsbalkens regler om medverkan behandlas dock redan här.

Hösten 1995 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet (Ju 1995:11). Utredningen antog namnet Branschsaneringsutredningen. Den överlämnade i september 1997 betänkandet *Branschsanering och andra metoder mot ekobrott*. Regeringen tar i detta ärende upp utredningens förslag om krav på typgodkända kassaregister och lämnande av kvitto m.m. samt förslaget om införande av en ny form

av förvärvsverksamhet, s.k. singelföretag. En sammanfattning av betänkandet och lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 6* respektive *7*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Ju97/3033).

4 Lag om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall

4.1 Tillämpningsområdet m.m.

Regeringens förslag: Lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen) ändras så att den omfattar – förutom rådgivning och sådant biträde som i praktiken innefattar rådgivning – även annat yrkesmässigt juridiskt eller ekonomiskt biträde. Lagens namn ändras till följd därav till lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.

Räckvidden av lagens straff- och förbudsbestämmelser utsträcks alltså till allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde. Brottsrubriceringen ändras till *vårdslöst biträde*.

Regeringens bedömning: I övrigt bör förutsättningarna för straff respektive förbud inte ändras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men har en annorlunda lagteknisk utformning.

Utredningen föreslår vidare att förutsättningen för meddelande av rådgivningsförbud att brottet skall ha skett *i* rådgivningsverksamhet ändras till att brottet skall ha skett *vid* rådgivningsverksamhet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder i huvudsak utredningens förslag. Vid remissmötet den 18 maj 2000 menade bl.a. *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* att det, med anledning av lagens utvidgade tillämpningsområde, borde belysas mer utförligt vilka handlingssätt som innebär grov oaktsamhet i lagens mening. Fakultetsnämnden m.fl. förordade vidare att straffbarheten, såvitt gäller vårdslöst biträde, begränsas till fall där biträdet faktiskt har underlättat ett brott.

Bakgrund: Rådgivningslagen tillkom som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Lagen syftar till att försvåra sådan oseriös rådgivning som ofta är en förutsättning för ekonomisk brottslighet. I 1 § rådgivningslagen definieras rådgivningsverksamhet som en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Den som utövar rådgivningsverksamhet och av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning kan enligt 2 § dömas för vårdslös rådgivning. Vidare kan enligt 3 § den som i rådgivningsverksamhet har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa förbjudas att utöva rådgivningsverksamhet under en viss tid (rådgivningsförbud). Hur begreppet ”rådgivningsverksamhet” definieras

blir alltså bestämmande för räckvidden av straffbestämmelsen om vårdslös rådgivning och bestämmelsen om rådgivningsförbud.

Enligt förarbetena till rådgivningslagen omfattar uttrycket ”råd eller annat biträde” även konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken (se prop. 1984/85:90 s. 34). Som typfall nämns upprättande av avtal, biträde vid självdeklaration, upplysningar om gällande rätt, biträde med bolagsbildning, bokföring och valutatransaktioner. Lagrådet konstaterade att under begreppet ”annat biträde” rent språkligt kunde falla en mängd andra åtgärder än de nu nämnda. Lagrådet ansåg dock att det inte fanns något egentligt behov av att begränsa tillämpningsområdet genom ett mera precist uttryck än ”annat biträde”, eftersom det avgörande för tillämpbarheten av straffbestämmelsen – utöver sambandet med rådgivning och frågan om yrkesmässighet – är att biträdesåtgärden skall ha främjat ett brott.

Frågan om den närmare innebörden av definitionen aktualiserades i rättsfallet NJA 1995 s. 505, där Högsta domstolen hade att bedöma om vissa förfaranden objektivt sett var att hänföra till straffbar rådgivningsverksamhet. Högsta domstolen fann att rådgivningslagen enligt sin ordalydelse har ett mera vidsträckt 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.

Skälen för regeringens förslag

Lagens tillämpningsområde bör ändras

Rådgivningslagen har sedan den trädde i kraft den 1 juli 1985 tillämpats ytterst sällan. Efter Högsta domstolens dom 1995 kom dock ett antal domar där frågor om vårdslös rådgivning och rådgivningsförbud behandlades (se Malmö tingsrätts dom 1996-10-02 i mål B 12220/96, Gällivare tingsrätts dom 1997-06-18 i mål B 463/92, Stockholms tingsrätts dom 1997-06-18 i mål B 6088/94, Helsingborgs tingsrätts dom 1998-01-20 i mål B 300/93, Svea hovrätts dom 1998-11-03 i mål B 1817/98 och Hovrättens över Skåne och Blekinge dom 1999-04-23 i mål B 578/98). De fall som har förekommit visar att rådgivningslagen fyller en funktion. En viss preventiv effekt på oseriös rådgivning kan man också räkna med att lagen har.

Högsta domstolens dom har satt fokus på rådgivningslagens tillämpningsområde. Det kan ifrågasättas om det i sak är motiverat att endast sådant juridiskt eller ekonomiskt biträde som i praktiken innebär rådgivning skall omfattas av lagen. Också juridiskt eller ekonomiskt biträde som inte kan sägas innefatta rådgivning kan vara betydelsefullt för att brottsliga avsikter skall kunna fullföljas och därmed lika straffvärt som rådgivning. Finansiering, förmedling, värdering och hjälp med ansökningar om tillstånd är exempel på sådana verksamheter som i dag ofta inte omfattas av begreppet rådgivningsverksamhet – och därmed inte av straff- och förbudsbestämmelserna – men som ibland utgör nödvändiga

förutsättningar för genomförandet av ekonomisk brottslighet. En utvidgning av rådgivningslagens tillämpningsområde så att den omfattar även dessa slag av verksamheter kan också leda till att de som bedriver sådan verksamhet blir mera vaksamma vad gäller förekomsten av brott. Detta kan i sin tur antas få en brottsavhållande effekt.

Behovet av att stävja brottsliga förfaranden gör sig gällande i ett antal olika verksamheter. En begränsning till vissa typer av juridiskt eller ekonomiskt biträde som är mer frekvent förekommande vid ekonomisk brottslighet låter sig inte enkelt göras. Att låta lagen omfatta allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde undanröjer också den ibland svåra gränsdragningen mellan biträde som har karaktären av rådgivning och annat biträde. Lagen kan därmed bli lättare att tillämpa. Straff- och förbudsbestämmelsernas räckvidd bör alltså utsträckas till att omfatta allt slags yrkesmässigt juridiskt eller ekonomiskt biträde.

En sådan utvidgning ger emellertid anledning att överväga om straff- och förbudsbestämmelserna är ändamålsenligt utformade. Denna fråga behandlas i det följande.

Straffbestämmelsen

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. Straffet får inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som har främjats. I samma stycke föreskrivs vidare att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall. Genom bestämmelserna i andra stycket avgränsas straffbestämmelsens tillämpningsområde ytterligare. Om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken, skall nämligen straffbestämmelsen i första stycket inte tillämpas. Detsamma gäller om det enligt en särskild bestämmelse gäller att straff inte kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Utmärkande för straffbestämmelsen i rådgivningslagen är att oaktsam medverkan till uppsåtligt brott bestraffas, något som inte kan ske med stöd av den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen kan alltså sägas utgöra ett komplement till de allmänna medverkansreglerna i brottsbalken. I förarbetena nämns att det bör krävas av en rådgivare att denne i sin verksamhet handlar med aktsamhet, framför allt om hans biträde kan tänkas gagna brottslighet av olika slag. Genom att straffbelägga även medverkan som sker av oaktsamhet ville lagstiftaren markera att också de rådgivare som står utanför de redan befintliga kontrollsystemen måste vara försiktiga med att lämna råd som kan underlätta brottslig verksamhet (se prop. 1984/85:90 s. 15). Ett annat skäl att utsträcka medverkansansvaret på detta område till vissa oaktsamhetsfall var att det skulle minska olägenheterna av att det i allmänhet är svårt att styrka att en rådgivare har haft uppsåt att främja brott.

Vad som ovan har sagts kan antas gälla för juridiskt eller ekonomiskt biträde i allmänhet. Mot bakgrund av den betydelse juridiskt eller ekonomiskt biträde kan ha för att genomföra brott bör alltså det aktsamhetskrav som ställs på rådgivare ställas på alla yrkesutövare som ägnar sig åt detta slags biträde. Oaktsamhetsrekvisitet i straffbestämmelsen bör alltså kvarstå.

Enligt den nuvarande bestämmelsen gäller att oaktsamheten skall ha varit *grov* för att straffansvar skall kunna aktualiseras. Departementschefen anförde att man därmed får en klarare markering mellan straffbart och straffritt, något som är en viktig rättssäkerhetsaspekt inte minst när det gäller kriminalisering av ett vårdslöst förfarande (se prop. 1984/85:90 s. 15). Näringsutskottet anförde att med bl.a. denna begränsning står bestämmelsen i god överensstämmelse med kravet på rättssäkerhet (se bet. NU 1984/85:19 s. 9).

Enligt regeringens mening bör det också i nu aktuella fall – vid andra former av juridiskt eller ekonomiskt biträde än rådgivning – krävas en kvalificerad oaktsamhet för att straffansvar skall komma ifråga. Vad som enligt regeringens mening bör straffbeläggas är sådana förfaranden som består i att lämna biträde trots att det finns en klar risk för att handlandet främjar ett brott liksom förfaranden som påtagligt avviker från god sed och som typiskt sett är ägnade att främja brott, såsom utfärdandet av värdeintyg utan någon som helst kontroll.

Ansvar bör således komma i fråga endast i fall där den som lämnar biträde har gjort sig skyldig till oaktsamhet i mera avsevärd mån. Detta synsätt överensstämmer med vad som sägs i motiven till den nu gällande straffbestämmelsen (se prop. 1984/85:90 s. 35). Kravet på att oaktsamheten skall vara *grov* bör alltså gälla vid allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde.

En annan förutsättning för straffbarhet enligt den nuvarande bestämmelsen är att biträdet skall ha *främjat* en straffbelagd gärning. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen (se prop. 1984/85:90 s. 35) sägs att vad som i olika fall skall krävas för att en straffbelagd handling skall anses ha främjats genom rådgivningen får avgöras i princip på samma sätt som enligt de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken. Medverkansreglerna i brottsbalken har allmänt sett ett mycket vitt tillämpningsområde. Främjande av brott kan ske inte bara genom fysiska åtgärder utan också genom psykisk medverkan, såsom att ge någon råd eller annars stärka gärningsmannen i hans uppsåt. Rådgivningslagens tillämpningsområde har dock ett smalare tillämpningsområde, eftersom det skall vara fråga om juridiskt eller ekonomiskt biträde.

Främjande av brott kan föreligga även om medverkansgärningen inte kan sägas vara en förutsättning för brottet. I doktrinen har därvid gjorts gällande att ett främjande föreligger också när en person har försökt att underlätta en gärning men faktiskt har motarbetat den (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken En kommentar s. 23:52 med hänvisningar). En handling som varken fysiskt eller psykiskt har haft inflytande på brottets tillkomst är dock inte att anse som medverkan. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* m.fl. anser att det finns skäl att begränsa den nu aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde till fall där det oaktsamma biträdet faktiskt har underlättat en straffbelagd gärning. En sådan begränsning skulle kunna motiveras av rättssäkerhetsskäl, eftersom gränsen för det straffbara området är förhållandevis oskarp.

Regeringen konstaterar för sin del att en begränsning av straffbarheten till fall där biträdet faktiskt har underlättat en gärning innebär att resultatet i det enskilda fallet blir avgörande för om personen i fråga kan straffas. Resultatet kan bli slumpmässigt. Samma grovt oaktsamma biträde, t.ex. ett utfärdande av ett värdeutlåtande endast på grundval av en upp-

dragsgivares falska uppgifter, skulle i ett fall kunna leda till att ett brott underlättades – personen i fråga fick låna pengar på grund av uppgifterna i utlåtandet – medan det i ett annat fall skulle kunna leda till att brottsplanen uppdagades – någon fattade misstankar på grund av uppgifterna i utlåtandet. Ett syfte med straffbestämmelsen är att påverka personer att avhålla sig från sådant oaktsamt biträde som *typiskt sett* kan underlätta brottsliga gärningar. Även i vissa fall där det kan ifrågasättas om medverkan verkligen har underlättat brottets genomförande bör alltså ansvar kunna utdömas.

Mot den nu angivna bakgrunden är det enligt regeringens mening inte lämpligt att utforma de aktuella medverkansansvaret på ett annorlunda sätt än vad som gäller för medverkansansvar i allmänhet.

Såsom straffbestämmelsen i dag är utformad skall det, som nämnts, inte dömas till ansvar i ringa fall. Enligt förarbetena avses med ringa fall i första hand ett främjande av en straffbelagd handling som i det särskilda fallet framstår som bagatellartad (se prop. 1984/85:90 s. 36). Det sägs vidare att det är tydligt att, om brottet är så ringa att straff för uppsåtlig medverkan inte kunnat ådömas, så skall straffbestämmelsen inte tillämpas. Vidare sägs att ansvarsfrihet också bör föreligga om rådgivarens handlande, låt vara grovt oaktsamt, med hänsyn till omständigheterna framstår som ursäktligt.

Behovet av en ansvarsfrihetsbestämmelse för ringa fall kvarstår även efter en utvidgning av tillämpningsområdet. Som exempel kan nämnas att en värderingsman av grov oaktsamhet har medverkat till ett brott som ligger på gränsen till det straffbara, t.ex. en mindre förbrytelse mot någon näringsrättslig reglering. Inte heller i denna del föreslås alltså någon ändring.

Förbudsbestämmelsen

Förutsättningarna för meddelande av förbud regleras i 3 § rådgivningslagen. Förbud får meddelas den som i rådgivningsverksamhet har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. I andra stycket sägs att om förbud meddelas omfattar det också medverkan i annans rådgivningsverksamhet.

Den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde innebär *dels* att ett förbud skall kunna åläggas även den som yrkesmässigt sysslar med annat juridiskt eller ekonomiskt biträde än rådgivning och därvid gör sig skyldig till brott, *dels* att förbudet skall avse allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde, liksom medverkan i biträde som annan ger.

Förbudet kommer alltså att aktualiseras i fler situationer än tidigare. Någon risk för att förbud kommer att åläggas i situationer där det inte är motiverat torde dock inte föreligga. Fortfarande bör det bedömas på grundval av förhållandena i det enskilda fallet om förbud bör meddelas (se vidare avsnitt 4.2). Vidare bör, liksom idag, förbud inte meddelas vid ringa brott. Uttrycket ”ringa brott” är inte avsett att anknyta till den indelning i svårhetsgrader som finns vid ett stort antal brott utan syftar på brott som vid en samlad bedömning framstår som mindre allvarliga, utifrån de syften som ligger till grund för regleringen (se prop. 1984/85:90 s. 37).

Ett förbud kommer också att bli mer omfattande. En person som meddelas ett förbud kommer enligt huvudregeln inte att kunna ägna sig åt något slag av juridiskt eller ekonomiskt biträde eller medverka i annans biträde. Om ett förbud skulle anses alltför långtgående i ett enskilt fall, finns det emellertid möjlighet att undanta viss verksamhet från förbudet (se 3 § andra stycket).

Utvidgningen av lagens tillämpningsområde ger därför inte anledning att modifiera förbudsbestämmelsen.

För att ett brottsligt förfarande skall kunna läggas till grund för ett förbud fordras att det har skett i rådgivningsverksamheten, eller, enligt regeringens förslag, *när* juridiskt eller ekonomiskt biträde lämnats. Enligt utredningen kan i detta avseende i praktiken uppkomma till synes onödiga gränsdragningsvårigheter och den har därför föreslagit uttrycket ”vid utövningen”. Utredningen ger exemplet att en rådgivare har varit styrelseledamot i ett aktiebolag och i denna egenskap har medverkat till brottslighet.

Enligt regeringens mening torde gränsdragningsvårigheterna i det fall som utredningen har pekat på inte så mycket gälla frågan om brottet har begåtts i rådgivningsverksamheten utan snarare frågan om rådgivningsverksamhet över huvud taget föreligger. Typiskt sett är rådgivningslagen inte tillämplig på den som innehar något eller några enstaka uppdrag som styrelseledamot i bolag, eftersom lagen blir tillämplig först när någon *yркesmässigt* går annan tillhanda. Om uppdraget som ledamot ingår som ett led i ett mer omfattande biträde av ekonomiskt eller juridiskt slag eller om det skulle förhålla sig så att personen sitter i ett flertal styrelser och ger råd i juridiska eller ekonomiska frågor, kan det däremot bli fråga om rådgivningsverksamhet. Han kan nämligen då sägas yrkesmässigt bedriva en verksamhet som består i att biträda andra (se prop. 1984/85:90 s. 34 och 35). Regeringen anser därför inte att det finns behov av en sådan utvidgning av förbudsbestämmelsen som utredningen har föreslagit. Av redaktionella skäl bör dock lagtexten justeras så att förbud kan meddelas den som har begått brott när juridiskt eller ekonomiskt biträde lämnats.

Slutsatser m.m.

Enligt regeringens mening är det lämpligt att utvidga rådgivningslagens tillämpningsområde till att avse allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde. Såväl straffbestämmelsen som bestämmelsen om förutsättningar för förbud och förbudets omfattning bör – såsom har framgått – vara utformade på i huvudsak samma sätt som hittills. För att bättre spegla straffbestämmelsens innebörd bör dock brottsrubriceringen ändras till *vårdslöst biträde*.

Till följd av av utvidgningen av lagens tillämpningsområde bör även namnet på lagen ändras.

I samband med att lagens tillämpningsområde ändras bör också det i lagen använda uttrycket ”verksamhet” tas bort. Begreppet har gett upphov till viss tveksamhet om det som som åsyftas är en handling – att lämna biträde – eller en verksamhet i betydelsen rörelse (se Suzanne Wennberg, Juridisk tidskrift 1995-96 nr 3 s. 841 f.) Genom att begreppet tas bort ur beskrivningen av vad som omfattas av lagen klargörs att straffbestämmelsen tar sikte på ett visst handlingssätt och att förbuds-

bestämmelsen avser ett visst slag av biträde, juridiskt eller ekonomiskt, och inte, som vid näringsförbud, driften av en rörelse.

4.2 Ändrade regler för när förbud bör meddelas

Regeringens förslag: I lagen anges att domstolen vid bedömningen av om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde bör meddelas skall beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall biträdesförbud meddelas, om inte särskilda skäl talar mot det.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna stöder förslaget eller har ingen invändning mot det. *Riksåklagaren* anser att det bör övervägas om inte förbud skall vara obligatoriskt när förutsättningarna är uppfyllda. *StyrelseAkademien Västsverige* motsätter sig en presumtion för förbud vid viss grov brottslighet.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med nuvarande regler om rådgivningsförbud är att en rådgivare som klart har dokumenterat sin olämplighet att biträda andra genom att begå brott i rådgivningsverksamheten skall kunna hindras att bedriva sådan verksamhet under en viss tid. De bestämmelser om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde som nu föreslås har ett liknande syfte.

Det kan mot den bakgrunden synas naturligt att pröva frågan om förbud skall meddelas med hänsyn till risken för att den aktuella personen skall göra sig skyldig till nya brott i verksamheten. Ett sådant synsätt kommer också till uttryck i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna. Domstolen skall göra en prognos beträffande återfallsrisken och lägga den till grund för sitt avgörande. Bedöms återfallsrisken som liten, bör något förbud inte meddelas (se prop. 1984/85:90 s. 37).

Enligt regeringens bedömning är det emellertid tveksamt att låta ett så svårbedömbart kriterium som återfallsrisken vara avgörande för frågan om förbud skall meddelas. Fall som framstår som likvärdiga med hänsyn till de begångna brotten allvar m.m. riskerar att behandlas olika i nu aktuellt hänseende. Lämpligare är att pröva frågan om förbud på grundval av brottslighetens straffvärde. Vidare bör hänsyn tas till om den aktuella personen tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde. Detta bör komma till uttryck i lagen. Regeringen bedömer att också en prövning enligt de nu angivna kriterierna kommer att fånga upp de fall där ett förbud är motiverat med hänsyn till de inledningsvis angivna syftena bakom lagstiftningen.

