

Näringsförbud – tillsyn och effektivitet

*Betänkande av Utredningen om vissa frågor
om näringsförbud*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:84

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23849-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor i anslutning till lagen (1986:436) om näringsförbud och tillsynen av denna. Till särskild utredare förordnades hovrättspresidenten Sten Andersson. Övriga medverkande i utredningens arbete anges på nästa sida.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om vissa frågor om näringsförbud, har nu behandlat de frågor som omfattas av utredningsuppdraget och får härmed överlämna betänkandet *Näringsförbud – tillsyn och effektivitet* (SOU 2012:84).

Jönköping i december 2012

Sten Andersson

/Karl Lorentzon

Förteckning över dem som har deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

Hovrättspresidenten Sten Andersson, *fr.o.m. den 1 februari 2012*

Experter (om inte annat anges fr.o.m. den 1 mars 2012)

Verksjuristen Ann-Marie Ahlqvist, Kronofogdemyndigheten
Rättssakkunnige Walo von Greyerz, Justitiedepartementet
Chefsjuristen Per Nordström, Bolagsverket
Chefsåklagaren Katarina Ringertz, Ekobrottsmyndigheten
Kanslirådet Carl Scheutz, Näringsdepartementet

Sekreterare

Hovrättsassessorn Karl Lorentzon, *fr.o.m. den 1 mars 2012*

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Förslag till lag (2014:000) om näringsförbud.....	23
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.	39
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.	40
4 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)	42
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar	44
6 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	45
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.....	47
8 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	49
9 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar	51
10 Förslag till lag om ändring av lagen (1995:1570) om medlemsbanker	53
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.....	55
12 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).....	56

13	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	57
14	Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)	59
15	Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)	60
16	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	61
17	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	62
18	Förslag till förordning (2014:000) om näringsförbud	63
19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) om instruktion för Konkurrensverket	68
1	Inledning	69
1.1	Utredningens uppdrag	69
1.2	Utredningens arbete	69
2	Näringsförbud – en allmän beskrivning	71
2.1	Gällande rätt	71
2.1.1	Grundläggande krav för näringsförbud	71
2.1.2	Vem som kan föra talan om näringsförbud	72
2.1.3	Innebörden av ett meddelat näringsförbud	72
2.1.4	Tillsynen över meddelade näringsförbud	73
2.2	Statistik	73
2.2.1	Antalet meddelade näringsförbud per år	73
2.2.2	Uppgifter om antalet pågående näringsförbud	74
2.2.3	Antalet anmälda överträdelser av näringsförbud	77
2.3	Internationell utblick	78
2.3.1	Finland	78
2.3.2	Norge	80
2.3.3	Danmark	81
3	Personkretsen	83
3.1	Inledning	83

3.2	Personkretsen enligt 4 § lagen om näringsförbud	83
3.3	Överväganden som har legat till grund för avgränsningen av personkretsen	84
3.3.1	Personkretsen enligt 1921 års konkurslag.....	84
3.3.2	Personkretsen enligt den ursprungliga lydelsen av 4 § lagen om näringsförbud.....	85
3.3.3	Utvidgning av personkretsen genom senare lagstiftning	88
3.4	Praxis som rör näringsförbud i förhållande till ideella föreningar	89
3.4.1	Svea hovrätt.....	89
3.4.2	Högsta domstolen	91
3.5	Införandet av ny associationsrättslig lagstiftning	92
3.5.1	Stiftelselagen	92
3.5.2	Lagen om utländska filialer m.m.....	95
3.6	Bedömning	96
3.6.1	Inledande överväganden.....	96
3.6.2	Ideella föreningar.....	97
3.6.3	Stiftelser	99
3.6.4	Utländska filialer.....	101
4	Näringsförbud i förhållande till Europakonventionen	103
4.1	Inledning.....	103
4.2	Avsnittets disposition.....	104
4.3	Näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken	105
4.4	Syftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen	106
4.5	Begreppen ”lagföring” och ”straff” i Europadomstolens praxis.....	106
4.5.1	Engelkriterierna	107
4.5.2	Europadomstolens praxis efter etableringen av Engelkriterierna	108
4.5.3	Fallet <i>Storbråten</i>	110

4.5.4	Europadomstolens praxis i förhållande till svensk lagstiftning.....	112
4.6	Begreppet ”samma brott” i Europadomstolens praxis.....	112
4.6.1	Praxis före fallet <i>Zolotukhin</i>	112
4.6.2	Fallet <i>Zolotukhin</i>	114
4.6.3	Europadomstolens praxis efter fallet <i>Zolotukhin</i>	115
4.7	Europadomstolens praxis i fråga om flera sanktioner för ”samma brott”	117
4.8	Våra överväganden	118
4.8.1	Är näringsförbud att anse som straff i Europakonventionens mening?.....	118
4.8.2	Finns det några andra sanktioner som kan aktualiseras i samband med näringsförbud och som är att anse som straff i Europakonventionens mening?.....	120
4.8.3	I vilka sammanhang kan det uppstå ”dubbla brottmålsprocesser”?	122
4.9	Hur bör konflikterna med Europakonventionen hanteras?	131
4.9.1	En begränsning av möjligheterna att föra talan om näringsförbud.....	131
4.9.2	En begränsning av möjligheterna att förlänga näringsförbud	132
5	Revisors anmälningsskyldighet m.m.	135
5.1	Inledning.....	135
5.2	Lagkrav på revision och revisorer.....	135
5.3	Revisors tystnadsplikt	138
5.4	Situationer när revisorns tystnadsplikt bryts.....	139
5.4.1	Revisorns skyldighet att agera vid misstanke om brott	139
5.4.2	Revisors skyldighet att anmäla enligt annan lagstiftning.....	142
5.4.3	Revisors skyldighet att lämna uppgifter i andra fall.....	143

5.5	Vilka förändringar bör göras?	145
5.5.1	Några allmänna överväganden	145
5.5.2	En utökad agerandeplikt vid misstanke om brott? ...	146
5.5.3	Upplysningsskyldighet i förhållande till Kronofogdemyndigheten?	150
6	Särskild delgivningsmottagare	153
6.1	Inledning.....	153
6.2	Särskild delgivningsmottagares behörighet.....	153
6.3	Näringsförbudets innebörd.....	154
6.4	Bör den förbjudna kretsen utvidgas till att omfatta särskilda delgivningsmottagare?.....	158
7	Näringsförbudsregistret m.m.	161
7.1	Inledning.....	161
7.2	Registrering av näringsförbud.....	161
7.2.1	Näringsförbudsregistret	161
7.2.2	Uppgifter om näringsförbud i de av Bolagsverket förda företagsregistren	163
7.2.3	Annan registrering hos myndigheter	164
7.3	Annan registrering av belastande uppgifter.....	169
7.4	Skydd för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter.....	171
7.4.1	Personuppgiftslagen m.m.....	171
7.4.2	Registerlagstiftning m.m.	173
7.5	När bör uppgifter i näringsförbudsregistret gallras?	174
8	Tillsyn.....	177
8.1	Inledning.....	177
8.2	Tillsynsverksamhetens organisation m.m.	177
8.3	Brister i den nuvarande ordningen.....	179
8.3.1	Ekobrottsmyndighetens rapport	179

8.3.2	Kronofogdemyndighetens syn på den nuvarande ordningen för tillsyn	180
8.4	Våra överväganden	181
8.4.1	Behovet av förändring.....	181
8.4.2	Bör personer med näringsförbud vara skyldiga att lämna information om sina förhållanden?	182
8.4.3	Samtal hos Kronofogdemyndigheten	185
8.4.4	Inhämtande av uppgifter från personer med näringsförbud	193
8.4.5	Uppgiftsskyldighet för tredje man	194
8.4.6	Verksamheter för vilken det gäller sekretess.....	197
8.4.7	Uppgiftsskyldighet för närstående	203
8.4.8	Vite m.m.	205
8.4.9	Möjlighet för Kronofogdemyndigheten att göra oanmälda besök	206
8.4.10	Möjlighet till biträde av polisen	209
9	Behov av en ny lag om näringsförbud?	211
9.1	Inledning	211
9.2	Utredningens överväganden	211
10	Konsekvensanalys	213
10.1	Inledning	213
10.2	Meddelandet av näringsförbud	214
10.3	Tillsynen över näringsförbud m.m.	215
10.3.1	Kronofogdemyndigheten	215
10.3.2	Brottsutredande myndigheter	216
10.3.3	Domstolarna.....	217
10.3.4	Revisorer.....	218
10.3.5	Uppgiftsskyldighet för banker m.fl.	219
10.4	Övriga konsekvenser.....	220
11	Övergångsbestämmelser	221
12	Författningskommentar	223

12.1 Förslaget till lag (2014:000) om näringsförbud	223
12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.....	273
12.3 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)	274
Bilaga Kommittédirektiv	279

Sammanfattning

Vi har haft regeringens uppdrag att se över vissa frågor som rör lagen (1986:436) om näringsförbud. Syftet med översynen är enligt utredningsdirektiven att stärka och modernisera vissa delar av lagstiftningen. I vårt uppdrag har också ingått att utreda hur effektiviteten vid tillsynen över näringsförbud kan förbättras.

I detta betänkande redovisar vi resultatet av vårt arbete. I det följande sammanfattas de viktigaste förslagen i betänkandet.

Förändring i kretsen av personer som kan meddelas näringsförbud (avsnitt 3)

I 4 § lagen om näringsförbud anges vilka företrädare för juridiska personer som kan meddelas näringsförbud. Av paragrafen följer att näringsförbud kan meddelas ett antal i paragrafen angivna företrädare för vissa angivna juridiska personer. Till dem hör t.ex. styrelseledamöter i aktiebolag men inte styrelseledamöter i ideella föreningar och stiftelser. Till dem som kan meddelas näringsförbud hör enligt paragrafen även ”den som i annan egenskap [...] faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet”. Högsta domstolen har nyligen gjort bedömningen att det på grund av paragrafens oklara utformning inte är möjligt att tillämpa den sistnämnda bestämmelsen på företrädare för andra juridiska personer än de som uttryckligen omnämns i paragrafen.

Vi har haft i uppdrag att överväga utformningen av den nämnda paragrafen.

Enligt vår mening bör en person som grovt har åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet kunna meddelas näringsförbud, oavsett i vilken juridisk form som näringsverksamheten har bedrivits. Detta synes även tidigare ha varit lagstiftarens utgångspunkt, fastän – såsom Högsta domstolen har konstaterat – lagtexten inte utfor-

mats tillräckligt tydligt i detta avseende. Vi föreslår därför att paragrafen formuleras om så att där otvetydigt slås fast att var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet som en juridisk person bedriver kan meddelas näringsförbud. Det innebär att var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet som exempelvis en stiftelse eller en ideell förening bedriver kommer att kunna meddelas näringsförbud.

Av den nuvarande lagens förarbeten framgår att lagstiftarens syfte med att i lagen peka ut vissa företrädare för ett antal angivna juridiska personer är att åstadkomma en viss bevislättning för den som framställer yrkande om näringsförbud. Den som är t.ex. styrelseledamot i ett aktiebolag ska alltid anses ha en företagsledande ställning och kan därför alltid, om han eller hon grovt åsidosätter sina åligganden i näringsverksamhet, meddelas näringsförbud. Vi har – i enlighet med våra direktiv – övervägt om motsvarande bevislättning ska föreligga när yrkandet om näringsförbud riktas mot formella företrädare för ideella föreningar, stiftelser och utländska filialer.

Främst med hänsyn till att det saknas en associationsrättslig reglering av ideella föreningar har vi bedömt att bevislättningsregeln inte bör omfatta formella företrädare för ideella föreningar. Vi föreslår däremot att vissa företrädare för stiftelser och utländska filialer ska omfattas av bevislättningsregeln. Det bärande skälet för detta är att det numera, sedan det har införts en särskild lagreglering av stiftelser och utländska filialer, är möjligt att jämställa företrädare för dessa företagsformer med företrädare för sådana juridiska personer som redan omnämns i bevislättningsregeln.

Näringsförbud i förhållande till Europakonventionen (avsnitt 4)

Vi har även haft i uppdrag att analysera i vilka situationer ett meddelande av näringsförbud kan komma i konflikt med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, det s.k. förbudet mot dubbla brottmålsprocesser.

Avsikten med den aktuella bestämmelsen i Europakonventionen är att förhindra att en person, när en dom eller ett beslut har vunnit laga kraft, på nytt blir föremål för en brottmålsprocess som grundar sig på samma eller väsentligen samma omständigheter som i det tidigare avgörandet.

Vi har bedömt att det finns anledning att utgå från att Europadomstolen vid en prövning skulle finna att ett beslut om näringsförbud är att anse som straff i Europakonventionens mening. Därmed finns det, såsom nuvarande svensk lagstiftning är uppbyggd, en risk för att det uppstår situationer som står i strid med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser.

Den nuvarande lagen förhindrar sålunda inte att en person först döms i ett brottmål och att åklagaren i en senare process – sedan den tidigare domen har vunnit laga kraft – ansöker om näringsförbud med den tidigare domen som grund. Enligt vår mening står i så fall den senare processen i strid med Europakonventionen. Liknande situationer kan uppkomma när en näringsidkare har underlåtit att betala skatter, tullar och avgifter och till följd därav åläggs att betala skatte-, tull- eller transporttillägg; om åklagare eller annan därefter ansöker om att näringsidkaren ska meddelas näringsförbud på grund av betalningsunderlåtelserna, torde denna senare process stå i strid med Europakonventionen. Detsamma gäller om en näringsidkare, som har brutit mot vissa konkurrensbestämmelser, förpliktas att betala en konkurrensskadeavgift och det därefter, med hänvisning till samma överträdelser, väcks talan mot honom eller henne om näringsförbud.

I syfte att förhindra situationer av detta slag föreslår vi att det införs en bestämmelse om att yrkande om näringsförbud inte får tas upp till prövning om den som yrkandet avser redan har varit föremål för en annan prövning som har avsett samma eller väsentligen samma omständigheter som återopas till grund för yrkandet.

Enligt lagen om näringsförbud ska den som överträder ett näringsförbud straffas med fängelse eller böter. Domstolen kan, om näringsförbudet har överträtts, också besluta att näringsförbudet ska förlängas. Frågan om förlängning kan i dag prövas i en separat process. Detta kan enligt vår mening komma i konflikt med Europakonventionens förbud mot dubbla brottmålsprocesser. Vi föreslår därför att frågan om förlängning av näringsförbud endast ska kunna prövas i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud.

Vi har även konstaterat att nuvarande bestämmelser inte förhindrar att ett näringsförbud förlängs, trots att den som förbudet avser inte döms för överträdelse av näringsförbudet. Enligt vår bedömning är en sådan ordning olämplig, eftersom den kan komma i konflikt med den s.k. oskuldspresumtionen i Europakonventionen. Vi föreslår därför att lagen utformas så att ett näringsförbud kan förlängas endast om den som förbudet avser döms för överträdelse av förbudet.

En utökad anmälningsskyldighet för revisorer (avsnitt 5)

Vi har haft i uppdrag att utreda *dels* förutsättningarna för att införa en skyldighet för revisorer att anmäla upptäckt eller misstanke om överträdelse av näringsförbud till åklagare, *dels* möjligheterna att införa en uppgiftsskyldighet för revisorer i förhållande till Kronofogdemyndigheten.

Handlingsplikt enligt 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen

Revisorer i aktiebolag är i dag – enligt 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen (2005:551) – skyldiga att agera på visst sätt – i sista hand genom anmälan till åklagare – om de vid revisionen finner att någon i bolagets ledning kan misstänkas för vissa typer av brott.

Vi har kunnat konstatera att flertalet av de brott som omfattas av bestämmelsen har en straffskala som motsvarar straffskalan för överträdelse av näringsförbud. Ett av syftena med bestämmelserna om näringsförbud är att skydda näringslivet mot ekonomiska oegentligheter, vilket överensstämmer nära med syftet bakom de aktuella bestämmelserna i aktiebolagslagen. Det framstår därmed enligt vår mening som ganska naturligt att utvidga bestämmelsen till att även avse överträdelser av näringsförbud.

Huvudprincipen i aktiebolagslagen är att revisorn endast är skyldig att agera vid brottsmisstankar som avser styrelseledamot eller verkställande direktör. Eftersom en person som har näringsförbud inte kan vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett aktiebolag, är det inte lämpligt att avgränsa en revisors agerandeplikt avseende misstänkt överträdelse av näringsförbud på det sättet. Principen om att misstanken ska avse styrelseledamot eller verkställande direktör är emellertid redan genombruten, eftersom en revisor sedan några år är skyldig att agera vid misstanke om mutbrott inom ramen för bolagets verksamhet. Vi kan därmed inte se några principiella skäl mot att låta detsamma gälla vid misstanke om överträdelse av näringsförbud.

Vi förordar därför att revisors agerandeplikt vid misstanke om brott utvidgas till att avse även misstanke om överträdelser av näringsförbud som har skett inom ramen för bolagets verksamhet.

Upplysningsskyldighet för revisorer

En revisor i ett aktiebolag är redan i dag skyldig att lämna förundersökningsledare i brottmål alla de upplysningar om bolaget som denne begär. Vi har övervägt om revisorer bör ha motsvarande upplysningsskyldighet gentemot den myndighet som utövar tillsyn över näringsförbud, dvs. Kronofogdemyndigheten. Vi har dock bedömt att det inte bör införas någon sådan upplysningsskyldighet. Möjligheterna att genomföra en ändamålsenlig revision är enligt vår mening beroende av att det föreligger ett förtroendefullt samarbete mellan revisorn och bolagets ledning. En skyldighet för revisorn att lämna Kronofogdemyndigheten upplysningar om företagets förhållanden skulle riskera att skada samarbetet mellan revisor och företagsledningen. I förlängningen skulle detta påverka möjligheterna att genomföra en ändamålsenlig revision.

Vid bedömningen har det även sin betydelse att en revisor redan i dag är skyldig att lämna uppgifter till åklagare i samband med en förundersökning.

Särskild delgivningsmottagare (avsnitt 6)

I bl.a. aktiebolag kan det finnas en s.k. särskild delgivningsmottagare. En särskild delgivningsmottagares behörighet är begränsad till mottagandet av delgivning för bolagets räkning. Vi har haft i uppdrag att överväga om den som har näringsförbud bör vara förhindrad att vara särskild delgivningsmottagare.

Enligt vår mening kan rollen som särskild delgivningsmottagare inte i sig anses som en ledande funktion i ett företag. En utomstående kan möjligen ändå få uppfattningen att den särskilda delgivningsmottagaren har en sådan ledande funktion. Ett förordnande som särskild delgivningsmottagare kan kanske också underlätta för en person med näringsförbud att under förbudstiden behålla viss kontroll över företaget. Dessa förhållanden talar i viss mån för att personer med näringsförbud inte bör kunna vara särskilda delgivningsmottagare. Uppgifter från Bolagsverket visar emellertid att det för närvarande enbart finns en person med näringsförbud som också är registrerad som särskild delgivningsmottagare. Vi bedömer därför att det inte finns någon påtaglig risk för att rollen som särskild delgivningsmottagare kan användas för att kringgå reglerna om näringsförbud. Därmed finns inte heller tillräckliga

skäl för att förhindra personer med näringsförbud från att uppträda som särskilda delgivningsmottagare.

Näringsförbudsregistret (avsnitt 7)

Vi har haft i uppdrag att överväga om uppgifterna i Näringsförbudsregistret bör få vara kvar i registret även efter det att näringsförbudet har löpt ut.

Redan i dag finns det – genom de register som förs av bl.a. kreditupplysningsföretag och Kronofogdemyndigheten – möjlighet för såväl privata aktörer som brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till uppgifter om tidigare meddelade näringsförbud. Bland annat mot denna bakgrund bör, enligt vår mening, uppgifter om näringsförbud även i fortsättningen tas bort från Bolagsverkets register när näringsförbudet har löpt ut.

Tillsyn (avsnitt 8)

Vi har också haft i uppdrag att analysera vilka problem som finns vid Kronofogdemyndighetens tillsyn över näringsförbud.

Enligt vår bedömning fungerar Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet i dag tillfredsställande vid tillsynen av det stora flertalet av alla meddelade näringsförbud. I en del fall fungerar emellertid tillsynen sämre. Sålunda uppvisar dagens system vissa brister som gör att Kronofogdemyndigheten *dels* har svårigheter att komma i kontakt med dem som har meddelats näringsförbud, *dels* har svårigheter att få korrekta uppgifter om hur personer med näringsförbud försörjer sig.

Enligt vår mening är det av grundläggande betydelse för tillsynsverksamheten att Kronofogdemyndigheten får tillgång till korrekta uppgifter om hur en person försörjer sig och att myndigheten med relativt enkla medel har möjlighet att kontrollera att uppgifterna som lämnas är riktiga. Vi föreslår därför att lagen om näringsförbud kompletteras med bestämmelser som förbättrar Kronofogdemyndighetens möjligheter att utöva sin tillsynsverksamhet.

Det inledande samtalet görs obligatoriskt

Redan i dag genomför Kronofogdemyndigheten samtal med dem som har fått näringsförbud. De inledande och uppföljande samtal som hålls under förbudstiden utgör enligt vår mening viktiga inslag i tillsynsverksamheten. Dessa samtal ger Kronofogdemyndigheten möjligheter såväl att bedöma risken för att näringsförbuden överträds som att förklara innebörden av förbudet för den berörde. Vi föreslår att det inledande samtalet ska vara obligatoriskt och att det som huvudregel ska genomföras genom att personen med näringsförbud inställer sig hos myndigheten; därmed klargörs också att samhället tar meddelade näringsförbud på allvar. Kallelsen till samtalet ska kunna förenas med vite. Uteblir personen ändå, ska han eller hon kunna hämtas genom polisens försorg.

Vi föreslår vidare att Kronofogdemyndigheten ska kunna kalla till ytterligare samtal under förbudstiden, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl för sådana uppföljande samtal kan exempelvis finnas om Kronofogdemyndigheten bedömer att det finns en förhöjd risk för överträdelse av förbudet.

Inhämtande av upplysningar från den som har näringsförbud

Som vi redan har nämnt är det viktigt att Kronofogdemyndigheten får korrekta uppgifter om hur en person med näringsförbud försörjer sig. Därför föreslår vi att det införs en bestämmelse enligt vilken Kronofogdemyndigheten får begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst- och anställningsförhållanden och om övriga omständigheter av betydelse för tillsynen. Vi föreslår dock inte att en sådan begäran om upplysningar ska kunna förenas med vite eller liknande sanktion.

Uppgiftsskyldighet för tredje man

Vi har bedömt att Kronofogdemyndighetens tillsyn skulle underlättas väsentligt om myndigheten hade möjlighet att begära uppgifter från tredje man, t.ex. från banker. I dag har Kronofogdemyndigheten inte någon möjlighet att inom ramen för tillsynen hämta in sådana uppgifter. Denna brist kompenseras myndigheten delvis genom att använda de uppgifter som hämtas in i samband med tillgångsundersökningar vid utmätning. En annan möjlighet – som dock

utnyttjas mycket sällan – är att begära att polisen biträder myndigheten med spaning.

Enligt vår mening framstår det som principiellt tveksamt att Kronofogdemyndighetens tillgång till upplysningar i ett tillsyns-ärende är beroende av vilken information som myndigheten har fått tillgång till i ett utskökningsärende. Därför föreslår vi att det införs bestämmelser som ålägger tredje man viss upplysningsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten.

Vi har bedömt att sådana bestämmelser kommer att ge Kronofogdemyndigheten bättre möjligheter att kontrollera och följa upp de uppgifter som personen med näringsförbud själv har lämnat. Exempelvis kan uppgifter om transaktioner till och från ett bankkonto ge svar på frågan om personen trots förbudet bedriver en näringsverksamhet.

De föreslagna bestämmelserna har utformats med utskökningsbalkens motsvarande bestämmelser som förebild. Enligt föreslaget ska tredje man sålunda vara skyldig att lämna uppgift om *ekonomiska mellanbavanden* med den person som har näringsförbud. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär – i likhet med vad som gäller enligt utskökningsbalken – att bl.a. den s.k. banksekretessen sätts åt sidan. Ett föreläggande om att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten ska kunna förenas med vite.

Rätten att göra oanmälda hembesök

Kronofogdemyndigheten har redan i dag rätt att göra hembesök – även sådana som inte har anmälts i förväg – hos den som har näringsförbud. Denna möjlighet har emellertid använts med enligt vår mening onödig restriktivitet.

Hembesök, inklusive oanmälda sådana besök, kan fylla en viktig funktion i tillsynsarbetet. I ett enskilt fall kan det vara viktigt att Kronofogdemyndigheten har möjlighet att söka upp och samtala med personer utan att dessa har haft möjlighet att förbereda sig inför mötet. Enligt vår bedömning kan sådana besök öka myndighetens möjligheter att avslöja eventuella överträdelser.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse om att Kronofogdemyndigheten vid tillsynen har rätt att söka upp den som har näringsförbud i hemmet eller där han eller hon annars befinner sig.

Möjligheten till polisspaning

Kronofogdemyndigheten har ända sedan den 1 juli 1996 haft möjlighet att begära biträde av polismyndighet i samband med tillsynsverksamheten. Enligt bestämmelsen har Kronofogdemyndigheten "rätt" att få biträde av polismyndighet. Denna möjlighet utnyttjas i dag endast i begränsad omfattning, vilket enligt vår mening är en brist. I syfte att öka Kronofogdemyndighetens möjligheter att få hjälp av polisen föreslår vi att en polismyndighet *ska* vara skyldig att lämna Kronofogdemyndigheten det biträde som behövs vid tillsynen.

En ny lag om näringsförbud (avsnitt 9)

Vi har haft i uppdrag att bedöma behovet av en ny utformning av lagen om näringsförbud och i förekommande fall lämna förslag till nödvändiga ändringar.

Vi har med anledning av detta gjort bedömningen att den nuvarande lagen inte uppfyller de krav som i dag ställs på en modern lagtext. Till detta kommer att lagen har blivit svåröverskådlig genom återkommande lagändringar vilka bl.a. har inneburit att det har skjutits in nya paragrafer bland de ursprungliga. De förslag som vi har redogjort för ovan innebär att det behöver införas ytterligare bestämmelser. Vi har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att den nuvarande lagen bör ersättas med en ny lag. Vi har därför lämnat ett förslag till en sådan lag. Vi har också utarbetat ett förslag till en ny förordning om näringsförbud.

Ikraftträdande (avsnitt 11)

Den nya lagen om näringsförbud föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2014:000) om näringsförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Genom ett beslut om näringsförbud enligt denna lag meddelas en näringsidkare under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

Personer som får meddelas näringsförbud

Personer med anknytning till enskild näringsverksamhet

2 § Bestämmelserna i 4–9 §§ ska tillämpas på enskilda näringsidkare och dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

Personer med anknytning till juridiska personer

3 § Bestämmelserna i 4–9 §§ ska vidare tillämpas på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit.

Följande befattningshavare ska alltid anses ha utövat ledningen av näringsverksamhet på sätt som anges i första stycket:

1. i kommanditbolag: komplementär,
2. i andra handelsbolag: bolagsman,

3. i aktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

4. i sparbanker, ekonomiska föreningar och försäkringsföreningar: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

5. i europeiska ekonomiska intressegrupperingar med säte i Sverige: företagsledare,

6. i europabolag och europakooperativ med säte i Sverige: ledamot och suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

7. i utländska filialer som omfattas av lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.: verkställande direktör och vice verkställande direktör, och

8. i stiftelser som omfattas av 2 kap. 3 § bokföringslagen (1999:1078): ledamot och suppleant i styrelsen samt, när en stiftelse har anknuten förvaltning, sådana företrädare för förvaltaren som anges i detta stycke.

Förutsättningarna för näringsförbud

Näringsförbud på grund av brott

4 § Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa,
2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och
3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Näringsförbud i samband med konkurs

5 § Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen har försatts i konkurs,
2. den som avses i 2 eller 3 § har agerat grovt otillbörligt mot den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personens borgenärer eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten, och
3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

För att någon ska kunna meddelas näringsförbud enligt första stycket krävs att han eller hon innehade den ställning som avses i 2 och 3 §§ när den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen försattes i konkurs eller hade innehaft en sådan ställning under någon del av det närmaste året innan konkursansökan kom in till tingsrätten.

Näringsförbud på grund av underlåtenhet att betala skatt m.m.

6 § Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten i avsevärd omfattning har underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1323),
2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och
3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Näringsförbud på grund av överträdelse av konkurrensbestämmelser

7 § Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten har överträtt förbuden i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i EUF-fördraget på sätt som inneburit att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader,
2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och
3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

När näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt

8 § Vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt ska det särskilt tas hänsyn till, om

1. åsidosättandet har
 - a) varit systematiskt,
 - b) syftat till betydande vinning eller
 - c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller

2. näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Om den som avses i 2 eller 3 § har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § näringsförbud anses motiverat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

9 § I fall som avses i 7 § gäller följande.

Vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt ska även tas särskild hänsyn till om förfarandet har varit ägnat att allvarligt hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen.

Näringsförbud ska inte anses motiverat från allmän synpunkt, om den som kan komma i fråga för ett sådant förbud själv eller inom ramen för den bedrivna näringsverksamheten har medverkat till att i väsentlig mån underlätta en sådan utredning av överträdelse som görs av

1. Konkurrensverket,
2. en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, eller
3. Europeiska kommissionen.

Näringsförbudets längd

10 § Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.

Vid bestämmande av förbudstidens längd ska rätten ta hänsyn till om det har meddelats tillfälligt näringsförbud enligt 22 §. Därvid får rätten bestämma en kortare förbudstid än tre år.

Näringsförbudets innebörd

11 § Den som har näringsförbud får inte

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

3. vara bolagsman i ett annat handelsbolag än ett kommanditbolag eller komplementär i ett kommanditbolag eller medlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,
4. vara stiftare av ett aktiebolag eller en sparbank,
5. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för
 - ett aktiebolag,
 - en ekonomisk förening,
 - en sparbank,
 - ett ömsesidigt försäkringsbolag,
 - en försäkringsförening,
 - en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,
 - en pensionsstiftelse, eller
 - en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,
6. vara ledamot eller suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för ett europabolag eller ett europakooperativ med säte i Sverige,
7. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i
 - ett aktiebolag,
 - en ekonomisk förening,
 - ett ömsesidigt försäkringsbolag,
 - ett europabolag eller ett europakooperativ med säte i Sverige,
 - en sparbank,
 - en medlemsbank, eller
 - en filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
8. vara företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller föreståndare enligt 2 § andra stycket lagen om utländska filialer m.m.,
9. vara firmatecknare eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges i 3–5 eller vara firmatecknare för ett utländskt bankföretags filial,
10. äga så många aktier i ett aktiebolag eller ett europabolag med säte i Sverige att hans eller hennes andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent,
11. inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges i 3–5,

12. vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller henne eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 3 §, eller

13. vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter.

12 § Förbudet i 11 § 11 gäller inte i fråga om fullmakt som avses i 10 § andra stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

13 § Som närstående enligt 11 § 12 anses den som är

1. gift eller sambo med den som har näringsförbud eller är syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led, och

2. den som är besvägrad med den som har näringsförbud i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

14 § Den som har näringsförbud får, trots förbudet, såsom enskild näringsidkare utöva sådan grundlagsskyddad rättighet som avses i

– 2 kap. 1 § regeringsformen,

– 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.

Ansökan om näringsförbud m.m.

Yrkande om näringsförbud som grundas på 4 §

15 § Yrkande om näringsförbud enligt 4 § får framställas av allmän åklagare enligt vad som gäller om talan i brottmål.

Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska i fråga om utredningen och förfarandet gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där det inte är föreskrivet strängare straff än fängelse i högst ett år. Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

Yrkande om näringsförbud som grundas på 5 eller 6 §

16 § Yrkande om näringsförbud enligt 5 eller 6 § får framställas av allmän åklagare. Om talan inte förs enligt 15 §, ska yrkandet framställas genom ansökan vid allmän domstol.

Om åklagaren har förklarat sig avstå från att ansöka om näringsförbud, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten.

En ansökan enligt första eller andra stycket ska göras hos tingsrätten i den ort där den som yrkandet avser har sitt hemvist. Om han eller hon inte har hemvist i Sverige, ska ansökan göras hos Stockholms tingsrätt. Om ärendet gäller näringsförbud enligt 5 §, är även den tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen behörig att pröva ärendet.

Bestämmelser om handläggningen vid domstolen finns i 19 §.

Yrkande om näringsförbud som grundas på 7 §

17 § Yrkande om näringsförbud enligt 7 § får framställas av Konkurrensverket.

Yrkandet får framställas i ett mål om konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579). Om inte annat följer av denna lag, ska i så fall bestämmelserna om tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten tillämpas. Vid omröstning i rätten gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Om Konkurrensverket inte för talan om konkurrensskadeavgift, får verket i stället framställa ett yrkande om näringsförbud genom ansökan hos Stockholms tingsrätt. Ett beslut av tingsrätten överklagas i sådant fall hos Marknadsdomstolen.

Bestämmelser om handläggningen vid tingsrätten efter ansökan enligt tredje stycket finns i 19 §.

Hinder mot prövning av yrkande om näringsförbud

18 § Ett yrkande om näringsförbud får inte tas upp till prövning, om

1. den som yrkandet avser redan har varit föremål för en annan prövning där avgörandet har vunnit laga kraft, och

2. den tidigare prövningen har avsett samma eller väsentligen samma omständigheter som åberopas till grund för yrkandet.

Domstols handläggning av ärenden om näringsförbud

19 § Om inte annat föreskrivs i denna lag, handläggs ett sådant ärende om näringsförbud som avses i 16 § och 17 § tredje stycket enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Tingsrätten ska hålla sammanträde, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Vid sammanträdet ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Ärendet ska avgöras av samma domare. I fall som avses i 17 § tredje stycket ska tingsrätten dock vara sammansatt på det sätt som anges i 8 kap. 10 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av lagen om domstolsärenden får rätten förelägga nytt vite eller besluta om hämtning till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag, om den som ansökan riktas mot trots föreläggande om personlig inställelse inte inställer sig till sammanträdet eller inställer sig genom ombud.

Offentlig försvarare

20 § Om det finns särskilda skäl, får rätten i ett mål eller ärende om näringsförbud utse en offentlig försvarare för den som avses med förbudsyrkandet. I fråga om offentlig försvarare gäller bestämmelserna i rättegångsbalken.

Rättegångskostnader

21 § I fråga om rättegångskostnader ska i mål eller ärenden om näringsförbud bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Tillfälligt näringsförbud

Förutsättningarna för tillfälligt näringsförbud

22 § Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud, får rätten efter yrkande besluta om tillfälligt förbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud slutligen har avgjorts.

Rätten får i samband med slutlig prövning av frågan om näringsförbud självmant ta upp frågan om tillfälligt näringsförbud.

Vem som får yrka tillfälligt näringsförbud

23 § En fråga om tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket tas upp på yrkande av åklagaren eller, i fall som avses i 7 §, av Konkurrensverket.

Om åklagaren i fall som avses i 5 och 6 §§ har förklarat sig avstå från att yrka näringsförbud, får ett yrkande om tillfälligt näringsförbud i stället framställas av Kronofogdemyndigheten.

Handläggningen av frågor om tillfälligt näringsförbud

24 § Innan rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket, ska den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig, om det inte finns anledning att anta att han eller hon har avvikit eller på något annat sätt håller sig undan.

25 § Frågor om tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket som grundas på påstående om brott ska handläggas enligt 15 §. I övriga fall ska 16–21 §§ tillämpas.

När ett beslut om tillfälligt näringsförbud får verkan

26 § Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Ett beslut enligt 22 § första stycket ska delges den som avses med förbudet.

Överklagande

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

Överklagas ett beslut om tillfälligt näringsförbud, får högre rätt omedelbart besluta att förbudet tills vidare inte ska gälla.

Tid för väckande av talan

28 § Om rätten beslutar om tillfälligt näringsförbud innan talan om näringsförbud har väckts eller ansökan har kommit in till rätten, ska den bestämma en tid inom vilken sådan talan ska väckas eller ansökan lämnas in till rätten.

Tiden enligt första stycket får inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. Om den utsatta tiden inte är tillräcklig och den som har yrkat näringsförbud före tidens utgång begär att tiden ska förlängas, får rätten besluta om sådan förlängning.