Bestämmelserna bör utformas så att förbud regelmässigt meddelas i de fall där den aktuella personen har gjort sig skyldig till grov brottslighet när biträde lämnats. Enligt regeringens mening har personen i dessa fall redan genom brottet visat att han är olämplig att lämna juridiskt eller

ekonomiskt biträde. För att säkerställa att förbud meddelas i dessa fall kan det vara ändamålsenligt att införa en särskild presumtionsregel. Den kan lämpligen utformas i anslutning till motsvarande bestämmelse i 3 § andra stycket lagen (1986:436) om näringsförbud, dvs. förbud skall meddelas, om den som talan om förbud avser har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader. Presumtionsregeln kommer därmed att bli tillämplig vid bl.a. grov oredlighet mot borgenärer, grovt bokföringsbrott och grovt skattebrott.

En särskild fråga är om förbud alltid skall meddelas den som har gjort sig skyldig till brott av de angivna slagen eller om det bör finnas utrymme att i enstaka fall underlåta att meddela förbud. Utredningen har förordat att presumptionen för meddelande av förbud i dessa fall skall brytas om det finns särskilda skäl och har som exempel nämnt den situationen att gärningen framstår som en engångsföreteelse efter många års klanderfritt bedriven verksamhet. *Riksåklagaren* har mot detta anfört att den som har gjort sig skyldig till ett så allvarligt brott som förutsätts för tillämpning av presumtionsregeln måste anses ha visat en sådan uppenbar brist på respekt för grundläggande normer i samhället att förbud skall anses påkallat även när det kan anses vara fråga om en engångsföreteelse.

Regeringen anser för sin del att omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att ett förbud inte är påkallat, trots att det är fråga om brottslighet av det kvalificerade slag som den föreslagna presumtionsregeln tar sikte på. Presumtionen bör därför kunna brytas i undantagsfall. För detta bör krävas särskilda skäl, dvs. utrymmet för att underlåta att meddela förbud i de aktuella fallen bör vara begränsat. Enligt regeringens mening bör det för att presumptionen skall brytas inte vara tillräckligt att den aktuella gärningen framstår som en engångsföreteelse. Det bör dessutom vara fråga om en situation där ett förbud skulle drabba den enskilde särskilt hårt och där den samlade effekten av samhällets reaktion på brottet inte skulle stå i proportion till den enskildes skuld. En annan situation där presumptionen skulle kunna brytas är om domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken dömer till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Det kan vara fallet om en person endast i mindre grad har medverkat till någon annans grova brottslighet.

4.3 Överträdelse av förbud

<p>Regeringens förslag: Vid överträdelse av ett förbud skall förbudstiden förlängas, om inte särskilda skäl talar mot det.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget.

Skälen för regeringens förslag: 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 andra stycket kan vid överträ-

delse av förbudet även beslutas om förlängning av förbudstiden med högst fem år.

Det nuvarande sanktionssystemet framstår som ändamålsenligt. Enligt regeringens mening bör det dock införas en bestämmelse om att en överträdelse av förbudet *skall* föranleda en förlängning av förbudstiden, om det inte finns särskilda skäl mot det. En sådan regel överensstämmer med vad som numera gäller i fråga om näringsförbud och torde också bidra till respekten för regelverket.

4.4 Förbudstiden

Regeringens förslag: Ett förbud skall kunna meddelas för upp till tio år.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget. *StyrelseAkademien Västsverige* menar att det saknas bärande skäl för att ett förbud skall kunna meddelas för en tid överstigande fem år.

Skälen för regeringens förslag: Förbud får i dag meddelas för en tid av högst fem år. När det gäller frågan om hur lång förbudstid som bör bestämmas i det enskilda fallet sägs i lagens förarbeten att förbudstiden får avgöras med hänsyn till omständigheterna, såsom risken för upprepande och brottets svårhetsgrad (se prop. 1984/85:90 s. 38). Om brottet förskyller fängelse i mer än en eller annan månad, finns det, enligt vad departementschefen anförde, i allmänhet ingen anledning att meddela förbud för kortare tid än fem år.

Regelverket bör enligt regeringens uppfattning utformas så att det finns en möjlighet att i varje enskilt fall bestämma en förbudstid av sådan längd att förbudet inte framstår som ett slag i luften. Vid särskilt grova fall kan en förbudstid om fem år vara otillräcklig. Fängelsestraffet kan ju vara längre. Det är visserligen inte givet att förbudstiden skall vara längre än fängelsestraffet. Syftet med förbudet är ju i första hand att hindra oseriösa personer från att ägna sig åt juridiskt eller ekonomiskt biträde. Detta syfte uppnås även genom ett fängelsestraff. Den maximala förbudstiden bör emellertid vara längre än i dag. En sådan förändring skapar utrymme för en mera nyanserad bedömning än vad som för närvarande är möjligt, särskilt vid grov brottslighet eller när det är fråga om återfall i brott. Den övre gränsen kan lämpligen bestämmas till tio år, samma gräns som gäller för näringsförbud.

4.5 Ansvar för registret över förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde

Regeringens förslag: Ansvar för registret över förbud förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I dag förs register över meddelade rådgivningsförbud av Riksskatteverket. Anledningen till att denna uppgift en gång lades på Riksskatteverket var att verket redan förde register över meddelade näringsförbud. Den uppgiften fördes dock över till Patent- och registreringsverket på grund av den allt större roll som verket har fått som central myndighet för företagsregistren (se prop. 1993/94:171).

Det är en i viss mån främmande uppgift för Riksskatteverket att föra register över meddelade rådgivningsförbud eller, med den här föreslagna terminologin, förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde. Det framstår som ändamålsenligt att en och samma myndighet blir huvudman för såväl detta register som registret över näringsförbud, eftersom syftena med förbuden är likartade. Vidare torde det underlätta för dem som efterfrågar registeruppgifter att dessa finns hos en och samma myndighet. Ansvaret för förändret av registret över förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde bör därför föras över till Patent- och registreringsverket.

4.6 Kungörande av förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde

<p>Regeringens förslag: Beslut om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde skall kungöras.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har uttalat sig stöder utredningens förslag eller har ingen invändning mot det. *Datainspektionen* anser att kungörande är en onödigt ingripande åtgärd.

Skälen för regeringens förslag: Möjligheterna att effektivt övervaka att ett förbud iakttas är i praktiken begränsade. Rådgivning eller annat biträde äger ofta rum i sådana former – muntligen, på tu man hand med klienten eller per telefon – att det kan vara svårt för utomstående att få kännedom om att biträde har lämnats. Det ankommer på polis- och åklagarmyndigheterna att utreda och beivra överträdelse. I förarbetena till rådgivningslagen (se 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 därför att det ofta saknas målsägande som kan förväntas anmäla brottet. Därför är det, framhöll departementschefen, desto viktigare att andra myndigheter vid behov aktivt medverkar i kontrollen. Tanken är alltså att kontrollen av efterlevnaden av förbuden huvudsakligen skall ske genom att olika myndigheter, som i sin verksamhet kommer i kontakt med dem som har fått förbud, underrättar polis eller åklagare vid misstankar om överträdelse. En förutsättning för att en sådan kontroll skall fungera är att myndigheter och andra lätt kan få tillgång till uppgifter om meddelade förbud. Bland annat för att tillgodose detta informationsbehov gjordes registret över meddelade rådgivningsförbud offentligt.

Som nämnts förutsätter en kontroll som bygger på att myndigheter och andra uppmärksammar och reagerar på överträdelse av meddelade beslut att uppgifter om sådana ges en viss spridning. En åtgärd ägnad att förbättra förutsättningarna för kontrollen kan vara att kungöra besluten om förbud. Detta sker i dag med beslut om näringsförbud.

Frågan om kungörande berördes i förarbetena till rådgivningslagen. Departementschefen avfärdade då tanken på ett kungörande utan att ge några närmare skäl (se prop. 1984/85:90 s. 30). Det främsta argumentet mot en ordning med kungörande är givetvis att det inkräktar på den personliga integriteten att sprida uppgifter som med hänsyn till förutsättningarna för meddelande av förbud innebär att den har fått biträdesförbud utpekade som brottslig. Mot detta måste vägas betydelsen av att myndigheter och andra kan skaffa sig kännedom om meddelade förbud, något som indirekt torde vara av största betydelse för att förbuden efterlevs. Man bör också ha i åtanke att uppgifterna i registret över meddelade förbud redan i dag är offentliga.

Enligt regeringens uppfattning talar därför övervägande skäl för att beslut om förbud bör kungöras. En bestämmelse om detta bör ges i lag. Den närmare utformningen av förfarandet bör dock kunna beslutas om i annan ordning.

5 Hinder mot att kringgå näringsförbud

Regeringens förslag: Den som har meddelats näringsförbud skall inte få inneha fullmakt att företräda vare sig en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som han till följd av näringsförbudet inte får vara styrelseledamot i. Förbudet skall dock inte omfatta s.k. ställningsfullmakt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget är alltför långtgående och att det skulle vara tillräckligt att förbjuda användningen av generalfullmakter. *Fondbolagens förening* ifrågasätter behovet av lagstiftningen. *Svenska Bankföreningen* anser att det bör klargöras genom vägledande uttalanden att rättshandlingar som vidtas med stöd av en fullmakt som innebär att en överträdelse av näringsförbud ägt rum inte blir ogiltiga. *Svenska Fondhandlareföreningen* anser att detta bör framgå av lagen.

Bakgrund: Ändamålet med lagen (1986:436) om näringsförbud är främst att hindra personer som i näringsverksamhet orsakar stora skador att fortsätta med det (se prop. 1995/96:98 s. 10). För att näringsförbud skall kunna meddelas förutsätts att ett förbud är påkallat från allmän synpunkt och att personen i fråga

– grovt har åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa,

– grovt har åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten och därvid i avsevärd omfattning har underlåtit att betala skatt, tull eller annan avgift till det allmänna, eller

– har försatts i konkurs och förfarit grovt vårdslöst mot sina borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet.

Näringsförbud kan åläggas såväl enskilda näringsidkare som företrädare för juridiska personer. Även den som i annan egenskap har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en näringsverksamhet kan bli föremål för näringsförbud (se 1, 1 a, 2 och 4 §§).

Den som har näringsförbud får för en viss tid, tre till tio år (se 5 §), inte driva näringsverksamhet, inte äga, bilda eller inneha vissa funktioner i juridiska personer (styrelseledamot, suppleant, firmatecknare, verkställande direktör och vice verkställande direktör samt, i fråga om europeiska ekonomiska intressegrupperingar, företagsledare) eller faktiskt utöva ledningen av näringsverksamhet (se 6 § första stycket). Inte heller får en person som har ålagts näringsförbud vara anställd eller ta emot uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående (se 7 §).

Skälen för regeringens förslag: Det är inte ovanligt att den som har fått näringsförbud försöker kringgå förbudet genom att utnyttja bulvaner. Det kan gå till på så sätt att han låter en bulvan registrera sig i handelsregistret eller aktiebolagsregistret och att bulvanen sedan ställer ut en s.k. generalfullmakt för honom. I och för sig innebär ett sådant förfarande en överträdelse om den som har näringsförbud faktiskt utövar ledningen över bolaget. I bevishänseende skulle det emellertid vara en fördel om redan innehavet av fullmakten utgjorde en överträdelse av förbudet.

I betänkandet Ett renodlat näringsförbud (SOU 1995:1) tog Näringsförbudsutredningen upp problemet med kringgående av näringsförbud genom användning av generalfullmakter. I betänkandet sades bl.a. att det framstod som oklart om blotta innehavet av en generalfullmakt innebar en överträdelse av ett näringsförbud. Det föreslogs ett uttryckligt förbud för den som meddelats näringsförbud att inneha en ”generell fullmakt”. Regeringen ansåg dock att termen generell fullmakt kunde ge upphov till tolkningsproblem, eftersom en entydig definition saknades. Det framhölls vidare att ett sådant förbud lätt kunde kringgåas genom att en eller flera fullmakter ställdes ut, som inte skulle kunna betecknas som generella men ändå ge ett vidsträckt handlingsutrymme (se prop. 1995/96:98 s. 26 f.). Förslaget ledde alltså inte till lagstiftning.

Regeringen gör fortfarande bedömningen att begreppet generell fullmakt eller generalfullmakt ger upphov till avgränsningssvårigheter. För att hindra den som har meddelats näringsförbud att kringgå förbudet med hjälp av fullmakt måste det därför införas en regel enligt vilken denne mer generellt förbjuds att inneha fullmakt i näringsverksamhet. Detta kan ske genom ett förbud för den som har näringsförbud att 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. För att ett sådant förbud inte skall gå för långt bör dock s.k. ställningsfullmakter (jfr 10 § andra stycket lagen [1915:218] om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område) undantas. I

annat fall skulle den som har näringsförbud inte kunna vara exempelvis expedit i en butik.

Ett generellt förbud att inneha fullmakt i näringsverksamhet medför att näringsförbudets räckvidd utsträcks till att omfatta även all löpande verksamhet, under förutsättning att den sker med stöd av annan fullmakt än ställningsfullmakt. En sådan ordning kan i och för sig synas långtgående, eftersom det är önskvärt att ett näringsförbud inte i onödan inskränker den berördes försörjningsmöjligheter. Å andra sidan framstår det som angeläget att undanröja den möjlighet till kringgående av ett näringsförbud med hjälp av fullmakt som finns för närvarande. Det ter det sig också inkonsekvent att den som har näringsförbud inte får vara firmatecknare men att inget hindrar att han genom en fullmakt ges motsvarande behörighet.

När man överväger konsekvenserna av ett generellt förbud av innehav av fullmakt, bör man också beakta den möjlighet till dispens som ges i 19 § näringsförbudslagen. Genom en dispens kan man undvika att ett näringsförbud får alltför långtgående följder i det enskilda fallet. Dispens bör normalt kunna lämnas exempelvis för anställda med uppgifter som förutsätter bank- eller postfullmakter.

Regeringen anser alltså övervägande skäl tala för en förbudsregel av angivet slag.

Ett förbud mot att inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare bör begränsas till att avse näringsverksamheten. Privata angelägenheter bör inte omfattas av ett fullmaktsförbud. När det gäller juridiska personer som uteslutande bedriver näringsverksamhet bör naturligtvis hela verksamheten omfattas av förbudet. Viss tveksamhet kan råda om detsamma bör gälla juridiska personer som bedriver både näringsverksamhet och annan verksamhet, såsom vissa stiftelser och ideella föreningar. Principiellt kan det diskuteras om inte sådan annan verksamhet borde undantas från förbudet. Svårigheterna att i praktiken dra en gräns mellan verksamhetsområdena gör dock att det, enligt regeringens mening, är lämpligare att låta förbudet omfatta all verksamhet även i sådana juridiska personer. I det enskilda fallet kan möjligheten att ge dispens utnyttjas.

Svenska Bankföreningen och *Svenska Fondhandlareföreningen* anser att det bör klargöras att rättshandlingar som företas med stöd av fullmakt och som innebär en överträdelse av förbudet inte blir ogiltiga.

Frågan om giltigheten av rättshandlingar företagna vid en överträdelse av ett näringsförbud berördes kort i förarbetena till 1980 års regler om näringsförbud i konkurslagen (se prop. 1979/80:83 s. 58). Departementschefen anförde därvid följande.

”För tydlighets 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).”

Det finns enligt regeringens mening inte anledning att frångå den ståndpunkt som detta uttalande ger uttryck för.

6 Medverkan till brott genom bemyndigande att företräda juridisk person

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om att den som med uppsåt att främja brottslig verksamhet ger annan ett bemyndigande att företräda juridisk person skall anses medverka till brott som begås med stöd av bemyndigandet.

Utredningens förslag: Brottsbalkens regler om medverkan utvidgas så att den som med uppsåt att främja brottslig verksamhet ger annan ett bemyndigande att företräda en juridisk person skall anses medverka till brott som begås med stöd av bemyndigandet.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget eller anser att dess konsekvenser måste analyseras ytterligare innan det kan genomföras.

Bakgrund: Det förekommer att brottsliga handlingar på en juridisk persons vägnar företas av personer med stöd av fullmakter. Den som har utfärdat en fullmakt kan ha misstänkt att fullmaktshavaren skulle utnyttja den för något brottsligt ändamål. Om inte heller full vetskap om detta skulle ha avhållit honom från att utfärda fullmakten, kan han sägas ha ett uppsåt som avser att brott skall begås. Så länge uppsåtet inte avser det konkreta brott som senare faktiskt begås kan han emellertid inte dömas för medverkan till brottet enligt reglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken. För att någon skall kunna dömas för medhjälp eller anstiftan till ett brott som någon annan begår måste nämligen uppsåtet avse en i viss mån individualiserad huvudgärning (se Nils Jareborg, Straffrättens ansvarslära, s. 120 och Ivar Strahl, Allmän straffrätt, s. 259 f.).

Även när fullmaktsgivaren har ett uppsåt i förhållande till de enskilda brott som senare begås kan han undgå ansvar på grund av att detta uppsåt ofta är svårt att bevisa.

Skälen för regeringens bedömning: De brottsbekämpande myndigheterna har inte sällan svårt att lagföra personer som har möjliggjort brott genom att ställa ut fullmakter. För att komma till rätta med dessa svårigheter har utredningen föreslagit ett utvidgat medverkansansvar för personer som bemyndigar andra att företräda juridiska personer. Med utredningens förslag skulle den som utfärdar en fullmakt med uppsåt att därigenom främja brott kunna ådömas ansvar för anstiftan eller medhjälp till det brott som fullmaktshavaren begår, trots att det inte har kunnat styrkas att den som utfärdade fullmakten haft uppsåt att främja just det konkreta brottet. I ett enskilt fall går det kanske att styrka att den som ställde ut fullmakten gjorde det med insikt om att fullmaktshavaren skulle använda den för olagliga handlingar men det går inte att bevisa att han kände till vilka brottsliga handlingar som skulle komma att företas. Med utredningens förslag skulle han trots detta kunna dömas för medhjälp till de brott som fullmaktshavaren begår.

Inom straffrätten finns en grundläggande princip om att den brottsliga gärningen måste vara täckt av det subjektiva rekvisit som gäller för det

aktuella brottet. Flera remissinstanser har kritiserat utredningens förslag på den grunden att det avviker från denna princip. Man har påpekat att förslaget leder till att en person kan dömas för medverkan till brott som han inte har kunnat förutse eller ens föreställa sig.

Regeringen delar uppfattningen att det synes föra för långt att införa en bestämmelse som innebär att en person kan dömas för ett brott, för vilket krävs uppsåt, trots att personen inte har haft uppsåt till det konkreta brottet. För detta talar, utöver rättssäkerhetsskäl, att en sådan bestämmelse kan få långtgående och svåröverskådliga konsekvenser.

Av utredningens motivering synes visserligen framgå att utredningen har avsett att man vid straffvärdebedömningen skall beakta endast det uppsåt som utställaren av fullmakten har haft. Utredningen torde sålunda ha menat att utställaren av fullmakten i påföljdshänseende inte skall dömas strängare än vad som motsvarar det (lindrigare) brott som hans uppsåt avsåg, även om hans handlande tekniskt sett rubriceras som medverkan till det (allvarligare) brott som begåtts.

Enligt regeringens mening får även en sådan bestämmelse långtgående och svåröverskådliga effekter. Det förhållandet att utställaren av fullmakten inte döms strängare än som motsvarar hans uppsåt hindrar inte att han kommer att dömas ansvarig för medverkan till ett brott som han i det enskilda fallet kanske inte har kunnat förutse.

Regeringen anser alltså att ansvarsbestämmelserna inte bör utvidgas på det sätt som utredningen har föreslagit. Det kan dock finnas skäl att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om ansvar för personer som möjliggör brott genom att ge bemyndiganden.

7 Kontroll av ägarförhållanden i samband med tillståndsgivning, tillsyn och stöd till näringsverksamhet

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några generella bestämmelser som ger myndigheterna större befogenheter att under vissa omständigheter utreda och kontrollera ägarförhållanden m.m. Lämpligheten av att införa ytterligare befogenheter i detta avseende får i stället övervägas för varje myndighet för sig.

Utredningens förslag: Generella bestämmelser införs som ger myndigheter i verksamhet som består i tillståndsprövning, 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 inte utgör bostad.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stöder utredningens förslag eller har inte några invändningar mot det. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Arbetsgivareföreningen* avstyrker förslaget och anser att utvidgningar av aktuellt slag bör utredas ordentligt inom varje myndighets ansvarsområde. *Brottsförebyggande rådet* och *Stockholms Handelskammare* redovisar liknande uppfattningar. *StyrelseAkademien Västsverige* avstyrker förslaget och anser att de föreslagna åtgärderna är mycket ingripande och kolliderar med grundläggande rättssäkerhetsintressen. *Företagarnas Riksorganisation* anser bl.a. att det finns risk att t.ex. tillståndsärenden onödigt försenas.

Bakgrund: För myndigheterna är det ofta av intresse att känna till vem som i verkligheten leder eller har ekonomiskt intresse i en verksamhet som faller inom myndigheternas ansvarsområde. Det har betydelse för att myndigheterna skall kunna fullgöra sina olika uppdrag och undvika felaktiga beslut, särskilt när det gäller ärenden som avser tillståndsprovning, tillsyn eller stöd till näringslivet. Användandet av bulvaner skapar problem för myndigheterna, eftersom detta döljer de verkliga förhållandena och ger myndigheterna ett felaktigt beslutsunderlag.

I dag finns inga författningsregler som 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 en viss näringsverksamhet. För de myndigheter som har anförtrotts uppgifter att pröva tillståndsansökningar, utöva tillsyn och liknande finns i allmänhet i de författningar som reglerar myndighetens verksamhet bestämmelser om vilka kontrollåtgärder myndigheten kan vidta. Myndigheternas befogenheter i detta avseende kan vara mer eller mindre långtgående. De mer allmänt hållna bestämmelserna kan givetvis användas också för att utreda misstänkta bulvanförhållanden.

Författningsbestämmelser som uttryckligen ger myndigheter rätt att infordra upplysningar som behövs för deras tillsyn 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. När det gäller tillsynen över banker och andra finansiella företag finns det ett flertal bestämmelser enligt vilka ett sådant företag skall lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär (se t.ex. 7 kap. 1 § bankrörelselagen [1987:617] och 19 kap. 3 § försäkringsrörelselagen [1982:713]). Ytterligare exempel kan hämtas från Datainspektionens och länsstyrelsernas tillsynsområden.

De sanktioner som kan tillgripas om upplysningsskyldigheten åsidosätts varierar från område till område. När det gäller en tillståndspliktig verksamhet kan tillståndet i regel återkallas. I åtskilliga fall har tillsynsmyndigheten också getts möjlighet att vid vite förelägga den som står under dess tillsyn att inkomma med de upplysningar som behövs för tillsynen.

I några fall kan en myndighet i utredningssyfte ålägga personer att inställa sig för förhör. Om det behövs för att Konkurrensverket skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt konkurrenslagen, kan verket enligt 45 § 2 i den lagen ålägga den som 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 (se 57 § första stycket konkurrenslagen respektive 6 § uppgiftsskyldighetslagen).

Det förekommer också att en myndighet enligt särskild författningsbestämmelse har rätt att få tillträde till en viss lokal för att kontrollera en verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Som exempel på bestämmelser av denna typ kan nämnas 16 § första stycket kreditupplysningslagen (1973:1173), 14 § första stycket inkassolagen (1974:182), 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 5 § lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor samt 21 § arbetstidslagen (1982:673).

Även om författningsreglering saknas 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 i syfte att förmå personen att efterkomma myndighetens begäran krävs dock ett bemyndigande.

Redan av de nämnda exemplen torde framgå att det finns en stor mängd författningsbestämmelser som behandlar olika myndigheters möjligheter att inhämta upplysningar inom sina respektive ansvarsområden. Det saknas emellertid regler som särskilt avser myndigheternas befogenheter när det gäller att undersöka förekomsten av bulvanförhållanden.

Skälen för regeringens bedömning: Det är svårt att få en närmare uppfattning om i vilken utsträckning bulvankonstruktioner kommer till användning inom olika områden. Bulvanskap låter sig inte studeras med gängse undersökningsmetoder. Avtal och andra relevanta handlingar är normalt inte tillgängliga för studium. Det finns inte någon statistik att bearbeta och man kan inte heller räkna med att enkäter eller intervjuer skulle ge några klagörande resultat. Även om det inte finns någon på systematiska studier baserad kunskap rörande förekomsten av bulvanskap, torde det emellertid inte råda någon tvekan om att förekomsten förekommer. Det finns därför skäl att överväga om berörda myndigheter skall kunna ges bättre möjligheter än i dag att förhindra att regler kringgås genom användning av bulvaner.

Vad som närmast bör övervägas är att vidga myndigheternas möjligheter att undersöka vem som utövar ledningen eller har ett väsentligt ekonomiskt intresse i ett företag. De särskilda befogenheter som kan komma i fråga är att ge myndigheter möjlighet att infordra uppgifter eller handlingar vid vite, att kalla personer som kan förväntas ge upplysningar i saken till förhör vid vite och att i utredningssyfte besöka företag.

En reglering av myndigheternas befogenheter i detta avseende kan ske antingen genom en komplettering av de olika författningar som reglerar myndigheternas respektive verksamhet med särskilda bestämmelser eller genom införandet av en generell reglering. Utredningen har föreslagit att

en generell reglering införs. Som skäl för detta anger utredningen att de utredningssvårigheter som myndigheterna möter är likartade.

Utredningens förslag om en generell reglering har fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna. Det har ifrågasatts om det finns något behov av en generell reglering och det har föreslagits att det i stället på varje myndighets område görs en bedömning av om det är lämpligt att utöka myndigheternas befogenhet i det nu aktuella avseendet.

Regeringen kan för sin del konstatera att det enligt utredningens förslag är endast myndigheter vars verksamhet består i tillståndsprövning, tillsyn eller lämnande av stöd med avseende på näringslivet som får vidgade befogenheter. Även inom dessa kategorier myndigheter torde dock behovet av vidgade befogenheter variera. Behovet är naturligtvis störst för de myndigheter som handhar frågor där enskilda personers kvalifikationer är av avgörande betydelse. För myndigheter som handlägger frågor om tillstånd till byggande i olika former eller för andra verksamheter som påverkar miljön torde behovet av att kontrollera huruvida bulvanförhållanden förekommer vara mindre. Med den av utredningen föreslagna ordningen skulle alltså reglerna kunna tillämpas i fall där det inte finns tillräckliga skäl för detta slag av åtgärder. Redan detta inger enligt regeringens mening viss tveksamhet till förslaget. Från rättsäkerhetssynpunkt skulle det vara att föredra om det gick att på ett mera träffsäkert sätt peka ut de myndigheter som har ett verkligt behov av vidgade befogenheter för kontroll och utredning av misstänkta bulvanskap.

Lämpligheten med en generell reglering kan ifrågasättas även vad beträffar de myndigheter som i sin verksamhet har ett klart intresse av att veta vem som står bakom ett företag. Som framgår av redogörelsen ovan är det inte ovanligt att myndigheter redan i dag har tämligen långtgående allmänna befogenheter som ger möjlighet att utreda bl.a. misstänkta bulvanförhållanden. Det skulle kunna uppstå tveksamhet i det enskilda fallet om vilket av flera tillämpliga lagrum som skall läggas till grund för en myndighets åtgärd. Problem kan uppstå om olika bestämmelser, som kan vara parallellt tillämpliga, ställer olika villkor för att myndigheten skall kunna vidta en åtgärd eller om påbjudna förfaringssätt vid vidtagande av åtgärder skiljer sig åt. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Arbetsgivarförbundet* påpekar att reglerna om taxeringsrevision i 3 kap. taxeringslagen (1990:324) ger den enskilde rätt att vid revision undanta handlingar i större utsträckning än vad som skulle gälla vid en utredning av ägarförhållanden m.m. enligt det nu aktuella förslaget. Organisationerna frågar sig också vad som skall gälla för den "överskottsinformation" som finns i handlingar som har inhämtats på grund av en utredning om misstänkt bulvanskap och som skattemyndigheten inte skulle ha haft rätt att ta del av vid en skatterevision.

Redan de komplikationer som nu har nämnts talar enligt regeringens mening för att man i stället bör undersöka möjligheterna att i mån av behov komplettera specialförfattningarna på de olika myndigheternas områden. Därigenom skulle man dels bättre kunna beakta nu gällande bestämmelser för myndigheterna och behovet hos respektive myndighet, dels undvika att i onödan utvidga myndigheters möjligheter att vidta tvångsåtgärder mot enskilda och dels överväga vidgade befogenheter för kontroll och utredning av av annat slag, t.ex. till förebyggande av miljöbrott och bidragsfusk. Den naturliga sättet att initiera ett sådant lagstift-

ningsarbete är att de myndigheter, som i sin verksamhet stöter på bulvanskap eller liknande missförhållanden och inte anser sig ha befogenheter att utreda förhållandena, underrättar ansvarigt departement.

8 Uppgifter om ekonomisk brottslighet vid kreditupplysning

Regeringens bedömning: Det bör för närvarande inte införas någon möjlighet för kreditupplysningsföretag att förmedla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister om domar och strafförelägganden avseende ekonomisk brottslighet.

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 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 en näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. Sedan fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft eller strafföreläggandet godkändes skall uppgift om domen eller strafföreläggandet inte längre få lämnas ut. Kreditupplysningsföretagen skall ha rätt att erhålla uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastningsregister.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är splittrade. Flera remissinstanser avstyrker förslaget eller är tveksamma till det, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Justitiekanslern*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Jönköpings tingsrätt*, *Rikspolisstyrelsen*, *Datainspektionen*, *Statskontoret* och *Sveriges Industriförbund*.

Stockholms tingsrätt, *Kammarrätten i Stockholm*, *Riksåklagaren*, *Brottsförebyggande rådet*, *Svenska Bankföreningen* m.fl. tillstyrker i huvudsak förslaget.

Flera remissinstanser är kritiska till vissa delar av förslaget. *Eko-brottsmyndigheten* m.fl. ifrågasätter förslagets begränsning till näringsidkare. *Patent- och registreringsverket* och *Riksskatteverket* ifrågasätter om inte Patent- och registreringsverket bör ha möjlighet att förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet. *Dun & Bradstreet AB* och *Upplysningscentralen UC AB* anser att förmedlingen av uppgifter till kreditupplysningsföretagen bör kunna rationaliseras.

Skälen för regeringens bedömning

Utredningens förslag torde förbättra förutsättningarna för en effektiv affärskontroll...

Med affärskontroll avses i detta sammanhang 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 register innehåller om hans förhållanden och tidigare agerande. Ofta sker denna kontroll genom att en kreditupplysning inhämtas.

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 därför kunna bidra till att begränsa sådan brottslighet. I regeringens strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (regeringens skrivelse 1994/95:217 s. 28) framhålls den betydelse som en effektiv affärskontroll kan ha när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet.

Det kan antas att ett genomförande av utredningens förslag – att kreditupplysningsföretagen skulle få förmedla uppgifter om domar m.m. avseende ekonomisk brottslighet – skulle kunna bidra till en sådan utökad affärskontroll och därigenom också kunna bidra till att motverka brott.

Samtidigt måste konstateras att det är osäkert hur stor effekten skulle bli. Utredningen redogör för en mindre studie som har gjorts av kreditupplysningsföretaget UC avseende 76 personer som dömdes för ekobrott under åren 1994 och 1995. Personerna dömdes för bedrägeri, förskingring, skattebrott, grov oredlighet mot borgenärer, urkundsförfalskning, osant intygande, bokföringsbrott eller brott mot aktiebolagslagen. För 18 av personerna fanns det vid tidpunkten för domen ingen betalningsanmärkning hos UC. Ett antal månader efter domen hade ytterligare fem ådragit sig betalningsanmärkningar. Det är givetvis riskabelt att dra några slutsatser från en sådan begränsad undersökning. Den tycks ändå visa att det endast i begränsad omfattning förekommer att kreditupplysningar beträffande ekobrottslingar inte innehåller någon varningssignal. Samtidigt nämner utredningen två fall av grov ekonomisk brottslighet som planerades under tiden då personerna i fråga avtjänade straff för tidigare ekonomisk brottslighet och där det vid tidpunkten för den nya brottsligheten inte fanns någon varningssignal i kreditupplysningarna.

Vid bedömningen av det mervärde som ett genomförande av förslaget skulle innebära måste också beaktas att uppgifter som innebär att en viss person har begått grövre ekonomisk brottslighet redan i dag är tillgängliga för allmänheten i det offentliga registret över meddelade näringsförbud. Uppgifter om näringsförbud får anges i kreditupplysningar och ges också en viss spridning genom att beslut om näringsförbud kungörs. Näringsförbud skall meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare eller företrädare för en juridisk person grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamhet och skall i princip alltid meddelas vid brottslighet som inte är ringa, om det är påkallat från allmän synpunkt. Den 1 juli 1996 trädde en lagändring i kraft som syftade till att göra an-

vändningen av näringsförbudsinstitutet mer frekvent. Antalet meddelade näringsförbud har också ökat stegvis från ca 50 om året t.o.m. år 1996 till 107 år 1999. En effektiv förmedling av uppgifter om näringsförbud bör kunna bidra till förbättrade möjligheter till affärskontroll.

När det gäller personer som är straffade för ekonomiska brott torde alltså redan i dag förekommande kreditupplysningar ofta ge varningssignaler i form av betalningsanmärkningar och uppgifter om näringsförbud. Trots de möjligheter till affärskontroll som således redan finns står det emellertid enligt regeringens mening klart att användandet av uppgifter från polisens belastningsregister skulle vara ägnat att förbättra förutsättningarna för kontrollen.

...men det inger betänkligheter från integritetssynpunkt...

Mot utredningens förslag talar att det medför att uppgifter som från integritetssynpunkt framstår som mycket känsliga ges en mycket vid spridning. Uppgifter om brottmålsdomar är i och för sig redan i dag offentliga, såtillvida att de finns tillgängliga hos domstolarna. Användandet av uppgifterna i kreditupplysningssammanhang skulle emellertid innebära att de kom att spridas i en helt annan omfattning än i dag. Med utredningens förslag skulle mer än 200 företag få rätt att förmedla uppgifter av det aktuella slaget. Om inhämtande av brottsuppgifter blir en rutinåtgärd i affärssammanhang torde man, enligt utredningen, ha att räkna med ett mycket stort antal förfrågningar, kanske över en miljon årligen. Som jämförelse kan nämnas att det av de statistikuppgifter som Registerutredningen har redovisat framgår att det årligen lämnas drygt 40 000 utdrag ur person- och belastningsregistret (numera ersatt av belastningsregistret) till andra myndigheter än polis, åklagare och allmänna domstolar (se SOU 1997:65 s. 131). I dag förekommer det knappast att uppgifter ur belastningsregistret lämnas till enskilda. Eftersom det inte finns någon begränsning beträffande vem som har rätt att erhålla uppgifter, finns det en uppenbar risk att dessa sprids till personer som inte har något legitimt behov av dem. Antalet personer som skulle få kännedom om andra personers brottslighet skulle alltså öka markant. Integritetsskyddet för de personer vars uppgifter är åtkomliga, dvs. näringsidkare, skulle alltså i detta avseende urholkas väsentligt. De kan komma att särbehandlas otillbörligt. Rena misstag, som att oskyldiga blir utpekade som brottslingar, torde också vara ofrånkomliga, eftersom det blir fråga om en masshantering av uppgifter. Såsom utredningens förslag har utformats leder det också till att uppgifter om andra brott än rent ekonomiska brott kommer att kunna spridas. Så blir t.ex. fallet om den som döms för bokföringsbrott samtidigt döms för rattfylleri eller misshandel; kreditupplysningen kommer då att omnämna även det andra brottet.

Särskilt mot denna bakgrund finns det anledning att fråga sig om förslaget ligger i linje med hittills rådande synsätt.

I 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Begreppet personlig integritet förekommer i flera lagar, bl.a. i kreditupplysningslagen (1973:1173), sekretesslagen (1980:100) och personuppgiftslagen (1998:204). Någon rättslig definition av begreppet finns dock inte. I förarbetena till kreditupplysningslagen talas om att den enskilde bör ha tillgång till en fredad

sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning både från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig. Vidare sägs att den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle och att en avvägning måste ske mellan å ena sidan den enskildes intresse av integritetsskydd och å andra sidan det allmännas och andra enskilda personers behov av information (se prop. 1973:155 s. 88).

Personuppgiftslagen (1998:284), som i huvudsak följer Europaparlamentets och rådets direktiv av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, samt kreditupplysningslagen innehåller bestämmelser till skydd för den enskildes integritet. Regleringen innebär bl.a. att uppgifter om brott och påföljder i dag hanteras med stor försiktighet. Enligt 21 § personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Regeringen eller Datainspektionen har dock möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från förbudet. I förarbetena nämns som exempel på fall där det kan vara befogat med undantag behandling av uppgifter om brottmålsdomar som privata vård- och behandlingshem kan behöva utföra för att vårda och behandla den dömda på ett effektivt sätt samt viss registrering för försäkringsbolagens kravhantering (se prop. 1997/98:44 s. 75 f.)

Enligt 6 § kreditupplysningslagen får uppgifter om att någon misstänks eller har dömts för brott eller avtjänat straff eller undergått någon annan påföljd för brott inte utan medgivande av Datainspektionen samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningssammanhang. Även kriminal- och polisregisterförfattningarna präglas av en påtaglig återhållsamhet när det gäller att lämna ut denna typ av uppgifter till enskilda.

Regeringen kan alltså konstatera att förslaget avviker från de principer som hittills har tillämpats i Sverige, i själva verket i så hög grad att det skulle bli fråga om en systemförändring. Detta gäller även med de begränsningar som förslaget innehåller.

Under remissbehandlingen har även ifrågasatts om förslaget står i överensstämmelse med de regler till skydd för enskilds integritet som finns i det nyss nämnda personuppgiftsdirektivet.

Vad gäller behandling av personuppgifter är utgångspunkten i direktivet att sådan behandling är tillåten endast under någon av de förutsättningar som särskilt anges. Av de grunder för behandling av personuppgifter som nämns torde endast två kunna bli aktuella i detta sammanhang, nämligen om behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse (se artikel 7 e) eller om den är nödvändig för ändamål som rör berättigade intressen hos den registeransvarige eller hos tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut och dessa intressen inte uppvägs av den registrerades intressen eller dennes grundläggande fri- och rättigheter (se artikel 7 f). Det är uppenbart att det är nödvändigt att behandla personuppgifter vid förmedling av uppgifter för affärskontrolländamål. Bedömningen av om arbetsuppgiften är av allmänt intresse måste göras mot bakgrund av verksamhetens syfte. Syftet med att öppna en möjlighet att i samband med kreditupplysning förmedla uppgifter om ekonomisk brottslighet är att ge näringsidkare och andra bättre möjligheter att skydda sig mot ekonomisk brottslighet. Det får med hänsyn här-

till anses 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.