Upphävande av näringsförbud*Upphävande av näringsförbud som har meddelats på grund av brott*

29 § Om den som genom en lagakraftvunnen dom har meddelats näringsförbud enligt 4 § frikänns från ansvar för brottsligheten, ska näringsförbudet samtidigt upphävas. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller om det på brottsligheten tillämpas en mildare straffbestämmelse, ska rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande ska gälla. Rätten får även upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

Upphävande av näringsförbud som grundas på konkurs

30 § Om rätten, sedan ett näringsförbud har meddelats enligt 5 §, upphäver det eller de konkursbeslut som har utgjort förutsättning för förbudet, ska näringsförbudet samtidigt upphävas.

Upphävande efter omprövning

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

Handläggningen av ärenden om upphävande av näringsförbud

32 § I ärenden om upphävande av näringsförbud gäller 16 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket och 19 § tredje och fjärde styckena om ansökan om förbud.

Ett ärende om upphävande av näringsförbud ska tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet eller ärendet om näringsförbud. Rör ärendet inte upphävande av ett förbud enligt 7 §, får det även tas upp av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen, kostnaderna och andra omständigheter finner det lämpligt.

I ärendet är den myndighet som har yrkat näringsförbud eller myndigheten i den ort där sökanden har sitt hemvist motpart till sökanden.

Ett ärende om upphävande av förbud får avgöras utan sammanträde, om saken ändå kan utredas tillfredsställande.

Upphävande i samband med nytt näringsförbud

33 § Om den som har näringsförbud meddelas ett nytt förbud, ska rätten upphäva det tidigare förbudet.

Upphävande av tillfälligt näringsförbud

34 § Ett beslut om tillfälligt näringsförbud ska omedelbart upphävas, om

1. talan om näringsförbud inte har väckts eller ansökan inte har kommit in till rätten inom den tid som har bestämts enligt 28 § och det inte heller har kommit in någon framställning om förlängning av tiden,

2. talan eller ansökan om näringsförbud återkallas eller lämnas utan bifall, eller

3. det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet.

Om talan eller ansökan om näringsförbud bifalls, ska rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande ska gälla.

Verkan av ett beslut om upphävande eller ändring av näringsförbud

35 § Rättens beslut om att upphäva eller ändra ett näringsförbud gäller omedelbart.

Undantag från näringsförbud

Vad ett undantag får avse

36 § Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges visst undantag från bestämmelserna i 11 §, om det finns skäl till det och ett sådant undantag inte skulle strida mot syftet med näringsförbudet.

Undantag får också meddelas under en begränsad tid, om tiden behövs för avveckling av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, innehav av fullmakt, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 11 §.

Ett undantag enligt första eller andra stycket får förenas med villkor om vad den som har näringsförbud har att iaktta då undantaget utnyttjas.

37 § I beslut om undantag enligt 36 § ska rätten ange vilka åtgärder som får vidtas. I fråga om undantag enligt 36 § andra stycket ska rätten vidare ange hur länge undantaget ska gälla.

Om undantaget ska vara förenat med villkor enligt 36 § tredje stycket, ska även dessa anges i beslutet.

Prövning av fråga om undantag

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

Om det finns synnerliga skäl för det, får tiden enligt 36 § andra stycket förlängas. Beslut om sådan förlängning sker på ansökan av den som har näringsförbud.

När en fråga om undantag från näringsförbud prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som anges i 32 §.

Återkallelse av undantag

39 § Ett undantag enligt 36 § får återkallas, om den som undantaget avser överträder näringsförbudet eller det tillfälliga näringsförbudet eller bryter mot ett villkor som är knutet till undantaget. Det samma gäller om den som undantaget avser på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter i den verksamhet som undantaget gäller.

40 § Ansökan om återkallelse av undantag från näringsförbudet enligt 39 § får göras av åklagare eller, i fall som avses i 7 §, Konkurrensverket. Om åklagaren i fall som avses i 5 och 6 §§ har förklarat sig avstå från att ansöka om återkallelse, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten.

När frågan prövas i ett särskilt ärende gäller vad som sägs i 32 §. Ett sådant ärende får dock även tas upp av den tingsrätt som tidigare har prövat frågan om undantag från näringsförbud.

Register över näringsförbud

41 § Bolagsverket ska föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

Tillsynen av meddelade näringsförbud m.m.

Tillsynsmyndighet

42 § Kronofogdemyndigheten ansvarar för tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs.

Skyldighet att inställa sig för samtal

43 § Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer.

Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett sådant samtal som sägs i första stycket så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats. Myndigheten får avstå från att kalla till samtal genom personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl, får myndigheten senare kalla till ytterligare samtal.

Ett beslut om kallelse enligt denna paragraf får inte överklagas. I samband med att ett beslut om vite enligt 44 § överklagas får dock prövning av kallelsens giltighet påkallas.

Vitesföreläggande

44 § En kallelse till samtal enligt 44 § får förenas med vite om högst ettusen kronor.

Frågor om utdömande av vite prövas av Kronofogdemyndigheten. Har ändamålet med vitet förlorat sin betydelse, får det inte dömas ut. Kronofogdemyndigheten får inte heller döma ut vitet om det finns särskilda skäl.

Ett beslut att döma ut vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om utdömande av vite får verkställas när beslutet har vunnit laga kraft.

Hämtning

45 § Om den som har näringsförbud uteblir från samtal till vilket kallelse har skett vid äventyr av vite, får han eller hon hämtas genom polisens försorg.

En person som ska hämtas till samtal får inte omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas omedelbart.

Tillsynsåtgärder

46 § Kronofogdemyndigheten får

1. begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst och anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för tillsynen,

2. söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller där han eller hon annars befinner sig, och

3. vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade.

47 § Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, är tredje man skyldig att på föreläggande av Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om ett ekonomiskt mellanhavande med en person som har näringsförbud.

Kronofogdemyndigheten får förena ett föreläggande enligt första stycket med vite.

I fråga om utdömande av vite gäller lagen (1985:206) om viten.

48 § Polismyndigheten ska lämna Kronofogdemyndigheten det biträde som Kronofogdemyndigheten behöver vid tillsynen.

Överträdelse av näringsförbud m.m.

Straff

49 § Den som bryter mot ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud eller bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 36 § tredje stycket döms för *överträdelse av näringsförbud* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Förlängning av näringsförbud

50 § Döms en person för överträdelse av näringsförbud, ska näringsförbudet samtidigt förlängas, om det inte finns särskilda skäl att avstå från förlängning.

Förlängning får ske med högst fem år. Om det sker flera förlängningar, får den sammanlagda förlängningen inte överstiga fem år.

Frågan om förlängning prövas på talan av åklagare i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud. Talan ska väckas innan förbudstiden har gått ut.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014. Genom lagen upphävs lagen (1986:436) om näringsförbud.

2. Det som sägs i 3 § första stycket, såvitt avser sådana verksamheter som inte omnämns i 3 § andra stycket 1–6, samt 3 § andra stycket 7 och 8 får bara tillämpas på sådant åsidosättande som skett efter det att denna lag trätt i kraft.

3. Vid prövningen av förutsättningarna för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud enligt 6 § ska även underlåtenhet att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattades av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter beaktas.

4. Vid prövningen av förutsättningarna för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud enligt 7 § får hänsyn tas till vad som har ägt rum före den 1 november 2008 endast såvitt avser frågan om förbud är motiverat från allmän synpunkt.

5. Vid tillämpningen av 3 och 11 §§ ska sådana understödsföreningar som avses i 7 § tredje stycket lagen (1972:262) om understödsföreningar och som efter den 1 april 2011 fortsätter driva sin verksamhet enligt den lagen med stöd av 7 § lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) jämföras med försäkringsföreningar.

6. Vid tillämpningen av 29, 30 och 40 §§ på näringsförbud som har meddelats före ikraftträdandet ska vad som där sägs om näringsförbud enligt 4–7 §§ i stället gälla näringsförbud enligt 1–2 a §§ lagen (1986:436) om näringsförbud.

7. Det som en domstol har beslutat om avvecklingstid enligt 18 § lagen (1986:436) om näringsförbud gäller även efter det att den nya lagen har trätt i kraft. Vid prövningen av en fråga om avvecklingstiden ska förlängas ska dock 36–38 §§ i den nya lagen tillämpas. Beslut om avvecklingstid får återkallas enligt 39 och 40 §§ i den nya lagen.

8. Det som sägs i 43–45 §§ om skyldighet att inställa sig för samtal, om vite och hämtning gäller även den som har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud före ikraftträdandet.

9. Det som sägs i 49 § om brott mot villkor som har meddelats enligt 36 § tredje stycket gäller även brott mot föreskrift som har meddelats enligt 18 eller 19 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.

Härigenom föreskrivs att 16 a § lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 a §

En ledamot eller suppleant i styrelsen för en sådan pensionsstiftelse som avses i 9 a § *skall* ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas för att delta i ledningen av en sådan pensionsstiftelse och även i övrigt vara lämplig för uppgiften.

Av 6 § *lagen* (1986:436) om näringsförbud följer att den som *är underkastad* näringsförbud inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen i en pensionsstiftelse.

En ledamot eller suppleant i styrelsen för en sådan pensionsstiftelse som avses i 9 a § *ska* ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas för att delta i ledningen av en sådan pensionsstiftelse och även i övrigt vara lämplig för uppgiften.

Av 11 § *lagen* (2014:000) om näringsförbud följer att den som *har* näringsförbud inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen i en pensionsstiftelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 §
Marknadsdomstolen hand-
lägger mål och ärenden enligt
1. konkurrenslagen
(2008:579),
2. marknadsföringslagen
(2008:496),
3. lagen (1994:1512) om avtals-
villkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om av-
talsvillkor mellan näringsidkare,
5. lagen (2000:1175) om tale-
rätt för vissa utländska konsu-
mentmyndigheter och konsu-
mentorganisationer,
6. försäkringsavtalslagen
(2005:104),
7. lagen (2005:590) om insyn
i vissa finansiella förbindelser
m.m.,
8. lagen (2006:484) om fran-
chisegivares informationsskyl-
dighet,
9. lagen (2010:510) om luft-
transporter,
10. *lagen (1986:436) om när-
ingsförbud*, och
11. lagen (2010:1350) om
uppgiftsskyldighet i fråga om
marknads- och konkurrens-
förhållanden.

Föreslagen lydelse

1 §
Marknadsdomstolen hand-
lägger mål och ärenden enligt
1. konkurrenslagen
(2008:579),
2. marknadsföringslagen
(2008:496),
3. lagen (1994:1512) om avtals-
villkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om av-
talsvillkor mellan näringsidkare,
5. lagen (2000:1175) om tale-
rätt för vissa utländska konsu-
mentmyndigheter och konsu-
mentorganisationer,
6. försäkringsavtalslagen
(2005:104),
7. lagen (2005:590) om insyn
i vissa finansiella förbindelser
m.m.,
8. lagen (2006:484) om fran-
chisegivares informationsskyl-
dighet,
9. lagen (2010:510) om luft-
transporter,
10. *lagen (2014:000) om när-
ingsförbud*, och
11. lagen (2010:1350) om
uppgiftsskyldighet i fråga om
marknads- och konkurrens-
förhållanden.

Bestämmelserna i 14–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen, marknadsföringslagen, försäkringsavtalslagen, lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., lagen om franchisegivares informationsskyldighet, lagen om lufttransporter, lagen om näringsförbud eller lagen om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden. I mål enligt marknadsföringslagen, försäkringsavtalslagen eller lagen om franchisegivares informationsskyldighet tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller rättegångsreglerna i dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

En sparbank *skall* bildas av minst tjugo stiftare.

Stiftare *skall* vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *är underkastad* näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller om inte annat följer av bestämmelserna om fusion i 7 kap. 2 §.

En sparbank *ska* bildas av minst tjugo stiftare.

Stiftare *ska* vara fysiska personer och bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

3 kap.

3 §

Styrelseledamöterna *skall* vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte något annat tillåts i särskilda fall. Frågor om sådant tillstånd prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av synnerlig vikt prövas dock av regeringen. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken kan inte vara

Styrelseledamöterna *ska* vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte något annat tillåts i särskilda fall. Frågor om sådant tillstånd prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av synnerlig vikt prövas dock av regeringen. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 17 § föräldrabalken kan inte vara

styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *är underkastad* näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

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

styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

4 §

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

Verkställande direktören och minst halva antalet styrelseledamöter ska vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer isärskilda fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot eller verkställande direktör. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

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

Bestämmelserna i andra stycket gäller inte arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda eller lagen (2008:9) om arbetstagares medverkan vid gränsöverskridande fusioner.

En juridisk person kan inte vara styrelseledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

En gäldenär som är en fysisk person får inte under konkursen driva näringsverksamhet som medför bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078). Verksamhet som innebär utövning av rättighet som avses i 2 kap. 1 § regeringsformen eller 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 § eller 13 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen eller 1 kap. 1 §, 3 kap. 1, 2 eller 8 §§ eller 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen omfattas dock inte av förbudet inte heller omfattas jordbruksverksamhet.

Om näringsförbud efter särskild prövning finns det bestämmelser i *lagen (1986:436) om näringsförbud*.

Om näringsförbud efter särskild prövning finns det bestämmelser i *lagen (2014:000) om näringsförbud*.

7 kap.

16 §

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

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

Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 4 § *lagen (1986:436) om näringsförbud* har förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, *skall* förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunderna för misstanken.

Kan det misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person, någon sådan företrädare som avses i 3 § *lagen (2014:000) om näringsförbud* har förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, *ska* förvaltaren omedelbart underrätta åklagaren om detta och ange grunderna för misstanken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

Härigenom föreskrivs att 9 och 24 §§ lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Verkställande direktören ska vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i ett enskilt fall beslutar annat. *Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara verkställande direktör.*

Den som tecknar firman för ett utländskt bankföretags filial får inte vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Verkställande direktören ska vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i ett enskilt fall beslutar annat.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara verkställande direktör och får inte heller teckna firman för ett utländskt bankföretags filial. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

24 §

Föreståndare enligt 2 § andra stycket får inte vara underårig, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara föreståndare enligt 2 § andra stycket. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Näringsidkaren *skall* utfärda fullmakt för föreståndare att i alla frågor, som rör verksamhet i Sverige, handla på näringsidkarens vägnar samt *mottaga* stämning för näringsidkaren och själv eller genom annan tala och svara för denne.

Näringsidkaren *ska* utfärda fullmakt för föreståndare att i alla frågor, som rör verksamhet i Sverige, handla på näringsidkarens vägnar samt *motta* stämning för näringsidkaren och själv eller genom annan tala och svara för denne.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 5 §

Tillsynsmyndigheten kan

1. skilja en styrelseledamot från hans uppdrag om han är obehörig enligt 2 kap. 10 § eller enligt *lagen (1986:436) om näringsförbud* samt skilja en förvaltare som är obehörig enligt 2 kap. 19 § andra stycket från uppdraget,

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

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

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

Beslut om föreläggande eller förbud enligt första stycket 2 och 3 får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten *skall* pröva frågan om utdömande av vite som förelagts enligt första stycket 2, om föreläggandet endast avser åligganden att inge en eller flera handlingar till tillsynsmyndigheten. I övriga fall

Tillsynsmyndigheten kan

1. skilja en styrelseledamot från hans uppdrag om han är obehörig enligt 2 kap. 10 § eller enligt *lagen (2014:000) om näringsförbud* samt skilja en förvaltare som är obehörig enligt 2 kap. 19 § andra stycket från uppdraget,

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

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

Beslut om föreläggande eller förbud enligt första stycket 2 och 3 får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten *ska* pröva frågan om utdömande av vite som förelagts enligt första stycket 2, om föreläggandet endast avser åligganden att inge en eller flera handlingar till tillsynsmyndigheten. I övriga fall

prövas frågan av förvaltnings-
rätten enligt lagen (1985:206)
om viten.

prövas frågan av förvaltnings-
rätten enligt lagen (1985:206)
om viten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Den som är i konkurs får inte vara medlem i en intressegruppering som har sitt säte i Sverige. Att detsamma gäller den som *är underkastad* näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Den som är i konkurs får inte vara medlem i en intressegruppering som har sitt säte i Sverige. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

4 §

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

Den som är företagsledare för en intressegruppering med säte i Sverige *ska* vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i varje särskilt fall tillåter annat. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara medlem i en intressegruppering som har sitt säte i Sverige. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Om grupperingen inte har någon här i landet bosatt företagsledare, *skall* grupperingen bemyndiga en i Sverige bosatt

Om grupperingen inte har någon här i landet bosatt företagsledare, *ska* grupperingen bemyndiga en i Sverige bosatt

person att på grupperingens vägnar ta emot delgivning. Ett sådant bemyndigande får inte lämnas till någon som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

person att på grupperingens vägnar ta emot delgivning. Ett sådant bemyndigande får inte lämnas till någon som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

10 Förslag till lag om ändring av lagen (1995:1570) om medlemsbanker

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

Minst hälften av styrelseledamöterna *skall* vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte något annat tillåts i särskilda fall. Frågor om sådant tillstånd prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av synnerlig vikt prövas dock av regeringen. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *är underkastad* näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

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

Minst hälften av styrelseledamöterna *ska* vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte något annat tillåts i särskilda fall. Frågor om sådant tillstånd prövas av Finansinspektionen. Ärenden som är av principiell betydelse eller av synnerlig vikt prövas dock av regeringen. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som *har* näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

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

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

Av styrelseledamöterna får högst en för varje påbörjat femtal vara anställd i medlemsbanken. Vid denna beräkning ska hänsyn inte tas till arbetstagarrepresentanterna som har utsett enligt lagen om styrelserepresentation för de privatanställda.

En juridisk person kan inte vara styrelseledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
4. folkbokföringslagen (1991:481),
5. 11 kap. 5 § brottsbalken, samt

6. *lagen (1986:436) om näringsförbud.*

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
4. folkbokföringslagen (1991:481),
5. 11 kap. 5 § brottsbalken, samt

6. *lagen (2014:000) om näringsförbud.*

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än anges i första stycket, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Styrelsens ledamöter utses av regeringen.

Ledamöterna *skall* utses på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltningen.

Ledamöter *skall* vara svenska medborgare. Den som är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt *lagen (1986:436) om näringsförbud*.

Ledamöterna *ska* utses på grundval av sin kompetens att främja fondförvaltningen.

Ledamöter *ska* vara svenska medborgare. Den som är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara ledamot. Detsamma gäller den som är i konkurs eller har näringsförbud enligt *lagen (2014:000) om näringsförbud*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

13 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 §, 8 kap. 11 och 31 §§ samt 9 kap. 42 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

8 kap.

11 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

8 kap.

31 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara verkställande direktör. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 6 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara verkställande direktör. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

9 kap.**42 §**

En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken, och

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69).

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken *eller 49 § lagen (2014:000) om näringsförbud.*

Om revisorn finner att en misstanke av det som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

14 Förslag till lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548)

Härigenom föreskrivs att 6 § skuldsaneringslagen (2006:548) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En gäldenär som är *ålagd* näringsförbud enligt *lagen* (1986:436) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Det samma gäller en gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

En gäldenär som *har* näringsförbud enligt *lagen* (2014:000) om näringsförbud får inte beviljas skuldsanering. Det samma gäller en gäldenär som tidigare beviljats skuldsanering, om det inte finns synnerliga skäl för skuldsanering.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

15 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 24 § konkurrenslagen (2008:579) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

24 §

I lagen (1986:436) om näringsförbud finns bestämmelser om att näringsförbud kan meddelas för vissa överträdelser av förbudet i 2 kap. 1 § eller artikel 101 i EUF-fördraget.

I lagen (2014:000) om näringsförbud finns bestämmelser om att näringsförbud kan meddelas vid vissa överträdelser av förbuden i 2 kap. 1 § och artikel 101 i EUF-fördraget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

16 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 kap.

1 §

Sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och in- drivning samt i verksamhet enligt *lagen (1986:436) om näringsförbud*, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och in- drivning samt i verksamhet enligt *lagen (2014:000) om näringsförbud*, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretess gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten

1. i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställigheten för någon annan förpliktelse söks inom två år, eller

2. om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

Sekretessen gäller inte heller beslut i mål eller ärende.

För uppgift om allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Om uppgifter avser den enskildes personliga förhållanden, gäller dock sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

17 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 7 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

7 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att det samma gäller den som har näringsförbud följer av 6 § *lagen* (1986:436) om näringsförbud.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara stiftare. Att det samma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § *lagen* (2014:000) om näringsförbud.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

18 Förslag till förordning (2014:000) om näringsförbud

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är tillämplig i fråga om näringsförbud och tillfälligt näringsförbud som har meddelats med stöd av lagen (2014:000) om näringsförbud eller motsvarande äldre bestämmelser.

2 § Med näringsförbudsregister avses i förordningen det register som anges i 41 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Domstols underrättelseskyldighet m.m.

3 § En domstol som har beslutat om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska till beslutet foga en särskild underrättelse som närmare förklarar vad förbudet innebär.

Underrättelsen ska utformas enligt ett formulär som utformas av Domstolsverket.

4 § Domstolen ska till näringsförbudsregistret och till Kronofogdemyndigheten sända uppgifter om domar och beslut i vilka domstolen har

1. meddelat näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,
2. ändrat eller upphävt ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,
3. meddelat undantag från ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,
4. återkallat eller ändrat ett undantag enligt 38 § lagen (2014:000) om näringsförbud,
5. förlängt tiden för ett undantag enligt 36 § andra stycket lagen (2014:000) om näringsförbud,
6. bestämt att ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud tills vidare inte ska gälla, eller
7. förlängt tiden för ett näringsförbud.

När en sådan uppgift lämnas som avses i första stycket 3 ska också tydligt anges vilken verksamhet som undantaget avser.

Domstolsverket meddelar efter samråd med Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten närmare föreskrifter om hur domstolarna ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt denna paragraf.

5 § Uppgifter om domar och beslut som avses i 4 § ska lämnas så snart beslutet om näringsförbud har vunnit laga kraft. I de fall beslutet gäller omedelbart ska dock uppgifter enligt 4 § lämnas så snart avgörandet har meddelats.

6 § Har någon tillstånd av en myndighet att driva näring inom ett särskilt reglerat näringsområde och meddelas han eller hon näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud, ska domstolen i fall som avses i 4 § sända en kopia av domen eller beslutet till den tillståndsgivande myndigheten. I fråga om när sådan underrättelse ska ske gäller 5 §.

Näringsförbudsregistret m.m.

7 § Näringsförbudsregistret förs med hjälp av automatiserad behandling och används för

1. samordna registrering av och information av meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud,
2. framställning för intyg och registerutdrag,
3. framställning av bevis om meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud samt bevis om frihet från näringsförbud, och
4. underrättelser enligt 12 §.

Bolagsverket är personuppgiftsansvarigt enligt personuppgiftslagen (1998:204) för behandling av personuppgifter i näringsförbudsregistret.

Bolagsverket ska se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får verket i enskilda fall ställa upp särskilda villkor för behandlingen av personuppgifter.

8 § När ett näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har meddelats, ska Bolagsverket kungöra detta i en tidning som verket ger ut. Bolagsverket meddelar närmare föreskrifter om sådan kungörelse.

9 § Näringsförbudsregistret ska innehålla uppgift om

1. fullständigt namn, personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum, och postadress beträffande person som fått näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud,
2. huruvida näringsförbudet är tillfälligt,
3. den tid näringsförbudet avser,
4. huruvida näringsförbudet har ändrats eller upphävts,
5. undantag och villkor i samband med undantaget samt om undantaget återkallats, och
6. vilken domstol som har beslutat om näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud samt målnummer.

10 § Uppgifter om näringsförbud och tillfälligt näringsförbud ska avlägsnas ur näringsförbudsregistret så snart som möjligt efter det att tiden för näringsförbudet har löpt ut eller uppgift har kommit in om att förbudet av annat skäl har upphört att gälla.

11 § Bolagsverket meddelar närmare föreskrift om hur utdrag ska lämnas ur näringsförbudsregistret.

12 § Underrättelser om de uppgifter som förs in i näringsförbudsregistret och om de ändringar som görs i registret ska fortlöpande sändas till Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

13 § Om den som i tjänsten hanterar utdrag ur näringsförbudsregistret finner anledning att anta att dess innehåll är oriktigt, ska han genast anmäla det till Bolagsverket.

14 § Bolagsverket ska lämna behövliga utdrag ur registret till rättsstatistiken enligt de anvisningar som Domstolsverket meddelar i samråd med Bolagsverket.

15 § De uppgifter som finns i näringsförbudsregistret ska vara offentliga.

I fråga om personuppgifter ska näringsförbudsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för

1. verksamhet som staten ansvarar för enligt lag eller annan författning och
 - som avser sådan näringsverksamhet för vilken införing sker i registret,
 - som avser fullgörande av underrättelseskyldighet, eller

- som för att kunna utföras förutsätter tillgång till information som finns i registret,
- 2. allmän eller enskild verksamhet där den information som ingår in näringsförbudsregistret utgör underlag för prövningar eller beslut.

Personnummer och andra identitetsnummer i registret får behandlas för de ändamål som anges i första stycket.

16 § Bolagsverket får för de ändamål som anges i 15 § och i den utsträckning det är förenligt med bestämmelsen i 33 § personuppgiftslagen (1998:204) medge direktåtkomst till näringsförbudsregistret.

Annan än myndighet får dock inte medges direktåtkomst till personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden, om inte undantag från förbudet att behandla sådana uppgifter har meddelats med stöd av 21 § personuppgiftslagen (1998:204).

17 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse eller skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning.

18 § Att beslut om rättelse och avslag på ansökan om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol följer av 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet

19 § Kronofogdemyndigheten ska genomföra tillsynen över meddelade näringsförbud med respekt för den personliga integriteten och på ett sådant sätt att tillsynen inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar den som har näringsförbud eller annan enskild större besvär än nödvändigt.

20 § Kallelse till samtal ska sändas med posten eller ske på annat lämpligt sätt. När vite eller annan påföljd föreläggs, ska kallelsen vara skriftlig och delges.

21 § Ett föreläggande om vite enligt 44 eller 47 § lagen (2014:000) om näringsförbud ska vara skriftligt. Föreläggandet ska delges.

22 § En begäran om uppgift enligt 47 § lagen om (2014:000) om näringsförbud som riktar sig till ett kreditinstitut får inte avse uppgifter som vid tiden för begäran är äldre än ett år.

23 § Kronofogdemyndigheten ska på ett lämpligt sätt dokumentera de uppgifter som hämtas in i samband med tillsynen.

24 § Beslut som fattas av Kronofogdemyndigheten ska antecknas på lämpligt sätt.

25 § Kronofogdemyndigheten ska anmäla till åklagaren om det finns skäl att misstänka att ett näringsförbud överträds eller har överträtts eller att den som har fått undantag från ett sådant förbud enligt 36 § lagen (2014:000) om näringsförbud bryter mot sina skyldigheter i den verksamhet som avses med undantaget, eller mot vad rätten har bestämt i samband med att den beviljade undantag.

26 § Kronofogdemyndigheten och Skatteverket ska särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud enligt 6 § lagen (2014:000) om näringsförbud och anmäla detta till åklagaren.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m.

19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) om instruktion för Konkurrensverket

3 § Konkurrensverket ska fullgöra de uppgifter som följer av

1. konkurrenslagen (2008:579),
2. 18 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, 18 kap. 1 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och 18 kap. 1 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
3. *lagen (2014:000) om näringsförbud*,
4. lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.,
5. 10 kap. 7 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, och
6. konkurrensförordningen (2008:604).

9 § Konkurrensverket ska underrätta Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten innan verket väcker talan om eller ansöker om näringsförbud enligt *17 § lagen (2014:000) om näringsförbud*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen tillkallade genom beslut den 22 december 2011 en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor i anslutning till lagen (1986:436) om näringsförbud och tillsynen av denna. Syftet med översynen är enligt utredningsdirektiven att stärka och modernisera delar av lagstiftningen. Vidare ska utredaren utreda hur effektiviteten vid tillsynen enligt lagen kan förbättras. Direktiven (dir. 2011:120) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa frågor om näringsförbud.

Under utredningen har det genomförts sex expertmöten vid vilka de frågor som har ingått i utredningen har behandlats. Vidare har det genomförts studiebesök hos Kronofogdemyndighetens specialverkställighetsteam, som ansvarar för tillsynen av meddelade näringsförbud. Utredningen har även träffat företrädare för FAR och Svenska Bankföreningen. Skatteverket och Svenskt Näringsliv har getts tillfälle att lämna synpunkter. Slutligen har det inhämtats information från Bolagsverket, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd med berörda experter. När det gäller de förslag som har utarbetats är utredaren och experterna ense. Betänkandet har därför avfattats i vi-form.

Det kan tilläggas att vi under utredningsarbetet har fått del av flera ytterligare förslag med anknytning till lagen om näringsförbud. Dessa behandlas dock inte i detta betänkande, eftersom vi har bedömt att de inte omfattas av våra direktiv.

2 Näringsförbud – en allmän beskrivning

2.1 Gällande rätt

2.1.1 Grundläggande krav för näringsförbud

Enligt lagen (1986:436) om näringsförbud kan en domstol meddela en enskild näringsidkare näringsförbud, om han eller hon har gjort sig skyldig till vissa i lagen närmare angivna oegentligheter. Med enskild näringsidkare jämställs i detta sammanhang bl.a. vissa i lagen närmare angivna företrädare för juridiska personer.

Bestämmelserna om näringsförbud har tillkommit för att förhindra att personer som har åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet fortsätter att missbruka näringsfriheten. De oegentligheter som enligt lagstiftaren är så allvarliga att de kan ligga till grund för ett beslut om näringsförbud är när någon

1. har gjort sig skyldig till brottslighet, som inte är ringa,
2. i avsevärd omfattning har underlåtit att betala skatt m.m.,
3. i samband med eller före konkurs har agerat grovt otillbörligt mot näringsverksamhetens borgenärer, eller
4. har överträtt konkurrensbestämmelserna i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i EUF-fördraget på visst sätt.

Förutom att den aktuella personen ska ha gjort sig skyldig till någon av de angivna oegentligheterna krävs det, för att näringsförbud ska kunna meddelas, att han eller hon grovt har åsidosatt vad som har ålegat honom eller henne i näringsverksamheten *och* att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.

Vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska det särskilt beaktas om

1. åsidosättandet har varit systematiskt eller syftat till betydande vinning,
2. det har medfört eller varit ägnat att medföra betydande skada, eller
3. personen tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Vid överträdelse av konkurrensbestämmelserna ska det även särskilt beaktas om förfarandet har varit ägnat att allvarligt hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen. Har en näringsidkare gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses påkallat från allmän synpunkt, om det inte finns särskilda skäl.

2.1.2 Vem som kan föra talan om näringsförbud

Näringsförbud kan meddelas på yrkande av åklagare. Ett yrkande om näringsförbud med anledning av överträdelser av konkurrenslagens eller EUF-fördragets bestämmelser kan dock endast framställas av Konkurrensverket. Om yrkandet om näringsförbud är föranlett av en konkurs eller av underlåtenhet att betala tull, skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen, får talan föras av Kronofogdemyndigheten, under förutsättning att åklagaren har förklarat sig avstå från att föra talan.

2.1.3 Innebörden av ett meddelat näringsförbud

Ett näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år. Den som har näringsförbud är under förbudstiden förhindrad att driva näringsverksamhet. Vidare innebär förbudet bl.a. att personen inte får inneha vissa i lagen närmare angivna roller i juridiska personer. Han eller hon får inte heller vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående eller i den näringsverksamhet där han eller hon tidigare har åsidosatt sina skyldigheter.

2.1.4 Tillsynen över meddelade näringsförbud

Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs utövas av Kronofogdemyndigheten. Myndigheten har som rutin att inleda tillsynen med att kalla till ett inledande samtal. Inför det inledande samtalet görs en grundutredning, som består bl.a. i ett antal registerkontroller. Utredningen och det inledande samtalet syftar bl.a. till att ge Kronofogdemyndigheten möjlighet att bedöma risken för att den som har näringsförbud bryter mot förbudet. Efter det inledande samtalet genomförs årliga kontroller genom registerslagningar och kontakter med den som har näringsförbud.

En person med näringsförbud har ingen skyldighet att medverka i tillsynsarbetet och i så måtto bygger tillsynen helt på frivillighet. Kronofogdemyndigheten har emellertid vid tillsynen rätt att få biträde av polis som därmed kan hjälpa till med bl.a. spaning. Vid misstanke om att ett näringsförbud överträds ska Kronofogdemyndigheten göra en anmälan om förhållandet till åklagaren. För en mer utförlig beskrivning av Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, se avsnitt 8.

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

2.2 Statistik

2.2.1 Antalet meddelade näringsförbud per år

Möjligheten att meddela näringsförbud har funnits i Sverige sedan den 1 juli 1980. Under de första 17 åren meddelades i genomsnitt 40 näringsförbud per år. Den 1 juli 1996 skärptes reglerna i syfte att öka antalet näringsförbud med anledning av brott. Antalet näringsförbud har därefter ökat i tiden och under de senaste fyra åren (åren 2008–2011) har i genomsnitt 250 nya förbud meddelats varje år.

Tabell 2.1 Antal nya näringsförbud per år

År	Antal	År	Antal
1980	1	1996	48
1981	23	1997	83
1982	34	1998	95
1983	66	1999	103
1984	71	2000	140
1985	47	2001	92
1986	35	2002	155
1987	45	2003	188
1988	34	2004	*
1989	42	2005	*
1990	38	2006	*
1991	36	2007	*
1992	50	2008	279
1993	49	2009	271
1994	50	2010	225
1995	60	2011	240

*Uppgift saknas för dessa år.

Källor: SOU 1997:123, Ekobrottsmyndighetens *Rapport om näringsförbudens efterlevnad* (2004:2) och Kronofogdemyndigheten.

2.2.2 Uppgifter om antalet pågående näringsförbud

Antalet pågående näringsförbud per år

Uppgifter om näringsförbud registreras hos Bolagsverket i näringsförbudsregistret.¹ Under perioden 1986–1996 var antalet pågående näringsförbud vid utgången av varje år i genomsnitt 170. I tiden därefter har antalet pågående förbud ökat kraftigt. Vid utgången av år 2011 fanns 1 050 näringsförbud registrerade hos Bolagsverket. En förklaring till ökningen är *dels* den tidigare omnämnda skärpningen i fråga om näringsförbud med anledning av brott, *dels* att den längsta tiden som näringsförbud kan meddelas för har förlängts från fem till tio år.

¹ Registret beskrivs närmare i avsnitt 7.

Tabell 2.2 Antal pågående näringsförbud per år

År	Antal	År	Antal
1986	178	1999	322
1987	175	2000	399
1988	146	2001	422
1989	148	2002	476
1990	154	2003	561
1991	172	2004	631
1992	171	2005	733
1993	168	2006	796
1994	169	2007	877
1995	173	2008	949
1996	177	2009	998
1997	215	2010	1 036
1998	262	2011	1 050

Källor: SOU 1997:123, Ekobrottsmyndighetens Rapport om näringsförbudens efterlevnad (2004:2) och Kronofogdemyndigheten.

Uppgifter om pågående näringsförbud år 2012

I mars 2012 fanns det 1 047 beslut om näringsförbud registrerade i näringsförbudsregistret. Av dessa beslut var 958 slutliga dvs. meddelade genom lagakraftvunna domar eller slutliga beslut. Totalt fanns det tillfälliga beslut registrerade i 627 fall.² I 33 fall har domstolen beslutat att näringsförbudet ska gälla först efter viss tid, för att möjliggöra en avveckling av näringsverksamheten. I sex fall har personer som har meddelats näringsförbud beviljats vissa undantag från näringsförbudet. I 18 fall har ett näringsförbud förlängts med anledning av att förbudet har överträtts.

I merparten av fallen (52 procent) har förbudstiden varit fem år. 58 personer har fått en förbudstid om 10 år. Följande sammanställning visar hur meddelade förbud fördelar sig med utgångspunkt i förbudstidens längd.

² De 627 fallen innefattar såväl ännu löpande beslut om tillfälligt näringsförbud som beslut om tillfälligt näringsförbud som senare har följts av ett slutligt beslut om näringsförbud.