En komplikation är att personuppgifter enligt artikel 6 i direktivet endast får samlas in för särskilt angivna och berättigade ändamål. Senare behandling av uppgifterna får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Enligt 2 § lagen (1998:620) om belastningsregister är ändamålet med registret att vissa myndigheter skall kunna använda det i sin verksamhet, huvudsakligen i brottsförebyggande syfte. Enligt andra stycket får registret också användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet. I förarbetena anges som exempel larminstallationsföretag och enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn (se prop. 1997/98:97 s. 158). Såsom bl.a. *Datainspektionen* uttalat kan en senare behandling som består i uppgiftslämnande till enskilda för affärskontroll inte anses förenlig med det ändamål för insamling av uppgifter som anges i lagen om belastningsregister. Det innebär att ändamålsbeskrivningen i lagen måste ändras. Uppgifter som har samlats in före ändringen kan då inte lämnas ut i affärskontrollsammanhang, om de inte samlas in på nytt.

Regeringens slutsats, vad gäller direktivet, är att det inte hindrar ett genomförande av utredningsförslaget men att ett sådant genomförande förutsätter att ändamålsbeskrivningen för belastningsregistret ändras och att tidigare insamlade uppgifter inte får lämnas ut.

...och har också andra skäl emot sig

Mot utredningens förslag talar också att det, såsom *Rikspolisstyrelsen* har påtalat, förutsätter omfattande och tidskrävande ändringar i belastningsregistrets registerstruktur. Även om kostnaderna för dessa åtgärder och för utlämnandet av uppgifter till kreditupplysningsföretagen kan övervältras på näringslivet, kommer det, såsom *Statskontoret* har påpekat, att uppkomma samhällsekonomiska kostnader som måste vägas in i bedömningen.

Till detta kommer att det i ett europeiskt perspektiv kan vara betänkligt att nu införa något som får betecknas som en svensk särordning. Redan i dag tas uppgifter från andra länder in i belastningsregistret. I framtiden kan utbytet av uppgifter mellan Sverige och andra länder öka. Om uppgifter i det svenska belastningsregistret i förhållandevis stor utsträckning skulle lämnas ut till enskilda, kan det försvåra framtida internationella överenskommelser om utbyte av uppgifter.

Regeringens slutsats

Det är en grannliga uppgift att väga intresset av att motverka ekonomisk brottslighet mot intresset av att bereda enskilda skydd mot intrång i den personliga integriteten. Såsom regeringen i tidigare sammanhang har uttalat ligger det emellertid i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret (se prop. 1997/98:97 s. 65). Bland annat mot den bakgrunden är regeringen f.n. inte beredd att förorda den ordning som utredningen har föreslagit.

Regeringen har övervägt alternativa lösningar som inger mindre betänkligheter från integritetssynpunkt. Ett sådant alternativ kunde vara att endast tillåta spridning av uppgifter om grövre ekonomiska brott. Ett annat alternativ kunde vara att begränsa den krets som har rätt till uppgifter från belastningsregistret. Sådana begränsningar skulle dock enligt regeringens mening, förutom gränsdragningsproblem, leda till att fördelarna med att använda sig av uppgifter från belastningsregistret i motsvarande mån skulle bli mindre. Så skulle t.ex. i det första alternativet uppgifterna ge föga information utöver den som redan kan erhållas med hjälp av redan tillgängliga register. De övriga nackdelar som har nämnts i det föregående – tillkommande kostnader samt risker för informationsutbytet mellan det svenska belastningsregistret och motsvarande utländska register – skulle kvarstå. Regeringens slutsats är därför att det f.n. inte bör ges något utrymme för förmedling av uppgifter från belastningsregistret för affärskontroll.

9 Kringgåenden av reglerna om ägarprövning i finansiella företag genom användande av bulvan

Regeringens bedömning: Det bör f.n. inte införas några bestämmelser i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden (bulvanlagen) för att ingripa mot kringgåenden av reglerna om ägarprövning i finansiella företag genom användande av bulvan.

Utredningens förslag: Om ett bulvanförhållande används för att kringgå reglerna om ägarprövning i finansiella företag, skall huvudmannen och bulvanen kunna straffas och bulvanförhållandet upplösas tvångsvis enligt bulvanlagen 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 av ägarprövningsreglerna genom bulvan 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.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig stöder förslaget eller har ingen invändning mot det. *Konkurrensverket* anser dock att det inte finns skäl att genomföra förslaget.

Bakgrund: Under senare år har det införts regler om ägarprövning i finansiella företag. Dessa regler syftar till att förhindra att olämpliga personer utövar ett inflytande över verksamheten i finansiella företag. I ägarprövningsreglerna ställs särskilda krav på ägare som har ett kvalificerat innehav i ett finansiellt företag. Med kvalificerat innehav avses 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 företaget.

Lämpligheten hos de ägare som har ett kvalificerat innehav prövas första gången i samband med prövningen av ansökan om tillstånd för företaget att driva finansiell verksamhet. Därefter görs en lämplighetsprövning vid ett direkt eller indirekt förvärv av aktier i företaget som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav. En lämplighetsprövning görs också vid förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökar så att det uppgår till eller överstiger 20, 33 eller 50 procent av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller så att företaget blir ett dotterbolag. En ägare med ett kvalificerat innehav är vidare underkastad en kontinuerlig lämplighetsprövning i den meningen att Finansinspektionen under vissa förutsättningar kan ingripa mot honom.

Vid bedömningen av om ett kvalificerat innehav föreligger skall alltså hänsyn tas även till indirekt ägande. I samband med införandet av regler om ägarprövning i värdepappersbolag gjorde regeringen vissa uttalanden i frågor av principiell karaktär som gällde begreppet indirekt innehav (se prop. 1994/95:50 s. 139 f.). Med indirekt innehav avsågs enligt regeringen ett innehav genom någon annan person – juridisk eller fysisk – som i praktiken ger den indirekte innehavaren samma inflytande som hade följt med ett direkt ägande. Hit hör i första hand förvärv genom en juridisk person i vilken den indirekte innehavaren utövar ett bestämmande inflytande, exempelvis förvärv genom ett helägt bolag. När det gäller innehav genom en annan fysisk person ansåg regeringen att ett indirekt innehav som huvudregel kunde anses föreligga endast vid bulvanförhållanden enligt bulvanlagen. Med ett bulvanförhållande avses enligt 1 § bulvanlagen 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. Regeringen menade att så kunde i vissa fall antas vara fallet om ett ägande var uppdelat på flera medlemmar i samma familj.

Som framgår av det nyss anförda var avsikten vid införandet av reglerna om ägarprövning i finansiella företag att dessa skulle omfatta även innehav genom bulvan.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening är det självklart att även personer som inte ensamma men däremot tillsammans med en bulvan har ett kvalificerat innehav i ett finansiellt företag skall underkastas ägarprövning. Frågan nu är emellertid om det bör införas bestämmelser i bulvanlagen för att ingripa mot försök till kringgåenden av ägarprövningsreglerna genom bulvan. En sådan ordning kan i det enskilda fallet innebära att både ägarprövningsreglerna och bulvanlagen blir aktuella samtidigt. Exempelvis skulle tvångsförsäljning av aktier kunna ske enligt såväl ägarprövningsreglerna som bulvanlagen. Reglerna om förfarandet vid en sådan försäljning skiljer sig dock åt. Försäljning enligt bulvanlagen skall ske genom att tingsrätt på talan av allmän åklagare förordnar att kronofogdemyndigheten skall sälja de aktier som bulvanförhållandet avser, medan försäljning enligt ägarprövningsreglerna sker genom att Finansinspektionen förelägger ägaren att sälja aktierna. Även bestämmelserna om förordnande av förvaltare att företräda aktierna

vid stämman och om skyldighet att betala ersättning till förvaltaren har olika innehåll.

Vad som skulle gälla i situationer där båda regelverken är tillämpliga samtidigt är oklart. En sådan reglering skulle vara svårtillämpad för myndigheterna och oförutsebar för alla berörda. Mot denna bakgrund bör den närmare utformningen av regler om ingripande mot bulvaner i finansiella företag övervägas ytterligare. Frågan om en kriminalisering av kringgåenden av ägarprövningsreglerna genom bulvan bör lämpligen behandlas i samband med dessa överväganden. Regeringen är således f.n. inte beredd att genomföra utredningens förslag.

10 Typgodkända kassaregister och kvittokrav m.m.

Regeringens bedömning: Generella straffsanktionerade regler om krav på registrering av kontantförsäljning i typgodkända kassaregister och om skyldighet att utan anfordran lämna kunder kvitton bör ej införas.

Branschsaneringsutredningens förslag: I kontanthandeln införs en straffsanktionerad skyldighet för näringsidkare att registrera all försäljning i typgodkända kassaregister och att lämna kunderna kvitton som har framställts av kassaregistret.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat förslaget är i huvudsak positiva och anser att frågan bör utredas ytterligare. *Kammarrätten i Jönköping* m.fl. pekar dock på kontrollsvårigheter. *Riksåklagaren* m.fl. ifrågasätter kriminaliseringen.

Skälen för regeringens bedömning: I de branscher där betalning för varor och tjänster regelmässigt sker med kontanter torde det i ganska stor omfattning förekomma att försäljning inte noteras i bokföringen. Det finns inget krav på att försäljning skall stämplas in på kassaapparater. Det kan också hända att försäljningssaldot minskas genom felaktiga minusinslag eller att inslag felaktigt hänförs till s.k. övningsinslag. Sådana förfaranden utgör ofta led i ett skattebrott.

Ett sätt att försvåra möjligheten till fusk och underlätta kontroll skulle enligt Branschsaneringsutredningen vara att införa krav på användande av typgodkända kassaregister och en skyldighet för näringsidkare att lämna kvitto till kunderna. För att försvåra manipulation skulle Bokföringsnämnden bestämma de närmare kraven för typgodkännande av kassaregister. Vidare skulle, enligt utredningen, såväl kravet på registrering som skyldigheten att lämna kvitto vara straffsanktionerade.

Utredningens förslag tar sikte på all kontanthandel. Förslaget är alltså mycket långtgående. För att utredningens förslag skall få den önskade effekten torde, som flera remissinstanser påpekat, krävas en omfattande kontroll av de rättsvårdande myndigheterna. Även med en rigorös kontroll skulle det vara svårt att hindra att oseriösa näringsidkare kringgår bestämmelserna genom att underlåta att stämpla in försäljningsintäkter i ett kassaregister. Kravet på att endast vissa typgodkända kassaregister

skulle få användas skulle sammantaget föra med sig stora investeringskostnader, som skulle drabba också seriösa näringsidkare. Enligt regeringens mening är effekterna av förslaget alltför osäkra för att motivera de övervakningsinsatser och investeringar som förutsätts. Några generella regler av det slag som utredningen föreslagit bör alltså inte genomföras.

Landshövdingen i Stockholms län föreslog i en skrivelse till regeringen att frågan skulle utredas vidare med inriktning på restauranger med serveringstillstånd (Ju1999/5024). Regeringen överlämnade skrivelsen till Alkoholutredningen, som hade uppdraget att bl.a. se över bestämmelserna om serveringstillstånd (se dir. 1998:19 och 1998:52). Alkoholutredningen behandlade frågan i sitt betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59). Utredningen föreslog att innehavare av serveringstillstånd skall vara skyldiga att registrera all försäljning i ett kassaregister samt att erbjuda kunden kvitto. Däremot föreslogs inte något krav på s.k. typgodkända kassaregister (SOU 2000:59 s. 128 f.). Regeringen har i en lagrådsremiss den 15 februari 2001 föreslagit i stort sett detsamma som Alkoholutredningen.

11 Singelföretag

Regeringens bedömning: Det bör inte införas något nytt regelsystem för en enklare form av företagande med inriktning på hushållsarbeten och med anpassad beskattning.

Branschsaneringsutredningens bedömning och förslag: Ett regelsystem bör tas fram för en enklare form av företagande, s.k. singelföretag. Verksamheten skall bedrivas av en enda person och avse hushållstjänster i vid mening. Kostnadsavdrag, skatter och avgifter skall vara schabloniserade. Ersättning för utförda arbeten skall betalas direkt till ett konto som förs av ett kontoförande organ.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser avstyrker förslaget, medan andra, t.ex. *Konkurrensverket*, *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR* anser att det bör utredas ytterligare. *Kammarrätten i Jönköping*, *Riksskatteverket* m.fl. anser att förslaget leder till att konkurrensen snedvrids. *Riksrevisionsverket* m.fl. menar att risken för att inkomster undandras beskattning kvarstår trots förslaget. *Landsorganisationen* och *Handelsanställdas förbund* menar att förslaget för med sig negativa sociala konsekvenser för de personer som skall arbeta som singelföretagare.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna nya formen för företagande är avsedd för hushållstjänster. Det är känt att en stor del av dessa tjänster utförs utan att beskattning sker. Skatteundandragandet avser såväl inkomstskatt som mervärdesskatt och sociala avgifter. Att vissa utför hushållstjänster svart gör att det blir svårt för seriösa företagare att konkurrera om arbetena.

Införandet av en särskild form av företagande med förmånligare beskattning för den del av tjänstesektorn som är inriktad på hushållstjänster leder dock, som flera remissinstanser påpekar, till andra problem. Genom

den förmånligare beskattningen för singelföretagen får dessa en konkurrensfördel gentemot andra företagsformer. Risken finns att singelföretagen utnyttjar sin konkurrensfördel till att utvidga sin verksamhet till områden utanför den egentliga hushållssektorn. Det finns också risk för att nya typer av fusk uppstår, t.ex. försäljning av verifikationer på kostnader till andra företag. Singelföretagen kommer nämligen inte själva att behöva verifikationerna, eftersom kostnadsavdragen är tänkta att vara schabloniserade.

Sammantaget anser regeringen att det inte finns skäl att ta fram ett nytt regelsystem för en enklare form av företagande enligt utredningens förslag.

12 Ikraftträdande

De av regeringen föreslagna lagändringarna kräver inte några mer omfattande förberedande åtgärder. Vissa förberedelser behövs dock i fråga om överflyttandet av registret över meddelade rådgivningsförbud från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket samt för utfärdande av föreskrifter för kungörande av rådgivningsförbud.

Det är av värde att de nya reglerna träder i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2001. Behovet av särskilda övergångsbestämmelser behandlas i författningskommentaren.

13 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om ändringar i rådgivningslagen innebär bl.a. att Patent- och registreringsverket tar över registerföringen av meddelade rådgivningsförbud. Åtgärden torde innebära en effektivare registerhantering och ge fördelar för dem som efterfrågar uppgifter ur registret. För Patent- och registreringsverket torde förslaget inte medföra några större kostnader. De kostnader som uppkommer får täckas genom att avgifter tas ut av dem som beställer uppgifter ur registret. Ändringarna i rådgivningslagen bör kunna bidra till att lagen tillämpas i något större utsträckning än för närvarande. De kostnadsökningar som uppstår på grund därav hos de berörda myndigheterna torde vara marginella och rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen i övrigt kan inte förväntas medföra några kostnader för det allmänna.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

1 §

Med *juridiskt eller ekonomiskt biträde* avses i denna lag *yrkesmässig rådgivning* eller annat *yrkesmässigt biträde som lämnas åt någon annan och som är av juridiskt eller ekonomiskt slag*.

Paragrafen innehåller en definition av vad som i lagen avses med juridiskt eller ekonomiskt biträde (tidigare rådgivningsverksamhet). Den bestämmer därmed lagens tillämpningsområde. Syftet med ändringen är att utvidga lagens tillämpningsområde till att omfatta även annat biträde än rådgivning. Detta har utvecklats närmare i avsnitt 4.1.

Lagen tar sikte på ”yrkesmässig rådgivning eller annat yrkesmässigt biträde”. Biträde föreligger när någon lämnar hjälp till annan i dennes angelägenheter. Hjälpen kan bestå av exempelvis tillhandahållande av sakkunskap, såsom vid rådgivning eller värdering, eller tillhandahållande av pengar, såsom vid finansiering. Avsikten är att begreppet biträde bara skall omfatta sådana fall då hjälpen är av betydelse för kunden i dennes relation till andra, t.ex. vid ingående eller fullgörande av avtal, upprättande av ansökningshandlingar eller deklARATIONER etc. Utanför begreppet biträde avses alltså falla rena försäljningar och uthyrningar liksom annat tillhandahållande av varor och tjänster som inte berör andra än kunden och tillhandahållaren av varan eller tjänsten. En försäljning eller en uthyrning kan dock ingå som ett led i ett biträde, t.ex. en skatte-planering.

Kravet på yrkesmässighet innebär inte någon förändring i jämförelse med vad som hittills har gällt (se prop. 1984/85:90 s. 34 f.).

Biträdet skall lämnas ”åt någon annan”. Även detta överensstämmer i sak med vad som har gällt hittills (se prop. 1984/85:90 s. 35). Lagen omfattar alltså inte biträde som lämnas internt inom företag eller koncerner.

Vidare gäller att biträdet skall vara av ”juridiskt eller ekonomiskt slag”. Detta innebär bl.a. att lagen, liksom hittills, är tillämplig på olika slag av ekonomisk eller juridisk rådgivning. Såsom definitionen nu har utformats träffar den emellertid även biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag som inte har karaktär av eller samband med rådgivning. Verksamheter där biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag typiskt sett förekommer är revision, inkasso, finansiering och förmögenhetsförvaltning. Andra exempel på biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag är värdering, hjälp med redovisning eller deklARATIONER samt tillhandahållande av betaltjänster och sådana granskningstjänster som kräver särskild juridisk eller ekonomisk kompetens. Biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag föreligger också när en mäklare hjälper säljare och köpare med upprättande av köpekontrakt eller ekonomiska kalkyler. Även i besiktningsverksamhet kan det förekomma att juridiskt eller ekonomiskt biträde lämnas, t.ex. om besiktningen utförs som ett led i en värdering. En fastighetsbesiktning som bara syftar till att utröna om det finns fel i fastigheten är däremot inte i sig biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag.

Kopiering, skrivhjälp, budtjänster och dylikt samt dataservice är exempel på biträde som inte är av juridiskt eller ekonomiskt slag och därför faller utanför lagens tillämpningsområde. Detta gäller även om de dokument som är föremål för t.ex. kopiering eller vidarebefordran via elektronisk post är av juridisk eller ekonomisk natur.

Definitionen talar alltså om "biträde av juridiskt eller ekonomiskt slag". Den skiljer sig härvidlag något från den hittills gällande lydelsen av paragrafen där det talas om att rådgivningen skall ha skett "i juridiska eller ekonomiska angelägenheter". Avsikten med ändringen är att tydliggöra att det är karaktären på det biträde som lämnas, och inte karaktären på angelägenheten, som är avgörande för lagens tillämpningsområde.

Begreppet verksamhet som används i paragrafens hittills gällande lydelse förekommer inte heller i den nya definitionen. Det är inte fråga om någon ändring i sak utan avsikten är endast att klargöra att vad som åsyftas är en handling – att lämna biträde – och inte en verksamhet i betydelsen rörelse. Därigenom tydliggörs att straffbestämmelsen i 2 § tar sikte på ett visst handlingssätt och att det är ett visst slag av biträde, juridiskt eller ekonomiskt, som kan förbjudas enligt 3 §, inte driften av en rörelse. En person som bedriver juridisk rådgivning och bokförsäljning i samma företag kan alltså fortsätta med bokförsäljningen även om han skulle förbjudas att utöva juridiskt eller ekonomiskt biträde.

2 §

Den som *lämnar juridiskt eller ekonomiskt biträde och därvid* av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslöst biträde* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller inte, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Det gäller inte heller, om enligt särskild föreskrift straff ej kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Paragrafens *första stycke* innehåller en straffbestämmelse. Straffbestämmelsens tillämpningsområde har ändrats till att avse gärningar som begås när *juridiskt eller ekonomiskt biträde* lämnas (jfr 1 §). Ändringen, som har behandlats i avsnitt 4.1, innebär att paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även annat biträde än rådgivning. För ansvar krävs, liksom enligt paragrafens hittills gällande lydelse, att den som har lämnat biträdet genom grov oaktsamhet har främjat en brottslig gärning.