Tabell 2.3 Förbudstidens längd

Förbudstid	Antal	Procent
3	265	27,7
4	21	2,2
5	501	52,3
6	14	1,5
7	66	6,9
8	30	3,0
9	1	0,1
10	58	6,1
11	1	0,1
15	1	0,1
Summa	958	100

Källa: Näringsförbudsregistret.

I fråga om den geografiska spridningen är drygt hälften (51,7 procent) av dem som har näringsförbud bosatta i någon av de tre storstadsregionerna. 2,8 procent har en utländsk adress och 2,3 procent saknar fast postadress. Andelen kvinnor är 5,3 procent.

Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar att cirka 83 procent av de personer som har näringsförbud även förekommer med skulder i myndighetens register.

Tabell 2.4 Skuldsättning m.m. för person som har näringsförbud

	2010-12-31	2011-12-31	2012-06-30
Antal näringsförbud (NF)	1 044	1 056	1 060
Varav gäldenärer	883	873	884
Antal i konkurs	23	22	21
Antal med slutförd konkurs	140	118	104
Antal med skuld <10 000 kr	23	34	21
Antal med skuld 10 000–100 000 kr	93	119	100
Antal med skuld 100 000–1 000 000 kr	329	321	330
Antal med skuld >1 000 000 kr	438	399	433
Total skuld	2 213 014 292 kr	2 286 810 263 kr	2 717 864 306 kr
- varav a-mål	1 784 992 804 kr	1 650 930 216 kr	2 157 466 545 kr
- varav e-mål	428 021 488 kr	635 880 047 kr	560 397 761 kr

Källa: Kronofogdemyndigheten.

2.2.3 Antalet anmälda överträdelser av näringsförbud

Antalet anmälda överträdelser av näringsförbud har under åren 2003–2010 legat på en relativt stabil nivå med ett snitt om 40 anmälda överträdelser per år. Även antalet uppklarade brott³ har legat på en ganska jämn nivå med ett snitt om 25 uppklarade brott per år. Följande sammanställning visar antalet anmälda överträdelser och uppklarade brott samt uppklaringsprocenten⁴ under åren 2003–2010.

³ Med termen ”uppklarade brott” avses såväl personuppklarade som tekniskt uppklarade. Med personuppklarade brott avses fall där en person har bundits till brottet genom att åtal har väckts, strafföreläggande utfärdats eller åtalsunderlåtelse meddelats. Med tekniskt uppklarade brott avses fall där brott inte kan styrkas eller att den misstänkte inte är straffmyndig (se Brottsförebyggandet rådets [Brå] rapport 2011:11 s. 75). Antalet uppklarade brott visar således inte hur många personer som slutligen lagförs för en viss typ av brottslighet.

⁴ Med termen ”uppklaringsprocent” redovisas antalet brott som klarats upp under ett år i procent av antalet anmälda brott under samma år (se Brå:s rapport 2011:11 s. 75).

Tabell 2.5 Antalet anmälda överträdelser m.m.

År	Anmälda överträdelser	Uppklarade brott	Uppklaringsprocent
2003	31	19	61
2004	29	24	83
2005	32	12	38
2006	25	12	48
2007	52	26	50
2008	77	27	35
2009	52	38	73
2010	52	33	63

Källa: Brottsförebyggande rådet.

2.3 Internationell utblick

2.3.1 Finland

Lagen om näringsförbud

Även i Finland finns en lag om näringsförbud (13.12.1985/1059). Enligt 1 § lagen om näringsförbud kan näringsförbud meddelas i syfte att förhindra att otillbörlig och skadlig rörelse drivs samt för att bevara förtroendet för näringsverksamheten. Näringsförbud får meddelas *dels* enskilda näringsidkare, *dels* ett antal i lagen närmare angivna företrädare för juridiska personer.

Utformningen av den finländska lagen visar stora likheter med den svenska motsvarigheten. Således får enligt den finländska lagen näringsförbud meddelas den som i en näringsverksamhet har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande som inte kan anses ringa. Vidare kan näringsförbud meddelas den som vid drivandet av en rörelse väsentligen har åsidosatt de lagstadgade skyldigheter som följer med drivandet av verksamheten. För att näringsförbud ska kunna meddelas krävs dessutom att verksamheten vid en helhetsbedömning anses skadlig för borgenärer, avtalsparter, den offentliga ekonomin eller en sund och fungerande ekonomisk konkurrens. Ett näringsförbud innebär hinder att driva rörelse, vara styrelsemedlem i aktiebolag m.m. Näringsförbud meddelas på en tid av minst tre och högst sju år. Den som bryter mot förbudet döms till böter eller fängelse upp till två år.

Uppgifter om meddelade näringsförbud registreras hos Rättsregistercentralen. Syftet med registret är att tillgodose offentligheten när det gäller näringsförbud samt efterlevnaden och kontrollen av förbuden. Var och en har rätt att få uppgifter om gällande näringsförbud i registret. Uppgifterna gallras fem år efter det att förbudet upphört. Sekretess gäller i fråga om uppgifter om näringsförbud som inte längre gäller, men uppgifter får lämnas ut bl.a. till polisen för förundersökning av brott mot näringsförbud och till åklagare för drivande av åtal.

Tillsynen av meddelade näringsförbud

Tillsynen över näringsförbud utövas i Finland av polisen. Vid tillsynen gäller vad som föreskrivs i polislagen (872/2011) om polisundersökning. Det innebär att var och en som möjligen kan lämna uppgifter som behövs för undersökningen är skyldig att på kallelse inställa sig hos polisen. Om en person utan godtagbar orsak inte hörsammar en kallelse, kan han eller hon hämtas till förhöret.

När ett näringsförbud har trätt i kraft, ska polisen upprätta en redogörelse för hurdan rörelse den som har meddelats näringsförbud drev innan förbudet meddelades och vilka åtgärder som personen har vidtagit med anledning av förbudet. Den som har näringsförbud är skyldig att lämna de upplysningar som behövs för redogörelsen. Vidare är han eller hon under förbudets giltighetstid skyldig att på begäran av polisen lämna en redogörelse för sin inkomst och uppgift om sin arbetsplats. Skatte-, tull-, utsöknings- och lönegarantimyndigheterna, konkursombudsmannen, myndigheter som beviljar understöd och förmåner av offentliga medel samt myndigheter som sköter tillstånds- och tillsynsuppgifter hänförliga till näringsverksamhet ska i sin verksamhet uppmärksamma efterlevnaden av näringsförbud.

Vid tillsynen försöker polisen i ett inledande skede skapa sig en bild av den som har fått näringsförbud. Det sker *dels* genom inhämtande av uppgifter från banker och diverse myndigheter, *dels* genom ett förhör med personen ifråga.

Efter den inledande kontakten sker minst en årlig kontroll av den som har näringsförbud. Möjlighet finns även till mer intensiv övervakning, vilket innebär att personen med näringsförbud kallas till ytterligare förhör. Vidare har polisen möjlighet att genomföra arbetsplatsbesök och ytterligare registerkontroller.

2.3.2 Norge

I Norge finns inte någon möjlighet att meddela näringsförbud. I stället tillämpas ett system som innebär att personer under vissa förutsättningar kan försättas i s.k. konkurskarantän.

Bestämmelserna om detta – vilka återfinns i loven om gjeldsforhandling og konkurs (LOV-1984-06-08-58, konkursloven) – har som syfte att förhindra s.k. konkursgengångare. En person kan försättas i konkurskarantän i ett konkursärende om han eller hon på skälig grund kan misstänkas för en straffbar handling i samband med konkursen eller den verksamhet som har blivit insolvent. Vidare kan beslutas om konkurskarantän om det kan antas att personen på grund av oförsvarlig affärsverksamhet är olämplig att bilda ett nytt bolag eller att vara styrelsemedlem eller att ansvara för den dagliga ledningen i ett bolag.

För att en person ska kunna försättas i konkurskarantän krävs att det är ”rimligt”. Vid den bedömningen ska hänsyn tas till arten av de förhållanden som har legat till grund för karantänen, den roll som personen har haft i konkursen och den verkan som ett eventuellt beslut om karantän skulle få för honom eller henne.

Ett beslut om konkurskarantän innebär att personen under två år från konkursens inledande är förhindrad att starta aktiebolag m.m. och att åta sig uppdrag eller faktiskt verka som styrelseledamot, suppleant eller verkställande direktör i en juridisk person. Den som bryter mot ett beslut om konkurskarantän kan straffas med böter eller fängelse i högst fyra månader.

Förutom konkurskarantän kan en person, som visar sig vara olämplig att driva en näringsverksamhet hindras från detta genom ett s.k. rättighetstap. Rättighetstap är en straffpåföljd som innebär att en person som har begått en brottslig handling fråntas rätten att i framtiden inneha sådan ställning eller utöva sådan verksamhet eller aktivitet som han genom den brottsliga handlingen har visat sig olämplig för. För att en sådan åtgärd ska komma i fråga krävs att det är påkallat från allmän hänsyn. Den som har blivit fråntagen rätten att utöva en viss verksamhet får inte heller företräda sådan verksamhet åt annan. Ett rättighetstap gäller under en bestämd tid dock högst fem år eller, om det finns särskilda skäl, på obestämd tid (se 56 § loven om straff [LOV-2005-05-20-28]).

2.3.3 Danmark

I dansk rätt kan en person drabbas av s.k. rättighedsfrakendelse. Enligt straffeloven (nr 1235 från den 26 oktober 2010) kan sålunda en person under vissa förhållanden *dels* nekas eller fråntas rätten att utöva verksamhet som kräver en myndighets godkännande, *dels* fråntas rätten att utöva annan verksamhet (rättighedsfrakendelse). Detta förutsätter dock att han eller hon har begått brott och det på grund av brottet föreligger en "närliggande fara" för missbruk av en ställning eller en näring.

Frågan om rättighedsfrakendelse hanteras på två olika sätt. En tillståndsmyndighet kan neka en person tillstånd som krävs för en viss verksamhet. Ett sådant beslut kan överklagas till domstol. Vidare kan en domstol pröva en sådan fråga i samband med att en person döms för brott. En sådan rättighedsfrakendelse gäller under viss tid från ett till fem år. Om någon utövar verksamhet i strid med ett beslut om rättighedsfrakendelse kan han eller hon dömas till böter eller upp till sex månaders fängelse.

Den danska konkurslagen innehåller inte några bestämmelser om konkurskarantän. Däremot finns en rad bestämmelser som gör att en person som är försatt i konkurs är förhindrad att ikläda sig vissa roller. År 2011 lämnade emellertid Konkursrådet ett betänkande (betänkning nr 1525) som innehåller förslag om att det i Danmark ska införas ett system med konkurskarantän. Den föreslagna regleringen uppvisar stora likheter med motsvarande norska bestämmelser.

3 Personkretsen

3.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren utreda förutsättningarna för att utvidga tillämpningsområdet för lagen (1986:436) om näringsförbud till att uttryckligen omfatta företrädare för utländska filialer, stiftelser och ideella föreningar. I direktiven konstateras att ekonomisk brottslighet förekommer även i andra associationsformer än de som uttryckligen anges i 4 § nämnda lag och att det därmed kan ifrågasättas om inte företrädare för utländska filialer, stiftelser och ideella föreningar också bör kunna meddelas näringsförbud.

En ordning där näringsformens associationsrättsliga hemvist har betydelse för frågan om huruvida näringsförbud kan meddelas riskerar, enligt direktiven, syftet med näringsförbudsinstitutet, nämligen att förhindra att oseriösa näringsidkare bedriver näringsverksamhet på marknaden. Enligt direktiven bör en grundläggande utgångspunkt vara att det inte ska ha någon betydelse i vilken rättslig form en person som skulle kunna bli föremål för näringsförbud bedriver näringsverksamhet.

3.2 Personkretsen enligt 4 § lagen om näringsförbud

Av 1 § lagen om näringsförbud följer att näringsförbud kan meddelas en enskild näringsidkare. Lagen ger även möjlighet att, under de förutsättningar som anges i 1–3 §§, meddela vissa i 4 § angivna företrädare för juridiska personer näringsförbud. Enligt paragrafen får näringsförbud sålunda meddelas i fråga om

- kommanditbolag: komplementär,
- annat handelsbolag: bolagsman,

- aktiebolag och försäkringsföretag: ledamot och suppleant i styrelse samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,
- bankaktiebolag, sparbank och ekonomisk förening: ledamot och suppleant i styrelsen,
- europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige: företagsledare,
- europabolag och europakooperativ med säte i Sverige: ledamot och suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt verkställande direktör och vice verkställande direktör.

Enligt 4 § andra stycket gäller paragrafens första stycke också den som i annan egenskap än där sägs faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

3.3 Överväganden som har legat till grund för avgränsningen av personkretsen

3.3.1 Personkretsen enligt 1921 års konkurslag

I 199 b § första stycket konkurslagen (1921:225)¹ angavs att om gäldenären var en enskild näringsidkare och hade förfarit grovt otillbörligt mot borgenärerna eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare fick förbud att idka näring meddelas honom för en tid av högst fem år.

I 199 b § andra stycket behandlades vad som gällde om gäldenären var ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening. I så fall kunde näringsförbud meddelas den som hade företrätt eller senare än två år före konkursansökningen hade företrätt den juridiska personen antingen som ställföreträdare eller genom att faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av dess angelägenheter. Motsvarande gällde ifråga om ideella föreningar och stiftelser, dock endast om föreningen eller stiftelsen hade drivit näringsverksamhet, med vilken följde bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125).

¹ Vidare 1921 års konkurslag.

Innan dessa bestämmelser tillkom, hade konkursgäldenärer varit underkastade ett automatiskt näringsförbud och av 199 a § följde att en gäldenär under konkursen inte fick driva näringsverksamhet varmed följde bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). I motiven till 199 b § framhölls att det fanns skäl att vidga den krets av personer som kunde meddelas näringsförbud. Det ansågs att en bidragande orsak till förekommande missbruk av konkursinstitutet var att den som stod bakom verksamheten hade kunnat undgå personligt betalningsansvar för uppkomna skulder. Därför borde, enligt motiven, möjligheten att meddela näringsförbud även rikta sig mot den eller dem som ingick i ledningen för sådana juridiska personer som regelmässigt drev näringsverksamhet och beträffande vilka personligt betalningsansvar saknades, dvs. aktiebolag och ekonomiska föreningar. Även företrädare för handelsbolag samt företrädare för ideella föreningar eller stiftelser, som drev näringsverksamhet, borde kunna meddelas näringsförbud.²

3.3.2 Personkretsen enligt den ursprungliga lydelsen av 4 § lagen om näringsförbud

När lagen om näringsförbud trädde i kraft den 1 juli 1986, förändrades kretsen av personer som kunde meddelas näringsförbud. Enligt 4 § första stycket i dess ursprungliga lydelse kunde sådant förbud meddelas *dels* komplementär, *dels* bolagsman i annat handelsbolag, *dels* ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör i aktiebolag, sparbank och försäkringsbolag och *dels* ledamot och suppleant i styrelsen för bankaktiebolag eller ekonomisk förening. Detta innebär att kretsen av personer som kunde meddelas näringsförbud begränsades i förhållande till vad som hade gällt enligt 199 b § i 1921 års konkurslag.

Av 4 § andra stycket framgick – i likhet med vad som alltjämt gäller – att första stycket också gäller den som i annan egenskap än där sägs faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

I Näringsförbudskommitténs betänkande (SOU 1984:59) framhölls att vid bedömningen av vilken person som skulle meddelas näringsförbud i en näringsverksamhet borde det väsentliga vara de

² Se prop. 1979/80:83 s. 27 f.

faktiska förhållandena i företaget. Därmed skulle, enligt kommittén, den som i verkligheten hade fungerat som företagsledare inte kunna freda sig mot en näringsförbudstalan med att han enligt ett anställningsavtal haft en underordnad ställning. Enligt kommittén borde principen vara att endast den som hade stått ”på toppen av pyramiden” och haft det övergripande ansvaret i företaget skulle jämföras med näringsidkare. En bestämmelse som innebar att även ”sektionschefer” inom ett företag skulle kunna meddelas näringsförbud skulle, enligt kommittén, riskera att resultera i alltför omfattande gränsdragningsproblem, för att kunna vara praktiskt genomförbart. Kommittén framhöll att man var medveten om att den föreslagna ordningen innebar att en del personer som hade gjort sig skyldiga till allvarliga brott i samband med näringsverksamhet slapp risken för näringsförbud. Samtidigt betonades att de missförhållanden som en person var ansvarig för kunde vara av sådan omfattning att de i sig visade att vederbörande faktiskt hade utövat en företagsledande funktion.³

Vad gällde lagtextens utformning konstaterade kommittén att en regel som uttryckligen begränsade regleringens tillämpningsområde till den reelle företagsledaren skulle kunna medföra betydande bevisproblem. Vidare anfördes följande:

Beträffande en del kategorier kan presumtionen anses vara så stark för att vederbörande haft en företagsledande funktion, att åklagaren bör besparas skyldigheten att bevisa detta. De kategorier som främst avses är de som genom direkta lagbestämmelser ålagts så omfattande förpliktelser, att de redan härigenom kan sägas jämföras med näringsidkare, nämligen styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt verkställande direktör i aktiebolag. Dessa bör, liksom bolagsmän i handelsbolag, direkt utpekas i lagen. Komplementär i kommanditbolag jämföras med handelsbolagsman utan att detta behöver sägas i lagtexten. Suppleant för styrelseledamot och för verkställande direktör (vice verkställande direktör) behandlas regelmässigt som jämförd med ordinarie befattningshavare. [...] Det finns anledning att överväga om även vissa andra kategorier borde underkastas reglerna genom en särskild bestämmelse. Frågan kan ställas beträffande exempelvis firmatecknare och aktieägare liksom beträffande styrelseledamöter i sådana stiftelser eller ideella föreningar som driver näringsverksamhet. Här finns emellertid inte samma anledning att generellt presumera ett faktiskt företagsledarskap, särskilt som de nu nämnda kategorierna inte på samma sätt som de tidigare är underkastade absoluta skyldigheter i lag. De nu nämnda kategorierna bör alltså inte nämnas särskilt i lagtexten. Beträffande dessa får i stället

³ Se SOU 1984:59 s. 232 f.

göras en prövning på *vanligt sätt* [kursiverat här] av om de faktiskt utövat ledningen i företaget.⁴

I specialmotiveringen uttalade kommittén att företrädare för juridiska personer inte var att anse som näringsidkare. I stället var det den juridiska personen som sådan som ansågs vara näringsidkare. Företrädarna kunde emellertid vara att betrakta som jämställda med näringsidkaren enligt 2 § (motsvarande nuvarande 4 § i lagen om näringsförbud). Vidare angav kommittén att en enskild person enbart kunde vara näringsidkare om han drev rörelsen i form av en s.k. enskild firma. Emellertid kunde det som framstod som en enskild firma många gånger i realiteten vara ett handelsbolag.

Kommittén uppgav vidare att "[i] princip är det då, som nyss sagts, bolaget som är näringsidkare. Bland annat för att eliminera de svårigheter som finns att avgöra om ett bolag föreligger eller inte har i 2 § 2 st [nuvarande 4 § andra stycket] intagits en regel, enligt vilken den som utåt framstår som ansvarig för en enskild firma alltid ska anses som näringsidkare. Om 'den enskilda firman' då i själva verket är ett handelsbolag spelar ingen roll. Den utåt sett ansvarige anses ändå vara näringsidkare".⁵ Vidare konstaterade kommittén att regeln avsågs gälla även när den utåt ansvarige inte hade något i övrigt med verksamheten att göra; därigenom omfattades också bulvaner av näringsidkarbegreppet. Kommittén angav också att "[e]n annan sak är att bulvankonstruktionen i sig inte är tillräckligt för att föranleda näringsförbud för bulvanen. Genom att den nämnda regeln gör bestämmelserna tillämpliga på alla som *uppträder* som näringsidkare undviker man dock vissa bevis-svårigheter, som annars kunde bli betydande".⁶

Den av kommittén föreslagna begränsningen av personkretsen accepterades under det fortsatta lagstiftningsarbetet och kommitténs förslag kom att, efter viss omformulering, motsvaras av den ursprungliga lydelsen av 4 § lagen om näringsförbud. I propositionen uttalades att avgörande för om förbud skulle kunna komma i fråga borde vara vilken ställning personen i fråga hade intagit i företaget och vad han hade gjort sig skyldig till, alldeles oavsett i vilken juridisk form näringsverksamheten hade bedrivits.⁷ Föredragande statsrådet angav bl.a. att "[m]ed näringsverksamhet avses

⁴ Se SOU 1984:59 s. 233 f.

⁵ Se SOU 1984:59 s. 395.

⁶ Se SOU 1984:59 s. 395.

⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 65 f.

även sådan affärsverksamhet som drivs av statliga och kommunala affärsdrivande verk och av andra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förslaget innebär därför att förbud även ska kunna riktas mot den som faktiskt utövar ledningen av sådan verksamhet. Även om det praktiska behovet härav kanske inte är så stort talar enligt min mening principiella skäl för att det finns en sådan möjlighet”.⁸ Vidare uttalades följande:

Till skillnad från vad som gäller idag skall enligt kommittén näringsförbud däremot *inte* kunna riktas mot en annan ställföreträdare hos ett handelsbolag än bolagsman, t.ex. en styrelseledamot som inte också är bolagsman, i denna hans egenskap. Detsamma gäller i fråga om ställföreträdare för en ideell förening eller stiftelse som driver bokföringspliktig näringsverksamhet. En annan sak är att, som framgår av vad jag tidigare har anfört (avsnitt 4.3.2), också en person som tillhör de nu nämnda kategorierna kan få näringsförbud om det kan visas att han faktiskt har utövat ledningen av verksamheten.⁹

3.3.3 Utvidgning av personkretsen genom senare lagstiftning

I Näringsförbudsutredningens betänkande (SOU 1995:1) gjordes en utvärdering av hur lagen om näringsförbud hade fungerat. Enligt utredningen hade lagens utformning av personkretsen inte vållat några större tillämpningsproblem och det föreföll som att syftet, att kunna tillgripa förbud oberoende av i vilken företagsform oegentligheterna företagits, hade uppnåtts. Utredningen konstaterade emellertid att det från åklagarhåll hade föreslagits att inte bara den som hade utövat den faktiska ledningen av en verksamhet, utan även den som i verksamheten stod honom nära borde innefattas i personkretsen. Bakgrunden till önskemålet var att gärningsmännen vid omfattande och förslagen brottslighet normalt inte innehade sådana befattningar i bolagen att de direkt föll in under personkretsen. Den återstående möjligheten i sådana fall var att den misstänkte kunde beslås med att ha utövat den faktiska ledningen av ett eller flera bolag.

Näringsförbudsutredningen konstaterade att det inte på något sätt var uteslutet att flera personer tillsammans hade utövat den faktiska ledningen av en näringsverksamhet men att det i praktiken kunde vara svårt att bevisa att fler än en person hade utövat bestämmanderätten. Det förhållandet att det bedömdes som lag-

⁸ Se prop. 1985/86:126 s. 66.

⁹ Se prop. 1985/86:126 s. 70.

tekniskt komplicerat att vidga personkretsen så att även andre- och tredjemän i en brottslighet kunde träffas av förbud – trots att de inte hade intagit någon särskild ställning i aktuellt bolaget – gjorde att utredningen avstod från att föreslå en utvidgning av personkretsen.¹⁰

I Näringsförbudslagsutredningens betänkande (SOU 1997:123) föreslogs att kretsen av personer som kunde meddelas ett näringsförbud i samband med konkurs utvidgades till att omfatta, utöver den som innehade sin ställning när den juridiska personen försattes i konkurs, den som innehade en sådan ställning senare än ett år innan konkursansökningen kom in till tingsrätten. Som skäl för detta angavs att det inte var ovanligt att en styrelseledamot eller en verkställande direktör lämnade sin post strax före ett konkursutbrott och i stället satte in en målvakt. Vidare anfördes:

Om inte brott eller betalningsunderlåtelse i samband med näringsverksamheten har förekommit under den tid som vederbörande var ställföreträdare för den juridiska personen, uppstår i dag bevissvårigheter. Åklagaren måste då kunna visa att vederbörande – utan att vara registrerad ställföreträdare – faktiskt har utövat ledningen (t.ex. i egenskap av huvudman för en bulvan) av näringsverksamheten när den juridiska personen försattes i konkurs och dessutom att vederbörande grovt åsidosatt vad som har ålegat honom eller henne i näringsverksamheten. Detta är ofta mycket svårt att bevisa.¹¹

Den förändring som hade föreslagits i SOU 1997:123 infördes sedermera genom lagen (1999:181) om ändring i lagen om näringsförbud och återfinns nu i 4 § tredje stycket. Den nya bestämmelsen motiverades i propositionen i allt väsentligt på samma sätt som i betänkandet.

3.4 Praxis som rör näringsförbud i förhållande till ideella föreningar

3.4.1 Svea hovrätt

I kommittédirektiven har det – med angivande av ett antal hovrättsavgörande – påtalats att rättsläget är oklart i fråga om det är möjligt att meddela företrädare för ideella föreningar näringsförbud.

¹⁰ Se SOU 1995:1 s. 151 f.

¹¹ Se SOU 1997:123 s. 160 f.

I Svea hovrätts dom den 31 mars 2010 i mål nr B 6047-09 prövades frågan om en person, som hade gjort sig skyldig till grovt bokföringsbrott i egenskap av styrelseledamot i en ideell förening, kunde meddelas näringsförbud. Tingsrätten hade meddelat den tilltalade näringsförbud. Hovrätten konstaterade att ideella föreningar inte ingick bland de associationsformer vars företrädare enligt 4 § första stycket i lagen om näringsförbud kunde meddelas sådant förbud. Vidare ansåg hovrätten – med hänvisning till Anna-Lena Dahlqvist m.fl., *Brotten i näringsverksamhet*, 2004, s. 331 f. – att bestämmelsen i lagrummets andra stycke inte kunde anses utvidga möjligheterna att meddela näringsförbud till att även omfatta företrädare för andra typer av associationer än de som omnämns i paragrafens första stycke. Därmed saknades det enligt hovrätten laglig grund att meddela den tilltalade näringsförbud.

Ett liknande resonemang ledde fram till att Svea hovrätt i dom den 25 mars 2011 i mål nr B 5668-10 ogillade en talan om näringsförbud.

Samma hovrätt kom emellertid till motsatt bedömning i dom den 21 april 2011 i mål nr B 5095-10. De tilltalade i målet hade i tingsrätten dömts för bokföringsbrott i egenskap av styrelseledamöter för en ideell förening. I den ideella föreningen hade bedrivits näringsverksamhet. Tingsrätten hade dock ogillat ett av åklagaren framställt yrkande om näringsförbud under hänvisning till den tidigare omnämnda domen i Svea hovrätts mål nr B 6047-09. Åklagaren överklagade tingsrättens dom i denna del, såvitt gällde en av de tilltalade. Hovrätten konstaterade att det inte var möjligt att meddela den tilltalade ett näringsförbud enbart i hans egenskap av styrelseledamot i en ideell förening. Däremot ansåg hovrätten att det var möjligt att meddela honom ett sådant förbud enligt 4 § andra stycket lagen om näringsförbud, om han faktiskt hade utövat ledningen av näringsverksamheten. Utredningen visade enligt hovrätten att han hade varit faktisk företrädare för föreningen. Hovrätten meddelade honom därför näringsförbud.

Med hänvisning till den sistnämnda domen fann Svea hovrätt även i dom den 3 maj 2011 i mål nr B 6430-10 att det fanns förutsättning att meddela den som varit faktisk företrädare för en ideell förening som bedrivit näringsverksamhet näringsförbud.

3.4.2 Högsta domstolen

I dom den 22 november 2012 i mål nr B 2535-11 upphävde Högsta domstolen det beslut om näringsförbud som Svea hovrätt hade meddelat i mål nr B 5095-10.

Högsta domstolen konstaterade inledningsvis att de tidigare omnämnda avgörandena från Svea hovrätt hade gett uttryck för två olika tolkningar av 4 § andra stycket lagen om näringsförbud.

Ett näringsförbud är, fortsatte Högsta domstolen, inget straff i egentlig mening men det innebär en långtgående inskränkning i en persons rätt att försörja sig genom att utöva näring. Av det följer, enligt domstolen, att vid tolkningen av bestämmelserna om näringsförbud gör sig gällande hänsyn som svarar mot vad som brukar hänföras till den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det innebär, enligt domstolen, att en tolkning av ett straffbud måste ske med försiktighet. Av detta försiktighetskrav följer att ett val av det tolkningsalternativ som är mest oförmånligt för den enskilde förutsätter att detta vid en naturlig läsning av lagtexten framstår som klart mer närliggande än den andra tolkningsmöjligheten (punkterna 5–7 i domstolens avgörande).

Vid bedömningen av vilket tolkningsalternativ som ska väljas i fråga om 4 § andra stycket lagen om näringsförbud uttalade Högsta domstolen inledningsvis att det finns goda skäl för att den som har utövat faktiskt ledning av en näringsverksamhet ska ha ett ansvar för denna när det gäller frågan om näringsförbud och att detta ska gälla oberoende av vad för slags juridisk person som har bedrivit verksamheten. För att så ska kunna ske måste emellertid bestämmelsen vara självständig och fristående från de regler om ställningsansvar som 4 § första stycket lagen om näringsförbud tar upp (punkten 8 i domstolens avgörande). Enligt domstolen är paragrafens andra stycke inte konstruerad som en sådan självständig regel utan den ger – genom hänvisningen till första stycket och den redaktionella placeringen – i stället ett starkt intryck av att ramen för dess tillämpning bestäms av det första stycket (punkten 9 i domstolens avgörande).

Efter att ha konstaterat att det även finns förhållanden som ger stöd för tolkningen att en person kan meddelas näringsförbud oavsett i vilken form näringsverksamheten har bedrivits (punkten 11 i domstolens avgörande), uttalade domstolen följande.

12. Det finns således i bestämmelsens ordalag, sammantaget med lagtexten i övrigt, stöd för båda tolkningsmöjligheterna. Vid en naturlig

läsning får emellertid med hänsyn till den omedelbara och oreserverade hänvisningen till det första stycket den mest närliggande tolkningen anses vara att ramen för andra styckets tillämpningsområde när det gäller faktisk ledning bestäms av första stycket. Det tolkningsalternativet, som innebär att faktisk ledning av näringsverksamhet omfattas endast om den har bedrivits av en sådan juridisk person som nämns i första stycket, är också det mest förmånliga för den enskilde. Det bör då väljas fastän goda sakliga skäl kan anföras för det motsatta tolkningsalternativet (att faktisk ledning alltid skulle vara tillräckligt) och trots att det av förarbetena till lagen om näringsförbud framgår att tanken har varit att det skulle vara möjligt att meddela näringsförbud för en person som faktiskt har utövat ledningen av en verksamhet som har bedrivits av en annan juridisk person än de som nämns i första stycket, bl.a. i en ideell förening (se SOU 1984:59 s. 404 ff. och prop. 1985/86:126 s. 65 f. och 70).

Det ovan redovisade ledde Högsta domstolen fram till slutsatsen att den tilltalade – trots att han hade varit såväl formell företrädare som faktisk ledare för den ideella föreningen – inte kunde meddelas näringsförbud för den verksamhet som hade bedrivits i den ideella föreningen.¹²

3.5 Införandet av ny associationsrättslig lagstiftning

3.5.1 Stiftelselagen

Genom stiftelselagen (1994:1220), som trädde i kraft den 1 januari 1996, infördes en allmän lagstiftning om stiftelser. Dessförinnan hade det inte funnits några civilrättsliga lagregler om stiftelser, fränsett vissa bestämmelser i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Som skäl till införandet av stiftelselagen angavs i motiven att avsaknaden av lagstiftning på området hade bidragit till att rättsläget beträffande stiftelser var oklart.¹³ Man ville nu genom stiftelselagen tillskapa en lagstiftning med mönster av annan associationsrättslig lagstiftning. Det konstaterades att stiftelser även i fortsättningen skulle ha rätt att i eget namn bedriva näringsverksamhet. En sådan ordning krävde enligt motiven att den ”som träder i förbindelse med en näringsutövande stiftelse rättsligt sett inte bara får ett bättre skydd än gällande ordning erbjuder utan ett

¹² Två justitieråd var skiljaktiga och ville meddela företrädaren för den ideella föreningen näringsförbud.

¹³ Se prop. 1993/94:9 s. 46.

skydd som nära ansluter till det som finns när man rättshandlar med 'vanliga' företag".¹⁴

Av 2 kap. 2 § stiftelselagen följer att förvaltningen av en stiftelse kan ske på två olika sätt. Om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet görs av en eller flera fysiska personer, föreligger *egen förvaltning*. Om ett sådant åtagande i stället görs av en juridisk person, föreligger *anknuten förvaltning*. Vid egen förvaltning bildar den eller de fysiska personer, som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom, stiftelsens *styrelse*. Vid anknuten förvaltning är den juridiska person, som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom, *förvaltare* för stiftelsen.

Vid anknuten förvaltning vilar ansvaret, oavsett vilket slag av juridisk person som förvaltaren representerar, på förvaltarens högsta verkställande organ eller, i fråga om handelsbolag, på envar av de bolagsmän som har rätt att företräda bolaget eller på de bolagsmän som i förening företräder bolaget. Om förvaltaren är ett aktiebolag, en ekonomisk eller ideell förening, en stiftelse (med egen förvaltning), en kommun eller ett landsting är det styrelsen som bär ansvaret för förvaltningen. I de fall då förvaltaren är en kyrklig församling, är det kyrkorådet som är ansvarigt.¹⁵

Stiftelselagen innehåller bl.a. bestämmelser som tar sikte på styrelsens och förvaltarens ansvar.¹⁶ Vidare innehåller lagen bestämmelser om att styrelsen eller förvaltaren för en stiftelse som utövar näringsverksamhet under vissa förutsättningar är skyldiga att upprätta en särskild balansräkning.¹⁷ Om så inte sker, svarar styrelseledamöterna eller förvaltaren enligt 7 kap. 3 § stiftelselagen solidariskt för de förpliktelser som uppkommer för stiftelsen. Bestämmelsen har utformats med syfte att stärka skyddet för tredje man och förhindra att en stiftelse bedriver näringsverksamhet som i längden är förlustbringande. Bestämmelsen har utformats med motsvarande bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385) som förebild.¹⁸

Vid egen förvaltning företräder styrelsen stiftelsen samt tecknar dess namn och firma. Vid anknuten förvaltning gäller motsvarande för förvaltaren.¹⁹ I fråga om förvaltarens ansvar innebär bestämmelsen att det organ eller den person som enligt lag eller annan författning eller enligt praxis har behörighet att företräda en viss slag

¹⁴ Se prop. 1993/94:9 s. 61.

¹⁵ Se H. Isoz, *Stiftelselagen*, 1997, s. 54.

¹⁶ Se exempelvis 2 kap. 3 § första stycket och 2 kap. 4 § stiftelselagen.

¹⁷ Se 7 kap. 1 § stiftelselagen.

¹⁸ Se numera 25 kap. 13–20 §§ aktiebolagslagen (2005:551) och prop. 1993/94:9 s. 80.

¹⁹ Se 2 kap. 16 och 23 §§ stiftelselagen.

av juridisk person, automatiskt har samma behörighet att företräda den stiftelse för vilken den juridiska personen är förvaltare.²⁰

I linje med vad som angavs som det huvudsakliga skälet för att införa stiftelselagen – att stärka skyddet för tredje man – innehåller bokföringslagen (1999:1078) bestämmelser om att stiftelser i vissa fall är bokföringsskyldiga och skyldiga att upprätta årsredovisning om stiftelsen har en förmögenhet som överstiger ett visst belopp.²¹ Av liknande skäl innehåller stiftelselagen krav på att stiftelser i vissa situationer ska ha åtminstone en auktoriserad eller godkänd revisor.²²

På samma sätt som enligt aktiebolagslagen kan en styrelseledamot eller förvaltare, som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet orsakar skada för stiftelsen, åläggas skadeståndsskyldighet gentemot stiftelsen enligt 5 kap. 1 § stiftelselagen.²³ En styrelseledamot eller förvaltare kan också bli skadeståndsskyldig mot tredje man vid åsidosättande av föreskrifterna i stiftelseförordnandet, stiftelselagen eller årsredovisningslagen (1995:1554).

I stiftelselagens 9 kap. regleras frågor om tillsyn. Alla stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. Denna är en i stiftelseförordningen (1995:1280) utpekad länsstyrelse. Tillsynsmyndighetens uppgift är att ingripa, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revision inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen eller att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag. Tillsynsmyndigheten har relativt långtgående befogenheter och kan begära in handlingar eller upplysningar från stiftelsen, kalla och delta vid sammanträden samt utföra inspektion av stiftelsen.²⁴ Vidare kan tillsynsmyndigheten under vissa förutsättningar skilja en styrelseledamot från hans eller hennes uppdrag, förelägga en styrelseledamot att fullgöra sina åligganden och förbjuda en styrelseledamot att verkställa ett beslut. Tillsynsmyndigheten har samma rätt att agera mot en förvaltare av en stiftelse.²⁵

²⁰ Se H. Isoz, *Stiftelselagen*, 1997, s. 95. Som exempel kan anges en stiftelse som förvaltas av ett aktiebolag och som har en verkställande direktör. Enligt 8 kap. 12 § aktiebolagslagen har en verkställande direktör alltid viss behörighet att företräda bolaget. Samma behörighet har han också att företräda bolaget i de angelägenheter som rör den av bolaget förvaltande stiftelsen. Om den verkställande direktören därvid skulle överskrida sin behörighet blir rättshandlingen inte gällande mot stiftelsen (se H. Isoz, *Stiftelselagen*, 1997, s. 95).

²¹ Se 2 kap. 3 § bokföringslagen.

²² Se 4 kap. 4 § stiftelselagen.

²³ Se prop. 1993/94:9 s. 81.

²⁴ Se 9 kap. 4 § första stycket stiftelselagen.

²⁵ Se 9 kap. 5 § stiftelselagen.

I 10 kap. stiftelselagen finns bestämmelser om registrering av stiftelser. Alla stiftelser ska vara registrerade hos en länsstyrelse.²⁶ Beträffande stiftelser som avser att utöva eller utövar näringsverksamhet finns särskilda bestämmelser i fråga om vilka uppgifter som ska lämnas för registrering. Enligt 10 kap. 6 § stiftelselagen ska uppgift lämnas om den firma under vilken näringsverksamheten ska bedrivas. Uppgift ska även lämnas om näringsverksamhetens art. Bestämmelserna har utformats med handelsregisterlagen (1974:157) som förebild.²⁷

3.5.2 Lagen om utländska filialer m.m.

Lagen om utländska filialer m.m. trädde i kraft den 1 juli 1992. Den ersatte tidigare gällande bestämmelser om att utländska företag och medborgare som ville utöva näringsverksamhet i Sverige måste ha näringstillstånd.²⁸ Syftet med lagändringarna var att avskaffa etableringshinder som kunde ha negativa effekter från konkurrenssynpunkt. Den nya lagen innebar att utländska företag fick möjlighet att välja att etablera sig i Sverige genom ett svenskt dotterföretag eller genom en filial.²⁹ Enligt motiven borde en strävan vara att i jämförbara avseenden ha samma regler för verksamhet i filialform som för verksamhet i aktiebolagsform.³⁰

Enligt 8 § första stycket lagen om utländska filialer m.m. ska en filial stå under ledning av en verkställande direktör. Dessutom får en eller flera vice verkställande direktörer utses och vad som sägs i lagen om verkställande direktör gäller även vice verkställande direktör. Enligt 9 § samma lag ska den verkställande direktören vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Av samma paragraf följer att den som är underårig, i konkurs eller underkastad näringsförbud eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte får vara verkställande direktör. Bestämmelserna har utformats med den dåvarande aktiebolagslagen som förebild och de överensstämmer också med motsvarande bestämmelser i den nuvarande aktiebolagslagen.³¹ Vidare innehåller lagen om utländska filialer krav på att filialen ska vara registrerad hos Bolagsverket, att

²⁶ För äldre stiftelser gäller dock övergångsbestämmelser fram till utgången av år 2015.

²⁷ Se prop. 1993/94:9 s. 217.

²⁸ Se den numera upphävda lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket.

²⁹ Se prop. 1991/92:88 s. 19.

³⁰ Se prop. 1991/92:88 s. 20.

³¹ Se prop. 1991/92:88 s. 22 och 8 kap. 30 och 31 §§ aktiebolagslagen.

den ska ha en egen bokföring som är skild från det utländska företags bokföring i övrigt och att dess räkenskaper ska granskas av minst en auktoriserad revisor eller godkänd revisor, om verksamheten i Sverige uppfyller mer än ett av de villkor som anges i 2 § andra stycket revisionslagen (1999:1079).³²

3.6 Bedömning

Förslag: Näringsförbud ska kunna meddelas var och en som utövar ledningen av en näringsverksamhet.

Den s.k. bevislätnadsregeln i 4 § första stycket lagen om näringsförbud utvidgas så att den omfattar även ledamot och suppleant i styrelsen för en stiftelse samt verkställande direktör och vice verkställande direktör för en utländsk filial enligt lagen om utländska filialer m.m.

3.6.1 Inledande överväganden

Som framgår av det ovan redovisade har bestämmelsen i 4 § första stycket lagen om näringsförbud utformats som en ”bevislätnadsregel”. I de fall som denna bevislätnadsregel omfattar har presumptionen för att en viss person har haft en företagsledande funktion ansetts vara så stark att sökanden borde besparas skyldigheten att föra bevisning om detta. Bevislätnadsregeln är förvisso uttömmande men lagstiftarens avsikt har inte varit att härigenom begränsa vem som ska kunna meddelas näringsförbud. Av motiven framgår sålunda att syftet med lagen är att var och en som faktiskt innehaft den ledande ställningen i en näringsverksamhet ska kunna meddelas näringsförbud, oavsett vilken befattning han eller hon har

³² Se 15 § lagen om utländska filialer m.m. och 1 § förordningen (1992:308) om utländska filialer m.m. samt 11 och 12 §§ lagen om utländska filialer m.m. Av hänvisningen till 2 § andra stycket revisionslagen följer att det finns ett krav på revision i en utländsk filial om medelantalet anställda i bolaget under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppgått till mer än 3, bolagets redovisade nettoomsättning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppgått till mer än 1,5 miljoner kronor eller bolagets redovisade nettoomsättning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppgått till mer än 3 miljoner kronor. Vidare gäller en skyldighet att ha revision, även om inte något av de nyss nämnda villkoren är uppfyllda, om verksamheten omfattas av lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, lagen (2004:46) om investeringsfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster eller lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

och oavsett i vilken verksamhetsform som näringsverksamheten har bedrivits.

Det har emellertid ifrågasatts om denna avsikt har kommit till tillräckligt tydligt uttryck i lagen. Det har gett upphov till den splittrade praxis som vi har redogjort för ovan (se avsnitt 3.4.1). Genom Högsta domstolens avgörande i mål nr B 2535-11 är numera också avgjort att utformningen av 4 § lagen om näringsförbud inte medger att en person meddelas näringsförbud i sin egenskap av företrädare för en ideell förening.

Det finns därför skäl att formulera om de bestämmelser som i dag finns i 4 § lagen om näringsförbud så att de på ett bättre sätt speglar lagstiftarens intentioner. Av lagen bör sålunda otvetydigt framgå att näringsförbud kan meddelas var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet, oavsett i vilken juridisk form denna verksamhet bedrivs. Vi återkommer i författningskommentaren till den närmare utformningen av de nya bestämmelserna.

3.6.2 Ideella föreningar

Som nyss har konstaterats var det vid tillkomsten av lagen om näringsförbud lagstiftarens avsikt att var och en som utövar den faktiska ledningen av den näringsverksamhet där missbruk har förekommit ska kunna meddelas näringsförbud. Lagstiftarens avsikt var således att även den som ledde en i en ideell förening driven näringsverksamhet skulle kunna meddelas näringsförbud. Genom Högsta domstolens avgörande i mål nr B 2535-11 är emellertid numera avgjort att lagens utformning inte medger att en person meddelas näringsförbud i sin egenskap av företrädare för sådana juridiska personer som inte omnämns i 4 § första stycket lagen om näringsförbud, t.ex. ideella föreningar. Vi har ovan föreslagit att lagen ändras så att den i fortsättningen ger klart uttryck för att näringsförbud kan meddelas var och en som utövar den faktiska ledningen av en näringsverksamhet, oavsett i vilken form denna bedrivs. Därmed kommer också den som är faktisk företrädare för en ideell förening att kunna meddelas näringsförbud, om han eller hon i den egenskapen har åsidosatt sina åligganden, exempelvis genom att bedriva omfattande ekonomisk brottslighet.

Frågan är då om det även i fråga om ideella föreningar bör införas en sådan bevislätnadsregel som i dag finns i fråga om t.ex. styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar.

De svårigheter att bevisa vem som faktiskt leder verksamheten – och som har bidragit till tillkomsten av bevislätnadsregeln i 4 § första stycket – kan uppkomma även när det är fråga om verksamhet som en ideell förening bedriver. Det talar för att bestämmelsen bör omfatta även ideella föreningar.

Mot detta måste vägas det förhållandet att ideella föreningar ofta skiljer sig påtagligt från andra slag av associationer. En generell skillnad mellan ideella föreningar och t.ex. aktiebolag är att det helt saknas en associationsrättslig lagreglering avseende ideella föreningar. Detta var ett avgörande skäl till att Näringsförbudskommittén kom till slutsatsen att företrädare för ideella föreningar *inte* borde omfattas av bevislätnadsregeln; företrädare för ideella föreningar är inte underkastade absoluta skyldigheter i lag. Det innebär t.ex. att det inte är självklart att en styrelseledamot i en ideell förening har samma uppgifter och ansvar som en styrelseledamot i ett aktiebolag. Därmed blir det också svårare att mera generellt låta en styrelseledamot i en ideell förening svara för missbruk som sker inom ramen för en ideell förening.

Det måste också tillmätas betydelse att kategorin ideella föreningar är mycket disparat, något som f.ö. har bidragit till att företagsformen aldrig har blivit lagreglerad.³³ De ideella föreningarnas verksamheter är av mycket växlande karaktär. Det gäller även bland de ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Det finns ett stort antal ideella föreningar som visserligen bedriver näringsverksamhet men där inslaget av sådan verksamhet är väldigt litet, t.ex. idrottsföreningar som bedriver viss mindre försäljning i anslutning till sina idrottsarrangemang.

Det är också tydligt att det i detta slag av föreningar många gånger kan förekomma en långtgående arbetsfördelning inom styrelsen och att ansvaret för förekommande missförhållanden inom föreningen därför inte alltid kan läggas på samtliga styrelseledamöter. Den presumtion som bevislätnadsregeln i 4 § första stycket lagen om näringsförbud ger uttryck för går därför enligt vår mening inte att tillämpa i fråga om styrelseledamöter i ideella föreningar.

³³ Se C. Hemström, *Bolag – Föreningar – Stiftelser: en introduktion*, 7 uppl., 2010, s. 96.

Övervägande skäl talar därför mot att låta den bevislätnadsregel som i dag finns i 4 § första stycket lagen om näringsförbud omfatta även styrelseledamöter och suppleanter för ideella föreningar.

3.6.3 Stiftelser

Allmänt

Vi har ovan föreslagit att var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet ska kunna meddelas näringsförbud under de förutsättningar som i övrigt gäller för meddelande av näringsförbud. Vårt förslag innebär att den som har utövat den faktiska ledningen över en i stiftelseform bedriven näringsverksamhet kommer att kunna få näringsförbud.

Den fråga som behandlas i det följande är om vissa formella företrädare för en stiftelse bör omfattas av samma bevislätnadsregel som faller för t.ex. styrelseledamöter i ett aktiebolag.

Egen förvaltning

Vi har inte kunnat skaffa oss någon närmare uppfattning om i vilken utsträckning det inom stiftelser förekommer missbruk av det slag som avses i lagen om näringsförbud. Det måste emellertid antas att sådant missbruk kan förekomma. Det är därmed också angeläget att det finns rimliga möjligheter att med anledning av sådant missbruk besluta om näringsförbud för den som är ansvarig för missbruket. Det talar för att bevislätnadsregeln bör avse även styrelseledamöter i stiftelser.

Skälen mot att låta styrelseledamöter i en stiftelse omfattas av bevislätnadsregeln är svagare än de skäl som ovan har angetts mot en bevislätnadsregel i fråga om styrelseledamöter i ideella föreningar. Sedan införandet av lagen om näringsförbud har regleringen av stiftelser ändrats på ett högst påtagligt sätt genom införandet av stiftelselagen. Som ovan redovisats har stiftelselagen utformats med övrig associationsrättslig lagstiftning som förebild och lagen har inneburit att stiftelser i dag – till skillnad vad som gällde vid införandet av näringsförbudslagen – bedriver sin verksamhet i en mycket mer reglerad tillvaro. Om en stiftelse bedriver näringsverksamhet, har styrelseledamöterna långtgående skyldigheter i fråga om stiftelsens ekonomiska verksamhet.

Lagstiftningen inom aktuellt område har utformats med det uttalade syftet att tredjeman, som kommer i kontakt med en näringsutövande stiftelse, ska få ett skydd som nära ansluter till det som finns när man rättshandlar med ”vanliga” företag. Det innebär att näringsdrivande stiftelser har kommit att underkastas lagstiftning som tydligt anger vilka förpliktelser stiftelsens företrädare har. Ledamöter och suppleanter i en stiftelses styrelse har numera ett så långtgående ansvar att det i dag kan sägas råda en presumtion för att den som innehar en sådan funktion har en företagsledande ställning. Det för Näringsförbudskommittén avgörande argumentet för att inte låta stiftelser omfattas av 4 § första stycket lagen om näringsförbud har därmed försvunnit.

Vad som i någon mån talar emot att tillämpa bevislätnadsregeln på styrelseledamöter i näringsdrivande stiftelser är att dessa alltjämt utgör en förhållandevis heterogen grupp av juridiska personer. Det kan tala för att en bevislätnadsregel i vart fall inte bör tillämpas annat än på vissa större stiftelser. En sådan begränsning skulle emellertid ge upphov till avgränsningsproblem. Till detta kommer att de grundläggande kriterierna för näringsförbud i 1–2 a §§ lagen om näringsförbud torde förhindra att näringsförbud meddelas annat än i sådana fall där verksamheten har varit av någon omfattning. På grund därav och då näringsdrivande stiftelser med egen förvaltning numera bör kunna likställas med andra näringsdrivande företag talar övervägande skäl för att låta den bevislätnadsregel som nu finns i 4 § första stycket lagen om näringsförbud omfatta även styrelseledamöter i stiftelser.

Anknuten förvaltning

Vid anknuten förvaltning ligger ansvaret för handhavandet av stiftelsens förvaltning i praktiken på ledamöterna i förvaltarens ledningsorgan. Frågan är då om bevislätnadsregeln bör omfatta även dessa.

Om bevislätnadsregeln ska utvidgas till att omfatta även förvaltare av stiftelser, bör det ske på ett sådant sätt att exempelvis styrelseledamöterna i den ideella förening eller det aktiebolag som är förvaltare i en stiftelse, kommer att omfattas av regeln. Det finns goda skäl för en sådan lösning. Ett skäl är att stiftelselagen i fråga om ansvar inte gör någon skillnad mellan egen eller anknuten förvaltning och att således även förvaltare i en stiftelse med anknuten

förvaltning har ålagts samma långtgående ansvar som en styrelse i en stiftelse. Ett annat skäl är att den motsatta ordningen – där ledamöterna i förvaltarens styrelse inte kan meddelas näringsförbud – skulle öppna upp för kringgåenden; så skulle det t.ex. finnas en risk för att de personer som står bakom stiftelsen ser till att stiftelsen får anknuten förvaltning och gör ett för ändamålet särskilt bildat aktiebolag till förvaltare. Därmed skulle sökanden vara tvungen att visa att bolagets ställföreträdare faktiskt har utövat ledningen i stiftelsen för att näringsförbud ska kunna komma i fråga.

Det som talar mot att låta bevislätnadsregeln omfatta även ledamöterna i förvaltarens ledningsorgan är det förhållandet att – som vi ovan har förordat – denna regel inte bör omfatta styrelseledamöter i ideella föreningar. Det framstår då som inkonsekvent att tillämpa bevislätnadsregeln på ledamöter i en ideell förening som förvaltar en stiftelse. Detta problem kan emellertid undvikas om bevislätnadsregeln i denna del utformas så att den blir tillämplig endast när stiftelsens förvaltare är en sådan juridisk person som i övrigt omfattas av bevislätnadsregeln. Det innebär att t.ex. ledamöter i en ideell förenings eller ett trossamfunds styrelse inte kommer att omfattas av bevislätnadsregeln.

3.6.4 Utländska filialer

Vårt ovan lämnade förslag om att det i lagen klart ska anges att var och en som utövar ledningen över en näringsverksamhet kan meddelas näringsförbud får betydelse även i fråga om utländska filialer. Den fråga som vi behandlar i detta avsnitt är om den bevislätnadsregel som i dag finns i 4 § första stycket bör omfatta även utländska filialers verkställande direktörer och vice verkställande direktörer.

Enligt vår mening får de lagändringar som har skett efter tillkomsten av lagen om näringsförbud betydelse i detta sammanhang. Lagen om utländska filialer m.m. bygger i och för sig till stora delar på de sedan tidigare gällande bestämmelserna i lagen om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Den har emellertid tillförts moment som innebär att utländska filialers verksamhet har kommit att i större utsträckning utformas med aktiebolagslagen som förebild. Lagen tar uteslutande sikte på näringsverksamhet. Den innehåller visserligen inte någon särskilt omfattande reglering av filialernas verksamhet men klargör att den

verkställande direktör, som filialen ska ha, är ansvarig för verksamheten och att han eller hon även ansvarar för vissa i lagen utpekade uppgifter, t.ex. att ge in filialens redovisningshandlingar till registreringsmyndigheter. Det är mot den bakgrunden rimligt att jämställa den verkställande direktören – och, i förekommande fall, den vice verkställande direktören – för en sådan filial med näringsidkare. Även verkställande direktör och vice verkställande direktör i utländska filialer bör alltså omfattas av bevislätnadsregeln.

4 Näringsförbud i förhållande till Europakonventionen

4.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera i vilka situationer ett meddelande av näringsförbud i den praktiska tillämpningen kan komma i konflikt med artikel 4 punkten 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹.

Bestämmelser om att ingen ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott (principen om *ne bis in idem*²) återfinns *dels* i 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken, *dels* i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, *dels* i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna³.

Av den förstnämnda bestämmelsen följer att sedan en dom har vunnit laga kraft får en fråga om ansvar för gärningen inte tas upp på nytt mot samma tilltalade.

Enligt den andra bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Europakonventionen med tilläggsprotokoll gäller som lag här i riket⁴ och enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. I artikel 50 i EU-stadgan föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit fri-

¹ Vidare artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

² Principen har som syfte att förhindra återupprepning av en brottmålsprocess som avslutats med ett lagakraftvunnet avgörande. Således avser den skydda mot dubbla brottmålsprocesser. I det följande används därför uttrycket ”förbudet mot dubbla brottmålsprocesser” i stället för det latinska uttrycket (se vidare avsnitt 4.4).

³ Vidare EU-stadgan.

⁴ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

känd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan har artikel 50 samma innebörd som sin motsvarighet i Europakonventionen.⁵ Av artikel 51 i EU-stadgan följer dock att den riktar sig till EU:s medlemsstater endast när de tillämpar unionsrätten.

I fråga om näringsförbud uppmärksammades förbudet mot dubbla brottmålsprocesser av Lagrådet i samband med att 2 a § lagen (1986:436) om näringsförbud infördes. Paragrafen ger en möjlighet att meddela en enskild näringsidkare näringsförbud om han eller hon grovt har åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet och därvid har överträtt förbudet i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller i artikel 101 i EUF-fördraget. Enligt Lagrådet kunde det ifrågasättas huruvida en ordning, där en enskild näringsidkare åläggs att betala en konkurrensskadeavgift och sedan meddelas ett näringsförbud, är förenlig med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser.⁶

Regeringen gjorde bedömningen att det ”med all sannolikhet [...] mycket sällan, om ens någonsin” skulle uppstå situationer i samband med konkurrensfall som skulle strida mot förbudet mot dubbla brottmålsprocesser. Samtidigt konstaterades att frågan om förbudet mot dubbla brottmålsprocesser aktualiserades redan i förhållande till de då gällande reglerna om näringsförbud och närmare bestämt i de fall där frågan om sådant förbud hade uppkommit med anledning av brott i näringsverksamhet och inte avgjorts redan inom ramen för brottmålsprocessen.⁷

4.2 Avsnittets disposition

Vid analysen av i vilka situationer som ett beslut om näringsförbud kan komma i konflikt med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser aktualiseras ett antal frågor. Bland annat finns det anledning att ta ställning till om ett näringsförbud är att beteckna som ett ”straff” i Europakonventionens mening. Om så är fallet, i vilka situationer kan frågan om förbudet mot dubbla brottmålsprocesser uppstå?

⁵ Se dock Generaladvokatens förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-617/10 enligt vilket artikel 50 i EU-stadgan kräver en ”delvis självständig tolkning”. I förslaget till avgörande uttalas att ”den skyddande tröskel som EU-domstolen ska iakttä måste vara ett resultat av en oberoende tolkning som uteslutande grundas på lydelsen och räckvidden av nämnda artikel 50” (punkten 87 i förslaget till avgörande).

⁶ Se prop. 2007/08:135 s. 459 f.

⁷ Se prop. 2007/08:135 s. 176.

Vad innebär begreppet ”samma brott” i Europakonventionens mening? Om reglerna om näringsförbud riskerar att ge upphov till dubbla brottmålsprocesser, finns det då skäl att överväga någon förändring av reglerna?

Den fortsatta framställningen är disponerad på så sätt att det, efter en inledande redogörelse för näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken, lämnas en kortare beskrivning av syftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Därefter redogörs för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas⁸ praxis i fråga om begreppen ”straff” och ”samma brott”. I slutet av avsnittet redogör vi för vår uppfattning om hur de tidigare nämnda frågeställningarna bör besvaras.

4.3 Näringsförbud i förhållande till 30 kap. 9 § rättegångsbalken

Näringsförbud kan meddelas vid en rad olika former av otillbörliga förfaranden i näringsverksamhet och det är inte nödvändigt att en näringsidkare har gjort sig skyldig till brott för att ett förbud ska kunna meddelas. Ett näringsförbud har därmed inte karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan på grund av brott. I förarbetena till de ursprungliga bestämmelserna om näringsförbud uttalas för övrigt att frågan om näringsförbud i samband med brott bör vara helt skild från frågan om påföljdsbestämning.⁹

Det sagda innebär att ett näringsförbud enligt inhemsk svensk rätt inte har karaktären av brottspåföljd utan snarast bör uppfattas som en administrativ sanktion. Därmed utgör 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken inte hinder mot att näringsförbud med anledning av brott meddelas i ett från brottmålsprocessen skilt förfarande.

⁸ Vidare Europadomstolen.

⁹ Se prop. 1979/80:83 s. 57, men även rättsfallet NJA 1983 s. 163. Det står dock klart att en domstol, trots det nämnda förarbetsuttalandet, med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 5 brottsbalken får beakta ett meddelat näringsförbud vid straffmätningen.

4.4 Syftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen

Huvudsyftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen är att förhindra en upprepning av en brottmålsrättegång som har avslutats med ett *slutligt* avgörande. Ett avgörande är slutligt i artikelns mening om det har vunnit laga kraft, dvs. när det inte längre återstår någon ordinär möjlighet till överklagande, när parten har uttömt alla sådana möjligheter eller när han eller hon har låtit en tid för överklagande löpa ut utan att utnyttja möjligheten till överklagande.¹⁰

Artikelns syfte är således att förhindra en *upprepning* av en brottmålsrättegång. Därmed är det inte nödvändigt att en part döms på nytt i en senare rättegång för att artikeln ska aktualiseras, utan det är tillräckligt att en ny brottmålsprocess har påbörjats.¹¹

Artikeln träffar endast dubbla brottmålsprocesser i en och samma stat och utgör därmed inte hinder mot rättegång och lagföring i en annan stat. Av punkten 2 i artikeln följer vidare att artikeln inte hindrar att ett mål tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.

4.5 Begreppen "lagföring" och "straff" i Europadomstolens praxis

Enligt Europadomstolen måste begreppen "lagföring" och "straff" i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen tolkas med utgångspunkt i begreppen "anklagelse för brott" (*criminal charge*) och "straff" (*penalty*) i artikel 6 punkten 1 och artikel 7 punkten 1¹² i

¹⁰ Se exempelvis Europadomstolens dom i målen *Tsonyo Tsonnev mot Bulgarien* (den 14 januari 2010, ansökan nr 2376/03) och *Sergey Zolotukhin mot Ryssland* (den 10 februari 2009, ansökan nr 14939/03).

¹¹ Se P. van Dijk m.fl., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., 2006, s. 980.

¹² Av artikel 6.1 följer bl.a. att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Enligt artikel 7.1 får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkten då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

Europakonventionen.¹³ I fråga om tolkningen av begreppet ”anklagelse för brott” enligt artikel 6.1 har Europadomstolen genom sin dom i målet *Engel m.fl. mot Nederländerna*¹⁴ etablerat tre kriterier (de s.k. ”Engelkriterierna”) som ska tillämpas vid en prövning av om en sanktion är att bedöma som anklagelse för brott i Europakonventionens mening. I korthet kan sägas att i Europadomstolens praxis har begreppet ”straff” kommit att omfatta betydligt fler sanktionsformer än i exempelvis inhemsk svensk rätt. Därav följer också att begreppet ”brottmålsprocess” har en vidare betydelse i Europakonventionen än i exempelvis svensk rätt. Således kan processer som inte betecknas som brottmålsprocesser i Sverige komma att omfattas av detta begrepp i Europakonventionens mening.

4.5.1 Engelkriterierna

I fallet *Engel* hade Europadomstolen att ta ställning till om disciplinära förfaranden inom militären skulle anses utgöra anklagelse för brott i Europakonventionens mening. I målet uttalade domstolen att det står en konventionsstat i princip fritt att genom lag göra vilken klandervärd handling som helst till ett brott och när så sker är artikel 6.1 i Europakonventionen tillämplig. Däremot kan en stat, enligt domstolen, inte utan vidare utesluta tillämpligheten av den nämnda artikeln genom att göra en handling till en disciplinär förseelse. Därmed kan också handlingar som utgör disciplinära förseelser omfattas av bestämmelserna i artikel 6.1 (punkten 81 i domen).

Vid bedömningen av om en handling omfattas av artikel 6.1 måste utgångspunkten, enligt Europadomstolen, vara hur en viss handling klassificeras i inhemsk rätt. Klassificeringen utgör emellertid enligt Europadomstolen enbart en utgångspunkt för bedömningen och av större betydelse är gärningens art (*the very nature of the offence*) samt den påföljd som en person riskerar att ådömas. I fråga om gärningens art har det betydelse om det rör sig om en gärning som kan utföras av vem som helst och mot vilken lagstiftaren har velat införa ett allmänt förbud *eller* om det är fråga om en kränkning av förhållningsregler för en viss avgränsad grupp personer med särskild ställning och särskilda skyldigheter. Om en gärning kan medföra ett frihetsberövande, bör detta, enligt Europa-

¹³ Se exempelvis fallet *Zolotukhin*.

¹⁴ Den 8 juni 1976, ansökan nr 5100/71 m.fl. ansökningar.

domstolen, i allmänhet medföra att gärningen hänförs till artikel 6.1 i Europakonventionen, medan typiska disciplinstraff som suspension och varning talar för att artikeln inte är tillämplig (punkten 82 i domen).

Europadomstolen konstaterade att vissa av de gärningar som de sökande hade gjort sig skyldiga till hanterades som disciplinära förseelser enligt inhemsk rätt, medan en del av gärningarna kunde bli föremål för straffrättsliga prövningar. Vidare konstaterade domstolen att gärningarna till viss del innefattade överträdelse av rättsregler hänförliga till den nederländska armén och utifrån den aspekten var enligt domstolen disciplinära åtgärder motiverade. Avgörande för bedömningen om artikel 6.1 skulle vara tillämplig var emellertid vilket straff som de sökande riskerade. I de fall där endast milda disciplinära påföljder kom i fråga ansågs artikeln inte vara tillämplig. Däremot ansågs så vara fallet i situationer där de sökande riskerade strängare straff, inklusive frihetsberövande påföljder (punkterna 84 och 85 i domen).

Tolkningen av begreppet ”brott” i artikel 7.1 i Europakonventionen torde i princip få ske på samma sätt som i artikel 6.1. En tolkning utifrån Engelkriterierna kan resultera i att en gärning som inte är ett brott enligt nationell rätt ändå bör anses som ett brott vid en tillämpning av artikel 7.1, därför att det är en handling som lagstiftaren har velat motverka genom sanktioner eller därför att den påföljd som kan följa på handlingen är så allvarlig att den bör omfattas av konventionens skydd.¹⁵

4.5.2 Europadomstolens praxis efter etableringen av Engelkriterierna

Administrativa böter

De tre kriterier som etablerades i fallet *Engel* (klassificering i inhemsk rätt, gärningens art och den påföljd som kan komma i fråga) har Europadomstolen därefter använt i ett stort antal fall. Som exempel kan nämnas Europadomstolens dom i målet *Öztürk mot Tyskland*¹⁶, där domstolen ansåg att böter till följd av en trafikförseelse, som enligt intern tysk rätt betecknades som en ordningsför-

¹⁵ Se P. van Dijk m.fl., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., 2006, s. 652 f. och H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 337 f.

¹⁶ Den 21 februari 1984, ansökan nr 8544/79.

seelse, omfattades av artikel 6.1 i Europakonventionen. Ståndpunkten motiverades med att det var fråga om en gärning som hade belagts med påföljd i avskräckande och bestraffande syfte.

Till samma utgång kom domstolen i målet *Weber mot Schweiz*¹⁷. I målet prövades om utdömandet av böter mot en enskild part, på grund av brott mot förundersökningssekretess, var att beteckna som anklagelse för brott. Enligt intern schweizisk rätt var det fråga om ett disciplinärt förfarande. Europadomstolen tog fasta på att disciplinära sanktioner i allmänhet syftar till att garantera att medlemmar av särskilda grupper respekterar de regler som gäller för just dem (punkten 33 i domen). Således kunde, enligt Europadomstolen, domare, jurister och andra som är nära förknippade med en domstols rättsskipning och som kommer i kontakt med domstolen genom sin profession åläggas särskilda disciplinära regler, medan en enskild part inte är underkastad de disciplinära reglerna på samma sätt. Vidare konstaterade Europadomstolen att de böter som hade ålagts sökanden under vissa förhållanden kunde omvandlas till ett frihetsberövande straff. Dessa förhållanden gjorde att förfarandet omfattades av artikel 6.1 i Europakonventionen.

I Europadomstolens dom i målet *Garyfallou AEBE mot Grekland*¹⁸ fann domstolen att administrativa böter som hade ådömts ett företag omfattades av artikel 6.1. Domstolen tog fasta på att böterna hade kunnat uppgå till höga belopp och att de, om de inte betalades, hade kunnat omvandlas till fängelse för företagets företrädare. Dessutom hade företagets tillgångar kunnat komma att tas i beslag (punkten 34 i domen).

Återkallelse av körkort

Även betydligt mindre ingripande sanktioner har i Europadomstolens praxis kommit att omfattas av Europakonventionens bestämmelser. I målet *Malige mot Frankrike*¹⁹ hade domstolen att pröva om ett system med poängavdrag, som slutligen kunde leda till körkortsåterkallelse, utgjorde en anklagelse för brott.

Europadomstolen fann att så var fallet och angav som skäl att poängavdragen skedde som en direkt följd av att sökanden hade fällts för trafikbrott. Det förhållandet att poängavdraget i sin för-

¹⁷ Den 22 maj 1990, ansökan nr 11034/84.

¹⁸ Den 24 september 1997, ansökan nr 18996/91.

¹⁹ Den 23 september 1998, ansökan nr 27812/95.

längning kunde leda till återkallelse av körkortet – och därmed kunde utgöra en begränsning i rätten att få köra bil och kunna förtjäna sitt uppehälle – gjorde att domstolen fann att poängavdragets syfte hade ett så bestraffande och avskräckande syfte att det liknade andra typer av straff. Därmed ansågs poängavdraget utgöra en anklagelse för brott (punkterna 38–40 i domen).

Skattetillägg

I målet *Bendenoun mot Frankrike*²⁰ fann Europadomstolen att åläggandet av skattetillägg omfattades av artikel 6.1. Domstolen framhöll att den överträdelse som sökanden hade gjort sig skyldig till sanktionerades av en lagstiftning som omfattade alla medborgare i deras egenskap av skattebetalare. Vidare konstaterade domstolen att skattetillägget inte i första hand var tänkt att utgöra en ekonomisk kompensation för staten, utan hade funktionen av straff. Därtill var det fråga om en generell bestämmelse vars syfte var att vara både avskräckande och straffande. Slutligen konstaterade domstolen att det skattetillägg som sökanden hade ålagts var omfattande och att sökanden, om han inte betalade tillägget, riskerade att ådömas ett fängelsestraff (punkten 47 i domen).

4.5.3 Fallet *Storbråten*

I målet *Storbråten mot Norge*²¹ tog Europadomstolen ställning till om ett beslut som innebar en viss begränsning av näringsfriheten var att jämställa med straff. Sökanden hade i ett konkursrättsligt förfarande i Norge fått konkurskarantän (konkurskarantene).²² Därefter dömdes han för bokförings- och skattebrott till ett kortare fängelsestraff. Enligt Europadomstolen utgjorde konkurskarantänen inte en påföljd för brott. Brottmålsdomen stred därför inte mot artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Europadomstolen konstaterade inledningsvis – med utgångspunkt i Engelkriterierna – att systemet med konkurskarantän i inhemsk norsk rätt hanteras som ett civilrättsligt mål. Domstolen konstaterade vidare att konkurskarantän kan meddelas *dels* om en person på skälig grund kan misstänkas för en straffbar handling i samband

²⁰ Den 24 februari 1994, ansökan nr 12547/86.

²¹ Den 1 februari 2007, ansökan nr 12277/04.

²² För en närmare beskrivning av den norska konkurskarantänen, se avsnitt 2.3.2.

med konkursen eller den verksamhet som blivit insolvent (punkten 1), *dels* om det kan antas att personen, på grund av oförsvarlig affärsverksamhet, är olämplig att grunda ett nytt bolag eller att vara styrelseledamot eller att ansvara för den dagligen ledningen av ett bolag (punkten 2).

Domstolen noterade att det, vid en tillämpning av punkten 1, inte är nödvändigt att det är visat att personen har gjort sig skyldig till brott och att prövningen snarare bygger på en ”vid bedömning” (*broad assessment*) av vad som har framkommit i konkursförvaltarens rapport. Därmed behöver styrkan av de eventuella bevisen för att en person har gjort sig skyldig till brott inte bedömas särskilt. Vidare konstaterade domstolen att de båda punkterna ofta åberopas som en gemensam grund för konkurskarantän, varvid punkten 1 oftast utgör en del av lämplighetsbedömningen enligt punkten 2. Dessa förhållanden bidrog enligt Europadomstolen till att tona ner konkurskarantänens ”bestraffande natur”.

Europadomstolen tog även fasta på att det huvudsakliga syftet med en konkurskarantän är att skydda aktieinnehavare, kreditgivare och samhället i övrigt mot otillbörliga risker för förlust m.m. som *sannolikt* skulle uppstå om en ohederlig person tilläts fortsätta att verka i ett aktiebolag. Konkurskarantänen är således, enligt domstolens bedömning, ett instrument för att enkelt och snabbt kunna stoppa skadebringande affärsverksamheter i avvaktan på en straffprocess. Domstolen bedömde därför konkurskarantänen vara ett komplement till brottmålsprocessen, med en möjlighet att i den senare processen förordna om ytterligare ”näringsförbud” (*stripping the offender of his or her rights*, s.k. rättighetstap).²³

Slutligen tog Europadomstolen hänsyn till att en konkurskarantän innebär en begränsning av rätten att etablera eller driva ett aktiebolag under en period av två år och därmed inte utgör en generell begränsning av näringsfriheten. Domstolen konstaterade att ett beslut om konkurskarantän förvisso kan ha en ”betydande negativ påverkan” på en persons rykte i affärssammanhang. Emellertid fann domstolen att det som ”stod på spel” i samband med en konkurskarantän inte var tillräckligt betydelsefullt (*sufficiently important*) för att motivera att konkurskarantänen betecknades som ett ”straff”.