Uttrycket "den som *lämnar...biträde och därvid...*" motsvarar den tidigare lydelsen "i *utövningen av rådgivningsverksamhet*". Ändringen sker av redaktionella skäl och innebär inte någon skillnad i sak.

Begreppet "främja" är avsett att ha samma innebörd som i de allmänna medverkansbestämmelserna i 23 kap. brottsbalken (se prop. 1984/85:90 s. 35 och avsnitt 4.1). "Främjande" kan därmed föreligga även om handlingen i det konkreta fallet inte har underlättat den brottsliga gärningen.

Främjandet skall ha skett av "grov oaktsamhet". Det är vanskligt att generellt beskriva vad som i detta sammanhang utgör grov oaktsamhet. Varje sådan beskrivning riskerar att bli så abstrakt att den ger föga vägledning i det enskilda fallet. Liksom tidigare gäller att det skall vara fråga om oaktsamhet i mer avsevärd mån (se prop. 1984/85:90 s. 35). Ansvar skall komma i fråga endast i de fall där handlandet i påtaglig grad har

avviket från vad som i den aktuella situationen kan betraktas som ett normalt aktsamt beteende. En utgångspunkt är därvid att den som lämnar biträde gör det primärt på uppdrag av en kund och inte i rättsordningens tjänst.

När det gäller enklare slag av biträde eller mera rutinmässiga uppdrag, t.ex. betalnings- eller inkassouppdrag, lämnas i regel inte någon närmare information om avsikten med åtgärden. I regel bör kundens avsikter då inte behöva efterforskas. Visar det sig sedermera att åtgärden har främjat ett brott, kan grov oaktsamhet normalt inte läggas uppdragstagaren till last. Om uppdragstagaren har tillgång till ytterligare information som gör att kundens avsikter starkt kan ifrågasättas, kan det dock finnas skäl att ställa krav på viss aktivitet från hans eller hennes sida. Underlåtenhet att införskaffa ytterligare information kan då medföra att uppdragstagaren skall anses ha varit grovt oaktsam.

Vid mer kvalificerade former av biträde är det naturligt att ställa högre krav på aktivitet från uppdragstagarens sida. Även något vaga misstankar utgör då ofta tillräckliga skäl för biträdet att genom förfrågningar till huvudmannen förvissa sig om att misstankarna är obefogade. Kvarstår misstankarna även därefter, kan det finnas anledning att genom andra åtgärder skapa klarhet rörande syftet med den transaktion eller det projekt som det är fråga om. Som exempel kan nämnas beviljande av ett kortfristigt lån som skall användas för köp av ett aktiebolag. Långgivaren har då regelmässigt anledning att kontrollera hur låntagaren avser att finansiera återbetalningen av lånet. Gör långgivaren inte det och visar det sig att köpet är en del i en brottslig bolagsplundring, får långgivaren härigenom normalt anses ha främjat brottet genom grov oaktsamhet.

Av betydelse vid bedömningen av om ett främjande har skett av grov oaktsamhet är också den ställning som den som lämnar biträdet har. Av den som innehar en underordnad anställning och lämnar det begärda biträdet endast på grundval av instruktioner och information från sina överordnade kan inte krävas att han eller hon självmant vidtar några särskilda kontrollåtgärder för att klarlägga sina eventuellt förekommande misstankar. Det måste i stället ankomma på företagsledningen att se till att det inom företaget finns lämpliga rutiner för kontroll av förekommande misstankar.

Huruvida främjandet av den brottsliga handlingen har skett av grov oaktsamhet får alltså bedömas med beaktande av uppdraget, graden av misstanke om den brottsliga handlingen och uppdragstagarens ställning. Situationen kan därvid vara sådan att det krävs att uppdragstagaren närmare hör sig för om kundens planer. Om uppdragstagaren i ett sådant fall underlåter att göra sådana efterforskningar och i stället förhåller sig i det närmaste likgiltig inför risken att hans handlande får en brottsbefrämjande effekt, får kravet på grov oaktsamhet i regel anses uppfyllt.

Utfärdandet av intyg är ett ofta förekommande exempel på juridiskt eller ekonomiskt biträde. Det kan gälla värdeintyg, avsedda att användas vid en låneansökan, eller intyg om att viss personal har anställts, avsedda att bifogas en ansökan om bidrag. Oriktiga intyg av sådant slag kan efterfrågas i brottsliga sammanhang. Så länge intygsgivaren lämnar korrekta uppgifter kan han eller hon givetvis inte anses förfara grovt oaktsamt. Detsamma får anses vara fallet om intyget visserligen innehåller felaktiga uppgifter men dessa beror på rena slarvfel från intygsgivarens sida. Sam-

manhänger felet med att intygsgivaren har struntat i att kontrollera uppgifterna i intyget, får grov oaktsamhet däremot oftast anses föreligga.

Som en konsekvens av att paragrafen har fått ett utvidgat tillämpningsområde har beteckningen på brottet ändrats till *vårdslöst biträde*. Liksom hittills skall ansvar inte ådömas när gärningen är ringa.

Andra stycket är oförändrat.

3§

Förbud att lämna *juridiskt eller ekonomiskt biträde* får meddelas den som när *sådant biträde lämnats* har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst *tio* år.

Vid bedömningen av om förbud bör meddelas skall rätten särskilt beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall förbud meddelas, om inte särskilda skäl talar mot det.

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i *juridiskt eller ekonomiskt biträde som någon annan lämnar*.

Om det finns särskilda skäl till det, får *visst slag av juridiskt eller ekonomiskt biträde* eller medverkan i *sådant biträde* undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Paragrafen anger förutsättningarna för meddelande av förbud. Vidare innehåller den bestämmelser om förbudstidens längd samt om innebörden av beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

I första stycket har förutsättningarna för meddelande av förbud ändrats. Förbud kan nu aktualiseras vid allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde, om personen i fråga har gjort sig skyldig till brott när han lämnade biträdet. Förbudets omfattning har på motsvarande sätt utvidgats till att omfatta allt slags juridiskt eller ekonomiskt biträde.

En förutsättning för förbud är alltså att brott har begåtts när juridiskt eller ekonomiskt biträde lämnats. Vad som avses med juridiskt eller ekonomiskt biträde har beskrivits i kommentaren till 1 §. Att brottet skall ha begåtts när sådant biträde lämnades innebär att det måste finnas en direkt koppling mellan brottet och de råd eller det biträde i övrigt som har lämnats. Att en advokat eller en revisor har begått exempelvis ett skattebrott eller ett förskingringsbrott i sin verksamhet innebär inte att brottet har begåtts när juridiskt eller ekonomiskt biträde lämnades. Inte heller finns någon sådan nödvändig koppling bara för att kunden får kännedom om brottslighet som biträdet har gjort sig skyldig till i annat sammanhang.

Det fordras att biträdet själv har gjort sig skyldig till brott, och det räcker alltså inte att klienten gjort det. Om sålunda biträdet har uppträtt klanderfritt, kan hans medverkan inte föranleda biträdesförbud även om klienten utnyttjat den för mycket grova brott.

I övrigt kan beträffande förutsättningarna för förbud hänvisas till vad som uttalades i prop. 1984/85:90 s. 37.

Ett förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde blir mer omfattande än det hittillsvarande rådgivningsförbudet har varit. En advokat som har ålagts ett förbud förlorar inte bara möjligheten att bedriva advokatverksamhet utan blir också förhindrad att agera som biträdande jurist, ge råd angående finansiering eller tillhandagå klienter med juridiska eller

ekonomiska utredningar. Har någon ägnat sig åt sådan verksamhet, behöver man alltså fortsättningsvis inte analysera frågan om det har varit fråga om rådgivning eller inte.

Om förbudet i ett enskilt fall skulle bli alltför långtgående, finns det enligt femte stycket första meningen möjlighet att undanta viss verksamhet från förbudet. Denna dispensmöjlighet kan komma att aktualiseras oftare med det mer vidsträckta förbud som blir följden av de nya reglerna.

Bestämmelsen om förbudstidens längd har ändrats på så sätt att den maximala förbudstiden har förlängts från fem till tio år. Skälen för denna förlängning har behandlats i avsnitt 4.4. Förlängningen innebär att domstolen vid förbudsprövningen måste bedöma handlandet utifrån en ny skala, varvid den maximala förbudstiden naturligtvis är tänkt för de grövsta fallen och de fall där risken för återfall i allvarlig brottslighet bedöms störst. I övrigt kan hänvisas till de uttalanden som gjordes i prop. 1984/85:90 s. 38.

I ett nytt *andra stycke* anges att domstolen vid bedömningen av om förbud bör meddelas skall särskilt beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt eller ekonomiskt biträde (jfr avsnitt 4.2). Bestämmelsen har tillkommit för att ge ledning vid bedömningen och har sin förebild i 3 § lagen om näringsförbud. Här kan därför hänvisas – i tillämpliga delar – till författningskommentaren till den bestämmelsen (se prop. 1985/86:126 s. 157 f.). Det bör särskilt noteras att även andra omständigheter än de nämnda kan beaktas vid förbudsprövningen, exempelvis vilken bedömning domstolen gör om risken för att personen kommer att upprepa sitt brottsliga handlande.

Ett förbud kan ibland vara påkallat även om den aktuella brottsligheten är mindre allvarlig. Så kan vara fallet om personen tidigare har gjort sig skyldig till brott vid utövandet av juridiskt eller ekonomiskt biträde. När det gäller tidigare brottslighet bör domar och strafförelägganden beaktas men inte, som *Sveriges advokatsamfund* har påpekat, eventuella åtalsunderlåtelse. Av betydelse för bedömningen i fall av upprepad brottslighet bör främst vara hur omfattande och svår den tidigare brottsligheten var samt hur lång tid som har förflutit mellan brotten.

I det nya *tredje stycket* har tagits in en regel om att förbud skall meddelas, om det lägsta föreskrivna straffet för något av de aktuella brotten är fängelse i sex månader. Om det finns särskilda skäl, kan presumtionen brytas.

Även denna bestämmelse har sin förebild i lagen om näringsförbud (3 § andra stycket). Här kan därför hänvisas till motiven till den bestämmelsen (se prop. 1995/96:98 s. 36).

Särskilda skäl för att avstå från att meddela förbud kan vara att den aktuella gärningen framstår som en engångsföreteelse efter många års klanderfritt bedriven verksamhet och att det därjämte finns ömmande personliga skäl att avstå från att meddela ett förbud.

Fjärde och femte styckena motsvarar det tidigare andra stycket. Fjärde stycket innehåller bestämmelser om att förbudet gäller även medverkan vid biträde som någon annan ger. Femte stycket ger en möjlighet till partiell dispens samt en möjlighet att bestämma en senare dag då förbudet

skall börja gälla. Ändringarna innebär att bestämmelserna anpassas till lagens nya tillämpningsområde.

7 §

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

Ändringen i paragrafen innebär att ansvaret för registret över förbud förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.5.

7 a §

Patent- och registreringsverket skall kungöra ett beslut om förbud enligt 3 § när beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma gäller om förbud har upphävts, ändrats eller förlängts.

Om rätten har beslutat att förbudet skall gälla utan hinder av att domen vunnit laga kraft, skall beslutet kungöras omedelbart.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att beslut om förbud skall kungöras av Patent- och registreringsverket. Frågan har behandlats i avsnitt 4.6. Närmare föreskrifter om hur kungörandet skall gå till kan meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (jfr 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen).

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 § *skall* det förlängas med högst fem år, *om inte särskilda skäl talar mot det*. 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 *tillämpas* 4 § första och tredje styckena samt 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av ett förbud. *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 en förlängning (se avsnitt 4.3). Särskilda skäl kan föreligga exempelvis om överträdelsen bedöms som ett ringa brott eller om det vid domstolens prövning har gått lång tid sedan förbudstiden löpte ut. Har den som förbudet gäller gjort sig skyldig till nya brott i verksamheten, verkar detta i skärpande riktning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.
2. Vid prövning av frågor om förbud enligt 3 § på grund av brott som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Ändringen av lagens tillämpningsområde påverkar bl.a. straffbestämmelsens räckvidd. Eftersom det redan av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att straff skall bestämmas efter den lag som gällde

när gärningen företogs, behövs ingen särskild övergångsbestämmelse såvitt gäller 2 §. Också bestämmelserna om åläggande av förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde är av straffrättslig karaktär och det har därför ansetts att samma principer bör gälla för dessa. Följaktligen skall de föreslagna skärpningarna i 3 § inte gälla vid prövning av om ett brott som inträffat före ikraftträdandet bör föranleda ett förbud. I den delen skall i stället äldre bestämmelser gälla. Det innebär att, om brottet har begåtts före ikraftträdandet, förbud enligt 3 § kan meddelas endast om brottet har skett i rådgivningsverksamhet, att förbudet får omfatta enbart framtida rådgivningsverksamhet och att de nya bestämmelserna i paragrafens andra och tredje stycken inte skall tillämpas vid prövningen.

Även vid en prövning av om en överträdelse skall föranleda en förlängning av förbudet enligt 8 § skall äldre bestämmelser tillämpas, om överträdelsen har skett före ikraftträdandet.

Den nu aktuella utvidgningen av lagens tillämpningsområde medför givetvis inte att ett före lagens ikraftträdande meddelat förbud enligt 3 § blir mera vidsträckt än det tidigare har varit. Det har inte ansetts nödvändigt att uttryckligen reglera detta i lagen.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

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, en sparbank eller ett försäkringsbolag,
4. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag, 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 eller ett försäkringsaktiebolag att hans andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent, *eller*
9. *inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges i 4.*

Förbudet i första stycket 9 gäller inte i fråga om fullmakt som avses i 10 § andra stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkan av näringsförbud. I *första stycket* finns en uppräkningslista av vad som är förbjudet för den som har näringsförbud. I uppräkningslistan av juridiska personer i punkterna 3, 4 och 8 har bankaktiebolag tagits bort, eftersom den benämningen inte finns kvar efter det att bankaktiebolagslagen (1987:618) har upphört att gälla. I en ny punkt 9 anges att den som är underkastad näringsförbud inte får inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som anges i punkten 4. Skälen bakom den nya bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.

Förbudet mot att inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare har begränsats till att avse fullmakter som ger behörighet i dennes näringsverksamhet. Uttrycket näringsverksamhet har här samma innebörd som på andra håll i lagen och i modern lagstiftning i övrigt (se t.ex. prop. 1985/86:126 s. 62 och prop. 1998/99:130 s. 381). Vad som åsyftas är en yrkesmässigt bedriven verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är vinstinriktad eller ej. I kravet på yrkesmässighet ligger att verksamheten måste ha en viss varaktighet.

Förbudet att inneha fullmakt för en juridisk person gäller fullmakt för sådana juridiska personer som anges i punkten 4. Vad gäller ideella föreningar och stiftelser omfattar förbudet – såsom framgår av punkten 4 – endast föreningar och stiftelser som driver näringsverksamhet. Förbudet träffar dock alltid hela den juridiska personens verksamhetsområde. Om stiftelsen eller den ideella föreningen vid sidan av näringsverksamheten driver även annan verksamhet, omfattar förbudet alltså även den verksamhet som inte utgör näringsverksamhet.

Av det nya *andra stycket* framgår att förbudet mot att inneha fullmakt inte omfattar sådana fullmakter som avses i 10 § andra stycket avtalslagen, dvs. s.k. ställningsfullmakter. En ställningsfullmakt föreligger typiskt sett när någon på grund av avtal innehar en viss, för tredje man synbar, ställning hos huvudmannen. Denna ställning skall vara sådan att den enligt lag eller sedvänja medför viss behörighet att företa rättshandlingar för huvudmannens räkning. I rättspraxis och doktrin har ansetts att ställningsfullmakten är särskilt avpassad för schablonartade, ofta upprepade och sinsemellan likartade transaktioner (se NJA 1992 s. 782 samt Grönfors, Avtalslagen, 3 uppl., 1995, s. 127). Ett ofta anfört typexempel är att en kassörska som sitter i en butiks kassa är behörig att för huvudmannens räkning ta emot betalning av kunderna.

Fullmaktsförbudet innebär att den som har näringsförbud är förhindrad att motta nya uppdrag som fullmäktig i fall där det är fråga om en sådan fullmakt som omfattas av förbudet. Han är vidare skyldig att avveckla de uppdrag av detta slag som han redan innehar.

När det gäller frågan om giltigheten av de rättshandlingar som företagits med stöd av en fullmakt som fullmäktigen inte har haft rätt att inneha hänvisas till vad som har sagts i avsnitt 7.

19 §

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.

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 dispens från fullmaktsförbudet måste preciseras, så att det klart framgår vilken eller vilka fullmakter som avses. Något generellt undantag från fullmaktsförbudet bör inte förekomma.

Frågan om dispens från fullmaktsförbudet skall ges får avgöras med beaktande av hur vidsträckt behörighet fullmakten ger fullmäktigen och syftet med det tillämnade fullmaktsuppdraget. Är behörigheten så vidsträckt att innehavaren med stöd av fullmakten kan utöva ledningen av en näringsverksamhet, skall dispens normalt sett inte komma i fråga. Om det gäller mer begränsade fullmakter, bör en dispensansökan däremot ofta kunna bifallas. Dispens torde t.ex. kunna ges för anställda med sådana sekreterar- eller budfunktioner som förutsätter bank- eller postfullmakt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om den som har meddelats näringsförbud med anledning av omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet.

Näringsförbudsinstitutet är av sådan karaktär att det vid förändringar av regleringen finns skäl att tillämpa samma allmänna principer för ikraftträdande som på det straffrättsliga området. Den föreslagna skärpningen i fråga om innebörden av ett näringsförbud skall följaktligen inte tillämpas beträffande näringsförbud som har meddelats med anledning av brott eller andra grova åsidosättanden i näringsverksamhet som har inträffat före ikraftträdandet.

14.3 Förslagen till lag om ändring i rättegångsbalken och lag om ändring i lagen (1995:528) om revisorer

Lagändringarna i rättegångsbalken och lagen (1995:528) om revisorer är endast en följd av att lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. föreslås byta namn till lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.

Sammanfattning av Bulvanutredningens betänkande Bulvaner och annat (SOU 1998:47)

Bilaga 1

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 affärskontrolländamål, 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 anlittandet 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 uppmärksammas 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 bemyndigandet. Förslaget innebär att uppsåtet kan vara direkt, indirekt eller eventuellt, men det behöver inte omfatta ett konkret brott och inte endast en bestämd brotts-typ 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 an-

vändning 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 kringgå. 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 här om 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 rättsverkningarna 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 ut-

redningens 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 kringgås 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 förhåller 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 avgränsningsvårigheter 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.

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 stämma 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.

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 bemyndigat annan att företräda bolag, förening eller annat samfund eller stiftelse eller annan sådan inrättning skall anses ha 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.

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

Bilaga 2

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 betalningsförsummelser, kreditmissbruk *eller* näringsförbud samlas in, lagras eller lämnas ut i kreditupplysningsverksamhet.

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

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. Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

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

Bilaga 2

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 uppställts i

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

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

3. jordförvärvslagen (1979:230),

4. 8 a § fondkommissionslagen (1979:748)

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

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

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

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

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

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),

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.

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 bulvanför-

hållandet avser till den del dessa enligt 3 § första stycket andra meningen kan bli föremål för förordnande om försäljning.

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

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.

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 utsökningsbalken.

En myndighets beslut enligt 7 a § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kamrarrätten.

2. Har ett bulvanförhållande som avses i 1 § första stycket 1, 4, 5 eller 7 eller andra stycket inträtt före ikrafträdandet men avvecklas det före utgången av år 1999, får dock inte dömas till ansvar enligt 2 §. Bilaga 2

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

Bilaga 2

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.

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 §.

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.

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.