Fallet *Storbråten* har i litteraturen beskrivits så att Europadomstolen har bedömt att ”näringsförbud” inte utgör en påföljd för brott.²⁴

²³ För en närmare beskrivning av ”rättighetstap”, se avsnitt 2.3.2.

²⁴ Se H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 614.

4.5.4 Europadomstolens praxis i förhållande till svensk lagstiftning

I Europadomstolens praxis har även ansetts att det svenska skatte-tillägget omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen. I Europadomstolens dom i målet *Janosevic mot Sverige*²⁵ konstaterade domstolen att tillägget kunde drabba samtliga svenska skattebetalare och hade ett avskräckande och bestraffande syfte. Därmed var tillägget enligt Europadomstolen att jämföras med ”anklagelse för brott” (punkterna 66–68 i domen).²⁶

I rättsfallet RÅ 2000 ref. 65 fann Regeringsrätten att det svenska systemet med körkortsingripande, med beaktande av Europadomstolens dom i fallet *Malige*, utgjorde ett straff i den mening som avsågs i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Emellertid konstaterade domstolen att den svenska ordningen innebär att den som åtalas för ett trafikbrott redan från början vet – eller bör veta – att en lagakraftvunnen fällande dom normalt kommer att följas av ett körkortsingripande. Det förhållandet att ingripandet sker i ett separat förfarande ansågs inte innebära att ordningen stod i strid med ändamålet bakom artikel 4.1. Klaganden, Nilsson, vände sig till Europadomstolen²⁷ som i beslut den 13 december 2005, med stöd av artikel 35 i Europakonventionen, avvisade talan med motiveringen att den var uppenbart ogrundad. I sitt beslut redogjorde Europadomstolen för Regeringsrättens avgörande i dess helhet.

4.6 Begreppet ”samma brott” i Europadomstolens praxis

4.6.1 Praxis före fallet *Zolotukhin*²⁸

En splittrad praxis

Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i fallet *Zolotukhin* har haft en avgörande betydelse för praxisbildningen avseende begreppet ”samma brott”. I tiden för avgörandet i fallet *Zolotukhin* kan

²⁵ Den 23 juli 2002, ansökan nr 34619/97.

²⁶ Se även *Västberga Taxi Aktiebolag m.fl. mot Sverige* (den 23 juli 2002, ansökan nr 36985/97).

²⁷ Ansökan nr 73661/01.

²⁸ För en mer heltäckande beskrivning av praxisbildningen hänvisas till H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 613 ff.

Europadomstolens praxis beskrivas som splittrad. Här ska inte redogöras i detalj för den praxisbildningen, men det kan noteras att Europadomstolen i målet *Franz Fischer mot Österrike*²⁹ uttalade att den praxis som hade etablerats genom fallen *Gradinger* och *Oliveira*³⁰ framstod som något motsägelsefull (*somewhat contradictory*). I båda fallen hade sökandena vid två olika tillfällen åtalats för handlingar som härrörde från en och samma trafikolycka.

I fallet *Gradinger* konstaterade Europadomstolen att det inte var förenligt med Europakonventionen att sökanden i ett första skede dömdes för vållande till annans död och i en andra process för att vid samma tillfälle ha kört påverkad av alkohol. I fallet *Oliveira* kom Europadomstolen till motsatt slut. Enligt vad domstolen uttalade i det fallet stred det inte mot Europakonventionen att sökanden i ett första skede dömdes för hastighetsförseelse och sedan till vållande av kroppsskada. Enligt domstolen var det fråga om två separata brott som hade begåtts genom en och samma handling (*a single criminal act split up into two separate offences*, punkten 26 i domen).

I fallet *Fischer* kom Europadomstolen till samma utgång som i fallet *Gradinger*. Enligt domstolen var det inte förenligt med Europakonventionen att i en första administrativ process straffa sökanden för att han hade kört rattfull och i en senare process döma honom för att han vid samma körning hade gjort sig skyldig till vållande till annans död. Avgörande för domstolens bedömning var att de omständigheter som utgjorde det administrativa brottet (alkoholpåverkan) och grunden för straffskärpning (alkoholpåverkan) sammanföll (punkten 29 i domen).

Betydelsen av subjektiva moment

Före fallet *Zolothukin* hade även subjektiva moment betydelse för bedömningen. Så var fallet bl.a. i domstolens avgörande *Rosenquist mot Sverige*³¹.

Sökanden hade efter skönstaxering förpliktats att utge ett skatte-tillägg. Beslutet överklagades till länsrätt och kammarrätt som fastställde beslutet i domar den 28 oktober 1999 och den 13 december 2002. Regeringsrätten avslög begäran om prövningstillstånd i beslut

²⁹ Den 29 maj 2001, ansökan nr 37950/97.

³⁰ Den 23 oktober 1995, ansökan nr 15963/90 och den 30 juli 1998, ansökan 25711/94.

³¹ Den 14 september 2004, ansökan nr 60619/00.

den 8 mars 2004. Den 24 oktober 2001 dömdes sökanden av tingsrätten för grovt skattebrott till ett års fängelse. I dom den 24 april 2003 ändrade hovrätten tingsrättens dom endast på så sätt att påföljden bestämdes till två års fängelse. Den 22 oktober 2003 nekade Högsta domstolen prövningstillstånd.

Europadomstolen gjorde bedömningen – med hänvisning bl.a. till skillnaderna i subjektivt hänseende – att de ”brott” som låg till grund för den straffrättsliga ansvarstalan respektive skattetillägget var helt separata och att deras väsentliga element skilde sig åt (*entirely separate and differed in their essential elements*). Därmed ansåg domstolen att det inte var fråga om samma brott. Systemet med skattetillägg ansågs därför inte heller stå i strid med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Ett liknande resonemang låg till grund för Högsta domstolens bedömning i rättsfallen NJA 2004 s. 840 I och II. Domstolen ansåg där att artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte innebar att ett slutligt beslut om miljöstraffavgift utgjorde hinder mot att därefter lägga samma objektiva omständigheter till grund för en talan om straffrättsligt ansvar.

4.6.2 Fallet Zolotukhin

I fallet *Zolotukhin* gjorde Europadomstolen bedömningen att tidigare praxis i fråga om begreppet ”samma brott” var splittrad och gav upphov till en rättslig osäkerhet. Av den anledningen fanns det enligt domstolen skäl att skapa en enhetlig tolkning av begreppet (punkten 78 i domen). Med denna utgångspunkt konstaterade domstolen att artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska förstås som ett förbud mot åtal eller rättegång för ett andra brott i den mån detta härrör från identiska omständigheter eller omständigheter som i allt väsentligt är desamma (*identical or substantially the same*, punkten 82 i domen). Vid prövningen av om det rör sig om identiska eller i allt väsentligt samma omständigheter ska domstolen utgå från de förhållanden som bildar en uppsättning konkreta omständigheter som berör samma svaranden och är ouplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vilkas existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas (punkten 84 i domen).

I fallet hade Zolotukhin i ett inledande skede dömts i allmän domstol för att ha gjort sig skyldig till förargelseväckande beteende enligt en administrativ ordningsstadga. Påföljden bestämdes till tre dagars administrativt frihetsberövande för att han hade svurit på allmän plats och underlåtit att ”hörsamma reprimander” (*respond to reprimands*). Enligt Europadomstolen stod det klart att avgörandet avsåg en situation där Zolotukhin hade svurit åt polisanställda och brutit mot allmän ordning vid sin ankomst till en polisstation. I tiden därefter åtalades Zolotukhin på nytt vid allmän domstol för att bl.a. annat ha brutit mot den allmänna ordningen enligt en straffbestämmelse i den ryska strafflagen. Den ryska domstolen ansåg att det var visat att Zolotukhin vid sin ankomst till polisstationen hade svurit mot de polisanställda, uppträtt aggressivt och hotat med våld. Domstolen omnämnde det tidigare avgörandet och konstaterade vidare att Zolotukhins agerande inte var straffbart samt ogillade åtalet i den delen.

Europadomstolen slog fast att omständigheterna i de båda processerna skiljde sig åt endast i ett avseende, nämligen att hotet om våld inte omnämndes i den första processen. Följaktligen fann domstolen att det senare åtalet omfattade det tidigare åtalet i dess helhet och att det tidigare åtalet inte innehöll några moment som inte ingick i den senare processen. Med hänsyn till detta fann domstolen att omständigheterna i de båda fallen måste betraktas som väsentligen desamma (punkten 97 i domen).

Europadomstolen konstaterade vidare att det tidigare avgörandet hade vunnit laga kraft innan den senare processen hade påbörjats. På grund härav hade, enligt domstolen, sökandens rätt enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kränkts (punkterna 120–122 i domen).

4.6.3 Europadomstolens praxis efter fallet *Zolotukhin*

Betydelsen av subjektiva moment

Bedömningen i fallet *Zolotukhin* har inneburit att Europadomstolen i efterföljande praxis frångått den bedömning som gjordes i bl.a. fallet *Rosenquist* (se avsnittet 4.6.1). I målet *Ruotsalainen mot Finland*³² tillmätte inte Europadomstolen en skillnad i fråga om uppsåtskrav någon avgörande betydelse vid prövningen av om ett visst agerande

³² Den 16 juni 2009, ansökan nr 13079/03.

utgjorde samma brott. Sökanden hade i en första process genom ett strafföreläggande ålagts ett bötesstraff för att han hade använt för lågt skattad diesel i sitt motorfordon. Därefter hade han i en andra process på samma grund (för lågt skattad diesel) ålagts en bränsleavgift. Domstolen konstaterade att de faktiska förhållandena i de båda förfarandena knappast skilde sig åt, även om det fanns ett uppsåtskrav i det första förfarandet (punkten 56 i domen). Därmed stod det enligt domstolen klart att omständigheterna i de båda fallen måste betecknas som väsentligen desamma. Domstolens slutsats blev att det senare förfarandet inte var förenligt med Europakonventionen.

Betydelsen av tillgodoräknande av tidigare straff

Europadomstolen har även bedömt betydelsen av att man i den andra processen tillgodoräknat den tilltalade det tidigare utdömda straffet. I målet *Maresti mot Kroatien*³³ hade sökanden i ett första skede dömts till fyrtio dagars fängelse för ”särskilt kränkande behandling” för att han hade utövat våld mot målsäganden. Efter det att domen hade vunnit laga kraft, väcktes ett nytt åtal mot sökanden. I det nya åtalet gjordes gällande att han vid samma tidpunkt skulle ha orsakat målsäganden allvarlig kroppsskada. Sökanden dömdes för detta brott, samt ytterligare brottslighet, till ett års fängelse.

Europadomstolen fann att sökanden vid två olika tillfällen hade dömts för våld som han hade utövat vid ett och samma tillfälle mot målsäganden. Det var enligt domstolen uppenbart att båda avgörandena behandlade samma händelse och samma agerande (punkten 63 i domen). Domstolens slutsats var att omständigheterna i de båda fallen var väsentligen desamma (punkten 64 i domen). Det förhållandet att den nationella domstolen i den senare processen hade reducerat fängelsestraffet med hänsyn till den tidigare domen påverkade inte slutsatsen att sökanden hade blivit föremål för två brottmålsprocesser på grund av samma gärning (punkten 65 i domen). Europadomstolen fann att sökanden hade blivit föremål för en senare rättegång, trots att domstolen i denna hade varit väl medveten om den tidigare processen. Därmed hade sökandens rätt enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kränkts (punkterna 68 och 69 i domen).

³³ Den 25 juni 2009, ansökan nr 55759/07.

4.7 Europadomstolens praxis i fråga om flera sanktioner för "samma brott"

Syftet med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen är, som tidigare har påpekats, att förhindra återuppreparandet av en brottmålsprocess. Således hindrar inte artikeln att olika sanktioner döms ut vid samma tidpunkt av olika myndigheter, t.ex. en domstol och en administrativ myndighet. Detta förhållande har bekräftats av Europadomstolen i beslut i målet *R.T. mot Schweiz*.³⁴ Sökanden hade, på grund av ett rattfylleribrott, genom beslut den 11 maj 1993 fått sitt körkort återkallat av en administrativ myndighet. Den 9 juni samma år dömdes han till fängelse och böter av en annan myndighet. Beslutet om körkortsåterkallelse överklagades av sökanden till en förvaltningsdomstol, som den 25 maj 1994 fastställde beslutet. Enligt Europadomstolen hade det inte varit fråga om en upprepning av en brottmålsprocess. Som skäl för detta angav domstolen bl.a. att sanktionerna (fängelse, böter och körkortsåterkallelse) var förutsedda i den nationella lagstiftningen.

I Europadomstolens dom i målet *Maszni mot Rumänien*³⁵ hade sökanden dömts för anstiftan till förfälskning och användande av förfälskade dokument efter att ha använt ett förfälskat körkort. Påföljden bestämdes till villkorlig dom. I ett senare skede återkallade polismyndigheten sökandens körkort. Europadomstolen konstaterade att det nära sambandet mellan den villkorliga domen och återkallelsen av körkortet, gjorde att den senare åtgärden framstod som en integrerad del av brottmålsprocessen. Därmed hade det inte skett något brott mot artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

På liknande sätt resonerade Europadomstolen i fallet *Nilsson* (jfr avsnitt 4.5.4). Domstolen konstaterade att det svenska systemet med körkortsåterkallelse inte stred mot principen om förbudet mot dubbla brottmålsprocesser. Enligt domstolen förelåg det en tillräckligt nära koppling – i fråga om substans och tid – mellan straffprocessen och återkallelsen för att återkallelsen skulle kunna betecknas som en del av påföljden för det grova rattfylleri och den olovliga körning som sökanden hade gjort sig skyldig till.

De ovannämnda uttalandena bidrog till att Högsta domstolen i två år 2010 meddelade avgöranden gjorde bedömningen att det inte fanns klart stöd för att det svenska systemet – där en person både

³⁴ Den 30 maj 2000, ansökan nr 31982/96.

³⁵ Den 21 september 2006, ansökan nr 59892/00.

kan dömas för skattebrott och påföras skattetillägg av olika myndigheter vid skilda tillfällen – är oförenligt med Europakonventionen (se rättsfallen NJA 2010 s. 168 I och II).

4.8 Våra överväganden

Avgörande för bedömningen av om förbudet mot dubbla brottmålsprocesser kan komma att aktualiseras i fråga om näringsförbud är huruvida ett beslut om näringsförbud är att beteckna som ett straff i Europakonventionens mening. Det finns således skäl att inledningsvis besvara den frågan för att därefter, för det fall ett näringsförbud är att jämställa med straff, ta ställning till i vilka situationer frågan om förbudet mot dubbla brottmålsprocesser kan komma att aktualiseras.

4.8.1 Är näringsförbud att anse som straff i Europakonventionens mening?

Som tidigare har konstaterats utgör ett näringsförbud inte ett straff enligt inhemsk svensk rätt utan är närmast att beteckna som en administrativ sanktion. Enligt Engelkriterierna måste dock, vid bedömningen av om ett näringsförbud utgör ett straff i den mening som avses i Europakonventionen, hänsyn tas även till gärningens art. Därvid har det bl.a. betydelse om gärningen är sådan att den kan begås av var och en samt syftet med den till gärningen knutna sanktionen. Hänsyn ska även tas till den påföljd som kan komma i fråga.

Lagen om näringsförbud är generell i den meningen att den gör det möjligt att meddela näringsförbud mot en relativt omfattande grupp av personer (enskilda näringsidkare, vissa ställföreträdare för juridiska personer och faktiska företrädare för juridiska personer). Näringsförbudets syfte är att – såsom det har angetts i förarbetena – ”undandröja en skadehärd” men även att utgöra en ”adekvat reaktion” mot ett klandervärd beteende.³⁶ Ett näringsförbud meddelas för viss tid, lägst tre och högst tio år, och även i de fall där förbudstiden bestäms till den kortaste tiden innebär förbudet en omfattande begränsning i den enskildes möjligheter att bedriva näring. Angivna förhållanden – att bestämmelserna om näringsför-

³⁶ Se prop. 1985/86:126 s. 34.

budet riktar sig mot en generell grupp, att ett av syftena med bestämmelserna är att verka avskräckande och att ett näringsförbud innebär en omfattande inskränkning av den dömdes handlingsfrihet – talar för att ett sådant förbud är att beteckna som ett straff i Europakonventionens mening.

Det kan visserligen synas som att Europadomstolens avgörande i fallet *Storbråten* talar i motsatt riktning. Europadomstolen konstaterade där att det norska systemet med konkurskarantän inte är att jämställa med straff i Europakonventionens mening (se avsnittet 4.5.3). Det svenska näringsförbudsinstitutet och det norska systemet med konkurskarantän uppvisar emellertid betydande skillnader. Ett beslut om konkurskarantän bygger på en ”preliminär” bedömning (det räcker att misskötsamhet ”kan antas”) och har därmed karaktären av provisoriskt beslut, meddelat i avvaktan på en eventuellt kommande straffprocess. Ett beslut om näringsförbud utgör däremot en reaktion på en konstaterad misskötsamhet.

Därtill kommer att ett beslut om konkurskarantän har relativt begränsad innebörd; det hindrar endast vissa engagemang i bolag under en tvåårsperiod. Ett beslut om näringsförbud utgör en mera ingripande begränsning i rätten att bedriva näring och framstår därigenom också som mera ”bestraffande”. Ett näringsförbud kan också meddelas under betydligt längre tid än två år. Det förhållandet att man vid bestämmandet av näringsförbudets längd tar hänsyn till graden av konstaterad misskötsamhet understryker näringsförbudets bestraffande karaktär.

De norska och svenska systemen uppvisar således så stora skillnader att det inte är möjligt att utifrån fallet *Storbråten* dra slutsatsen att ett näringsförbud inte är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening. Europadomstolens motivering har snarast förstärkt oss i uppfattningen att ett näringsförbud är att jämställa med ett straff i Europakonventionens mening.

Vi utgår därför i det följande från att ett beslut om näringsförbud är att anse som ett straff i Europakonventionens mening.

4.8.2 Finns det några andra sanktioner som kan aktualiseras i samband med näringsförbud och som är att anse som straff i Europakonventionens mening?

Bedömningen i föregående avsnitt innebär att förbudet mot dubbla processer kan komma att aktualiseras i samband med att näringsförbud meddelas med anledning av brott. Motsvarande fråga kan emellertid aktualiseras även i situationer där en enskild näringsidkare riskerar att, förutom näringsförbud, påföras någon annan typ av sanktion som är att jämställa med straff i Europakonventionens mening. Sådana situationer kan uppkomma med anledning av näringsförbud som meddelas med stöd av 1 a och 2 a §§ lagen om näringsförbud. Näringsförbud får enligt de nämnda paragraferna meddelas den som i egenskap av enskild näringsidkare grovt har åsidosatt vad som har ålegat honom i näringsverksamhet och därvid

1. i avsevärd omfattning har underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244)³⁷, eller
2. har överträtt förbudet i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller i artikel 101 i EUF-fördraget, om överträdelsen har inneburit att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader.

Överträdelser av detta slag kan medföra att näringsidkaren även påförs skatte-, transport- eller tulltillägg samt konkurrensskadeavgift.³⁸ Därmed får det betydelse om åläggandet av sådana tillägg och avgifter är att anse som straff i Europakonventionens mening.

Skatte-, transport- och tulltillägg

I fråga om transporttillägg följer av lagen (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter att ett sådant tillägg ska påföras en avsändande

³⁷ Enligt lagen (2011:1323) om ändring av lagen om näringsförbud ska vid prövningen av förutsättningarna för näringsförbud, som görs efter ikraftträdandet, 1 a § i sin äldre lydelse tillämpas i fråga om underlåtenhet att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattades av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

³⁸ Se 49 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), 4 kap. 1 § lagen (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, 8 kap. 2 och 3 §§ tullagen (2000:1281) samt 2 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579).

upplagshavare eller registrerad avsändare vid underlåtenhet att sända med vissa i lagen närmare angivna dokument. Vidare ska transporttillägg påföras en skattskyldig som bl.a. brister i sin anmälningskyldighet. Slutligen kan ett sådant tillägg påföras en förare som inte har med sig vissa i lagen närmare angivna dokument. Transporttillägget motsvarar 20 procent av de punktskatter som belöper på eller kan antas belöpa på de varor för vilka bestämmelserna inte har iakttagits.³⁹

Tulltillägget ska enligt 8 kap. 2 § tullagen tas ut om den som är gäldenär och skyldig att lämna skriftlig eller med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration på något annat sätt än muntligt under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för tulltaxering. Detsamma gäller, om gäldenären har lämnat en sådan uppgift i ett ärende som avser omprövning av tulltaxeringsbeslut eller i ett överklagat ärende som avser fastställande av tull och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Tulltillägget är 20 procent av den tull som inte skulle ha påförts, om den oriktiga uppgiften hade godtagits. Vidare följer av 2 a § samma kapitel att tulltillägg även ska påföras *dels* i de fall då skönstulltaxering har skett på grund av utebliven tulldeklaration och sådan inte har kommit in trots att ett föreläggande har sänts ut till gäldenären, *dels* då det vid skönstulltaxering har skett avvikelse från deklARATIONEN. Slutligen följer av 3 § samma kapitel att tulltillägg ska påföras även i andra fall, nämligen om tull ska tas ut på grund av olaglig införsel, olagligt undandragande av varor från tullövervakning eller förfogande i övrigt över en icke-gemenskapsvara, i strid mot föreskriven inskränkning i förfoganderätten.

Som redovisats tidigare har Europadomstolen ansett att skatte-tillägg är att beteckna som straff i Europakonventionens mening.⁴⁰ Systemen med transport- och tulltillägg har utformats med skatte-tillägget som förebild.⁴¹ Med hänsyn till detta och till Europadomstolens praxis talar övervägande skäl för att även dessa tillägg är att anse som straff i Europakonventionens mening.

³⁹ Se 4 kap. 1 § lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

⁴⁰ Se fallen *Janosevic* och *Västberga Taxi Aktiebolag m.fl.*

⁴¹ Se prop. 1995/96:197 s. 13 och prop. 1999/2000:126 s. 120.

Konkurrensskadeavgift

En konkurrensskadeavgift betecknas inte som ett straff i inhemsk svensk rätt utan som en sanktionsavgift.⁴² En konkurrensskadeavgift kan åläggas ett företag om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbuden i 2 kap. 1 § eller 7 § konkurrenslagen eller i artikel 101 eller artikel 102 i EUF-fördraget.

Syftet med konkurrensskadeavgifter är enligt förarbetena att få till stånd en effektiv ekonomisk sanktion.⁴³ Enligt 3 kap. 8 § konkurrenslagen ska avgiften bestämmas efter överträdelsens sanktionsvärde. Därvid ska beaktas hur allvarlig överträdelsen är samt hur länge den har pågått. Vid bedömningen av överträdelsens allvar ska hänsyn tas till överträdelsens art, marknadens omfattning och betydelse samt överträdelsens konkreta eller potentiella påverkan på konkurrensen på marknaden. Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.

I likhet med näringsförbud är konkurrensskadeavgifter generella i sin omfattning och de kan få långtgående konsekvenser för det enskilda företaget. De är avsedda att ha en avskräckande effekt. Därmed finns det goda skäl att tro att Europadomstolen skulle finna att konkurrensskadeavgifter är att anse som straff i Europakonventionens mening.

4.8.3 I vilka sammanhang kan det uppstå "dubbla brottmålsprocesser"?

Inledande överväganden

Den ovan redovisade bedömningen innebär att förbudet mot dubbla brottmålsprocesser kan aktualiseras i en rad olika sammanhang där näringsförbud kan komma att meddelas. För att ett svenskt förfarande ska anses strida mot artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen måste det dock innebära att en person blir föremål för två skilda processer. Det i praktiken vanligaste fallet, dvs. när näringsförbud meddelas inom ramen för en brottmålsrättegång där även frågan om straffrättsligt ansvar prövas, utgör därför inte något problem i detta sammanhang.

⁴² Se prop. 1992/93:56 s. 30.

⁴³ Se prop. 1992/93:56 s. 30.

Ytterligare en förutsättning för att ett svenskt förfarande ska strida mot den nämnda artikeln är att det tidigare avgörandet har vunnit laga kraft innan den senare processen är slutligt avgjord. Det saknar härvid betydelse huruvida personen har dömts eller frikänts i den inledande processen, eftersom principen avser skydda såväl den som blivit dömd som frikänd. Eftersom principen har som syfte att motverka dubbla brottmålsprocesser, saknar det också betydelse om frågan om näringsförbud prövas i den första eller den senare processen. Det avgörande är i stället om en senare process har inletts eller inte.

Näringsförbud med anledning av brott eller konkurs

Näringsförbud och brott

Även om ett näringsförbud enligt 1 § lagen om näringsförbud är nära förknippat med en brottsutredning, hindrar varken lagen om näringsförbud eller 30 kap. 9 § rättegångsbalken att åklagaren avstår från att föra talan om näringsförbud i samband med åtal för att i stället föra en särskild talan om näringsförbud, grundad på den aktuella brottsligheten, vid en senare tidpunkt när den tidigare brottmålsdomen har vunnit laga kraft. Den nära kopplingen mellan brott och näringsförbud, såväl under utredningen som under den efterföljande processen, gör emellertid att den beskrivna situationen torde vara mycket ovanlig. Vi har inte kunnat hitta något exempel på att åklagaren har valt att agera på det angivna sättet.

Näringsförbud och företagsbot

Förbudet mot dubbla processer kan även aktualiseras i samband med att en enskild näringsidkare meddelas företagsbot. Företagsbot betecknas inte som en påföljd för brott utan utgör en särskild rättsverkan av brott.⁴⁴ Även om en företagsbot i svensk rätt inte ses som ett straff utgör förekomsten av ett brott i näringsverksamhet en nödvändig förutsättning för att sanktionen ska kunna tillgripas. Vidare har det i förarbetena understrukits att boten har en bestraffande funktion.⁴⁵ Företagsbot kan aktualiseras även i samband med bötesbrott. I vissa fall kan företagsboten därvid utgöra ett

⁴⁴ Se 1 kap. 8 § brottsbalken.

⁴⁵ Se prop. 1985/86:23 s. 23 f.

alternativ till straff. Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, får nämligen, enligt 36 kap. 10 a § brottsbalken, brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Den nyss nämnda bestämmelsen innebär att företagsbot ibland kan vara den enda sanktionen som döms ut till följd av brott i näringsverksamhet. Om företagsboten riktar sig mot en enskild näringsidkare och åklagaren i en senare process, med hänvisning till det tidigare brottet, yrkar att näringsidkaren ska meddelas näringsförbud, aktualiseras därför förbudet mot dubbla processer.

Vi har dock inte hittat något faktiskt exempel på att denna situation har uppkommit. Mot bakgrund av att den brottslighet som har föranlett företagsboten regelmässigt måste antas ha varit av förhållandevis ringa slag för att inte samtidigt kan leda till åtal – och därmed knappast värd att återropa i en senare process om näringsförbud – bedömer vi inte heller att den kan förväntas uppkomma.

Näringsförbud med anledning av både tidigare och ny brottslighet

En annan situation är när åklagaren till grund för en begäran om näringsförbud – framställd i samband med ett åtal för brott – återoppar även tidigare domar där personen har blivit dömd för brott i näringsverksamhet (se 3 § första stycket lagen om näringsförbud). Det kan hävdas att ett beslut om näringsförbud som grundas *även* på de tidigare domarna skulle kunna innebära en kränkning av artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Emellertid framgår av Europadomstolens praxis att artikeln tar sikte på att förhindra en återupprepning av en rättegång som bygger på identiska omständigheter eller omständigheter som i allt väsentligt är desamma. Därmed utgör artikeln i normalfallet inte hinder mot att vid ett beslut om näringsförbud ta hänsyn till tidigare domar avseende brottslighet som har begåtts i näringsverksamhet. Om den nya brottsligheten, i jämförelse med den tidigare, är av avsevärt mindre allvarligt slag – så att näringsförbudet framstår som i praktiken uteslutande föranlett av de tidigare brotten – kan dock förbudet mot dubbla brottmålsprocesser aktualiseras.

Näringsförbud och konkurs

Även i förhållande till näringsförbud i samband med konkurs (jfr 2 § lagen om näringsförbud) kan det uppstå situationer som strider mot principen om dubbla brottmålsprocesser. Om sökanden, förutom den inträffade konkursen, åberopar även tidigare lagakraftvunna brottmålsdomar, kan bedömningen bli att talan om näringsförbud grundar sig på väsentligen samma omständigheter som har legat till grund för de tidigare domarna. Avgörande för om så är fallet eller ej torde vara brottmålsdomarnas omfattning i förhållande till den misskötsamhet som näringsidkaren har uppvisat i konkursfallet. Om yrkandet om näringsförbud huvudsakligen motiveras med den tidigare misskötsamheten och de åsidosättanden som föregått den senare inträffade konkursen bara utgör en *mycket* begränsad del av det som läggs personen till last får yrkandet om näringsförbud anses grunda sig på väsentligen samma omständigheter som de tidigare åtalen. Den redovisade situationen torde dock uppkomma endast mycket sällan.

Europadomstolens praxis i fråga om flera sanktioner för samma brott

Som ovan har berörts har Europadomstolen i vissa situationer accepterat att ett brott förenas med flera påföljder som meddelas av olika myndigheter vid skilda tillfällen (se avsnitt 4.7). I de fall som domstolen har prövat⁴⁶ har det varit fråga om beslut om återkallelse av körkort. Besluten synes ha fattats som en administrativ åtgärd utan någon särskild domstolsförhandling. Europadomstolen har uppfattat återkallelserna som en del av en påföljd.

Även om Europadomstolens praxis är begränsad går det att av de meddelade domarna och besluten dra slutsatsen att det, för att en sådan ordning ska vara acceptabel, krävs att det dubbla förfarandet har varit förutsebart samt att det finns ett tillräckligt nära tids- och substansmässigt samband mellan de båda åtgärderna. Som exempel kan nämnas fallet *R.T.* där Europadomstolen även lade vikt vid att sanktionerna var förutsedda i den nationella lagstiftningen.

En prövning av en ansökan om näringsförbud skiljer sig från det nyss beskrivna. Som regel sker en prövning av en fråga om ett näringsförbud vid en förhandling i domstol. Det är således frågan

⁴⁶ Se fallen *R.T.*, *Maszni* och *Nilsson*.

om en ny domstolsprocess och prövningen kan därmed inte – till skillnad från exempelvis återkallelse av ett körkort – likställas med en rent administrativ åtgärd som vidtas utan någon särskild prövning. Eftersom frågan om näringsförbud blir föremål för en ny process, kan meddelandet av ett sådant förbud inte heller sägas vara "förutsägbart" i den meningen att en person kan förvänta sig att ett sådant förbud ska meddelas till följd av viss brottslighet. Därmed synes inte den praxis som Europadomstolen etablerat i detta avseende vara tillämplig i fråga om näringsförbud.

Sammanfattande bedömning

Vad som nu har sagts innebär att det kan uppstå situationer där meddelandet av näringsförbud på grund av brott kommer i konflikt med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser. Enligt vår bedömning torde dessa situationer i och för sig komma att inträffa utomordentligt sällan. Även om så är fallet är det emellertid mindre lämpligt att lagen överhuvudtaget ger utrymme för att de kan uppkomma. Vi återkommer med förslag till åtgärder i avsnitt 4.9.

Näringsförbud i övriga situationer

Näringsförbud enligt 1 a § och 2 a § lagen om näringsförbud

Tidigare har konstaterats att Europadomstolen har ansett att skatte-tillägg omfattas av begreppet "straff" i artikel 4.1. i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Eftersom transport- och tulltillägg har utformats med skattetillägg som förebild, saknas det skäl att tro att dessa tillägg skulle bedömas annorlunda vid en prövning av Europadomstolen. Det finns överhuvudtaget inte några förfaranden som tillåter att frågan om skatte-, transport eller tulltillägg prövas vid ett och samma tillfälle som frågan om näringsförbud. En prövning av frågan om näringsförbud som grundar sig på samma eller väsentligen samma omständigheter som tidigare har föranlett ett beslut om skatte-, transport- eller tulltillägg står därför i strid med den aktuella artikeln i Europakonventionen, om det tidigare beslutet har vunnit laga kraft.

Konkurrensskadeavgift

Övervägande skäl talar för att även konkurrensskadeavgifter är att anses som straff i den bemärkelse som begreppet har i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

I samband med de ändringar av lagen om näringsförbud som gjordes i anslutning till införandet av konkurrenslagen (2008:579) uttalade regeringen att det endast i undantagsfall kan komma i fråga att ålägga en näringsidkare med enskild firma en konkurrensskadeavgift. Därtill låg det, enligt regeringen, nära till hands att anta att frågan om näringsförbud i sådana fall skulle avgöras samtidigt som frågan om konkurrensskadeavgiften. Det föreföll, enligt regeringen, inte heller som troligt att enskilda näringsidkare i praktiken skulle komma att bli föremål för EG-kommissionens eller utländska konkurrensmyndigheters prövning av karteller. Därmed gjorde regeringen bedömningen att någon särskild undantagsregel i lagen om näringsförbud inte var påkallad.⁴⁷

Vi delar bedömningen att det torde bli utomordentligt sällsynt att talan om konkurrensskadeavgift respektive näringsförbud mot en och samma näringsidkare förs vid olika tillfällen. För den bedömningen talar också det förhållandet att Konkurrensverket hittills inte har väckt någon talan om näringsförbud.

Sammanfattande bedömning

Risken för dubbla brottmålsprocesser i de nu behandlade fallen torde i och för sig vara liten. I likhet med vad vi tidigare har anfört bör lagen trots detta utformas så att den förhindrar att dubbla processer över huvud taget kan uppkomma. Det finns således skäl att även i denna del överväga en ordning som förhindrar att sådana situationer uppstår.

Förlängning av näringsförbud

Förbudet mot dubbla brottmålsprocesser

Av 26 § första stycket lagen om näringsförbud följer att om ett näringsförbud har överträtts ska förbudet förlängas med högst fem år, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängning. Sådana

⁴⁷ Se prop. 2007/08:135 s. 176.

särskilda skäl kan vara att överträdelsen bedöms som ringa brott eller att det vid domstolens prövning har gått mycket lång tid sedan förbudstiden löpte ut.⁴⁸ Sker flera förlängningar, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år. Talan om förlängning ska väckas eller ansökan därom göras innan förbudstiden har gått ut. Enligt huvudregeln är det åklagaren som för sådan talan. Om åklagaren i de fall som avses i 1 a och 2 §§ lagen om näringsförbud har förklarat sig avstå från att yrka förlängning, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten. Den subsidiära talerätten infördes samtidigt som Kronofogdemyndigheten fick talerätt enligt 1 a och 2 §§. I förarbetena anges inte något skäl till att även Kronofogdemyndigheten skulle ha rätt att yrka förlängning.

Som tidigare har konstaterats finns det anledning att anta att Europadomstolen skulle beteckna ett näringsförbud som ett straff i Europakonventionens mening. Det saknas skäl att tro att en förlängning av ett tidigare meddelat näringsförbud skulle bedömas på något annat sätt. Nuvarande bestämmelser tillåter emellertid att åklagaren eller, i vissa fall, Kronofogdemyndigheten ansöker om förlängning i en särskild process. Såsom lagen är utformad kan alltså frågan om straffrättsligt ansvar för överträdelse av näringsförbud behandlas i en process och frågan om förlängning av näringsförbudet i en annan. I sådana fall kommer samma eller väsentligen samma omständigheter (överträdelsen av näringsförbudet) att bli föremål för två skilda processer.

Vi har inte hittat några exempel på att den angivna situationen har uppstått, utan den normala ordningen torde vara att det är åklagaren som väcker talan om förlängning och att detta sker i samband med åtalet för överträdelse av näringsförbud. Risken för att en och samma överträdelse av ett näringsförbud blir föremål för två skilda processer framstår därför i praktiken som liten. Enligt vår mening är det emellertid otillfredsställande att lagen överhuvudtaget ger utrymme för något som måste antas stå i strid med Europakonventionen.

⁴⁸ Se prop. 1995/96:98 s. 38.