Beträffande verkställande direktör och vice verkställande direktör för en filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. och förestandare 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.

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.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §²

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.

² Under nuvarande lydelse har redovisats paragrafens lydelse enligt regeringens lagrådsremiss den 29 januari 1998.

Bulvaner och annat (SOU 1998:47)

Remissinstanser som har yttrat sig

Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Domstolsverket, Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen, Datainspektionen, Patent- och registreringsverket, Konkurrensverket, Närings- och teknikutvecklingsverket NUTEK, Konkursförvaltarkollegiernas förening, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Svenska Bankföreningen, Sveriges Industriförbund, Sveriges advokatförbund, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska Revisorsamfundet, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, Revisornämnden, Företagarnas Riksorganisation, ALMI Företagspartner AB, Kooperativa Förbundet KF, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Kreditmannaföreningen, Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Finansbolagens Förening, StyrelseAkademien Västsverige, Värdepapperscentralen VPC AB, Upplysningscentralen UC AB, Svenska Inkassoföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Arbetsgivareföreningen SAF, Hotell och Restaurang Facket HRF och Ekobrottsmyndigheten.

Remissinstanser som inte inkommit med yttrande

Svensk Handel, Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Landsorganisationen i Sverige LO, Fristående Sparbankers Riksförbund, Sveriges Inkassoorganisation, Dun & Bradstreet Soliditet AB, Svensk Upplysningstjänst och Stockholms Handelskammare.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

dels att 1, 2, 3, 7 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till lagen skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 5 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Lag (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.****Lag (1985:354) om förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde i vissa fall**

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

1 §

Med *juridiskt och ekonomiskt biträde* avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt *biträder* andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Den som *i utövningen av rådgivningsverksamhet* av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslös rådgivning* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

2 §

Den som *i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde* av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslöst biträde* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller inte, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Det gäller inte heller, om enligtsärskild föreskrift straff ej kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

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 *juridiskt och ekonomiskt biträde* får meddelas den som i *samband med* 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 har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde 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 synnerliga skäl talar mot det.

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.

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i *juridiskt och ekonomiskt biträde som annan*.

Om det finns särskilda skäl till det, får *visst slag av juridiskt och ekonomiskt biträde* eller medverkan i *sådant biträde* undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

5 a §

Patent- och registreringsverket skall kungöra ett beslut om åläggande av ett förbud enligt 3 § när beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma gäller om ett förbud har upphävts, ändrats eller förlängts.

Om rätten har förordnat att förbudet skall gälla utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft skall beslutet kungöras omedelbart.

7 §

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

Patent- och registreringsverket skall föra ett register över 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 sammanladda tiden förlängning inte vara mer än fem år. Talan om

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 samm-

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.

anlagda 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 2001.
 2. Vid prövning av frågor om förbud enligt 3 § på grund av brott som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (rådgivningslagen) ändras så att den – förutom rådgivning och sådant biträde som i praktiken innefattar rådgivning – omfattar även annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Lagens namn ändras i följd härav till lagen om förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde i vissa fall.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder utredningens förslag.

Bakgrund: Rådgivningslagen syftar till att försvåra sådan oseriös rådgivning som ofta är en förutsättning för ekonomisk brottslighet. I 1 § rådgivningslagen definieras rådgivningsverksamhet som en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Den som utövar rådgivningsverksamhet och av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning kan enligt 2 § dömas för vårdslös rådgivning. Vidare kan enligt 3 § den som i rådgivningsverksamhet har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa förbjudas att utöva rådgivningsverksamhet under en viss tid (rådgivningsförbud). Hur begreppet ”rådgivningsverksamhet” definieras blir alltså bestämmande för räckvidden av straffbestämmelsen om vårdslös rådgivning och bestämmelsen om rådgivningsförbud.

Enligt förarbetena till rådgivningslagen omfattar uttrycket ”råd eller annat biträde” även konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken (se prop. 1984/85:90 s. 34). Som typfall nämns upprättande av avtal, biträde vid självdeklaration, upplysningar om gällande rätt, biträde med bolagsbildning, bokföring och valutatransaktioner. Lagrådet konstaterade att under begreppet ”annat biträde” rent språkligt kunde falla en mängd andra åtgärder än de nu nämnda. Lagrådet ansåg dock att det inte fanns något egentligt behov av att begränsa tillämpningsområdet genom ett mera precist uttryck än ”annat biträde”, eftersom det avgörande för tillämpbarheten av straffbestämmelsen – utöver sambandet med rådgivning och frågan om yrkesmässighet – är att biträdesåtgärden skall ha främjat ett brott.

Frågan om den närmare innebörden av definitionen aktualiserades i rättsfallet NJA 1995 s. 505. Högsta domstolen fann att rådgivningslagen enligt sin ordalydelse har ett mera vidsträckt 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 förmanligaste alternativet, vilket innebar att med rådgivningsverksamhet borde förstås, förutom konkreta råd, endast sådant biträde som i praktiken innefattar rådgivning.

Skälen för regeringens förslag: Sedan rådgivningslagen trädde i kraft den 1 juli 1985 har endast ett fåtal personer dömts för brott mot rådgivningslagen och ett fåtal rådgivningsförbud meddelats. De fall som har

varit visar ändå att rådgivningslagen fyller en funktion. En viss preventiv effekt på oseriös rådgivning kan man också räkna med att lagen har.

Högsta domstolens dom har satt fokus på rådgivningslagens tillämpningsområde. Det kan ifrågasättas om det i sak är motiverat att endast sådant juridiskt och ekonomiskt biträde som i praktiken innebär rådgivning skall omfattas av lagen. Också juridiskt och ekonomiskt biträde som inte kan sägas innefatta rådgivning kan vara betydelsefullt för att brottsliga avsikter skall kunna fullföljas och därmed lika straffvärt som rådgivning. Finansiering, förmedling, värdering och hjälp med ansökningar om tillstånd är exempel på sådana verksamheter som i dag inte alltid omfattas av begreppet rådgivningsverksamhet – och därmed inte av ansvars- och förbudsbestämmelserna – men som ibland utnyttjas också av personer med brottsliga avsikter. En utvidgning av rådgivningslagens tillämpningsområde så att den omfattar även dessa slag av verksamheter kan också leda till att de som bedriver sådan verksamhet blir mera vaksamma vad gäller förekomsten av brott. Detta kan i sin tur antas få en brottsavhållande effekt. Enligt regeringens mening är det därför lämpligt att utvidga rådgivningslagens tillämpningsområde.

Regeringen anser att lagens tillämpningsområde bör utvidgas så att lagen omfattar allt slags biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter. Behovet av att stävja brottsliga förfaranden gör sig gällande i ett stort antal olika verksamheter. En begränsning till vissa typer av biträde som är mer frekvent förekommande vid ekonomisk brottslighet låter sig inte enkelt göras. Att låta lagen omfatta allt slags biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter undanröjer vissa gränsdragningssvårigheter och gör den lättare att tillämpa. Eftersom det för ansvar och åläggande av förbud också krävs att biträdesåtgärden skall ha skett yrkesmässigt och i juridiska och ekonomiska angelägenheter samt, för straffansvar, att den som ger sitt biträde av grov oaktsamhet genom biträdet främjat ett brott, kan en sådan ordning enligt regeringens mening inte anses föra för långt.

Definitionen av lagens tillämpningsområde i 1 § bör således ändras till att omfatta yrkesmässigt biträde åt andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Till följd härav bör även namnet på lagen ändras.

Straffbestämmelsen

Regeringens bedömning och förslag: Straffbestämmelsen ändras inte i sak. Brottsrubriceringen ändras dock till *vårdslöst biträde*.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen föreslår ingen ändring av brottsrubriceringen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har ingen invändning mot bedömningen.

Bakgrund: 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. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som har främjats. I samma stycke föreskrivs vidare att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall. Genom bestämmel-

melserna i andra stycket avgränsas straffbestämmelsens tillämpningsområde ytterligare. Om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken, skall nämligen straffbestämmelsen i första stycket inte tillämpas. Detsamma gäller om det enligt en särskild bestämmelse gäller att straff inte kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Syftet med ansvarsbestämmelsen är att förmå rådgivare på det juridiska och ekonomiska området att avhålla sig från att lämna biträde som kan underlätta brottslig verksamhet. Bestämmelsen kan sägas utgöra ett komplement till de allmänna medverkansreglerna i brottsbalken. Ett skäl att utsträcka medverkansansvaret på detta område till att avse vissa oaktsamhetsfall var att det skulle minska olägenheterna av att det i allmänhet är svårt att styrka att en rådgivare har haft uppsåt att främja brott.

Det har dock i debatten gjorts gällande att bestämmelsen fått en från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande utformning. Det har därvid hävdats att det vid den oaktsamhetsbedömning som bestämmelsen förutsätter inte är möjligt att knyta an till något i samhället redan etablerat normsystem (se Hans-Gunnar Axberger, *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar, En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomiskbrottslighet*, BRÅ Forskning 1988:3, s 81ff och 88 ff.)

Skälen för regeringens bedömning: Det skulle utan tvivel vara en fördel från rättssäkerhetssynpunkt om gränsen mellan det straffbara och det straffria området kunde dras på ett mera precist sätt. Samtidigt är det svårt att åstadkomma en sådan gränsdragning utan att åsidosätta själva idén med lagstiftningen. Genom kravet på att oaktsamheten skall vara grov har dock markerats att ansvar skall komma i fråga endast i fall där rådgivaren har gjort sig skyldig till oaktsamhet i mer avsevärd mån. Med det stränga oaktsamhetskrav som uppställs i straffbestämmelsen får den anses acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt.

Den utvidgning av lagen tillämpningsområde som föreslås innebär att ansvarsbestämmelsen får en större räckvidd. Även med beaktande av detta gör regeringen bedömningen att bestämmelsen är ändamålsenligt utformad med hänsyn till det syfte den har och föreslår följaktligen inte någon saklig ändring i bestämmelsen. För att bättre spegla straffbestämmelsen innebörd bör dock brottsrubriceringen ändras till *vårdslöst biträde*.

Förutsättningar för förbud m.m.

Regeringens bedömning och förslag: Förutsättningarna för meddelande av förbud bör inte ändras. Förbudet skall dock avse yrkesmässigt biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter.

Utredningens förslag: Förutsättningen för meddelande av rådgivningsförbud att brottet skall ha skett *i* rådgivningsverksamhet ändras till att brottet skall ha skett *vid* rådgivningsverksamhet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna del stöder utredningens förslag. *Göteborgs tingsrätt* anser dock att utredningens lagförslag ger utrymme för att även brott som inte kan betecknas som ekobrott, t.ex. våldsbrott eller trafikbrott, kan grunda ett förbud.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Det är givetvis önskvärt att förutsättningarna för meddelande av förbud är ändamålsenligt utformade. En första förutsättning är, enligt nu gällande regler, att rådgivaren – eller, med den föreslagna terminologin, biträdet – 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. Enligt utredningen kan i detta avseende i praktiken uppkomma till synes onödiga gränsdragningssvårigheter. Utredningen ger exemplet att en rådgivare har varit styrelseledamot i ett aktiebolag och i denna egenskap har medverkat till brottslighet.

Enligt regeringens mening torde gränsdragningssvårigheterna i det fall utredningen pekat på inte så mycket gälla frågan om brottet har begåtts i rådgivningsverksamheten utan snarare gälla frågan om rådgivningsverksamhet över huvud taget föreligger. Typiskt sett är rådgivningslagen inte tillämplig på den som innehar något eller några enstaka uppdrag som styrelseledamot i bolag, eftersom lagen blir tillämplig först när någon yrkesmässigt går annan tillhanda. Om uppdraget som ledamot ingår som ett led i ett mer omfattande biträde i ekonomiska eller juridiska angelägenheter eller om det skulle förhålla sig så att personen sitter i ett flertal styrelser och ger råd i juridiska eller ekonomiska frågor kan det däremot bli fråga om rådgivningsverksamhet. Han kan nämligen då sägas yrkesmässigt bedriva en verksamhet som består i att biträda andra (se prop. 1984/85:90 s. 34 och 35).

Den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde innebär inte någon principiell skillnad i detta avseende. Lokutionen ”i rådgivningsverksamheten” byts dock ut mot ”i samband med ekonomiskt och juridiskt biträde” som en följd av den ovan föreslagna ändringen av lagens tillämpningsområde. Förbudet ändras av samma anledning till att gälla juridiskt och ekonomiskt biträde i stället för rådgivningsverksamhet.

Ändrade regler för när förbud bör meddelas

Regeringens förslag: I en uttrycklig regel anges att domstolen vid bedömning av om förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde bör meddelas skall beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, skall biträdesförbud anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om inte synnerliga skäl talar mot det.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag förutom att utredningen föreslår att det skall vara tillräckligt med särskilda skäl för att presumptionen för förbud vid grövre brottslighet skall brytas.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna stöder förslaget eller har ingen invändning mot det. *Riksåklagaren* anser att det bör övervägas om inte förbud skall vara obligatoriskt när förutsättningarna är uppfyllda. *StyrelseAkademien Västsverige* motsätter sig en presumtion för förbud vid viss grov brottslighet.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med nuvarande regler om rådgivningsförbud är att en rådgivare som klart har dokumenterat sin olämplighet att biträda andra genom att begå brott i rådgivningsverksamheten skall kunna hindras att bedriva sådan verksamhet under en viss tid. De bestämmelser om förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde som nu föreslås har en liknande syfte.

Det kan mot den bakgrunden synas naturligt att pröva frågan om förbud skall meddelas med hänsyn till risken för att den aktuella personen skall göra sig skyldig till nya brott i verksamheten. Ett sådant synsätt kommer också till uttryck i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna. Domstolen skall göra en prognos beträffande återfallsrisken och lägga den till grund för sitt avgörande. Bedöms återfallsrisken som liten, bör något förbud inte meddelas (se prop. 1984/85:90 s. 37).

Enligt regeringens bedömning är det emellertid tveksamt att låta ett så svårbedömbart kriterium som återfallsrisken vara avgörande för frågan om förbud skall meddelas. Fall som framstår som likvärdiga med hänsyn till de begångna brotten allvar m.m. riskerar att behandlas olika i nu aktuellt hänseende. Lämpligare är att pröva frågan om förbud på grundval av brottslighetens straffvärde. Vidare bör hänsyn tas till om den aktuella personen tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde. Detta bör komma till uttryck i lagen. Regeringen bedömer att också en prövning enligt de nu angivna kriterierna kommer att fånga upp de fall där ett förbud är motiverat med hänsyn till de inledningsvis angivna syftena bakom lagstiftningen.

Bestämmelserna bör utformas så att förbud regelmässigt meddelas i de fall där den aktuella personen har gjort sig skyldig till grov brottslighet i utövandet av verksamheten. Enligt regeringens mening har personen i fråga i dessa fall redan genom brottet visat att han är olämplig att verka som biträde i juridiska och ekonomiska angelägenheter. För att säkerställa att biträdesförbud meddelas i dessa fall kan det vara ändamålsenligt att införa en särskild presumtionsregel. Den kan lämpligen utformas i enlighet med motsvarande bestämmelse i 3 § andra stycket lagen (1986:436) om näringsförbud, dvs. ett förbud skall anses påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, om den som talan om förbud avser har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader. Som konstateras i förarbetena till bestämmelsen i lagen om näringsförbud (se 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.

En särskild fråga är om förbud alltid skall meddelas den som har gjort sig skyldig till brott av de angivna slagen eller om det bör finnas utrymme att i enstaka fall underlåta att meddela förbud. Utredningen har förordat att presumtionen för meddelande av förbud i dessa fall skall brytas om det finns särskilda skäl och har som exempel nämnt den situationen att gärningen framstår som en engångsföreteelse efter många års klander-

fritt bedriven verksamhet. *Riksåklagaren* har mot detta anfört att den som har gjort sig skyldig till ett så allvarligt brott som förutsätts för tillämpning av presumtionsregeln måste anses ha visat en sådan uppenbar brist på respekt för grundläggande normer i samhället att förbud skall anses påkallat även när det kan anses vara fråga om en engångsföreteelse.

Regeringen anser för sin del att omständigheterna i det enskilda fallet kan vara sådana att ett förbud inte är påkallat, trots att det är fråga om brottslighet av det kvalificerade slag som den föreslagna presumtionsregeln tar sikte på. Presumtionen bör därför kunna brytas i undantagsfall. För detta bör dock krävas synnerliga skäl, dvs. utrymmet för att underlåta att meddela förbud i de aktuella fallen bör vara mycket begränsat. Enligt regeringens mening är det inte tillräckligt att den aktuella gärningen framstår som en engångsföreteelse för att presumtionen skall brytas. Det bör dessutom vara fråga om en situation där ett förbud skulle drabba den enskilde särskilt hårt, t.ex. starkt inverka på hans framtida försörjning.

Överträdelse av förbud

Regeringens förslag: Vid överträdelse av ett förbud skall förbudstiden förlängas om det inte finns särskilda skäl att underlåta en förlängning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den som överträder ett rådgivningsförbud skall enligt 8 § första stycket rådgivningslagen dömas till fängelse i två år. Om brottet bedöms som ringa, är straffskalan i stället böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt andra stycket kan vid överträdelse av förbudet även beslutas om förlängning av förbudstiden med högst fem år.

Det nuvarande sanktionssystemet framstår som ändamålsenligt. Enligt regeringens mening bör det dock införas en bestämmelse om att en överträdelse av förbudet skall föranleda en förlängning av förbudstiden, om det inte finns särskilda skäl att underlåta en förlängning. En sådan regel överensstämmer med vad som numera gäller i fråga om näringsförbud och torde också bidra till respekten för regelverket.

Förbudstiden

Regeringens förslag: Ett förbud skall kunna meddelas för upp till tio år.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget. *StyrelseAkademien Västsverige* menar att det saknas bärande skäl för att ett förbud skall kunna meddelas för en tid överstigande fem år.

Skälen för regeringens förslag: Förbud får i dag meddelas för en tid av högst fem år. När det gäller frågan om hur lång förbudstid som bör bestämmas i det enskilda fallet sägs i lagens förarbeten att denna får avgöras med hänsyn till omständigheterna, såsom risken för upprepande och brottets svårighetsgrad (se prop. 1984/85:90 s. 38). Om brottet förskyller fängelse i mer än en eller annan månad finns det, enligt vad departementschefen anförde, i allmänhet ingen anledning att meddela förbud för kortare tid än fem år.

Regelverket bör enligt regeringens uppfattning utformas så att det finns en möjlighet att i varje enskilt fall bestämma en förbudstid av sådan längd att förbudet inte framstår som ett slag i luften. Vid särskilt grova fall kan en förbudstid om fem år vara otillräcklig. Fängelsestraffet kan ju vara längre. Det är visserligen inte givet att förbudstiden skall vara längre än fängelsestraffet. Syftet med förbudet är ju i första hand att hindra oseriösa personer från att driva sin verksamhet. Detta syfte uppnås även genom ett fängelsestraff. Den maximala förbudstiden bör emellertid vara längre än i dag. En sådan förändring skulle ge utrymme för en mera nyanserad bedömning än för närvarande, särskilt vid grov brottslighet eller när det är fråga om återfall i brott. Den övre gränsen kan lämpligen bestämmas till tio år, samma gräns som gäller för näringsförbud.

Ansvar för registret över förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde

Regeringens förslag: Ansvar för registret över förbud förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig stöder förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I dag förs register över meddelade rådgivningsförbud av Riksskatteverket. Anledningen till att denna uppgift en gång lades på Riksskatteverket var att verket redan förde register över meddelade näringsförbud. Den uppgiften fördes dock över till Patent- och registreringsverket på grund av den allt större roll som verket har fått som central myndighet för företagsregistren (se prop. 1993/94:171).

Det är en i viss mån främmande uppgift för Riksskatteverket att föra register över meddelade rådgivningsförbud eller, med den här föreslagna terminologin, förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde. Det framstår som ändamålsenligt att en och samma myndighet blir huvudman för såväl detta register som registret över näringsförbud, eftersom syftena med förbuden är likartade. Vidare torde det underlätta för dem som efterfrågar registeruppgifter att dessa finns hos en och samma myndighet. Ansvar för förändret av registret över förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde bör därför föras över till Patent- och registreringsverket.

Regeringens förslag: Beslut om förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde skall kungöras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har uttalat sig stöder utredningens förslag eller har ingen invändning mot den. *Datainspektionen* anser att kungörande är en onödigt ingripande åtgärd.

Skälen för regeringens förslag: Möjligheterna att effektivt övervaka att ett förbud iakttas är i praktiken begränsade. Rådgivning eller annat biträde äger ofta rum i sådana former – muntligen, på tu man hand med klienten eller per telefon – att det kan vara svårt för utomstående att få kännedom om att biträde har lämnats. Det ankommer på polis- och åklagarmyndigheterna att utreda och beivra överträdelse. I förarbetena till rådgivningslagen (se prop. 1984/85 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 ofta saknas målsägande som kan förväntas anmäla brottet. Därför är det, framhöll departementschefen, desto viktigare att andra myndigheter vid behov aktivt medverkar i kontrollen. Tanken är alltså att kontrollen av efterlevnaden av förbuden huvudsakligen skall ske genom att olika myndigheter, som i sin verksamhet kommer i kontakt med de förbudsålagda, underrättar polis eller åklagare vid misstanke om överträdelse. En förutsättning för att en sådan kontroll skall fungera är att myndigheter och andra lätt kan få tillgång till uppgifter om meddelade förbud. Bland annat för att tillgodose detta informationsbehov gjordes registret över meddelade rådgivningsförbud offentligt.

Som nämnts förutsätter en kontroll som bygger på att myndigheter och andra uppmärksammar och reagerar på överträdelse av meddelade beslut att uppgifter om sådana ges en viss spridning. En åtgärd ägnad att förbättra förutsättningarna för kontrollen kan vara att kungöra besluten om förbud. Detta sker i dag med beslut om näringsförbud.

Frågan om kungörande berördes i förarbetena till rådgivningslagen. Departementschefen avfärdade då tanken på ett kungörande utan att ge några närmare skäl (se prop. 1984/85:90 s. 30). Det främsta argumentet mot en ordning med kungörande är givetvis att det inkräktar på den personliga integriteten att sprida uppgifter som med hänsyn till förutsättningarna för meddelande av förbud innebär att den förbudsålagde utpekas som brottslig. Mot detta måste vägas den stora betydelsen av att myndigheter och andra kan skaffa sig kännedom om meddelade förbud, något som indirekt torde vara av största betydelse för att förbuden efterlevs. Man bör också ha i åtanke att uppgifterna i registret över meddelade förbud redan i dag är offentliga.

Enligt regeringens uppfattning talar därför övervägande skäl för att beslut om förbud bör kungöras. En bestämmelse om detta bör ges i lag. Den närmare utformningen av förfarandet bör dock kunna beslutas om i annan ordning.

1 §

Med *juridiskt och ekonomiskt biträde* avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt *biträder andra* i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Paragrafen innehåller en definition av vad som i lagens mening avses med juridiskt och ekonomiskt biträde (tidigare rådgivningsverksamhet). Den bestämmer därmed lagens tillämpningsområde. Ändringen, som har behandlats i avsnitt 4.1, innebär att juridiskt och ekonomiskt biträde definieras som en verksamhet där någon yrkesmässigt biträder andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Syftet med ändringen är att vidga lagens tillämpningsområde till att omfatta även annat biträde än rådgivning.

Biträdet kan avse en mängd olika åtgärder. För att juridiskt och ekonomiskt biträde i lagens mening skall föreligga och ansvar för vårdslöst biträde eller biträdesförbud komma ifråga fordras att biträdet har skett yrkesmässigt och att det har skett i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Kravet på yrkesmässighet innebär ingen förändring jämfört med vad som gällt tidigare. Biträdet skall alltså ske som ett led i en näringsverksamhet (se prop. 1984/85:90 s. 35).

Begreppet ”biträder andra” ersätter det tidigare ”går andra till handa”. Någon saklig ändring är inte avsedd. I begreppet ligger således att biträdet skall ges till någon utomstående. Biträde som ges internt av anställda inom ett företag eller en koncern omfattas inte (se prop. 1984/85:90 s. 34).

Biträdet skall ha lämnats i ”juridiska eller ekonomiska angelägenheter”. Detta innebär bl.a. att lagen, liksom tidigare, är tillämplig på olika slag av ekonomisk eller juridisk rådgivning. Såsom lagen nu har utformats träffar den emellertid även biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter som inte har karaktär av rådgivning eller ingår i rådgivningsverksamhet. Exempel på biträde som efter ändringen typiskt sett faller inom lagens tillämpningsområde är värdering och besiktning av fastigheter m.m., inkasso, förvaltning, mäklari och finansiering. Inom lagens tillämpningsområde faller därmed förmedling av företag för överlåtelse liksom utlåning för betalning av företagsköp. Andra exempel är biträde med redovisning eller deklARATIONER samt tillhandahållande av revisionstjänster och andra granskningstjänster.

Kopiering, skrivhjälp, budtjänster och dylikt samt dataservice är exempel på biträde som faller utanför lagens tillämpningsområde, eftersom den sortens biträde inte sker i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Detta gäller även om de dokument som är föremål för t.ex. kopiering eller vidarebefordran via elektronisk post är av juridisk eller ekonomisk natur.

Genom att definitionen av juridiskt och ekonomiskt biträde getts den nu angivna utformningen kommer det straffbara området enligt 2 § att bli mer vidsträckt än det hittills har varit. Förmedling av skalbolag liksom finansiering av överlåtelser av skalbolag kommer att omfattas av be-

greppet ”juridiskt och ekonomiskt biträde”. Så kommer t.ex. en banktjänsteman som för över lånade medel till köpare eller säljare vid en olaglig skalbolagstransaktion att omfattas av lagen. Ansvar enligt 2 § kommer emellertid även fortsättningsvis att förutsätta att åtgärden främjar brott och att grov oaktsamhet kan läggas den aktuella personen till last. Om dessa förutsättningar inte är för handen – t.ex. därför att banktjänstemannen inte själv beviljat lånet och inte heller av annat skäl bort inse att pengarna skulle användas i en olaglig affär – kan ansvar inte ådömas.

Den nya definitionen innebär vidare att förbud som meddelas enligt 3 § kommer att bli mera omfattande än det tidigare rådgivningsförbudet har varit. En advokat som har ålagts ett förbud förlorar inte bara möjligheten att bedriva advokatverksamhet utan blir också förhindrad att agera som fastighetsmäklare o.d. Om förbudet i ett enskilt fall skulle anses vara alltför långtgående, finns det möjlighet att undanta viss verksamhet från förbudet enligt 3 § sista stycket.

2 §

Den som *i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde* av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för *vårdslöst biträde* till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller inte, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Det gäller inte heller, om enligt särskild föreskrift straff ej kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Paragrafens *första stycke* innehåller en straffbestämmelse om brott som begås i utövningen av rådgivningsverksamhet. Ändringarna innebär att straffbestämmelsens tillämpningsområde vidgas till att omfatta även annat biträde än rådgivning (jfr 1 §).

3§

Förbud att utöva *juridiskt och ekonomiskt biträde* får meddelas den som *i samband med* sådan verksamhet har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst *tio* år.

Vid bedömande av om förbud bör meddelas skall rätten beakta brottslighetens straffvärde och om den som förbudstalan avser tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde.

Har den som förbudstalan avser i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde 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 synnerliga skäl talar mot det.

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i *juridiskt och ekonomiskt biträde som annan ger*.

Om det finns särskilda skäl till det, får *visst slag av juridiskt och ekonomiskt biträde* eller medverkan i *sådant biträde* undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Paragrafen anger förutsättningarna för meddelande av förbud. Vidare innehåller den bestämmelser om förbudstidens längd samt om innebörden av beslutet.

I *första stycket* har bestämmelsen om förbudstidens längd ändrats på så sätt att den maximala förbudstiden har förlängts från fem till tio år. Skälen för denna förlängning har behandlats i avsnitt 4.6. Vidare har förbudets innebörd ändrats till att omfatta juridiskt och ekonomiskt biträde i enlighet med lagens utvidgade tillämpningsområde.

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 har gjort sig skyldig till brott i samband med juridiskt och ekonomiskt biträde. Bestämmelsen ger alltså domstolen anvisningar om vilka omständigheter som skall tillmätas betydelse för frågan om förbud skall meddelas, utöver de i första stycket angivna grundläggande förutsättningarna.

Om den aktuella brottsligheten är allvarlig, bör detta ofta vara ett avgörande skäl för att meddela förbud. Den presumptionsregel som föreslås i ett tredje stycke är ett uttryck för den betydelse straffvärdet skall tillmätas i detta sammanhang. Även i fall där presumptionsregeln inte är tillämplig kan straffvärdet i sig tala starkt för att förbud skall meddelas.

Om den aktuella brottsligheten är mindre allvarlig, kan ett förbud ändå vara påkallat om den aktuella personen tidigare har gjort sig skyldig till brott vid utövandet av juridiskt och ekonomiskt biträde eller om personen i fråga samtidigt lagförs för ett flertal brott begångna vid sådan verksamhet. När det gäller tidigare brottslighet bör domar och strafförelägganden beaktas. Däremot bör, som *Sveriges advokatsamfund* påpekar, eventuella åtalsunderlåtelse inte beaktas i detta sammanhang. Av betydelse för bedömningen i fall där den som har utövat juridiskt och ekonomiskt biträde tidigare har gjort sig skyldig till brott i samband med sådant biträde är främst vilken omfattning tidigare brottsligheten har haft, hur lång tid som har förflutit mellan brotten samt den tidigare och den aktuella brottslighetens allvarlighet.

I det nya *tredje stycket* har tagits in en regel om 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 synnerliga skäl, kan presumptionen brytas. Synnerliga skäl för att avstå från att meddela förbud kan föreligga exempelvis om den aktuella gärningen framstår som en engångsföreteelse efter många års klanderfritt bedrivna rådgivningsverksamhet och ett förbud skulle drabba den enskildes försörjning särskilt hårt.

Fjärde och femte styckena motsvarar det tidigare andra stycket. Fjärde stycket innehåller bestämmelser om att förbudet gäller även medverkan vid biträde som annan ger. Femte stycket ger en möjlighet till dispens. Ändringarna innebär att bestämmelserna anpassas till lagens nya tillämpningsområde.

5 a §

Patent- och registreringsverket skall kungöra ett beslut om åläggande av förbud enligt 3 § när beslutet har vunnit laga kraft. Detsamma gäller om förbud har upphävts, ändrats eller förlängts.

Om rätten har förordnat att förbudet skall gälla utan hinder av att domen vunnit laga kraft, skall beslutet kungöras omedelbart.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att beslut om förbud skall kungöras av Patent- och registreringsverket. Närmare föreskrifter om hur kungörandet skall gå till kan meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

7 §

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

Ändringen i paragrafen innebär att ansvaret för registret över förbud förs över från Riksskatteverket till Patent- och registreringsverket. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.7.

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 § *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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av ett förbud. *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 en förlängning. Har den som förbudet gäller gjort sig skyldig till nya brott i verksamheten talar dock detta i skärpande riktning.

Förlängning kan underlåtas, om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. om överträdelsen bedöms som ett ringa brott eller om det vid domstolens prövning har gått lång tid sedan förbudstiden löpte ut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.
2. Vid prövning av frågor om förbud enligt 3 § på grund av brott som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Ändringen av lagens tillämpningsområde påverkar bl.a. straffbestämmelsens räckvidd. Eftersom det av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, behövs ingen särskild övergångsbestämmelse i den delen. Också bestämmelserna om åläggande av förbud mot juridiskt och ekonomiskt biträde är av straffrättslig karaktär och samma principer bör därför gälla för dessa. Följaktligen bör de skärpningar i lagen som föreslås inte gälla vid prövning av om ett brott som inträffat före ikraftträdandet bör föranleda ett förbud. I den delen bör i stället äldre bestämmelser gälla.

Förteckning över inbjudna till remissmöte den 18 maj 2000 Bilaga 5

Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen, Patent- och registreringsverket, Revisorsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, StyrelseAkademien Västsverige, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska Revisorsamfundet, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Kreditmannaföreningen, Sveriges Allmänna Hypoteksbank, Fristående Sparbankers Riksförbund, Finansbolagens förening, Svenska inkassoföreningen, Sveriges inkassoorganisation, Svenska Fondhandlareföreningen, Mäklarsamfundet, Fastighetsmäklarförbundet.

Sammanfattning av Branschsaneringsutredningens betänkande Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111)

Sammanfattning

Uppdraget har bestått av tre delar. Den första delen gäller branschsanering. Här har utredningen kartlagt vilka branscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet och föreslagit metoder för att minska brottsligheten i dessa. Den andra frågan gäller hur kontrollen vid olika former av tillstånd, bidrag och tillsyn kan förbättras eller utvecklas för att motverka ekonomisk brottslighet. Den tredje delen tar sikte på hur offentlig upphandling kan skärpas så att oseriösa företag kan hållas utanför upphandlingen.

Utredningen har koncentrerat sig på förslag som gör att skatter och avgifter betalas tidigare än i dag.

Den ekonomiska brottsligheten är ett av våra största samhällsproblem. I följande tabell redovisas några uppskattningar av omfattningen av den svarta ekonomin.

46 miljarder kr	skatteundandragandet år 1991
100-150 miljarder kr	ekobrottslighetens årliga omsättning
3-5 procent av BNP	skatteundandragandet per år
1,5-3,3 miljarder kr	fusk med sjukpenning, förtidspension och a-kassa per år

Beloppens storlek motiverar att omfattande och ingripande insatser görs mot den ekonomiska brottsligheten.

Branschkartläggning

Utredningen har kartlagt

- * yrkestrafiken, dvs. taxi och åkerier (goods, flytt)
- * restaurangbranschen
- * frisörbranschen
- * bygg- och anläggningsbranschen
- * städbranschen
- * den tillfälliga försäljningen, dvs. torg- och marknadshandel m.m.

Utredningen har funnit att taxi-, flytt-, restaurang-, frisör-, delar av bygg- samt städbranscherna är utsatta för ekonomisk brottslighet. Tillfällig försäljning, som egentligen är ett handelssätt och ingen bransch, bedöms ligga i riskzonen. De ordinära åkerierna, dvs. andra än flyttföretag, har inte visats ha större problem med ekobrott än andra branscher. Utredningens bedömningar är baserade på i dag befintligt material. Det innebär

inte att andra branscher skulle vara befriade från ekonomiskt brottslighet eller ens att den med säkerhet är mindre, bara att det saknas tillräckligt forskningsmaterial för att med säkerhet kunna fastställa att omfattningen är stor.

Ett stort antal av utredningens förslag är emellertid generella och tar således sikte på att minska möjligheterna till sådan brottslighet, oberoende av bransch.

Utredningens analys och förslag följer inte helt en branschvis uppdelning. I stället har en indelning gjorts utifrån branschernas struktur.

Taxi-, restaurang- och frisörbranscherna samt den tillfälliga försäljningen hänförs till kontantbranscherna.

Bygg-, städ- och flyttbranscherna är entreprenadbranscher. Här har ytterligare en indelning gjorts. Bygghantverks- och hushållstjänster (t.ex. städning) som riktar sig till enskilda hushåll kallas konsumentsektorn.

Kontantbranscherna

Utmärkande för kontantbranscherna är att det dagligen sker en mängd små transaktioner (ofta med kontanter) där köparna huvudsakligen är enskilda konsumenter som saknar intresse av kvitto. Företagen är i regel små och har inget behov av internkontroll eftersom företagaren kontrollerar kassaflödet. Denna struktur är en grund för skatteundandraganden. Är konkurrensen stor i branschen ökar intresset av att inte redovisa alla intäkter.

Utredningens bedömningar och förslag för kontantbranscherna är följande.

* Ett system med licensavgifter utarbetas och införs till en början i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift införas även i restaurangbranschen. Genom licensavgiften ställs krav på en lägsta nivå på betalning av skatter och avgifter som en rörelse genererar. Skatte- och avgiftsbetalningarna höjs därigenom till en rimlig nivå som ingen kan undgå. Licensavgiften ersätter inte det konventionella skattesystemet utan stöttar det. För exempelvis taxi bestäms licensavgiften för det enskilda företaget efter antalet bilar och i vilken omfattning dessa används. Fler kontantbranscher behöver kartläggas. Efter detta bör licensavgift införas i ett flertal branscher t.ex. för tvätterier, blomsterhandlare och godisbutiker.

* Krav införs i kontanthandeln på att all försäljning skall registreras i typgodkända kassaregister och att kvitto tillhandahålls kunden. Övergången till nya kassaregister kommer att ske flexibelt under en övergångsperiod.

* För att förbättra kontrollen anges i bokföringslagen att gemensam verifikation, som skall sparas, utgörs av kontrollremsa från kassaapparat.

För vissa enskilda kontantbranscher lämnar utredningen följande bedömningar och förslag.

Yrkestrafiken:

- * Taxifordons taxametrar skall regelbundet tömmas i en tömningscentral.
- * Taxiförare som har dömts för ekonomisk brottslighet skall inte få taxiförarlegitimation.
- * För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden inom yrkestrafiken skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.
- * Vid offentlig upphandling av färdtjänst och godstransporter bör i avtalen föreskrivas att samma krav skall ställas på leverantören (beställnings- eller lastbilscentral) som på underentreprenörerna (taxiföretag och åkerier).

Restaurang:

- * Restauranger med serveringstillstånd skall återfå minst 50 procent av alkoholskatten på vin och sprit. Återbetalningen skall ske efter särskild ansökan då bl.a. den i rörelsen försålda alkoholen skall redovisas.
- * Alkoholinspektionen skall få överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd. Kommunen skall bereda länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden.
- * För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden om serveringstillstånd skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Tillfällig försäljning:

- * Utredningen instämmer i Konsumentverkets förslag att efterlevnaden av informationsskyldigheten (namnskylt) vid tillfällig försäljning skall stramas upp, t.ex. genom att kommunerna får utföra kontrollen.

Entreprenadbranscherna

Bygg-, städ- och flyttbranscherna är entreprenadbranscher och exempel på faktureringsbranscher. Uppdragsgivarna är ofta företag och institutioner som behöver fakturor för sin redovisning. Här finns således inte samma problematik som i kontantbranscherna. I bygg-, städ- och flyttbranscherna anlitar entreprenörerna i varierande omfattning underentreprenörer för att utföra delar av uppdrag. Ett problem är oseriösa underentreprenörer som konkurrerar genom att inte betala skatter och avgifter och därmed slår ut seriösa företag.

Ibland används underentreprenörer för att utfärda luftfakturor. Dessa använder huvudentreprenören för att få kostnadsavdrag i sin redovisning. De på detta sätt "frigjorda" medlen används till svarta löner åt huvudentreprenörens arbetstagare och ersättning till företagsledaren.

Utredningens bedömningar och förslag för entreprenadbranscherna är Bilaga 6 följande.

* I bygg-, flytt- och städbranscherna skärps kraven för att få F-skattsedel. En F-skattsedel skall endast utfärdas om skattemyndigheten har skälig anledning anta att sökanden kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter och avgifter.

* Från ersättning till underentreprenör vid städ- eller flyttarbete skall skatteavdrag göras även om mottagaren har F-skattsedel.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att kontrollera och godkänna underentreprenörer. Avtalet kan också kompletteras med vitesklausuler om att huvudentreprenören ansvarar för underentreprenörers skatter och avgifter.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att all personal skall bära synliga namnbrickor samt kunna uppvisa ID-kort. Vidare skall leverantören till beställaren ge in aktuella listor över den personal som utför arbetet.