Oskuldspresumtionen

I förlängningsfallet aktualiseras även den grundläggande rätts-säkerhetsprincipen att ingen ska betraktas som skyldig till brott utan att en domstol har konstaterat hans eller hennes skuld efter ett förfarande i vilket han eller hon har fått tillfälle att försvara sig mot anklagelsen (den s.k. oskuldspresumtionen). Denna princip kommer till uttryck i artikel 6.2 i Europakonventionen.⁴⁹

Europadomstolen har berört oskuldspresumtionen i en rad avgöranden. Här ska bara i korthet redovisas ett fåtal av dessa. I fallet *Leutscher mot Nederländerna*⁵⁰ hade sökanden i första instans dömts för skattebrott. På grund av preskription ogillades åtalet mot honom i den andra instansen. Trots detta vägrades han ersättning för vissa kostnader, med motiveringen att han hade dömts i första instans och att utredningen inte gav anledning till tvivel om att denna bedömning var riktig. Europadomstolen konstaterade att den nederländska domstolen vid behandlingen av kostnadsfrågan hade haft rätt att ta hänsyn till att det kvarstod en misstanke mot sökanden men inte att avgöra huruvida han hade gjort sig skyldig till brott. Enligt Europadomstolen borde dock den nederländska domstolens uttalande inte förstås som ett konstaterande att sökanden var skyldig till brott. Någon överträdelse av artikel 6.2 ansågs därmed inte ha skett (punkterna 31 och 32 i domen).

Till motsatt utgång kom Europadomstolen i fallet *Erkol mot Turkiet*⁵¹. Sökanden hade åtalats för brott mot en bank men rättegången lades ner med anledning av en lag som föreskrev att rättegångar avseende brott som hade begåtts före ett visst datum inte skulle fullföljas. Sökanden avskedades och förpliktades av arbetsdomstolen att utge skadestånd, med motiveringen att han hade förskingrat pengar men inte blivit dömd på grund av den nya lagen. Efter det att sökanden hade väckt talan vid arbetsdomstolen angående avskedandet, avslogs hans talan med samma motivering. Europadomstolen ansåg att artikel 6.2 hade kränkts, eftersom det i de turkiska domstolarnas motiveringar hade angetts att sökanden hade gjort sig skyldig till brott (punkterna 41 och 42 i domen).

Artikel 6.2 hindrar dock inte att en domstol i ett från brottmålet skilt skadeståndsmål uttalar sig i frågor som har bäring på brottmålet. Europadomstolen har erinrat om skillnaden mellan straff-

⁴⁹ Av artikel 6.2 följer att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställs.

⁵⁰ Den 26 mars 1996, ansökan nr 52/94.

⁵¹ Den 19 april 2011, ansökan nr 50172/06.

ansvar och skadeståndsansvar i fråga om beviskravets styrka och har framhållit att det fanns situationer då skadestånd kan utgå trots en frikännande dom. Avgörande för om artikel 6.2 kränkts är om det i motiveringen för att skadeståndsskyldighet föreligger ingår ett ställningstagande till det straffrättsliga ansvaret. I fallen *Ringvold och Y, båda mot Norge*⁵² prövades denna fråga. I fallet *Ringvold* konstaterade Europadomstolen att den norska domstolen vid prövningen av en skadeståndstalan inte hade tagit ställning till det straffrättsliga ansvaret (punkten 38 i domen). Till motsatt utgång kom Europadomstolen i fallet *Y* där den norska domstolen uttalade att det var mycket sannolikt att sökanden hade begått det brott han hade åtalats för. Detta utgjorde enligt Europadomstolen ett ifrågasättande av sökandens oskuld, vilket inte var förenligt med artikel 6.2 (punkterna 44–47 i domen).

Möjligheten att förlänga ett näringsförbud är i dag inte beroende av om den person som har näringsförbud verkligen döms för en överträdelse av förbudet. Avgörande är i stället om ett näringsförbud har överträtts. Därmed är det exempelvis möjligt att förlänga ett näringsförbud trots att överträdelsen har preskriberats och alltså inte föranleder straffansvar.⁵³

Vi har tidigare konstaterat att det finns anledning att anta att Europadomstolen skulle bedöma såväl ett näringsförbud som en förlängning av ett näringsförbud som straff i Europakonventionens mening. Som nyss har konstaterats tillåter emellertid det svenska regelverket om näringsförbud att en person på en och samma gång frias från ansvar för en påstådd överträdelse av näringsförbud samtidigt som han eller hon, i Europakonventionens mening, ”straffas” för överträdelsen genom en förlängning av näringsförbudet. Med hänsyn till vad som ovan redovisats om oskuldspresumtionen, finns det anledning att ifrågasätta om en sådan ordning är förenlig med Sveriges åtagande enligt Europakonventionen.

⁵² Den 11 februari 2003, ansökan nr 34964/97 och 56568/00.

⁵³ Se exempelvis Uppsala tingsrätts dom den 27 januari 2012 i mål nr B 6583-11.

4.9 Hur bör konflikterna med Europakonventionen hanteras?

4.9.1 En begränsning av möjligheterna att föra talan om näringsförbud

Förslag: Ett yrkande om näringsförbud ska inte kunna tas upp till prövning, om

1. den person som yrkandet riktar sig mot redan har varit föremål för annan prövning,
2. avgörandet i det ärendet har innefattat en prövning av samma eller väsentligen samma omständigheter som åberopas till grund för yrkandet, och
3. det tidigare avgörandet har vunnit laga kraft.

Även om vi inte har hittat något konkret exempel på att det har meddelats näringsförbud i strid med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser, har vi gjort bedömningen att det förekommer ett antal situationer där förbudet kan aktualiseras. Flertalet av dessa situationer torde visserligen uppkomma enbart mycket sällan. Enligt vår mening är det emellertid otillfredsställande att lagen inte förhindrar att situationer av detta slag uppstår, eftersom det innebär en viss risk för kränkning av rättigheter som skyddas i Europakonventionen. Vi anser därför att det bör införas en bestämmelse som hanterar problemet.

Frågan är då hur en sådan bestämmelse bör utformas. I förarbetena till 2 § lagen om näringsförbud skisserade en undantagsregel av innebörd att näringsförbud inte fick meddelas på konkurrensrättslig grund om den som talan om näringsförbud riktades mot tidigare för samma överträdelse hade dömts att betala konkurrensskadeavgift enligt konkurrensskadelagen, hade godkänt ett avgiftsföreläggande enligt samma lag eller hade ålagts en påföljd av EG-kommissionen respektive en myndighet i en annan medlemsstat.⁵⁴ Den skisserade bestämmelsen bör i väsentliga avseenden kunna utgöra förebild för en ny reglering, fastän givetvis utan den begränsning till konkurrensskadeavgifter e.d. som var aktuell i det tidigare lagstiftningsärendet.

I några avseenden bör dock den nya bestämmelsen utformas på ett något annorlunda sätt.

⁵⁴ Se prop. 2007/08:135 s. 176.

För det första; för att bestämmelsen ska träffa alla de situationer som kan omfattas av förbudet mot dubbla processer bör den inte göras beroende av att näringsidkaren har påförts avgift eller tillägg i den tidigare processen.

För det andra bör bestämmelsen inte göras beroende av att den tidigare processen har avsett ”samma överträdelse”. Mot bakgrund av den Europadomstolens praxis som inleddes med fallet *Zolotukhin* bör avgörande för om en tidigare brottmålsprocess hindrar en talan om näringsförbud i stället vara om de båda processerna innefattar en prövning av *samma* eller *väsentligen samma* omständigheter och att det tidigare avgörandet har *vunnit laga kraft*.

4.9.2 En begränsning av möjligheterna att förlänga näringsförbud

Förslag: Förlängning av näringsförbud ska endast kunna beslutas, om åklagaren för talan om sådan förlängning i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud och den som har näringsförbud därvid döms för en sådan överträdelse.

Kronofogdemyndighetens rätt att föra talan om förlängning av näringsförbud tas bort.

Förbudet mot dubbla brottmålsprocesser

Åklagarmyndigheten har redan i dag som rutin att väcka talan om förlängning i samband med det väcks åtal för överträdelse av näringsförbud. På så sätt kommer både frågan om straffrättsligt ansvar och frågan om förlängning att hanteras i en och samma process och därmed uppkommer inte någon konflikt med förbudet mot dubbla brottmålsprocesser. Nuvarande lagstiftning hindrar emellertid inte att Kronofogdemyndigheten – om åklagaren har förklarat sig avstå från att yrka förlängning – gör en särskild ansökan om förlängning. Om en sådan ansökan görs, aktualiseras förbudet mot dubbla brottmålsprocesser.

Ett sätt att komma tillrätta med detta problem är att införa en bestämmelse om att en talan om förlängning av näringsförbud får föras enbart i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud. Det som talar för att problemet bör lösas just på det sättet är att

frågan om förlängning är nära förknippad med ett åtal för överträdelse av förbudet. Det är därför naturligt att de båda frågorna alltid hanteras i en och samma process. Visserligen får lösningen till effekt att Kronofogdemyndighetens rätt att föra talan om förlängning försvinner. Detta torde emellertid inte ha någon praktisk betydelse. Vi har inte hittat några exempel på att Kronofogdemyndigheten har fört talan om förlängning. Till detta kommer att de skäl som har motiverat en talerätt för Kronofogdemyndigheten – att det skulle korta handläggningstiderna samt att Kronofogdemyndigheten har en särskild sakkunskap i betalningsunderlåtelse- och konkursfallen⁵⁵ – saknar egentlig relevans när det inte är fråga om att meddela ett nytt näringsförbud utan om att på grund av en överträdelse av ett befintligt förbud förlänga detta.

Vi föreslår därför att bestämmelserna om talan om förlängning förändras i enlighet med vad vi nu har sagt.

Oskuldspresumtionen

Ett näringsförbud kan enligt gällande rätt förlängas även om den person som har näringsförbud inte döms för överträdelse av förbudet. Som vi redan har varit inne på kan det ifrågasättas huruvida denna ordning är förenlig med den i Europakonventionen intagna oskuldspresumtionen.

Vi föreslår därför att förlängning av näringsförbud får beslutas enbart om den person som har näringsförbud också döms för överträdelse av förbudet. En sådan bestämmelse kan inte anses innebära någon egentlig begränsning i möjligheterna att besluta om förlängning. Redan i dag torde frågan om förlängning i det stora flertalet fall hanteras i samband med att någon döms för överträdelse av näringsförbud. Visserligen får den föreslagna bestämmelsen till följd att det inte blir möjligt att besluta om förlängning när ett åtal för överträdelse av näringsförbud ogillas enbart på grund av preskription. Enligt vår mening är det emellertid principiellt riktigt att näringsförbudet i en sådan situation inte förlängs.

⁵⁵ Se prop. 1998/98:44 s. 18 f.

5 Revisors anmälningsskyldighet m.m.

5.1 Inledning

Vi ska, enligt kommittédirektiven, utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för en revisor att anmäla upptäckt eller misstanke om överträdelse av näringsförbud till åklagare. Vidare ska vi utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för en revisor att på begäran lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten i ärenden om misstänkt överträdelse av ett näringsförbud.

I direktiven påpekas att en revisor under revisionen av ett företag kan uppmärksamma förhållanden, t.ex. användning av bulvan, som utgör grund för misstanke om att ett näringsförbud har överträtts. En skyldighet att agera vid upptäckt av eller misstanke om överträdelse av ett meddelat näringsförbud eller att på begäran lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten skulle, enligt direktiven, kunna öka efterlevnaden av näringsförbud och skapa bättre förutsättningar för tillsynen av dessa.

Enligt direktiven ska vi även belysa de svårigheter som en skyldighet att på begäran lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten skulle kunna orsaka revisorn.

5.2 Lagkrav på revision och revisorer

Vad är revision?

Bestämmelser om revision av företag och om dem som ska utföra revisionen, revisorerna, finns i flera olika lagar, däribland aktiebolagslagen (2005:551), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och revisionslagen (1999:1079). Revisorernas uppgift enligt dessa lagar är att granska ett företags förhållanden på visst sätt. När

de första lagbestämmelserna om revision tillkom torde denna granskning enbart ha skett i syfte att tillgodose delägarnas intresse av att företagets förhållanden granskades. Så småningom har kretsen av dem som revisionen ska skydda vidgats. I förarbeten och doktrin har sålunda framhållits att också borgenärer, anställda m.fl. utgör ”revisionens intressenter”.

Till att börja med ställdes inte några särskilda krav på dem som skulle fungera som revisorer i företagen. Revisorn kunde alltså vara en lekman. Sedan länge finns det emellertid en yrkeskår av s.k. kvalificerade revisorer (auktoriserade eller godkända revisorer).¹ De kvalificerade revisorernas verksamhet är i betydande utsträckning reglerad i lag (se revisorslagen [2001:883]). Samtliga kvalificerade revisorer står under Revisorsnämndens tillsyn. Det innebär bl.a. att nämnden kan besluta om disciplinära åtgärder mot dessa revisorer och i vissa fall även upphäva revisorernas auktorisation eller godkännande.

Revision av aktiebolag

I ett *aktiebolag* ska det som huvudregel alltid finnas minst en revisor. En revisor i ett aktiebolag ska alltid vara auktoriserad eller godkänd revisor. Fram till år 2010 var revisionsplikten för aktiebolag undantagslös. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 november 2010 ändrades detta så att privata aktiebolag numera kan välja bort revisionen genom att i sin bolagsordning ta in en bestämmelse om att bolaget inte ska ha någon revisor. Denna möjlighet står dock öppen endast för mindre aktiebolag, nämligen aktiebolag som inte överstiger mer än ett av tre gränsvärden; medelantalet anställda har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till högst 3, bolagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till högst 1,5 miljoner kronor och bolagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de senaste räkenskapsåren uppgått till högst 3 miljoner kronor.²

Enligt uppgift från Bolagsverket är det hittills (oktober 2012) cirka 71 000 aktiebolag som – sedan de nya reglerna trädde i kraft – har ändrat sin bolagsordning, tagit bort kravet på revision och

¹ Gruppen ”kvalificerade revisorer” kan delas in i tre undergrupper:

1. auktoriserade revisorer,
2. godkända revisorer som har avlagt revisorsexamen, och
3. godkända revisorer som inte har avlagt revisorsexamen.

² Se 9 kap. 1 och 1 a §§ aktiebolagslagen (2005:551).

avregistrerat sina revisorer. Bland nyregistrerade aktiebolag har 65 procent valt att inte ha någon revisor. Totalt finns det drygt 420 000 aktiebolag i aktiebolagsregistret. Av dessa har 295 000 fortfarande en eller flera revisorer.

Revision av ekonomiska föreningar

För *ekonomiska föreningar* gäller att de alltid ska ha minst en revisor. Revisionsplikten i ekonomiska föreningar är dock av annat slag än i aktiebolag i och med att revisorn i en ekonomisk förening normalt inte behöver vara auktoriserad eller godkänd revisor. Först om den ekonomiska föreningen är mycket stor måste det i föreningen finnas minst en kvalificerad revisor; denne ska då vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som har avlagt revisorsexamen.³

Andra företag

För flertalet andra typer av företag regleras skyldigheten att ha revisor av revisionslagen (1999:1079). Enligt 2 § revisionslagen är lagen tillämplig på företag som enligt 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning, dock inte företag för vilka regler om revision finns i någon annan lag. Lagen är därmed tillämplig på vissa *större handelsbolag* samt på *handelsbolag med en eller flera juridiska personer som delägare*. Ifråga om det senare slaget av handelsbolag är dock kravet på revisor begränsat på i huvudsak samma sätt som i aktiebolagslagen.⁴ Lagen är också tillämplig på vissa andra större företag, t.ex. större näringsdrivande ideella föreningar. Enligt 3 § revisionslagen ska ett företag som omfattas av lagen alltid ha minst en auktoriserad eller godkänd revisor.

I fråga om *utländska filialer* gäller numera att den verkställande direktörens förvaltning och filialens räkenskaper i vissa fall ska granskas av minst en auktoriserad eller godkänd revisor. Förutsättningarna för detta är väsentligen desamma som förutsättningarna för revisionsplikt enligt revisionslagen.

³ Här bortses från den sällan tillämpade bestämmelsen som ger länsstyrelsen möjlighet att besluta att föreningens revisor ska vara auktoriserad eller godkänd revisor (se 8 kap. 6 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar).

⁴ Se 2 § andra stycket revisionslagen.

5.3 Revisors tystnadsplikt

En revisor har tystnadsplikt. Enligt 9 kap. 41 § aktiebolagslagen får inte en revisor till en enskild aktieägare eller till någon utomstående obehörigen lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som revisorn får kännedom om när han eller hon fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget. Liknande bestämmelser finns i lagen om ekonomiska föreningar m.fl. lagar.⁵ Tystnadsplikten är motiverad av att revisorn i princip har full insyn i bolagets verksamhet och därmed kan få tillgång till affärshemligheter samt andra känsliga uppgifter. Brott mot tystnadsplikten kan resultera i att revisorn blir skadeståndsskyldig⁶ eller – i allvarigare fall – att bestämmelserna i brottsbalken om trolöshet mot huvudman blir tillämpliga.⁷ Tystnadsplikten begränsas av att revisorn i sin revisionsberättelse ska anmärka om en styrelseledamot eller den verkställande direktören har företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan leda till ersättningskyldighet.⁸ Därtill bryts revisorns tystnadsplikt i ytterligare ett antal situationer (se avsnittet nedan).

I 26 § revisorslagen (2001:883) finns ytterligare bestämmelser om tystnadsplikt, tillämpliga på auktoriserade och godkända revisorer. Enligt dessa bestämmelser får revisorn inte, till fördel för sig själv eller till skada eller nytta för någon annan, använda uppgifter som han eller hon har fått i sin yrkesutövning. Revisorn får inte heller obehörigen röja sådana uppgifter. Bestämmelserna gäller inte enbart vid revision utan även i andra uppdrag som ingår i en revisors yrkesutövning. Överträdelser av tystnadsplikten kan föranleda disciplinära åtgärder enligt revisorslagen.

⁵ Se 4 a kap. 20 § sparbankslagen (1987:619), 8 kap. 16 § första stycket lagen om ekonomiska föreningar, 4 kap. 15 § första stycket stiftelselagen, 7 a kap. 20 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker och 35 § revisionslagen.

⁶ Se exempelvis 29 kap. 2 § aktiebolagslagen och 13 kap. 2 § lagen om ekonomiska föreningar.

⁷ Se 10 kap. 5 § brottsbalken.

⁸ Se 9 kap. 33 § andra stycket aktiebolagslagen och 8 kap. 13 § tredje stycket lagen om ekonomiska föreningar.

5.4 Situationer när revisorns tystnadsplikt bryts

5.4.1 Revisorns skyldighet att agera vid misstanke om brott

Revisors skyldigheter enligt gällande rätt

En revisors tystnadsplikt begränsas bl.a. av bestämmelserna i 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen. Enligt dessa bestämmelser ska en revisor i ett aktiebolag vidta vissa i lagen närmare angivna åtgärder om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till vissa typer av brott. De brott som häver tystnadsplikten är uppräknade i 9 kap. 42 §. Det rör sig om brott av ekonomiskt slag som exempelvis bedrägeri, bokföringsbrott, skattebrott och försvårande av skattekontroll. Enligt andra stycket i samma paragraf ska revisorn även vidta motsvarande åtgärder om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till olika slag av mutbrott.⁹

Vid misstanke om brott av de angivna slagen ska revisorn enligt 9 kap. 43 § aktiebolagslagen utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser. Syftet med bestämmelsen är att fästa företagsledningens uppmärksamhet på förhållandet, undanröja oklarheter och initiera ett avhjälpande av de skadliga effekter som den brottsliga handlingen har gett upphov till.¹⁰ Någon anmälan behöver dock inte göras om det kan antas att styrelsen inte skulle vidta några skadeförebyggande åtgärder med anledning av underrättelsen eller en underrättelse av annat skäl framstår som meningslös eller stridande mot syftet med underrättelseskyldigheten.

Enligt 9 kap. 44 § aktiebolagslagen ska revisorn senast fyra veckor efter underrättelsen till styrelsen i en särskild handling till åklagare redogöra för misstanken samt ange de omständigheter som misstanken grundar sig på. Sådan skyldighet föreligger dock inte om den ekonomiska skadan av det misstänkta brottet har ersatts och övriga menliga verkningar av gärningen har avhjälpats, det misstänkta brottet redan har anmälts till polismyndighet eller åklagare eller det misstänkta brottet är obetydligt.

I förarbetena till bestämmelserna framhölls att det i revisorns uppgifter ingår inte enbart att verka i aktiebolagets och aktieägarnas

⁹ Se 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

¹⁰ Se prop. 1997/98:99 s. 162.

intresse utan att till uppgifterna hör också att skydda utomståendes intressen. Av den anledningen fanns det, enligt regeringen, skäl för att utforma reglerna kring revision så att revisorn på ett effektivt sätt kan ingripa mot sådana oegentligheter i bolaget som riktar sig mot bolaget eller dess intressenter.¹¹ Vidare uttalades följande.

Att ålägga revisorn uppgifter av renodlat straffrättslig natur gentemot bolaget – exempelvis en mera långtgående skyldighet att anmäla inom bolaget förekommande brottslighet – skulle emellertid stämma mindre väl överens med revisorns roll som bolagets förtroendeman. Det kan också med fog hävdas att åtgärder och lagföring av brott ligger vid sidan av revisorns naturliga verksamhetsområde. Regler om revisors rätt eller skyldighet att göra anmälan till polis eller åklagare bör därför inte utformas så att de blir till en del av ett straffrättsligt sanktions-system. Reglerna bör i stället i första hand utformas så att de kan användas som instrument i revisorns arbete att – i bolagets och dess intressenters intresse – motverka oegentligheter inom bolaget. Får de en sådan utformning låter de sig enligt regeringens mening väl förenas med den nuvarande revisorsrollen.¹²

Under lagstiftningsarbetet framhöll flera remissinstanser att en anmälningsskyldighet riskerade att störa samarbetet mellan revisorn och företagsledningen och att det därmed också fanns en risk för att revisorn skulle få mer begränsad tillgång till information än tidigare. Enligt regeringen var det därför av vikt att reglerna utformades på sådant sätt att möjligheten till ett förtroendefullt samarbete inte påverkades i onödan. Av den anledningen förordade regeringen en ordning där revisorn först vände sig till företagsledningen för att ge denna möjlighet att vidta åtgärder och anmälningsskyldigheten i viss mån gjordes beroende av vilka åtgärder som vidtogs.¹³ Vidare uttalades:

Från straffrättslig synpunkt kan det möjligen framstå som tveksamt att revisorn skall låta sig nöja med ett avhjälpande i efterhand. Promemorians förslag om att anmälan till åklagare inte skall behöva göras om rättelse sker har också kritiserats av flera remissinstanser såsom stridande mot grundläggande straffrättsliga principer. Regeringen vill emellertid understryka att reglerna kring revisorns skyldigheter måste utformas utifrån ett civilrättsligt synsätt, där utgångspunkten är att revisorn är bolagets syssloman och skyldig att verka i bolagets och dess intressenters intresse. En regel om att åtalsanmälan inte behöver

¹¹ Se prop. 1997/98:99 s. 155.

¹² Se prop. 1997/98:99 s. 155.

¹³ Se prop. 1997/98:99 s. 162 f.

göras om de skadliga effekterna av brottet avhjälpas är en naturlig konsekvens av att revisorns uppgift är av detta slag.¹⁴

När revisorer flera år senare ålades att agera även vid misstanke om mutbrott, hade det sin bakgrund i en rekommendation från OECD angående bekämpandet av det slaget av brottslighet. I förarbetena uttalades följande.

Det är mot bakgrund av det stora allmänna intresset av att förhindra och förebygga korruption viktigt att som en principiell utgångspunkt slå fast att korruption som revisorn upptäcker vid sin granskning ska anmälas till åklagare, oavsett på vilken nivå i bolagets organisation som korruptionen förekommit. Om revisorns misstanke om brott gäller bestickning och mutbrott, bör skyldigheten att vidta åtgärder gälla oavsett vem det är som inom ramen för bolagets verksamhet är föremål för misstanke. Skyldigheten bör, liksom i dag, gälla alla fall av bestickning och mutbrott och inte endast sådana gärningar som faller under rekommendationens formella tillämpningsområde.¹⁵

Till att börja med gällde att en revisor var tvungen att avgå omedelbart efter det att anmälan hade gjorts. Numera gäller, enligt 9 kap. 44 § fjärde stycket, att revisorn efter anmälan genast ska pröva om han eller hon ska avgå från sitt uppdrag. I förarbetena till lagändringen uttalades att revisorn vid sin prövning måste ta hänsyn till om det i den aktuella situationen alltjämt finns förutsättningar för ett gott samarbete mellan företagsledningen och revisorn och därmed för en effektiv revision. Så torde oftast inte vara fallet i s.k. enmansbolag, medan det förhåller sig annorlunda om t.ex. bolagets verkställande direktör misstänks ha begått brott i bolaget utan styrelsens vetskap.¹⁶

För närvarande är det bara aktiebolagslagen som innehåller bestämmelser om att revisor ska agera på det angivna sättet vid misstanke om brott. Föreningslagsutredningen har emellertid föreslagit att samma agerandeplikt ska gälla för kvalificerade revisorer i ekonomiska föreningar.¹⁷

¹⁴ Se prop. 1997/98:99 s. 163.

¹⁵ Se prop. 2009/10:204 s. 62.

¹⁶ Se prop. 2009/10:204 s. 116.

¹⁷ Se SOU 2010:90 s. 505 f.

Bestämmelserna har ifrågasatts...

I ett av Utredningen om revisorer och revision lämnat delbetänkande (SOU 2008:32) föreslogs att reglerna om revisorers agerandeplikt enligt 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen skulle slopas. Utredningen menade att revisorns agerandeplikt skulle kunna medföra att vissa företag i fortsättningen drog sig för att anlita revisor. Enligt utredningen skulle det vara olyckligt om en fortsatt agerandeplikt skulle utgöra ett hinder för företag som önskar och behöver revision.¹⁸ Utredningen förordade att det i stället skulle införas en skyldighet för revisorer att agera vid vissa misstankar om bestickning eller mutbrott.¹⁹

...men bibehållits

Regeringen delade emellertid inte utredningens bedömning utan förordade att agerandeplikten skulle behållas. Som skäl för detta angavs att agerandeplikten torde ha en brottsförebyggande effekt som inte borde underskattas. Det ansågs inte heller att agerandeplikten utgjorde ett incitament för bolag att avstå från en frivillig revision.²⁰

5.4.2 Revisors skyldighet att anmäla enligt annan lagstiftning*Lagstiftning mot penningtvätt m.m.*

En revisor är enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) skyldig att granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som han eller hon misstänker eller har skäligen grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke kvarstår efter närmare analys, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen. Under rättelseskyldigheten har några undantag. Framför allt gäller den inte uppgifter som har anförtrotts revisorn när denne har företrätt

¹⁸ Se SOU 2008:32 s. 203 f.

¹⁹ Se SOU 2008:32 s. 284.

²⁰ Se prop. 2009/10:204 s. 61.

en klient i eller i fråga om ett rättsligt förfarande, inklusive rådgivning för att inleda eller undvika ett rättsligt förfarande.

Enligt 3 kap. 4 § penningtvättslagen har en revisor ett s.k. meddelandeförbud. Det innebär att han eller hon inte får röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats till Rikspolisstyrelsen eller att en undersökning utförs eller kan komma att utföras.

Lagen om bank- och finansieringsrörelse

Enligt 13 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska en revisor omgående rapportera till Finansinspektionen om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag i ett kreditinstitut får kännedom om förhållanden som kan (1) utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som reglerar institutets verksamhet, (2) påverka institutets fortsatta drift negativt eller (3) leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 §§ aktiebolagslagen eller motsvarande bestämmelser i vissa andra lagar. Bestämmelserna om revisors anmälningsskyldighet har tillkommit som en följd av Sveriges åtagande enligt det s.k. BCCI-direktivet.²¹

5.4.3 Revisors skyldighet att lämna uppgifter i andra fall

Enligt 9 kap. 46 § andra stycket aktiebolagslagen är en revisor skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökningen i brottmål. Liknande bestämmelser finns i lagen om ekonomiska föreningar m.fl. lagar.²² Bestämmelserna har motiverats med att det vid utredning av brottslighet som har koppling till bolag ofta finns ett starkt intresse för de brottsutredande myndigheterna att få upplysningar direkt från bolagets revisor. Samhällets intresse av att ingripa mot brott har ansetts vara överordnat de intressen som bestämmelserna om revisorernas tystnadsplikt avser att skydda.²³

²¹ Se prop. 1995/96:173.

²² Se 4 a kap. 21 § första stycket 3 sparbankslagen, 8 kap. 16 § andra stycket 3 lagen om ekonomiska föreningar, 4 kap. 15 § andra stycket 2 stiftelselagen, 7 a kap. 21 § första stycket 3 lagen om medlemsbanker och 36 § andra stycket revisionslagen.

²³ Se prop. 1984/85:30 s. 13.

I samband med att skyldigheten att lämna upplysningar till förundersökningsledaren i brottmål infördes förordade Kommissionen mot ekonomisk brottslighet att revisorn även skulle ha en upplysningsskyldighet gentemot granskningsmyndigheterna på skatte- och avgiftsområdet. Kommissionen föreslog sålunda, såvitt gäller aktiebolag, att revisorn bl.a. skulle vara skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter vid taxeringsrevision eller annan granskning för fastställande av skatt, tull eller avgift till den som i sin tjänst har att övervaka denna granskning eller den som särskilt har förordnats att begära sådana upplysningar som avsågs i stycket.²⁴ Föredragande statsrådet ansåg emellertid att en sådan ordning skulle ha en negativ inverkan på en revisors möjlighet att ha ett förtroendefullt samarbete med företagsledningen och i förlängningen leda till en sämre företagsrevision. Därmed infördes aldrig någon sådan bestämmelse som kommissionen hade förordat.²⁵

Det ska tilläggas att revisorer även kan träffas av de mera generella bestämmelser om upplysningsskyldighet gentemot myndigheter som finns i olika lagar. En sådan bestämmelse finns i 4 kap. 15 § utsökningsbalken. Den innebär att tredje man är skyldig att på begäran lämna uppgift till Kronofogdemyndigheten om sina fordringar på och sina mellanhavanden med en gäldenär. I avsnitt 8.4.5 föreslår vi att det införs en motsvarande skyldighet för tredje man att lämna uppgift om sina ekonomiska mellanhavanden med den som har näringsförbud. Eftersom ett utlämnande av uppgifter som sker enligt lag inte kan anses ske ”obehörigen”, sätter bestämmelser av detta slag också revisorns tystnadsplikt enligt 9 kap. 41 § aktiebolagslagen och 27 § revisorslagen åt sidan.

En revisor kan alltså enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken vara skyldig att upplysa Kronofogdemyndigheten om sina fordringar på eller sina ekonomiska mellanhavanden med en gäldenär och han eller hon kommer, med vårt förslag, att ha en motsvarande uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten vid myndighetens tillsyn över näringsförbud. Denna uppgiftsskyldighet kommer emellertid att vara begränsad till uppgifter om uppgiftslämnarens egna fordringar på och mellanhavanden med den som står under tillsyn och får därför i praktiken ingen betydelse i fråga om sådan information som revisorn har erhållit vid utförandet av revisionsuppdrag.

²⁴ Se SOU 1983:36 s. 9 och 71 ff.

²⁵ Se prop. 1984/85:30 s. 14.

5.5 Vilka förändringar bör göras?

5.5.1 Några allmänna överväganden

Vid bedömningen av om det finns skäl att föreslå en ökad anmälnings- och upplysningsskyldighet för revisorer gör sig framför allt två intressen gällande. *Det ena* är samhällets intresse av att kunna upptäcka och lagföra personer som bryter mot meddelade näringsförbud. *Det andra* är revisorns och företagsledningens intresse av att ha ett nära och förtroendefullt samarbete som kan trygga en effektiv revision med hög kvalitet.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts att revisors tystnadsplikt i vissa situationer bör stå tillbaka till förmån för andra intressen. Det har medfört att revisorer har ålagts två slag av skyldigheter. *För det första* har revisorer ålagts en viss skyldighet att agera så att myndigheterna får kännedom om missförhållanden i det reviderade företaget. Det tydligaste exemplet på detta är den agerandeplikt som en revisor enligt aktiebolagslagen har vid misstanke om brott. Denna agerandeplikt har emellertid i första hand motiverats med hänvisning till bolagets och dess intressenters intressen. Detta har haft betydelse för i vilka fall som denna agerandeplikt inträder. Vidare har lagstiftaren försökt mildra de skadliga verkningarna av agerandeplikten genom att utforma reglerna så att revisorn i första hand ska ge företagsledningen tillfälle att åtgärda det aktuella missförhållandet. *För det andra* har revisorer ålagts en viss skyldighet att på begäran lämna upplysningar till myndigheter och även till konkursförvaltare. Detta slag av uppgiftsskyldighet gäller dock enbart i vissa speciella fall, t.ex. när en förundersökningsledare begär att få ut uppgifter i samband med utredning av brott.

Det är naturligt att i detta sammanhang göra samma slag av intresseavvägningar som gjordes i samband med tillkomsten av de befintliga bestämmelserna om revisors agerandeplikt och upplysningsskyldighet.

5.5.2 En utökad agerandeplikt vid misstanke om brott?

Förslag: Det ska åligga en revisor att agera enligt bestämmelserna i 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen när det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till en överträdelse av ett näringsförbud.

Som redan har framgått är revisorers skyldighet att agera vid misstanke om brott – i sista hand genom en anmälan till åklagare – redan i dag förhållandevis omfattande. Skyldigheten avser inte endast brottslighet av särskilt allvarligt slag. Flertalet av de brott som anges i 9 kap. 42 § aktiebolagslagen har en straffskala på fängelse i upp till två år, vilket motsvarar straffskalan vid överträdelse av näringsförbud. Bestämmelserna om näringsförbud syftar till att skydda näringslivet mot ekonomiska oegentligheter och missbruk av näringsfriheten och har i så måtto ett syfte som överensstämmer nära med syftet bakom aktiebolagslagens bestämmelser om vad en revisor ska göra vid misstanke om brott. Sedan de sistnämnda bestämmelserna tillkom har revisorns roll i brottsbekämpande arbete kommit att betonas alltmera, inte minst genom nya bestämmelser om anmälningskyldighet vid misstanke om penningtvätt. Sett mot den bakgrunden kan det synas vara naturligt att utvidga aktiebolagslagens bestämmelser om revisors skyldighet att agera vid misstanke om brott så att de kommer att gälla även vid misstanke om överträdelse av näringsförbud.

Företrädare för revisorernas branschorganisation FAR har hävdade att en sådan utvidgning skulle innebära ett principiellt avsteg från den ordning som hittills har gällt. Enligt FAR riktar sig brottet överträdelse av näringsförbud inte i första hand mot ett bolag eller dess intressenter. FAR har också påtalat att en skyldighet att agera vid misstanke om överträdelse av näringsförbud med nödvändighet måste avse andra än styrelseledamöter och verkställande direktörer, eftersom aktiebolagslagen inte tillåter att personer med näringsförbud utses till och registreras som styrelseledamöter eller verkställande direktörer. Därmed skulle, enligt FAR, skyldigheten komma att omfatta misstankar som hänför sig till andra personkategorier än regelverket hittills har omfattat. Enligt FAR talar detta mot en utvidgning.

Vi anser i och för sig att utvidgningar av revisorers skyldigheter att agera vid misstanke om brott bör ske med försiktighet. I princip bör skyldigheten gälla endast vid misstankar om brott som är

ägnade att vara bolaget eller dess intressenter till men. Det innebär emellertid inte att anmälningsskyldigheten bör vara begränsad till misstankar om sådant som, om misstanken är riktig, utan vidare kommer att innebära en skada för bolaget eller dess intressenter. Någon sådan begränsning finns för övrigt inte i det nuvarande regelverket; några av de brott som omnämns i 9 kap. 42 § aktiebolagslagen är överhuvudtaget inte sådana att de förutsätter uppkomsten av en skada.