* På sikt bör ett generellt uppbördssystem införas där skatteavdrag görs för samtliga utbetalningar till uppdragstagare.

Konsumentsektorn

Ett stort problem är svarta arbeten i konsumentledet. Det gäller bygghantverk och hushållstjänster. När det gäller hushållstjänster bedömer utredningen att problemen är växande.

Utredningens förslag för konsumentsektorn är följande.

* Den nuvarande skattereduktionen permanentas för utgifter för arbeten på småhus och bostadsrätter.

* Statsmakterna bör inbjuda bygg- och försäkringsbranscherna att undersöka i vilken utsträckning försäkringsbolagens kontantregleringar leder till att försäkringstagare anlitar svart arbetskraft eftersom kostnaderna för återställningsarbetet inte behöver redovisas för försäkringsbolagen.

* Ett regelverk för en ny förenklad företagsform utarbetas och införs för den som i vid bemärkelse utför hushållstjänster ("singelföretag"). Beskattningen av sådana företagare anpassas till en sådan nivå att hushållen efterfrågar de vita tjänsterna.

Byggbranschen

Utöver vad som angetts ovan lämnar utredningen följande bedömningar och förslag.

* Statliga subventioner på byggsidan bör utformas så att de faktiska kostnaderna redovisas.

- * Statliga subventioner bör, förutom vid egen-regi-byggen, enbart avse arbeten som utförs av näringsidkare med F-skattsedel.
- * De auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen ökar intresset för att anlita seriösa företag och motverkar, liksom andra kvalitetshöjningar, ekobrott.
- * Trygg Hansas modell för att välja ut företag som reparerar skador bör tas efter av andra försäkringsbolag. Krav ställs bl.a. på att företagen inte är restförda för skatter och avgifter.

Generella förslag

I utredningsarbetet har några generella metoder tagits fram. Utredningens bedömningar och förslag i den delen är följande.

- * En nationell kampanj genomförs för att motverka svartjobb. Kampanjen skall synliggöra den ekonomiska brottslighetens effekter på samhällsekonomin genom att de ökade skatteintäkter, som blir följderna av regeringens samlade strategi mot ekobrott, kommer skattebetalarna till godo t.ex. i form av återbetalning av skatt och/eller satsningar inom välfärdssystemet.
- * Den egensanering som sker inom bl.a. bygg-, städ-, flytt- och restaurangbranscherna, bl.a. etiska krav för medlemskap i branschorganisationer, motverkar oseriösa företag och bör stödjas och utvecklas.
- * Myndighetssamverkan är en bra metod att bekämpa ekonomisk brottslighet. Operation Krogsanering och Preventiv Ekonomisk Kontroll (PEK) är exempel på effektiva kontrollaktioner. Ett ökat erfarenhetsutbyte och förenklade sekretessregler kan förbättra metoden.
- * Skattemyndigheten får rätt att begära att en arbetsgivare månatligen anger för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas.
- * Forskningen om den ekonomiska brottslighetens metoder, omfattning och skadeverkningar är begränsad. Skadorna av den ekonomiska brottsligheten drabbar sällan någon enskild utan ett abstrakt kollektiv av medborgare. Skadorna är också svåra att uppskatta och måste göras med stöd av mer eller mindre osäkra beräkningsmodeller. Vissa skadeverkningar, som marknadsstörningar och miljöförstöring, är nästan omöjliga att kvantifiera. Effektiv bekämpning fordrar ökad kunskap. Därför är det viktigt med en ökad satsning av forskningen om den ekonomiska brottsligheten.
- * Korruption är ett av den ekonomiska brottslighetens smörjmedel. De öppna gränserna och internationaliseringen ökar exponeringen för korruption av allvarligt slag. Förekomsten av och riskerna med korruption bör utredas i särskild ordning.

Bättre kontroll vid tillstånd, tillsyn och bidrag

Den ekonomiska brottsligheten utnyttjar företag för sin brottsliga verksamhet. Även den organiserade brottsligheten använder företag för sina syften och utvidgar den brottsliga verksamheten genom att etablera och

förvärva företag. Gemensamt för den ekonomiska och organiserade brottsligheten är således att den reguljära ekonomin infiltreras.

Både de seriösa företagen och samhället måste skydda sig mot brottsligheten, vilket tar stora resurser i anspråk och försämrar samhälls-ekonomins effektivitet. Det allvarligaste hotet mot de fria villkor under vilket näringslivet verkar är kanske just att den ekonomiska och organiserade brottsligheten utnyttjar och missbrukar de fria och legala system som gäller för företagare.

Enligt utredningens bedömning är förebyggande metoder det effektivaste sättet att motverka ekonomisk brottslighet. Genom att lägga tonvikten på att minska möjligheterna till brott och att försvåra för den som försöker utnyttja systemen kommer färre brott att begås.

De system och regelverk som finns för olika former av myndighetstillstånd, statliga företagsstöd, EU-bidrag, myndigheters tillsyn över verksamheter och den offentliga sektorns upphandling kan användas som administrativa filter för att utestänga ekonomisk och organiserad brottslighet från att integreras med den reguljära ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör dessa system och regelverk på ett systematiskt sätt kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

I betänkandet har utredningen använt några administrativa system i syfte att utestänga ekonomisk brottslighet. Det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som gäller för restaurangbranschen och yrkestrafiken, den offentliga upphandlingen, bidragsregler för att uppföra eller renovera byggnader och F-skattsedel i bygg-, städ- och flyttbranscherna.

Utöver det område som utredningen behandlat finns ett stort antal regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag. Exempelvis bestämmelser om registrering av juridiska personer, tillsyn över miljöfarlig verksamhet samt svenska och EU-relaterade näringsbidrag. Frågan om hur dessa system kan användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet bör undersökas vidare.

Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör ges en central funktion i det preventiva arbetet genom att fungera som kontrollorgan inför olika myndigheters beslut om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn. För detta krävs att ett nytt datasystem byggs upp som innehåller information om juridiska personer, de juridiska personernas företrädare och ägare, brottsbelastningar m.m.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen omsätter enbart i Sverige 300 miljarder kr varje år och är en tung ekonomisk faktor. Genom att en väsentlig del av upphandlingen sker från branscher som har problem med ekonomisk brottslighet finns det en koppling mellan utredningens uppdrag om branschsanering och offentlig upphandling. Det gäller bygg-, städ-, taxi- och flyttbranscherna. Genom offentlig upphandling finns det således goda förutsättningar att sanera dessa branscher.

Utredningens bedömningar och förslag när det gäller offentlig upphandling är, utöver vad som angetts ovan i branschavsnitten, följande.

- * Upphandlande enheter skall förkasta orimligt låga anbud som anbudsgivaren inte kunnat ge någon rimlig förklaring till.
- * Skärpt kontroll av utländska leverantörers registrering i företagsregister i hemvistlandet.
- * Skärpt kontroll av utländska leverantörers restföringar av skatter och avgifter i hemvistlandet.
- * Svenska leverantörer skall ha F-skattsedel.
- * En leverantör som är en juridisk person kan uteslutas från en upphandling om företrädarna (VD m.fl.) begått brott i yrkesutövningen (enbart under tröskelvärdena).
- * En upphandlande enhet skall få kontrollera en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.
- * En upphandlande enhet skall få begära att en anbudsgivare redovisar vilka underentreprenörer som anlitas.
- * Sverige bör initiera ett arbete i syfte att skärpa EU-direktiven om offentlig upphandling när det gäller vilka krav som får ställas på en leverantör.

Utredningens förslag, bedömningar och rekommendationer grupperade på olika departement

Utredningen behandlar ett flertal branscher samt en hel del frågor av mer eller mindre generell karaktär, bl.a. offentlig upphandling och myndighetssamverkan. Det ligger därför i sakens natur att betänkandet innehåller ett spektrum av förslag, bedömningar och rekommendationer som tar sikte på flera sakområden och därmed departement. I syfte att ge läsaren en överblick över betänkandets innehåll avseende olika sakområden redovisas nedan betänkandets olika delar grupperade departementsvis.

Justitiedepartementet

- * Krav införs i kontanthandeln att all försäljning skall registreras i typgodkända kassaregister och att kvitto tillhandahålls kunden.
- * I bokföringslagen anges att gemensam verifikation, som skall sparas, utgörs av kontrollremsa från kassaapparat.
- * En nationell kampanj genomförs för att motverka svartjobb. Kampanjen skall synliggöra ekobrottslighetens effekter på samhällsekonomin genom att de ökade skatteintäkter, som blir följderna av regeringens samlade strategi mot ekobrott, kommer skattebetalarna till godo genom exempelvis återbetalning av skatt och satsningar inom välfärdssystemet.
- * En ny förenklad företagsform föreslås utarbetas och införs för näringsidkare som i vid bemärkelse utför hushållstjänster. Syftet är att få bort svartjobben i hushållssektorn.
- * Förekomsten av och riskerna med korruption bör utredas i särskild ordning.
- * Preventiv Ekonomisk Kontroll (PEK), Operation Krogsanering och annan myndighetssamverkan är bra metoder för att bekämpa

ekonomisk brottslighet. Ett ökat erfarenhetsutbyte och förenklade sekretessregler kan förbättra metoden. Bilaga 6

Kommunikationsdepartementet

- * Taxifordons taxametrar skall regelbundet tömmas i en tömningscentral.
- * Taxiförare som har dömts för ekonomisk brottslighet skall inte få taxiförarlegitimation.
- * För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden inom yrkestrafiken skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Socialdepartementet

- * Alkoholinspektionen får överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd. Kommunen skall bereda länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden.
- * För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden om serveringstillstånd skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Finansdepartementet

Skattefrågor:

- * Ett system med licensavgifter utarbetas och införs till en början i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift införas även i restaurangbranschen. Fler kontantbranscher behöver kartläggas. Efter detta bör licensavgift införas i ett flertal branscher.
- * Restauranger med serveringstillstånd skall återfå 50 procent av alkoholskatten på vin och sprit.
- * I städ-, flytt- och byggbranscherna skärps kraven för att få F-skattsedel. En F-skattsedel skall inte utfärdas om skattemyndigheten har skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter och avgifter.
- * Från ersättning till underentreprenör vid städ- och flyttarbete skall skatteavdrag göras även om mottagaren har F-skattsedel.
- * På sikt bör ett generellt uppördssystem införas där skatteavdrag görs för samtliga utbetalningar till uppdragstagare.
- * Skattemyndigheten får rätt att begära att en arbetsgivare månadsvis anger för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas.
 - Den nuvarande skattereduktionen permanentas för utgifter för arbeten på småhus och bostadsrätter.

- * Upphandlande enheter skall förkasta orimligt låga anbud som anbudsgivaren inte kunnat ge någon rimlig förklaring till.
- * Skärpt kontroll av utländska leverantörers registrering i företagsregister i hemvistlandet.
- * Skärpt kontroll av utländska leverantörers restföringar av skatter och avgifter i hemvistlandet.
- * Svenska leverantörer skall ha F-skattsedel.
- * En leverantör som är en juridisk person kan uteslutas från en upphandling om företrädarna (VD m.fl.) begått brott i yrkesutövningen (enbart under tröskelvärdena).
- * En upphandlande enhet skall få kontrollera en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.
- * En upphandlande enhet skall få begära att en anbudsgivare redovisar vilka underentreprenörer som anlitas.
- * Sverige bör initiera ett arbete i syfte att skärpa EU-direktiven om offentlig upphandling när det gäller vilka krav som får ställas på en leverantör.
- * Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att all personal skall bära synliga namnbrickor samt kunna uppvisa ID-kort. Vidare skall leverantören till beställaren ge in aktuella listor över den personal som utför arbetet.
- * Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att kontrollera och godkänna underentreprenörer. Avtalet kan också kompletteras med vitesklausuler om att huvudentreprenören ansvarar för underentreprenörers skatter och avgifter.
- * Vid upphandling av färdtjänst och godstransporter bör i avtalen föreskrivas att samma krav skall ställas på leverantören (beställnings- eller lastbilscentral) som på underentreprenörerna (taxiföretag och åkerier).

Utbildningsdepartementet

- * Det är viktigt med en ökad satsning på forskning om den ekonomiska brottslighetens metoder, omfattning och skadeverkningar.

Näringsdepartementet

- * Den egensanering som sker inom bl.a. bygg-, städ-, flytt- och restaurangbranscherna, bl.a. etiska krav för medlemskap i branschorganisationer, motverkar oseriösa företag och bör stödjas och utvecklas.

- * Statliga subventioner på byggsidan bör utformas så att de faktiska kostnaderna redovisas.
- * Statliga subventioner bör, förutom vid egen-regi-byggen, enbart avse arbeten som utförs av näringsidkare med F-skattsedel.
- * De auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen ökar intresset för att anlita seriösa företag och motverkar, liksom andra kvalitetshöjningar, ekobrott.
- * Statsmakterna bör inbjuda bygg- och försäkringsbranscherna att undersöka i vilken utsträckning försäkringsbolagens kontantregleringar leder till att försäkringstagare anlitar svart arbetskraft eftersom kostnaderna för återställningsarbetet inte behöver redovisas för försäkringsbolagen.
- * Utredningen instämmer i Konsumentverkets förslag att informationsskyldigheten (namnskyld) vid tillfällig försäljning skall stramas upp, t.ex. genom att kommunerna får utföra kontrollen.
- * Trygg Hansas modell för att välja ut företag som åtgärdar skador bör tas efter av andra försäkringsbolag. Krav ställs bl.a. på att företagen inte är restförda för skatter och avgifter.

Flertalet departement

Enligt utredningens bedömning är förebyggande metoder det effektivaste sättet att motverka ekonomisk brottslighet. Genom att lägga tonvikten på att minska möjligheterna till brott och att försvåra för den som försöker utnyttja systemen kommer färre brott att begås.

De system och regelverk som finns för olika former av myndighetstillstånd, statliga företagsstöd, EU-bidrag, myndigheters tillsyn över verksamheter och den offentliga sektorns upphandling kan användas som administrativa filter för att utestänga ekonomisk och organiserad brottslighet från att integreras med den reguljära ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör dessa system och regelverk på ett systematiskt sätt kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

I betänkandet har utredningen använt några administrativa system i syfte att utestänga ekonomisk brottslighet. Det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som gäller för restaurangbranschen och yrkestrafiken, den offentliga upphandlingen, bidragsregler för att uppföra eller renovera byggnader och F-skattsedel i bygg-, städ- och flyttbranscherna.

Utöver det område som utredningen behandlat finns ett stort antal regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag. Exempelvis bestämmelser om registrering av juridiska personer, tillsyn över miljöfarlig verksamhet samt svenska och EU-relaterade näringsbidrag. Frågan om hur dessa system kan användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet bör undersökas vidare.

Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör ge en central funktion i det preventiva arbetet genom att fungera som kontrollorgan inför olika myndigheters beslut om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn. För detta krävs att ett datasystem byggs upp som innehåller information om juridiska personer, de juridiska personernas företrädare och ägare, brottsbelastningar

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förskrivs att det i brottsbalken skall införas en ny bestämmelse, 11 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap. 5 a §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet säljer varor eller tjänster i strid med bestämmelserna i 5 a § i bokföringslagen (1976:125) döms för kassaregisterbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Härigenom föreskrivs att 5 § bokföringslagen (1976:125) skall ha följande lydelse och att det införs en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

5 §

Bokföringen skall för varje affärshändelse grundas på handling som härrör från affärshändelsen eller särskilt upprättas med uppgifter om denna (verifikation). Har den bokföringsskyldige tagit emot handling om affärshändelsen, skall denna handling användas som verifikation. Om det är påkallat med hänsyn till arten av mottagen handling, får bokföringen i stället grundas på särskilt upprättad hänvisningsverifikation.

Verifikation skall på varaktigt sätt innehålla uppgifter om när den upprättats, när affärshändelsen inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller, vilken motpart den berör samt, i förekommande fall, vilka handlingar som legat till grund för affärshändelsen och var originalhandling förvaras.

Nuvarande lydelse

För likartade affärshändelser får gemensam verifikation användas, om den innehåller eller hänvisar till uppgifter enligt andra stycket i fråga om de affärshändelser som verifikationen omfattar. Gemensam verifikation får även användas för inbetalningarna under en dag vid kontant försäljning av varor och tjänster, om försäljningen sker under sådana förhållanden att enskild verifikation med uppgifter enligt andra stycket ej kan upprättas utan svårighet. *I sådant fall får gemensam verifikation utgöras av kontrollremsa från kassaapparat, kassarapport eller annan handling som anger summan av erhållna betalningar.*

Föreslagen lydelse

För likartade affärshändelser får gemensam verifikation användas, om den innehåller eller hänvisar till uppgifter enligt andra stycket i fråga om de affärshändelser som verifikationen omfattar. Gemensam verifikation får även användas för inbetalningarna under en dag vid kontant försäljning av varor och tjänster, om försäljningen sker under sådana förhållanden att enskild verifikation med uppgifter enligt andra stycket ej kan upprättas utan svårighet. *Gemensam verifikation utgörs av kontrollremsa från kassaapparat. Om företaget har ett väl fungerande system för intern kontroll får den gemensamma verifikationen bestå av kassarapport eller annan handling som anger summan av erhållna betalningar*

Verifikationerna skall på varaktigt sätt vara försedda med verifikationsnummer eller andra identifieringstecken och i övrigt erforderliga uppgifter så att sambandet mellan verifikation och bokförd post utan svårighet kan fastställas. Verifikationerna skall både före och efter bokföring förvaras ordnade på betryggande och överskådligt sätt. Sker rättelse i verifikation, skall anges när rättelsen skett och vem som företagit den.

Den som mot kontant betalning säljer varor eller tjänster huvudsakligen till enskilda konsumenter skall registrera all försäljning i ett godkänt kassaregister och ta fram ett av registret framställt kvitto samt tillhandahålla kunden detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnar närmare föreskrifter om kassaregister och kan föreskriva om undantag från skyldigheten att ha godkänt kassaregister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Branschsanering och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111)

Remissinstanser som har yttrat sig

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Riksförsäkringsverket, Alkoholinspektionen, Vägverket, AB Svensk Bilprovning, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Bokföringsnämnden, Nämnden för offentlig upphandling, Handelshögskolan i Stockholm, Arbetsmarknadsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Patent- och registreringsverket, Glesbyggdsverket, Almi Företagspartner AB, Boverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sundsvalls kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel och Tjänsteföretagen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Svenska Revisorsamfundet (SRS), Sveriges Försäkringsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Svenska Bankföreningen, Ackordscentralen Stockholm, Arbetslöshetskassornas samorganisation, Byggentreprenörerna, Fastighetsanställdas Förbund, Fria taxi Riksförbund, Handelsanställdas förbund, Hotell- och Restauranganställdas Förbund, HSB Riksförbund, Installatörerna, Kooperativa Förbundet, Konkursförvaltarkollegiernas förening, Lantbrukarnas Riksförbund, Maskinentreprenörerna, Målaremästarnas Riksförening, Riksbyggen, SBC Bostadsrättsorganisation, Städ och Fönsterputsföretagens Riksorganisation, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Målareförbundet, Svenska Restauratörsförbundet, Svenska Taxiförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Frisörföretagare, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, Sveriges Möbeltransportörers Förbund, Sveriges Redovisningskonsulters förbund, Sveriges Städentreprenörers Förbund, Sveriges Tvätteriförbund, Torg- och marknadshandlarnas Ekonomiska Riksförening, Saneringsföretagens riksförbund (SFR), Stockholms Byggmästarförening, Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare, Småföretagsdeligationen, Stockholms Handelskammare, Sveriges Frisörföretagare och Mellansvenska förtroenderådets styrgrupp.

Remissinstanser som inte inkommit med yttrande

Svenska Handelskammarförbundet, Norrköpings kommun och Redovisningsrådet.