Gemensamt för dem som har fått näringsförbud är att de grovt har åsidosatt sina åligganden i näringsverksamhet och därmed har visat sig olämpliga att bedriva sådan verksamhet. I den mån de, trots förbudet, fortsätter att bedriva näringsverksamhet finns det naturligtvis särskild anledning att befara att de inte heller i den närmaste framtiden kommer att fullgöra det som åligger en näringsidkare. I den mån en sådan person agerar ”shadow director” eller på annat vis utövar ledningsfunktioner i ett aktiebolag innebär det uppenbarligen en risk för dem som har affärsförbindelser med bolaget. Därmed finns det också – utifrån ett intressentperspektiv – mycket goda skäl för att låta aktiebolagslagens bestämmelser om hur en revisor ska agera vid misstanke om brott omfatta även misstankar om att någon i bolaget överträder ett meddelat näringsförbud.

För att en sådan skyldighet ska vara meningsfull måste den, såsom FAR har påpekat, omfatta även andra personer i bolaget än styrelseledamöterna och den verkställande direktören. Detta är dock inte något principiellt nytt. Huvudprincipen i aktiebolagslagen är visserligen att brottsmisstanken ska avse någon som är styrelseledamot eller verkställande direktör i bolaget. Principen är emellertid redan genombruten; revisorn är således redan enligt gällande rätt skyldig att agera vid misstanke om mutbrott som avser en person utanför företagsledningen. Vi kan inte heller se något avgörande principiellt skäl mot att låta detsamma gälla vid misstanke om överträdelse av näringsförbud.

En förändring av detta slag bör dock inte ske annat än om det finns grund att anta att den skulle bidra till att öka möjligheten att beivra överträdelser av näringsförbud. Frågan är därför vilka praktiska möjligheter en revisor har att upptäcka förekommande överträdelser av näringsförbud. Vid bedömningen av den frågan måste beaktas att bestämmelserna om vad en revisor ska göra vid misstanke om brott inte är avsedda att utvidga revisionens omfattning utan agerandeplikten avser endast sådant som revisorn upptäcker

inom ramen för den granskning av bolagets förhållanden som sedvanliga regler om revision ger honom eller henne anledning att göra. En skyldighet att agera när en överträdelse av näringsförbud kan misstänkas innebär alltså inte att revisorn särskilt behöver granska om sådana överträdelser har förekommit. Det kan emellertid antas att om en person med näringsförbud faktiskt intar en ledande ställning i bolaget – och en överträdelse av näringsförbudet alltså föreligger – revisorn ofta kommer att kunna uppmärksamma detta inom ramen för en normal revision.

En kritisk fråga är givetvis om revisorn känner till att den aktuella personen har näringsförbud. Givetvis bör det inte ankomma på revisorn att rutinmässigt undersöka om personer med ledande funktioner i bolaget finns i näringsförbudsregistret. Det kan emellertid antas att han eller hon ändå i många fall har kunskap om relevanta näringsförbud. Så är t.ex. fallet om en styrelseledamot i bolaget har fått näringsförbud men ändå fortsätter att ta del i bolagets verksamhet. I situationer av detta eller liknande slag kommer en agerandeplikt enligt 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen utan tvivel att öka samhällets möjligheter att komma tillrätta med överträdelser av näringsförbud.

En annan fråga är vilken betydelse den nyligen gjorda begränsningen i aktiebolags revisionsplikt har i detta sammanhang.

Det kan hävdas att begränsningen i revisionsplikten är ägnad att minska nyttan av en agerandeplikt av det nu diskuterade slaget. Förändringarna i revisionsplikten har fått till följd att ett stort antal bolag har valt att inte längre ha någon revisor och att enbart en minoritet av de nystartade bolagen har en revisor. Skälen till detta kan vara många. Den vanligaste anledningen är utan tvivel att i sig helt seriösa näringsidkare väljer bort revisionen i syfte att minska sina kostnader. Det finns emellertid en uppenbar risk att en och annan näringsidkare väljer bort revisionen för att kunna driva oseriös verksamhet relativt ostört. Därmed finns det också en risk för att det i just de aktiebolag där en agerandeplikt för revisorn skulle vara av värde inte finns någon revisor som kan agera.

Företrädare för FAR har särskilt tagit upp risken för att en utvidgad agerandeplikt leder till att fler bolag väljer bort revisionen. Enligt FAR skiljer sig en överträdelse av näringsförbud från andra brott som begås i en näringsverksamhet genom att det sammanhänger med ett tidigare ”medvetet” brott. En person som har för avsikt att bryta mot ett näringsförbud kan därför, enligt FAR, förväntas att se till så att revisionen i bolaget väljs bort. Det kan enligt

FAR leda till att flera bolag än hittills står utan någon som helst tillsyn och att även andra brott, t.ex. skattebrott och bokföringsbrott, förblir oupptäckta.

Som vi nyss har konstaterat finns det en risk att oseriösa näringsidkare väljer bort revisionen. Revisorns skyldighet att agera vid misstanke om brott kan vara ett av flera skäl till detta. Om denna skyldighet även avser misstankar om överträdelse av näringsförbud, kan det givetvis leda till att just bolag där personer med näringsförbud är aktiva väljer att inte ha någon revisor. Detta kan minska ändamålsenligheten i regleringen. Samtidigt bör det framhållas att det finns mekanismer som verkar i motsatt riktning. Den slojade revisionsplikten kan ha bidragit till att bolag med bibehållen revision får en viss kvalitetsstämpel. Ett bolag utan revisor kan inte alltid räkna med samma förtroende från omgivningen. I många fall kan förekomsten av en revisor i bolaget utgöra en förutsättning för att bolaget ska kunna få bankkrediter o.d.

De risker som FAR har pekat på är mot den bakgrunden inte så stora att en agerandeplikt vid misstanke om överträdelse av näringsförbud framstår som meningslös. Flera av de invändningar som FAR har framfört träffar för övrigt hela regelverket om revisors anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. Lagstiftaren tog i samband med att revisionsplikten begränsades ställning för att detta regelverk borde behållas. Vi har inte anledning att göra någon annan bedömning i den frågan.

FAR har även framhållit att det i verksamheter där personer med näringsförbud verkar som regel begås andra brott som redan omfattas av agerandeplikten. Därmed skulle, enligt FAR, nuvarande bestämmelser vara tillräckliga för att tillgodose intresset av att överträdelser av näringsförbud upptäcks. För vår del anser vi dock att en agerandeplikt som särskilt tar sikte på överträdelser av näringsförbud skulle ha ett klart mervärde.

Bestämmelserna om revisors anmälningsskyldighet vid misstanke om brott är – som vi redan har varit inne på – inte avsedda att utvidga revisionens omfattning. Detta torde innebära att en utvidgning av agerandeplikten inte kommer att innebära något merarbete för revisorn annat än i de enstaka fall då det förekommer något slag av misstanke om att det har förekommit en överträdelse av ett näringsförbud inom ramen för bolagets verksamhet. Företrädare för FAR har här redovisat en något annorlunda uppfattning. De har framhållit att revisionen i ett bolag utgår från en riskbedömning. Om en revisor får kännedom om eller misstänker

att en person som på ett eller annat sätt agerar i bolaget har näringsförbud, kommer detta att leda till att risken för felaktigheter bedöms som hög. Det leder, enligt FAR, i sin tur till en utökad kontroll och undersökningsplikt från revisorns sida, särskilt inriktad på att hitta felaktigheter och rent brottsligt agerande som anmäls till åklagare. Vi bedömer dock att det merarbete som detta undantagsvis kan orsaka kommer att bli mycket marginellt. Kostnaderna för revisionen kommer i praktiken inte att påverkas.

Vi anser därför att övervägande skäl talar för att bestämmelserna om revisors agerandeplikt vid misstanke om brott utvidgas till att omfatta även misstanke om överträdelse av näringsförbud.

5.5.3 Upplýsingsskyldighet i förhållande till Kronofogdemyndigheten?

Bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för en revisor att i ett ärende om misstänkt överträdelse av ett näringsförbud på begäran lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten om sådant som han eller hon har fått kännedom om vid ett revisionsuppdrag.

Enligt utredningsdirektiven finns det skäl att överväga införandet av en upplýsingsskyldighet för revisorer gentemot Kronofogdemyndigheten vid misstanke om överträdelse av ett näringsförbud. En liknande upplýsingsskyldighet finns redan i dag i 9 kap. 46 § andra stycket aktiebolagslagen. Där sägs att en revisor är skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till bl.a. undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Inledningsvis bör det framhållas att enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken ska en förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det är här fråga om ett förhållandevis lågt beviskrav. Bestämmelsen ger utrymme för att inleda en förundersökning så snart det finns någon konkret omständighet som gör det möjligt att börja utreda ett misstänkt brott.²⁶

En revisor kan således vara skyldig att lämna uppgifter till en förundersökningsledare i brottmål i ett skede då misstankarna om att brott har förövats är förhållandevis låga. Det kan mot den bak-

²⁶ Se T. Bring m.fl., *Förundersökning*, 4 uppl., 2009, s. 149 ff.

grunden hävdas att behovet av att kunna få del av information från en revisor redan är tillgodosett genom de nuvarande bestämmelserna. För att den kunskap som revisorn sitter på ska kunna nyttiggöras krävs inte mer än att Kronofogdemyndigheten vid misstanke om brott gör en anmälan till åklagaren och att denne inleder en förundersökning och på så sätt "aktiverar" revisorns upplysningskyldighet.

Vad som ändå talar för införandet av en upplysningskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten är att det i samband med myndighetens tillsynsverksamhet kan uppkomma situationer där en upplysningskyldighet i förhållande till myndigheten skulle underlätta själva tillsynsarbetet. Exempelvis kan det förekomma oklarheter kring det samröre som en person med näringsförbud har med ett visst bolag, utan att det för den skull finns någon konkret misstanke om att personen har gjort sig skyldig till överträdelse av näringsförbudet. En upplysningskyldighet för revisorn gentemot Kronofogdemyndigheten skulle i vissa sådana fall på ett enkelt sätt kunna hjälpa myndigheten att klarlägga de rätta förhållandena och, om revisorn kan bekräfta att misstanken är ogrundad, bespara myndigheten ytterligare utredningsåtgärder. Alternativet i dag är att Kronofogdemyndigheten tvingas vidta särskilda spaningsåtgärder, eventuellt med biträde av polisen, eller göra en polisanmälan som sedan visar sig ha varit onödig.

En skyldighet för revisorn att lämna uppgifter på begäran av Kronofogdemyndigheten skulle kunna utformas i enlighet med den upplysningsplikt gentemot bl.a. Skatteverket som Kommissionen mot ekonomisk brottslighet förordade i sitt ovan nämnda delbetänkande.

Enligt vår mening står dock nyttan med en sådan ordning inte i proportion till nackdelarna. Som har framhållits i tidigare lagstiftningssammanhang är revisorn i första hand en bolagets förtroendeman. För att kunna få tillgång till information om bolaget, och därmed ha möjlighet att genomföra en effektiv och ändamålsenlig revision, är han eller hon beroende av att ha ett förtroendefullt samarbete med bolagets företrädare. Om upplysningsplikten utsträcks till att gälla gentemot olika myndigheter, riskerar detta – precis som företrädare för FAR har påpekat – att motverka revisionens syfte.

I sammanhanget kan noteras att det torde finnas flera olika myndigheter som kan ha i och för sig legitima behov av information om ett bolags förhållanden, t.ex. för tillsyn på miljöområdet.

Att ålägga en revisor en upplysningsplikt gentemot alla sådana myndigheter kan emellertid inte komma ifråga. Det skulle innebära en påtaglig risk för att det för revisionen så viktiga förtroendet för revisorn urholkas och det skulle därmed gå ut över intresset av en ändamålsenlig revision (jfr avsnitt 5.4.3). Enligt vår mening väger en myndighets tillsynsintresse normalt inte lika tungt som det revisionsintresse som har motiverat revisorns tystnadsplikt. Tystnadsplikten bör därför inte sättas åt sidan förrän ett tillsyns- ärende har gått över i en förundersökning.

Vi anser mot den bakgrunden att det inte bör införas någon skyldighet för revisorn att lämna Kronofogdemyndigheten upplysningar om sådant som han eller hon har fått kännedom om i samband med ett revisionsuppdrag.

6 Särskild delgivningsmottagare

6.1 Inledning

I vårt utredningsuppdrag ingår att överväga om den som har meddelats näringsförbud bör vara förhindrad att vara särskild delgivningsmottagare.

6.2 Särskild delgivningsmottagares behörighet

I 8 kap. 40 § aktiebolagslagen (2005:551) anges att om ett aktiebolag inte har någon behörig ställföreträdare som är bosatt i Sverige, ska styrelsen bemyndiga en person som är bosatt här att på bolagets vägnar ta emot delgivning. Ett sådant bemyndigande får inte lämnas till någon som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

En särskild delgivningsmottagares behörighet är begränsad till rätten att med laga verkan ta emot delgivning å bolagets vägnar. En särskild delgivningsmottagare kan alltså – i denna sin egenskap – inte fatta beslut å bolagets vägnar. Han eller hon kan inte heller teckna bolagets firma eller på annat sätt rättshandla eller föra talan å bolagets vägnar. Vid tillkomsten av bestämmelserna om särskilda delgivningsmottagare övervägdes om dessa även borde ges behörighet att företräda bolaget inför domstolar eller andra myndigheter. Någon sådan möjlighet infördes emellertid inte.¹

Bestämmelser som liknar bestämmelserna i 8 kap. 40 § aktiebolagslagen finns också i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, lagen (1992:160) om utländska filialer m.m., lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag m.fl. lagar.²

¹ Se prop. 1992/93:68 s. 59 och 63.

² Se 10 § andra stycket lagen om utländska filialer m.m., 2 kap. 37 § femte stycket lagen om handelsbolag och enkla bolag, 6 kap. 11 § fjärde stycket lagen (1987:667) om ekonomiska

6.3 Näringsförbudets innebörd

Innebörden av ett meddelat näringsförbud framgår av 6 och 7 §§ lagen (1986:436) om näringsförbud. Av paragraferna framgår vad en person med näringsförbud inte får göra och vilka befattningar han eller hon inte får inneha; ”den förbjudna kretsen”.³ Den ursprungliga 6 § utformades med 199 c § konkurslagen (1921:225)⁴ som förebild.

Verkan av näringsförbud enligt 199 c § i 1921 års konkurslag

Enligt 199 c § i 1921 års konkurslag, jämförd med 199 a och 199 b §§ samma lag, fick den som hade näringsförbud inte driva näringsverksamhet, med vilken följde bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125). Vidare fick han eller hon inte, såsom styrelseledamot eller i någon annan egenskap, vara ställföreträdare för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk förening eller en sådan ideell förening eller stiftelse som drev näringsverksamhet, med vilken följde bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen. Han eller hon fick inte heller faktiskt handha ledningen eller förvaltningen av ett sådant företags angelägenheter.

Inför införandet av 199 c § i 1921 års konkurslag uttalade Konkurslagskommittén att det övergripande syftet med ett näringsförbud var att såvitt möjligt inskränka den faktiska möjligheten för den som hade förbudits att driva näringsverksamhet. Syftet var inte, sades det vidare, att med ett förbud sanera en viss eller vissa branscher eller att avhålla någon från att utöva visst yrke. Syftet var i stället att hindra personer, som visat sig uppenbart olämpliga att driva näringsverksamhet, från att driva verksamhet över huvud.⁵

föreningar, 3 kap. 14 § femte stycket sparbankslagen (1987:619) samt 2 kap. 16 a och 23 a §§ stiftelselagen (1994:1220).

³ Se prop. 1985/86:126 s. 69.

⁴ Vidare 1921 års konkurslag.

⁵ Se SOU 1979:13 s. 79 f.

Verkan av näringsförbud enligt dåvarande 6 och 7 §§ lagen om näringsförbud

Innehållet i 199 c § i 1921 års konkurslag överfördes sedermera till 6 § lagen om näringsförbud.

I det utredningsbetänkande som hade föregått den nya lagen (SOU 1984:59) föreslog Näringsförbudskommittén att näringsförbud inte längre skulle utgöra hinder mot att vara firmatecknare. Som skäl för detta angavs att en firmatecknare kan ha ett mycket begränsat inflytande. Vidare angavs att en firmateckningsrätt i själva verket bara handlar om firmatecknarens möjligheter att företräda företaget utåt, inte om personens makt inom företaget. Även befogenheterna att företräda företaget kan vara starkt begränsade. Därmed var det, enligt kommittén, inte motiverat att generellt förbjuda den som hade näringsförbud att vara firmatecknare, utan en firmatecknare borde bedömas med utgångspunkt i den allmänna regeln om förbud mot att faktiskt utöva ledning.⁶

Även den nya lagen kom dock att innehålla ett förbud för personer med näringsförbud att vara firmatecknare. I den propositionen som föregick lagen konstaterades det, i fråga om ett näringsförbuds räckvidd, följande.

Som jag tidigare har anfört bör näringsförbudets väsentligaste syfte vara att undanröja en skadehärd. Man skall alltså med ett förbud förhindra att en person kan fortsätta att utgöra en skadehärd. Ett förbud kan också vara befogat i ett fall då det skulle framstå som stötande om en person som har begått allvarligare oegentligheter i näringsverksamhet trots detta skulle få fortsätta att ägna sig åt sådan. Det kan även finnas skäl att ingripa med näringsförbud av allmänpreventiva skäl. Ett förbud måste mot denna bakgrund få en sådan räckvidd att det blir effektivt. Samtidigt får det inte ges en så vid utformning att det i onödan försvårar för den berörde att försörja sig. Det är också av rätts-säkerhetsskäl viktigt att den som har näringsförbud kan förutse om ett visst handlande innebär att förbudet överträds.⁷

Vidare angavs det i propositionen att rätten att teckna ett bolags firma innebar en behörighet att företräda bolaget såväl vid skriftliga rättshandlingar som i andra fall, t.ex. vid muntliga avtal, och därmed också möjlighet att disponera rörelsens medel. Denna rätt måste, sades det, anses ge firmatecknaren en faktisk möjlighet att leda företaget och borde dessutom kunna tas som ett tecken på att

⁶ Se SOU 1984:59 s. 261.

⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 73 f.

personen också har ett inte oväsentligt inflytande på företagets verksamhet i övrigt. Därför framstod det, enligt propositionen, som olämpligt att en person som meddelats näringsförbud kunde vara firmatecknare. Att undanta firmatecknare från förbudet ansågs också kunna öppna upp för kringgåenden av näringsförbudet.⁸

Såsom 7 § lagen om näringsförbud utformades utökades den ”förbjudna kretsen” något så att en person med näringsförbud förbjöds att vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drevs av en närstående till honom eller i en näringsverksamhet där en närstående hade en sådan ställning som anges i 4 §. Syftet var att förhindra att personer med näringsförbud kringgick förbudet genom att ta anställning eller åta sig återkommande uppdrag hos en närstående eller hos den som hade övertagit den rörelse som han själv tidigare hade drivit.⁹ I förarbetena angavs följande.

En regel av det slag som nu är i fråga går längre än att bara gälla näringsförbud i egentlig mening, dvs. avse rätten att driva näringsverksamhet. Den innebär att också anställningar i befattningar som inte innebär att vederbörande utövar ledningen av en näringsverksamhet blir förbjudna. Jag anser den ändå motiverad med hänsyn till de starka miss-tankar som yppats om att det är just genom anställningar av nu berört slag som meddelade näringsförbud främst kringgås. De överträdelser som sker blir sällan beivrade på grund av bevissvårigheterna, något som kan undergräva respekten för näringsförbudet som instrument mot ekonomisk brottslighet.¹⁰

Senare lagstiftning

Näringsförbudsutredningens betänkande (SOU 1995:1) innehöll bl.a. en utvärdering av ”den förbjudna kretsen” och ett förslag till ändring i 6 § lagen om näringsförbud. Enligt utredningens bedömning var det oklart huruvida innehavet av en generalfullmakt innebar en överträdelse av ett näringsförbud. Vidare anfördes att ”[m]ed hänsyn till att fråga är om omfattningen av det straffbara området måste denna oklarhet i mål om överträdelse tolkas till den berördes förmån”.¹¹ Utredningen föreslog därför en ändring i 6 § så att förbudet även omfattade en persons innehav av en generell fullmakt att företräda en juridisk person. I sammanhanget uttalades att

⁸ Se prop. 1985/86:126 s. 79 f.

⁹ Se prop. 1985/86:126 s. 82.

¹⁰ Se prop. 1985/86:126 s. 84.

¹¹ Se SOU 1995:1 s. 79 f.

ett innehav av en sådan fullmakt innebar en sådan omfattande behörighet att agera för fullmaktsgivarens räkning att det var motiverat att jämställa sådant innehav med andra befattningar som var förbjudna för den som hade näringsförbud. Den dittills gällande ordningen möjliggjorde ett kringgående av näringsförbud och därmed var, enligt utredningens bedömning, en lagändring motiverad.¹² Utredningen diskuterade även om det fanns skäl att utöka den förbjudna kretsen ytterligare men lämnade inget sådant förslag. I den delen konstaterade utredningen att kretsen redan var mycket vid och att det måste föreligga tungt vägande skäl för att ytterligare utsträcka vad som var förbudet.¹³

Frågan om ett näringsförbud även skulle omfatta innehav av generalfullmakter diskuterades ytterligare i den efterföljande propositionen:

Termen ”generell fullmakt” kan inte återfinnas med någon helt entydig definition i bolagsrättslig eller i annan associationsrättslig lagstiftning. Ett förbud mot att företräda juridisk person med hjälp av generell fullmakt kan vidare lätt kringgåas genom att en eller fler fullmakter ställs ut som inte blir att beteckna som generella men som ändå ger ett vidsträckt utrymme för en person belagd med näringsförbud att verka genom bulvan. Termen kan således ge upphov till tolkningsproblem och löser inte problemet med bulvaner som agerar för den som har näringsförbud. Enligt regeringens mening är det därför inte lämpligt att använda begreppet ”generell fullmakt”. Problemet bör sannolikt kunna lösas genom att termen byts ut mot en tydlig lagtext med mera konkreta beskrivningar av vilka situationer som man vill träffa med förbudet att företräda en juridisk person. En grundlig översyn och bearbetning av den berörda paragrafen är således alltjämt motiverad.¹⁴

De nu redovisade förhållandena gjorde att 6 § lagen om näringsförbud inte utvidgades till att även avse innehav av generalfullmakter.

Frågan om ett näringsförbud även borde innefatta ett förbud mot att inneha fullmakt att företräda annan i näringsverksamhet återkom i Bulvanutredningens betänkande (SOU 1998:47). Utredningen föreslog att 6 § lagen om näringsförbud skulle kompletteras med en ny punkt enligt vilken en person med näringsförbud inte ”får 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

¹² Se SOU 1995:1 s. 159.

¹³ Se SOU 1995:1 s. 161.

¹⁴ Se prop. 1995/96:98 s. 26.

och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område”.¹⁵ I utredningens allmänna övervägande uttalades bl.a. följande.

Om man vill hindra den som meddelats näringsförbud från att inneha fullmakt som möjliggör ett kringgående av näringsförbudet, så måste en ordning införas enligt vilken denne mera generellt förbjuds att inneha fullmakt för näringsidkare. Detta skulle kunna ske genom en komplettering av 6 § näringsförbudslagen med en regel som innebär att den som är underkastad näringsförbud inte får inneha en fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en sådan juridisk person som det är förbjudet för honom att vara styrelseledamot i. [...] Frågan är om en ordning som den nu angivna skulle föra för långt. Det är givetvis angeläget att ett näringsförbud inte i onödan inskränker den berördes försörjningsmöjligheter. Å andra sidan framstår det som mycket angeläget att undanröja den möjlighet till kringgående av näringsförbud med hjälp av fullmakt som föreligger för närvarande. Visserligen är det redan i dag förbjudet för den som meddelats näringsförbud att i kraft av en fullmakt faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet. Från bevissynpunkt skulle det emellertid vara en klar fördel om redan innehavet av fullmakten utgjorde en överträdelse.¹⁶

Regering och riksdag delade utredningens bedömning och 6 § lagen om näringsförbud kom därför att kompletteras på det sätt som utredningen hade föreslagit.

6.4 Bör den förbjudna kretsen utvidgas till att omfatta särskilda delgivningsmottagare?

Bedömning: Den som har näringsförbud bör liksom hittills inte vara förhindrad att vara särskild delgivningsmottagare.

Är rollen som särskild delgivningsmottagare en ledande funktion i ett företag?

I direktiven har det ifrågasatts om inte uppdraget som särskild delgivningsmottagare är att jämställa med en ledande funktion i ett bolag och om det därmed inte finns skäl att även låta ett sådant uppdrag omfattas av ett näringsförbud. Som framgår av bestämmelserna om särskild delgivningsmottagare i aktiebolagslagen är

¹⁵ Se SOU 1998:47 s. 240.

¹⁶ Se SOU 1998:47 s. 172.

emellertid den behörighet som följer med ett sådant bemyndigande begränsad och omfattar inte annan rätt än att ta emot delgivning på bolagets vägnar. Motsvarande gäller i fråga om särskilda delgivningsmottagare enligt annan lagstiftning. Rollen som särskild delgivningsmottagare är därmed enligt vår mening inte att jämställa med en ledande funktion i ett företag.

Bör särskilda delgivningsmottagare av annat skäl jämföras med ledande funktionärer i företaget?

Även om rollen som särskild delgivningsmottagare i sig inte är att jämföras med en ledande funktion i ett företag, innebär bemyndigandet av en särskild delgivningsmottagare ändå att den bemyndigade i ett visst avseende kommer att representera företaget. För en utomstående kan det vara svårt att skilja mellan olika typer av bemyndiganden. Redan det förhållandet att en person har fått bemyndigande att ta emot delgivning kan leda till den, i och för sig felaktiga, uppfattningen att personen har en ledande funktion i företaget. Så blir i synnerhet fallet om – såsom det ofta förhåller sig när en särskild delgivningsmottagare är utsedd – styrelseledamöterna är bosatta utomlands. En person som har näringsförbud kan på detta sätt få en koppling till företagets verksamhet som kan synas stå i strid med tankarna bakom lagstiftningen om näringsförbud.

Det måste emellertid konstateras att en lagändring genom vilken den förbjudna kretsen utvidgas till att omfatta även särskilda delgivningsmottagare inte skulle stå i överensstämmelse med grundtankarna bakom lagstiftningen. Syftet med bestämmelserna i 6 § lagen om näringsförbud är att förhindra olämpliga personer från att driva näringsverksamhet eller inneha roller i en juridisk person med vilka, typiskt sett, följer visst inflytande. Med ställningen som särskild delgivningsmottagare följer, som tidigare har sagts, inte något inflytande över verksamheten. De skäl som har föranlett den nuvarande utformningen av 6 § lagen om näringsförbud – däribland förbudet för den som har näringsförbud att inneha vissa slag av fullmakter – gör sig därmed inte gällande i fråga om särskild delgivningsmottagare.

Detta talar för att lagen inte bör ändras i denna del annat än om det finns en påtaglig risk för att rollen som särskild delgivnings-

mottagare, trots att den ger en så begränsad behörighet, kan användas för att kringgå reglerna om näringsförbud.

Finns det en risk för att institutet särskild delgivningsmottagare används för att kringgå ett näringsförbud?

En kritisk fråga är om möjligheten att utse en person med näringsförbud till särskild delgivningsmottagare i praktiken kan utnyttjas för att kringgå näringsförbudet. Med rollen som särskild delgivningsmottagare följer i och för sig inte några som helst beslutbefogenheter i företaget eller någon behörighet att rättshandla å företagets vägnar. Likväl kan det kanske hävdas att en särskild delgivningsmottagare har en viss kontroll över företaget; finns styrelseledamöterna och den verkställande direktören i utlandet, torde nämligen alla delgivningar med företaget normalt ske genom den särskilde delgivningsmottagaren. Det ligger därför nära till hands att anta att den som försöker driva ett företag vidare, trots att han eller hon har fått näringsförbud, därvid kan ha viss hjälp av möjligheten att vara kvar i företaget som särskild delgivningsmottagare.

Emellertid framgår av uppgifter från Bolagsverket att det för närvarande (september 2012) endast finns en person som på en och samma gång är särskild delgivningsmottagare och har näringsförbud. Inte heller tidigare har det förekommit särskilda delgivningsmottagare med näringsförbud annat än i några enstaka fall.

Sammanfattande slutsats

Behovet av att ändra bestämmelserna om den s.k. förbjudna kretsen så att personer med näringsförbud inte kan vara särskilda delgivningsmottagare framstår mot den nu angivna bakgrunden som synnerligen begränsat. Vår slutsats är därför att det inte finns tillräckliga skäl att förhindra den som har näringsförbud att åta sig uppdrag som särskild delgivningsmottagare.

7 Näringsförbudsregistret m.m.

7.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska vi ta ställning till om uppgifter om meddelade näringsförbud som har löpt ut bör ligga kvar i näringsförbudsregistret och, i så fall, vilken tid som kan bedömas vara rimlig. Vid en utredning av denna fråga bör det, enligt direktiven, göras en helhetsbedömning av vilken typ av belastande uppgifter som i dag sparas om en person eller ett företag och på vilket sätt sådana uppgifter hanteras tidsmässigt och för vilka syften.

I direktiven omnämns som skäl att låta uppgifterna om näringsförbud finnas kvar i registret potentiella affärspartners intresse av att få tillgång till sådana uppgifter. Även brottsbekämpande myndigheter och tillstånds- eller bidragsgivande myndigheter kan emellertid ha behov av att i sin verksamhet få tillgång till uppgifter om näringsförbud. Vi tar i vår bedömning hänsyn även till behov av de senare slagen.

7.2 Registrering av näringsförbud

7.2.1 Näringsförbudsregistret

Enligt 23 § lagen (1986:436) om näringsförbud ska Bolagsverket föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

De första bestämmelserna om näringsförbudsregister trädde i kraft den 1 juli 1980. I 199 i § konkurslagen (1921:225)¹ föreskrevs att Riksskatteverket skulle föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. Enligt 4 § förordningen (1980:420) om näringsförbudsregister skulle uppgifter om näringsförbud och tillfälliga näringsförbud avlägsnas så snart det kunde ske efter det att uppgift hade kommit in om att förbudet hade upphört att gälla. I

¹ Vidare 1921 års konkurslag.

förarbetena till ändringarna i 1921 års konkurslag uttalades bl.a. följande.

[D]et är väsentligt för både myndigheter och enskilda att lätt kunna få tillgång till uppgifter om meddelade förbud. Den som har meddelats förbud bör inte kunna bli registrerad som företrädare för näringsverksamhet i handels-, förenings- eller aktiebolagsregistren. Detta förutsätter en central registrering av förbud. Olika statliga organ som har eller kan få borgenärs ställning gentemot en näringsidkare har också ett intresse av information från ett sådant register. Detsamma gäller privata långivare och andra finansärer av näringsverksamhet, exempelvis leverantörer. Vidare underlättas utredningsarbetet vid misstanke om överträdelse av förbudet om det finns en central registrering av näringsförbud.²

Näringsförbudskommittén uttalade att den dittillsvarande ordningen hade fungerat i stort sett utan störningar och förordade att Riksskatteverket även fortsättningsvis skulle handha registreringen och att registret alltjämt skulle vara offentligt.³ Som en följd av detta överfördes 199 i § i 1921 års konkurslag i oförändrat skick till 23 § lagen om näringsförbud.

Ansvar för näringsförbudsregistret övertogs sedermera av Patent- och registreringsverket. Med hänsyn till att verket var central myndighet för företagsregister ansågs det vara naturligare för företagare och andra att söka uppgifter om näringsförbud där än hos Riksskatteverket.⁴ Bolagsverket tog över ansvaret för näringsförbudsregistret år 1994.

Närmare bestämmelser om näringsförbudsregistret finns i förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m. Av 5 a § följer att registret, förutom namn m.m., ska innehålla uppgift om huruvida näringsförbudet är tillfälligt, den tid förbudet avser, huruvida förbudet har ändrats eller upphävts, meddelade tider för dispenser eller avveckling och vilken domstol som har meddelat beslutet om näringsförbud. Enligt 6 § ska uppgifter om näringsförbud och tillfälliga näringsförbud avlägsnas ur registret så snart som möjligt efter det att tiden för förbudet har löpt ut eller uppgift har kommit in om att förbudet av annat skäl har upphört att gälla.⁵

² Se prop. 1979/80:83 s. 47 f.

³ Se SOU 1984:59 s. 362 f.

⁴ Se prop. 1993/94:171 s. 9 f.

⁵ Enligt uppgift tillämpar Bolagsverket denna bestämmelse på sådant sätt att det aldrig blir aktuellt att, såsom 5 a § anger, anteckna att ett näringsförbud har upphört.

Enligt 11 § i förordningen har näringsförbudsregistret till ändamål att ge offentlighet åt den information som ingår i registret. Registret omfattas alltså inte av någon som helst sekretess. Var och en har möjlighet att hos Bolagsverket söka på ett personnummer och få besked om huruvida personen finns eller inte finns med i näringsförbudsregistret. Om personen finns med i registret, visas uppgifter om domen eller beslutet. Det är också möjligt att beställa en lista över de personer som är meddelade näringsförbud (s.k. urvalslista) och Bolagsverket får, med vissa begränsningar, medge s.k. direktåtkomst till registret (om direktåtkomst, se avsnitt 7.4.2). Slutligen är det möjligt att genom en prenumeration veckovis erhålla en uppdatering av förändringarna i registret. Bolagsverket är en avgiftsfinansierad myndighet och år 2012 kostar ett bevis ur näringsförbudsregistret 100 kr och en prenumeration 1 250 kr. Enligt uppgift från Bolagsverket är det för närvarande (oktober 2012) 10 kunder som har del av veckoprenumerationen.

Av 2 § första stycket i förordningen följer att, när näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud har meddelats, Bolagsverket ska kungöra detta i en tidning som verket ger ut. F.n. har Bolagsverket cirka 90 kunder som får del av uppgifter från denna tidning.

7.2.2 Uppgifter om näringsförbud i de av Bolagsverket förda företagsregistren

De register som Bolagsverket för över aktiebolag och ekonomiska föreningar innehåller inte några uppgifter om näringsförbud. I stället innehåller aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (föreningslagen) bestämmelser om att registrerade ställföreträdare för bolaget respektive föreningen ska avregistreras om de får näringsförbud.⁶ Detta sammanhänger med att näringsförbudet utan vidare medför att en ställföreträdare förlorar den behörighet som följer med t.ex. ett uppdrag som styrelseledamot i bolaget eller föreningen.

Däremot kan uppgifter om näringsförbud förekomma i handelsregistret. Handelsregistret innehåller uppgifter om enskilda näringsidkare och handelsbolag samt uppgifter om ideella föreningar, registrerade trossamfund och bolagsmän i enkla bolag som utövar eller avser utöva näringsverksamhet (se 2 § handelsregisterlagen [1974:57]). Om en firmatecknare för ett handelsbolag eller en ideell

⁶ Se 27 kap. 6 § första stycket aktiebolagslagen och 15 kap. 4 a § föreningslagen.

förening eller en ledamot eller suppleant i styrelsen för en ideell förening har fått näringsförbud, gäller detsamma som enligt aktiebolagslagen och föreningslagen, dvs. Bolagsverket ska avregistrera firmatecknaren, ledamoten eller suppleanten från registret. Någon sådan avregistrering ska däremot inte ske om en enskild näringsidkare, en bolagsman i ett annat handelsbolag än ett kommanditbolag eller en komplementär i ett kommanditbolag får näringsförbud. I stället ska det enligt 15 a § tredje stycket handelsregisterlagen göras en anteckning om näringsförbudet i handelsregistret. En sådan anteckning ska – i likhet med vad som gäller i fråga om näringsförbudsregistret – tas bort när näringsförbudet har upphört att gälla.

I förarbetena till de nu redovisade bestämmelserna i handelsregisterlagen uttalades att det är olämpligt att en person med näringsförbud kan vara registrerad i ett register vars syfte är att tillhandahålla information för affärsverksamhet, kreditverksamhet och vissa andra verksamheter. Därmed framstod det som naturligt att den ordning som gäller för aktiebolagsregistret även gäller för handelsregistret. Som skäl för att bolagsmän i ett annat handelsbolag än ett kommanditbolag och komplementärer i ett kommanditbolag likväl inte borde avregistreras angavs att en sådan ordning skulle vara olämplig, eftersom dessa kategorier är personligen och solidariskt ansvariga för bolagets förbindelser. En avregistrering skulle kunna ge upphov till tveksamhet om ett bolagsavtals bestånd och bolagsmannens personliga betalningsansvar. I stället borde det för dessa kategorier göras en anteckning om näringsförbudet i handelsregistret.⁷

Uppgifter om näringsförbud i handelsregistret är – liksom registret i övrigt – helt offentligt.

7.2.3 Annan registrering hos myndigheter

Uppgifter om företag och företagare finns, förutom hos Bolagsverket, hos en rad myndigheter. Hos några av dessa behandlas även uppgifter om näringsförbud. I dessa fall skyddas uppgifterna ibland av sekretess.

I det följande behandlas några av dessa registreringar.

⁷ Se prop. 2007/08:45 s. 78 f.

Kronofogdemyndigheten

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska det i verksamheten med utsökning och indrivning finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 2 och 3 §§ angivna ändamålen (utsöknings- och indrivningsdatabas). Av 2 kap. 2 § 4 samma lag följer att uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens eller Skatteverkets verksamhet för ansökan om och tillsyn över näringsförbud.⁸

Enligt 2 kap. 6 § samma lag ska uppgifter och handlingar i databasen gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då de mål eller ärenden som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. Uppgifter som inte kan hänföras till ett visst mål eller ärende ska gallras senast tre år efter utgången av de kalenderår då samtliga mål eller ärende avseende den person som uppgifterna hänför sig till var avslutade.

För de uppgifter som finns i utsöknings- och indrivningsdatabasen gäller sekretess enligt 34 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) under motsvarande förutsättningar som i 1 § samma kapitel. Uppgiften om att en person har ett pågående näringsförbud är, liksom hos Bolagsverket, offentlig hos Kronofogdemyndigheten. Sekretessen gäller enligt 8 kap. 1 § samma lag, liksom hos andra myndigheter, gentemot såväl enskilda som andra myndigheter. Enligt 10 kap. 24 § samma lag hindrar dock inte sekretess – med vissa undantag som torde sakna intresse i detta sammanhang – att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Dessutom finns det i 10 kap. 27 § en general-

⁸ Av samma paragraf följer att behandling också får ske för att tillgodose Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets behov av uppgifter vid verksamhet för verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger myndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning, indrivning av statliga fordringar m.m., avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, förebyggande av överskuldssättning och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten. Vidare får enligt 3 § samma kapitel uppgifterna tillhandahållas för information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, kvittning vid utbetalning av bidrag, planering, samordning och uppföljning av revision och annan kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering, utredningar vid bestämmande och betalning av skatter, tullar och avgifter, ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter samt kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

klausul enligt vilken en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I fråga om generalklausulens tillämpningsområde har det i förarbetena angetts att den är tillämplig t.ex. i fråga om lämnande av sekretessbelagda uppgifter till polis eller åklagare under förundersökning i brottmål.⁹

Skatteverkets beskattningsverksamhet

Av 2 § 4 förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet följer att Skatteverket i beskattningsdatabasen får behandla uppgifter om beslut om näringsförbud. Uppgifterna skyddas av sekretess enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Skatteverket har direktåtkomst till vissa uppgifter i databasen för verksamhet som avses i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Även Kronofogdemyndigheten och Tullverket har viss direktåtkomst till uppgifter i databasen.

Belastningsregistret

Enligt 1 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska Rikspolisstyrelsen med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Vilka uppgifter som ska föras in i registret regleras i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.¹⁰ Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs (a) i verksamhet hos polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, upptäcka och utreda brott, (b) i verksamhet hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande, (c) hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd eller (d) hos polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.¹¹

⁹ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

¹⁰ Av 2 § förordningen om belastningsregister följer att registret bl.a. ska innehålla uppgifter om de brott som den registrerade har begått samt påföljden, beslut om utvisning ur Sverige och gjord personutredning.

¹¹ Se 2 § lagen om belastningsregister.

Även vissa i lagen närmare angivna svenska och utländska myndigheter har rätt att få del av uppgifter ur registret. Några i förordningen om belastningsregister utpekade myndigheter har också direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Enligt 7 § lagen om belastningsregister ska en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. I fråga om tillgången till uppgifter i belastningsregistret gäller i övrigt en absolut sekretess. Sekretessen hindrar dock inte en enskild från att få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv.¹²

Uppgifter om att en person har näringsförbud registreras inte i belastningsregistret. Inför införandet av lagen om belastningsregister framhöll några remissinstanser att uppgifter om meddelade näringsförbud borde finnas med i registret. Med anledning av detta uttalades följande i propositionen.

Näringsförbudsregistret förs av Patent- och registreringsverket (se 23 § lagen [1986:436] om näringsförbud). Registret används för samordnad registerföring och information av meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud, framställning av intyg, registerutdrag, bevis om meddelade näringsförbud, bevis om frihet från näringsförbud, samt för underrättelser till bankregistret, försäkringsregistret, samtliga kronofogdemyndigheter som är tillsynsmyndigheter i konkurs och Riksskatteverket (se 1 § förordningen [1986:441] om underrättelser ang. näringsförbud). En av utgångspunkterna för detta lagstiftningsärende är att dubbelregistrering bör undvikas. Dubbelregistrering innebär dels en ökad spridning av uppgifterna, dels ökade kostnader för registrering. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att det finns någon anledning att dubbelregistrera uppgifter om näringsförbud. I och för sig skulle kunna övervägas att registreringen av näringsförbud enbart gjordes i belastningsregistret. Näringsförbudsregistret förs dock för ett annat ändamål än belastningsregistret. Näringsförbudsregistret är dessutom, till skillnad mot belastningsregistret offentligt. Förutsättningarna för och konsekvenserna av en sådan överföring är inte belysta i beredningsunderlaget för detta lagstiftningsärende. Regeringen finner mot denna bakgrund inte skäl att nu föreslå någon förändring avseende näringsförbudsregistret.¹³

¹² Se 9 § lagen om belastningsregister.

¹³ Se prop. 1997/98:97 s. 80 f.

Övriga av polisen förda register

Förutom belastningsregistret har Rikspolisstyrelsen ansvar för ytterligare register vilkas syfte primärt är att tillgodose polismyndigheternas behov av uppgifter i samband med brottsbekämpning. Det rör sig om misstankeregistret, spaningsregistret, register inom ramen för Schengens informationssystem, DNA-registret, utredningsregistret, spårregistret, fingeravtrycksregister, signalementsregister, penningtvättsregistret och det internationella registret.

Polisens behandling av personuppgifter – vare sig det handlar om förande av särskilda register eller gäller annan behandling av personuppgifter – regleras i flera olika lagar och förordningar.¹⁴ Av 2 kap. 7 § polisdatalagen (2010:361) framgår att polisen får behandla uppgifter om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller beivra brott samt fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Detta kan i ett enskilt fall innebära att polisen får behandla uppgifter om näringsförbud och t.ex. registrera dem i kriminalunderrättelseregistret. Däremot medger lagen inte att polisen generellt registrerar alla meddelade näringsförbud i sina register.

Gemensamt för uppgifter som behandlas i brottsbekämpande verksamhet är att det enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen råder sekretess för uppgifterna, om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Sekretessbestämmelser finns även i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen, till skydd främst för intresset av att förebygga och beivra brott. I fråga om tillgång till de behandlade uppgifterna har bl.a. ett antal brottsbekämpande myndigheter rätt att få del av uppgifter om det behövs för verksamheten. Vidare har ett antal närmare utpekade myndigheter direktåtkomst till uppgifterna i registren. Enligt såväl polisdatalagen som lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister gäller dock begränsningar i på vilket sätt sökningar får ske i registren.

Samtliga lagar innehåller bestämmelser om hur länge uppgifter får bevaras i registren. Som exempel kan nämnas 21 § lagen om polisens allmänna spaningsregister enligt vilken uppgifter om en

¹⁴ Se lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (2010:361), lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, förordningen (1999:1135) om misstankeregister, polisdataförordningen (2010:1155), förordningen (2010:1157) om polisens allmänna spaningsregister och förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

person som har registrerats enligt 5 §¹⁵ ska gallras senast tre år efter det att uppgiften om misstanke om brott registrerades. Om uppgiften avser misstanke om brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet, behöver uppgifterna inte gallras förrän fem år efter registreringen.

7.3 Annan registrering av belastande uppgifter

Uppgifter om oseriösa förfaranden m.m.

En del av de uppgifter om företag eller företagare som registreras runt om i samhället är sådana som kan framstå som besvärande för den registrerade (i fortsättningen ”belastande uppgifter”). En typ av belastande uppgifter är sådana som avser betalningsanmärkningar o.d. Ett annat slag av belastande uppgifter är sådana som anger att ett företag använder sig av oseriösa försäljningsmetoder m.m. Register med sådana uppgifter förs av såväl statliga som privata aktörer.

Som exempel på statliga myndigheter som för register av detta senare slag kan främst nämnas Konsumentverket. I sin verksamhet har Konsumentverket bl.a. ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsyn följs.¹⁶ De ärenden som Konsumentverket öppnar mot företag är sökbara på verkets hemsida och det är möjligt att genom en sådan sökning få fram information om diarienummer och handläggande enhet. För att kunna ta del av ett ärende i dess helhet måste dock handlingarna begäras ut från verket.

Hos Allmänna reklamationsnämnden upprättat eller till nämnden inkommet material är offentligt. Det är dock inte sökbart på Internet. I stället finns det privata aktörer som publicerar uppgifter om företag som inte följer nämndens beslut. Som exempel kan nämnas tidningen Råd & Rönns ”Svarta lista”. Listan, som är sökbar på Internet, beskriver i korthet Allmänna reklamationsnämndens beslut. En liknande funktion har intresseföreningen Svensk Handels ”Varningslista”. På listan publiceras företag som använder sig av bluffakturor, oseriösa försäljningsmetoder eller vilseledande erbjudanden. Vid avgörande om en uppgift ska publiceras tillämpar

¹⁵ Enligt 5 § lagen om polisens allmänna spaningsregister får uppgifter om en person behandlas, om den som uppgiften avser kan misstänkas för ett brott som inte har enbart böter i straffskalan och behandling är av särskild betydelse för polisens spaningsverksamhet.

¹⁶ Se 1 § 1 förordningen (2009:607) om instruktion för Konsumentverket.

föreningen ett antal kriterier. Som exempel kan nämnas att företag med ett stort antal klagomål, företag som har utformat erbjudanden som en faktura, företag som använder sig av vilseledande telefonförsäljning m.m. riskerar att föras upp på listan. Innan så sker, kontaktar Svensk Handel företaget i syfte att ge detta en möjlighet att förändra det som uppfattas som en brist. Om så inte sker, publiceras företagets namn på listan.

Registrering av betalningsförsummelser m.m.

En vanlig typ av registrering är sådan som sker inom ramen för kreditupplysningsverksamhet. Bestämmelser om kreditupplysningsverksamhet och om vilka uppgifter som får behandlas inom ramen för denna finns i kreditupplysningslagen (1973:1173). Enligt 1 § kreditupplysningslagen gäller lagen i kreditupplysningsverksamhet som innebär att någon, utom i enstaka fall, lämnar kreditupplysningar mot ersättning eller som ett led i näringsverksamhet. Lagen gäller också annan kreditupplysningsverksamhet, om den är av större omfattning. Av 2 § följer att med kreditupplysning avses i lagen uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Sådan kreditupplysningsverksamhet som omfattas av lagen får bara bedrivas efter tillstånd från Datainspektionen, som även får besluta om villkor för hur verksamheten ska bedrivas.¹⁷ Av 5 § första stycket följer att verksamheten ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut.

Lagen begränsar möjligheterna att behandla uppgifter inom ramen för kreditupplysningsverksamheten. Bland annat gäller – enligt 6 § andra stycket – att uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel och administrativa frihetsberövande inte får behandlas utan medgivande av Datainspektionen. Enligt en uttrycklig bestämmelse i 6 § fjärde stycket hindrar lagen dock inte att uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

¹⁷ Se 3 och 4 §§ kreditupplysningslagen.

Enligt 8 § ska en uppgift om en fysisk person gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen dvs. för kreditupplysningsändamål. En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om det är fråga om en uppgift om näringsförbud torde denna i praktiken inte gallras förrän vid utgången av denna treårsperiod.

Kreditupplysningsföretag gör i sina verksamheter inte någon skillnad mellan näringsidkare och andra fysiska personer. Det innebär att uppgifter om näringsförbud generellt inte torde gallras förrän tre år efter det att tiden för näringsförbudet löpte ut.

7.4 Skydd för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter

7.4.1 Personuppgiftslagen m.m.

Personuppgiftslagen (1998:204), vars syfte är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter¹⁸, bygger på ett EG-direktiv¹⁹. Enligt direktivet ska medlemsstaterna skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.²⁰ Av direktivet följer vidare att medlemsstaterna varken får begränsa eller förbjuda det fria flödet av personuppgifter mellan medlemsstaterna av skäl som har samband med det under punkten 1 föreskrivna skyddet.

Direktivet gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg men även för annan behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Det gäller dock inte en fysisk persons behandling av personuppgifter som utgör ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll.²¹

¹⁸ Se 1 § personuppgiftslagen.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

²⁰ Se artikel 1.1 i direktivet.

²¹ I fråga om verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten anges som exempel i artikel 3.1 sådan verksamhet som avses i avdelningarna V och VI i Fördraget om Europeiska unionen. Inte heller omfattas, under några omständigheter, behandlingar som rör allmän

Sverige har införlivat direktivet genom personuppgiftslagen. Lagen är enligt 2 § subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Vid lagens införande gjordes bedömningen att det svenska systemet med särregler i särskilda författningar var att föredra framför generella undantag från personuppgiftslagen. Vidare framhölls att det inte fanns anledning att avvika från det tidigare uttalade målet att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag genom s.k. registerförfattningar.²²

I 9 § personuppgiftslagen anges vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter. Där sägs bl.a. att den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter bara behandlas om det är lagligt, att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in samt att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Av 10 § följer att behandling av personuppgifter bara får ske om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller behandlingen är nödvändig bl.a. för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. I fråga om behandling av uppgifter om lagöverträdelse m.m. följer av 21 § att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Denna begränsning har dock inte ansetts utgöra ett hinder mot att bl.a. uppgifter om näringsförbud behandlas i kreditupplysningsverksamhet.²³

säkerhet, försvar, statens säkerhet (inbegripet statens ekonomiska västånd när behandlingen har samband med frågor om statens säkerhet) och statens verksamhet på straffrättens område.

²² Se prop. 1997/98:44 s. 41.

²³ Se prop. 2000/01:50 s. 24.

7.4.2 Registerlagstiftning m.m.

Personuppgiftslagen innehåller de grundläggande bestämmelserna om behandling av personuppgifter. Ett viktigt komplement personuppgiftslagen är registerförfattningarna. Flera av dessa registerförfattningar har berörts i avsnitt 7.3. Registerförfattningarna är avsedda att ge ett anpassat integritetsskydd när det finns behov av att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som personuppgiftslagen annars ger.²⁴

Registerförfattningarna reglerar normalt inte i vilken omfattning de behandlade uppgifterna är offentliga eller om de helt eller delvis omfattas av sekretess. Detta regleras i stället normalt i offentlighets- och sekretesslagen. I synnerhet när det gäller skyddet för den enskildes integritet kompletteras emellertid de sekretessbestämmelser som avser att ge sådant skydd ofta av särskilda i registerförfattningarna intagna bestämmelser om bl.a. sökning av och direktåtkomst till uppgifterna.

Registerförfattningar kan sålunda – i syfte att hindra de negativa verkningarna av en registrering – begränsa vilka sökbegrepp som en myndighet får använda när den hämtar uppgifter ur register och databaser. Som exempel kan nämnas uppgifter som behandlas med enligt lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret (SPAR). Enligt 3 § 1 nämnda lag får uppgifterna i SPAR behandlas för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter. Av 11 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret följer att vid sådan behandling får som sökbegrepp användas endast uppgifter enligt 4 § första stycket 1–5 lagen om det statliga personadressregistret.²⁵ Det innebär att det för ett sådant ändamål inte är tillåtet att söka på exempelvis svenskt medborgarskap, make eller vårdnadshavare.

Begreppet ”direktåtkomst” syftar på att någon för myndigheten utomstående har rätt att på egen hand söka i myndighetens databaserade informationssamlingar, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet.²⁶ Det innebär att när någon har direktåtkomst till ett register så har den registerförande myndigheten inte någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Omfattningen av en myndighets direktåtkomst kan begränsas. I fråga om direktåtkomsten av

²⁴ Se SOU 2010:4 s. 132.

²⁵ Tillåtna sökbegrepp är namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, adress och folkbokföringsort.

²⁶ Se prop. 2004/05:164 s. 83 f.

uppgifter från exempelvis belastningsregistret framgår av 19 § andra stycket förordningen (1999: 1134) om belastningsregister att åtkomsten ska begränsas till att gälla endast sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen om belastningsregister eller enligt förordningen.

7.5 När bör uppgifter i näringsförbudsregistret gallras?

Bedömning: Uppgifter i näringsförbudsregistret bör liksom hittills tas bort efter det att näringsförbudet har löpt ut.

I dag ska uppgifter om näringsförbud tas bort från näringsförbudsregistret när tiden för förbudet har löpt ut. Vid bedömningen av om det finns skäl att låta uppgifter om näringsförbud stå kvar i näringsförbudsregistret även för tiden därefter gör sig framför allt två intressen gällande. Å ena sidan finns det ett starkt integritetsintresse av att registreringar av känsliga och belastande uppgifter inte består längre än nödvändigt. Å andra sidan kan uppgifter om ett tidigare näringsförbud indikera en risk för framtida oegentligheter och denna risk kan såväl andra näringsidkare som myndigheter ha intresse av att känna till. Vår bedömning är att det förstnämnda intresset väger tyngst. Skälen till det är följande.

Ett näringsförbuds främsta syfte är att förhindra personer, som har visat sig olämpliga för detta, att under viss tid bedriva näringsverksamhet. När tiden för förbudet har löpt ut, är det ingenting som hindrar den som har haft näringsförbud från att åter vara verksam som näringsidkare. Redan mot den bakgrunden framstår det som principiellt tveksamt att låta en registrering av näringsförbud stå kvar efter det att tiden för näringsförbudet har löpt ut. En fortsatt registrering innebär ett fortsatt misstänkliggörande av den aktuella personen och kommer därmed i praktiken att begränsa hans eller hennes möjligheter att bedriva näringsverksamhet.

Även om ett näringsförbud inte utgör ett straff i rättslig mening, visar statistiken att merparten av alla näringsförbud meddelas med anledning av att en person har gjort sig skyldig till och dömts för brott. Näringsförbud är därmed starkt förknippade med brottslighet. Registreringen i näringsförbudsregistret gör det dessutom möjligt att få fram uppgifter om den dom som förbudet har

meddelats i. En uppgift om näringsförbud i näringsförbudsregistret måste därför betecknas som känslig från integritetssynpunkt. Registret är offentligt och saknar den tydliga reglering som finns i fråga om belastningsregistret i syfte att skydda den personliga integriteten. En ordning där uppgifter om näringsförbud finns kvar i näringsförbudsregistret efter förbudstidens utgång innebär att registret alltmer skulle ta formen av ett belastningsregister, med den avgörande skillnaden att det inte skulle råda någon begränsning i fråga om vem som skulle kunna få tillgång till uppgifterna i registret. Nackdelarna med detta från integritetssynpunkt är uppenbara.

Dessa integritetsproblem skulle, kan det hävdas, kunna motverkas genom bestämmelser om sökbegränsningar och begränsningar i rätten till direktåtkomst. Mot bakgrund av registrets förhållandevis begränsade omfattning torde dock sådana bestämmelser inte få någon nämnvärd betydelse från integritetssynpunkt.

Integritetsproblemen skulle också kunna motverkas genom bestämmelser om att uppgifterna i registret efter förbudstidens slut ska omfattas av sekretess. Bestämmelser av det slaget finns i det finländska systemet (se avsnittet 2.3.1.). Det kan emellertid ifrågasättas om den fortsatta registreringen i så fall skulle vara av något större värde. Framför allt skulle enskildas intresse av att få kännedom om tidigare näringsförbud inte tillgodoses. De brottsbekämpande myndigheternas intresse av att få del av uppgifterna skulle i och för sig delvis kunna mötas genom undantag från sekretessen. Mervärdet av detta torde dock vara begränsat. För de brottsbekämpande myndigheterna är det knappast näringsförbudet som sådant utan – i förekommande fall – den brottslighet som har föranlett näringsförbudet som är av intresse. Dessa uppgifter har de brottsbekämpande myndigheterna redan tillgång till genom bl.a. belastningsregistret (se närmare om detta nedan). Via de i belastningsregistret angivna domarna kan polis- och åklagarmyndigheterna också få information om sådana näringsförbud som har meddelats på grund av brott. Vi förespråkar därför inte en sådan ordning som den finska.

Vid bedömningen av om det finns skäl att ändra bestämmelserna om gallring av uppgifter i näringsförbudsregistret så att exempelvis enskilda kan få del av uppgifter om tidigare näringsförbud har det även betydelse att enskilda i viss utsträckning kan få del av motsvarande information på annat sätt. Således har näringsidkare möjlighet att hos kreditupplysningsföretag få fram uppgifter om närings-

förbud upp till tre år efter det att förbudet har löpt ut. I och för sig är detta förenat med en kostnad, eftersom kreditupplysningsföretag tar ut avgifter för de tjänster som de tillhandahåller. Emellertid tar också Bolagsverket betalt för att tillhandahålla uppgifter från näringsförbudsregistret. Även om avgiften till Bolagsverket är lägre än den som ett kreditupplysningsföretag tar ut väger därför kostnadsargumentet ganska lätt när det ställs mot intresset av att begränsa registreringen av integritetskänsliga uppgifter.

Överväganden skäl talar således mot att ändra de nuvarande bestämmelserna om när uppgift om näringsförbud ska tas bort från näringsförbudsregistret.

Under utredningsarbetet har från några av utredningens experter väckts tanken att belastningsregistret borde kompletteras med uppgifter om näringsförbud. Eftersom frågan inte omnämns i våra direktiv, har vi inte övervägt den närmare. Det kan emellertid konstateras att den redan har behandlats av lagstiftaren vid ett tillfälle (se avsnitt 7.2.3). Vad som har framkommit i vårt arbete ger inte anledning till någon annan ståndpunkt än den som lagstiftaren då redovisade.

8 Tillsyn

8.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera vilka problem som finns vid Kronofogdemyndighetens tillsyn över meddelade näringsförbud.

8.2 Tillsynsverksamhetens organisation m.m.¹

Förutsättningarna för tillsynen över näringsförbudens efterlevnad regleras i 24 § lagen om näringsförbud. Enligt paragrafen utövas tillsynen av Kronofogdemyndigheten. Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds eller att någon åsidosätter vad som föreskrivits i samband med en meddelad dispens, ska Kronofogdemyndigheten göra en anmälan till åklagaren. Vid tillsynen har myndigheten rätt att få biträde av polisen. Tillsynsverksamheten bygger dock i allt väsentligt på en frivillig medverkan från den som har näringsförbud.

Inom Kronofogdemyndigheten sköts tillsynen av myndighetens specialverkställighetsteam (s.k. S-team). För närvarande finns tre S-team med verksamhetsområdena Stockholm, Göteborg/Malmö och Eskilstuna/Sundsvall. De tre S-teamen täcker in hela landet. Förutom frågor om näringsförbud svarar dessa team bl.a. för verkställigheten av beslut om kvarstad i de fall gäldenären misstänks för allvarlig brottslighet, samt för betalningssäkring, bevissäkring och intrångsundersökningar. Teamen arbetar med inriktning mot ekonomisk och organiserad brottslighet och har ett nära samarbete med Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, polisen, tullen, och Försäkringskassan.

Kronofogdemyndigheten inleder tillsynen när den har fått besked från Bolagsverket om att ett beslut om näringsförbud (tillfälligt eller slutligt) har förts in i näringsförbudsregistret. Beslutet om närings-

¹ Avsnittet bygger till stora delar på uppgifter inhämtade i samband med studiebesök hos Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

förbud registreras i Kronofogdemyndighetens utsköknings- och indrivningsdatabas. Därefter kallas den som har fått näringsförbud skriftligen till ett inledande samtal hos myndigheten. I samband med kallelsen skickar myndigheten även information om innebörden av näringsförbudet. Målsättningen är att det inledande samtalet ska hållas inom två månader från det att ärendet inleddes hos Kronofogdemyndigheten.

Inför det inledande samtalet gör Kronofogdemyndigheten en grundutredning. För att myndigheten ska få en bild av personens ekonomiska förhållanden och familjesituation genomförs ett antal registerkontroller. Det görs även mer allmänna kontroller om personen förekommer på Internet med t.ex. annonser som kan tyda på att han eller hon driver någon form av näringsverksamhet.²

Det inledande samtalet har till syfte att klargöra att personen som har fått näringsförbud har förstått innebörden av förbudet. Det har även till syfte att ge handläggaren en bild av personens ekonomiska situation och inställning till näringsförbudet. Med utgångspunkt i samtalet och de tidigare registerkontrollerna gör handläggaren därefter en bedömning av risken för att personen kommer att överträda näringsförbudet. Samtalet är frivilligt och det finns inte någon skyldighet att svara på handläggarens frågor.

Efter det inledande samtalet görs det årliga kontroller. De genomförs genom registerslagningar och kontakter med de personer som har näringsförbud. Om handläggaren bedömer att risken för överträdelse är låg, kan kontakten ske via telefon. Gör man däremot bedömningen att det finns en högre risk för överträdelse, kallas personen på nytt till Kronofogdemyndigheten för samtal.

I juni 2012 hade Kronofogdemyndigheten i Stockholm tillsyn över 407 näringsförbud. Motsvarande siffra för teamen i Göteborg/Malmö och Eskilstuna/Sundsvall var 445 respektive 214 förbud. Av totalt cirka 1 060 fall avsåg 880 personer som även var restförda i Kronofogdemyndighetens register.

Kronofogdemyndigheten har som rutin att försöka samordna tillsynen av näringsförbud med tillgångsundersökningar enligt utskökningsbalken. Den information som inhämtas i utmätningsärendet genom frågor till gäldenären eller tredje man med upplysningsplikt enligt 4 kap. 14 och 15 §§ utskökningsbalken används

² Regelmässigt sker kontroller av skatteregistret (bl.a. inkomstuppgift och eventuell registrering av F-skatt), Försäkringskassans register (uppgifter om eventuell pension eller andra ersättningar), näringslivsregistret hos Bolagsverket och fordonsregistret (uppgifter om yrkestrafiktillstånd m.m.). Vidare begär handläggaren in uppgifter om närstående från folkbokföringen.

även i tillsynsverksamheten. Genom att informationen i utmätningsärendet ”spiller över” i tillsynsärendet får myndigheten tillgång till ytterligare information, t.ex. uppgifter från banker.

S-teamet i Stockholm har inte utnyttjat möjligheten att begära hjälp av polisen i någon större omfattning; uppskattningsvis begärde man sådan hjälp i fyra till fem fall under år 2011. Ett av skälen till detta kan, enligt handläggare hos Kronofogdemyndigheten, vara att de egna efterforskningarna ofta leder fram till en så stark misstanke om överträdelse av förbudet att man i stället vänder sig direkt till åklagaren med en anmälan. Enligt handläggarna har dock möjligheten att begära hjälp av polisen stor betydelse när det finns misstankar om att en person som har näringsförbud arbetar hos en närstående. Liknande erfarenheter har S-teamet i Göteborg/Malmö redovisat.

Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten gjorde myndigheten (samtliga S-team) år 2011 26 anmälningar till åklagaren om överträdelse av näringsförbud. Under de första sex månaderna av år 2012 gjordes 20 anmälningar.

8.3 Brister i den nuvarande ordningen

8.3.1 Ekobrottsmyndighetens rapport

I en rapport från Ekobrottsmyndigheten år 2004³ framhölls att den dåvarande – och alltjämt gällande – ordningen för tillsynen var behäftad med brister och att det fanns skäl att överväga vissa förändringar av lagstiftningen. Enligt rapporten var det, i fråga om cirka en fjärdedel av dem som hade näringsförbud i december 2002, oklart hur de försörjde sig.

I syfte att komma till rätta med detta problem föreslogs det i rapporten att det skulle införas en skyldighet för personer med näringsförbud att minst en gång per år lämna upplysningar till Kronofogdemyndigheten om sina personliga och ekonomiska förhållanden. Vidare underströks att det var av vikt att upplysningskyldigheten var förenad med någon typ av sanktion och att det därför borde införas en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att föra talan om förlängning av förbudet om upplysningsplikten inte fullgjordes.⁴

³ Ekobrottsmyndighetens rapport 2004:2.

⁴ Se Ekobrottsmyndighetens rapport 2004:2 s. 37.

8.3.2 Kronofogdemyndighetens syn på den nuvarande ordningen för tillsyn

Enligt handläggarna hos Kronofogdemyndigheten i Stockholm är det otillfredsställande att dagens tillsyn till stor del är beroende av frivillig medverkan från den person som har näringsförbud. Det upplevs som frustrerande att de som har näringsförbud inte är skyldiga att lämna några som helst uppgifter och således kan välja att titta eller rentav lämna felaktiga uppgifter; det förekommer att personer som har näringsförbud vid det inledande samtalet uttryckligen säger att de inte har några skyldigheter att medverka vid tillsynen och att de inte har för avsikt att göra det. Handläggarna har också efterlyst bättre möjligheter att kontrollera uppgifter med tredje man. I dag är det inte möjligt att göra några andra sådana kontroller än registerkontroller hos andra myndigheter. Det finns exempelvis inte någon möjlighet för handläggarna att vid misstanke om att uppgifterna är oriktiga infordra information från en påstådd arbetsgivare eller en bank för att på så sätt kontrollera uppgifternas sanningshalt. Vid sådan misstanke är handläggarna i stället hänvisade till att begära hjälp av polis för att genomföra spaning, vilket uppfattas som tidsödande.

Bristerna i systemet kompenseras i viss mån av att Kronofogdemyndigheten kan få tillgång till ytterligare registeruppgifter när den person som har fått näringsförbud även är föremål för en tillgångsundersökning enligt utsökningsbalken. Handläggarna upplever det emellertid som att den nuvarande ordningen för tillsyn "åker snålskjuts" på annan lagstiftning och att det leder till en "ojämlikhet" i systemet. En person som är restförd hos Kronofogdemyndigheten kan förvänta sig en mera ingripande granskning än en person som inte har några skulder. Till bilden hör att en inte obetydlig del av dem som har näringsförbud inte förekommer med skulder i myndighetens register. Gentemot dessa personer finns inte någon möjlighet att vidta några ytterligare kontrollåtgärder. Detta uppfattas som en brist.

Enligt handläggarna är det uppskattningsvis 80 procent av de personer som kallas till det inledande samtalet som hörsammar kallelsen. De övriga 20 procenten är svårare att komma i kontakt med; det rör sig här ofta om s.k. målvakter och personer som bor eller är skrivna utomlands. Enligt handläggarna bör man överväga att införa bestämmelser som möjliggör polishämtning till ett möte hos myndigheten.

Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten fanns det vid halvårsskiftet 2012 66 ärenden om näringsförbud som var två månader eller äldre och där det inte hade skett någon första kontakt med den person som hade näringsförbud.

8.4 Våra överväganden

8.4.1 Behovet av förändring

Bedömning: Kronofogdemyndigheten bör ges bättre möjligheter att utöva tillsyn över meddelade näringsförbud.

Näringsförbud har – såsom det uttrycks i de ursprungliga förarbetena – huvudsakligen två syften. *Den ena syftet* är att hindra personer att bedriva näringsverksamhet sedan de har visat sig olämpliga för detta. *Det andra syftet* är att tillhandahålla en adekvat reaktion på missbruk av näringsfriheten. För att dessa syften ska uppnås är det uppenbarligen inte tillräckligt att beslut om näringsförbud meddelas. Därutöver krävs att det tillsynsarbete som tar vid efter beslutet är ändamålsenligt och effektivt så att näringsförbudet efterlevs. Av tillgänglig statistik framgår att det anmäls endast ett fåtal överträdelse av näringsförbud varje år. Vi har av naturliga skäl inte kunnat bilda oss någon uppfattning om hur många av dem som har näringsförbud som bryter mot förbudet. Emellertid finns det skäl att anta att ett inte obetydligt antal överträdelse aldrig upptäcks eller lagförs.

De kontakter som vi har haft med Kronofogdemyndigheten visar i och för sig att tillsynsverksamheten i dess nuvarande form fungerar tillfredsställande i det stora flertalet tillsynsärenden. Myndighetens erfarenheter ger sålunda vid handen att i de flesta fallen görs det vid det inledande samtalet bedömningen att risken för överträdelse inte är speciellt hög och att den fortsatta tillsynen kan begränsas till en årlig registerkontroll och en telefonkontakt.

Samtidigt står det klart att Kronofogdemyndighetens personal upplever att systemet för tillsyn i en del fall fungerar dåligt. En brist i systemet är att myndigheten ibland inte kan etablera kontakt med dem som har fått näringsförbud och att dessa inte kan tvingas att inställa sig till samtal med myndighetens handläggare eller svara på myndighetens frågor. En annan brist är att det inte alltid finns några egentliga möjligheter att kontrollera de uppgifter som lämnas; myndig-

heten har endast begränsade möjligheter att begära ut uppgifter från tredje man, göra hembesök m.m.

Enligt vår mening är det av grundläggande betydelse för en framgångsrik tillsyn att Kronofogdemyndigheten får tillgång till korrekta uppgifter om hur en person försörjer sig och att myndigheten med relativt enkla medel kan kontrollera att uppgifterna som lämnas är riktiga. Det finns därför ett behov av att ge Kronofogdemyndigheten bättre möjligheter till information. Det finns också ett behov av att göra reglerna kring tillsynen tydligare. Tydligare regler om vad som gäller för tillsynsverksamhet kan också bidra till att klargöra för personer med näringsförbud vilken typ av granskning han eller hon kan förvänta sig under förbudstiden.

Samtidigt som det finns ett tungt vägande samhällsintresse att göra Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet så effektiv som möjligt får detta intresse inte leda till ett system som i onödan misstänkliggör dem som har näringsförbud. Flertalet av dem som har näringsförbud synes inrätta sig efter detta. De redskap som Kronofogdemyndigheten har tillgång till måste alltså vara välvägda och får inte leda till att den personliga integriteten kränks i onödan.

8.4.2 Bör personer med näringsförbud vara skyldiga att lämna information om sina förhållanden?

Bedömning: Det bör inte införas någon sanktionerad skyldighet för personer med näringsförbud att lämna Kronofogdemyndigheten information om sina förhållanden.

En särskild fråga är om det bör införas regler som gör det möjligt att vid äventyr av vite eller annan sanktion tvinga en person med näringsförbud att lämna uppgifter om inkomster m.m. till Kronofogdemyndigheten. I tidigare utredningar har det lagts fram förslag till sådana bestämmelser. I SOU 1997:123 föreslog Näringsförbudslagsutredningen att Kronofogdemyndigheten skulle ha möjlighet att förlänga förbudstiden med sex månader om den som hade näringsförbud inte kom in med uppgift om hur han eller hon försörjde sig. Ett sådant beslut om förlängning skulle enligt förslaget kunna överklagas enligt reglerna i 18 kap. utsökningsbalken.⁵ En liknande ord-

⁵ Se 43 § i Näringsförbudslagsutredningens förslag till ny lag om näringsförbud (SOU 1997:123 s. 26 och 220 f.).

ning förespråkades, som tidigare har nämnts, i Ekobrottsmyndighetens rapport (se avsnitt 8.3.1).

I sammanhanget kan konstateras att en gäldenär enligt 4 kap. 14 § utsökningsbalken är skyldig att i samband med utsökning lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs i målet. Kronofogdemyndigheten kan också ålägga gäldenären att inge förteckning över sina tillgångar och att på heder och samvete skriftligen bekräfta de uppgifter om sina tillgångar som han eller hon har lämnat vid förhör eller i förteckning. Om gäldenären inte fullgör denna uppgiftsskyldighet, kan han eller hon bli skyldig att betala vite. Lämnar gäldenären oriktiga uppgifter, kan ansvar för osann eller vårdslös försäkran komma i fråga.⁶

Det kan synas som att bestämmelser av detta slag skulle kunna vara ändamålsenliga i Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet.

Europadomstolens praxis i fråga om rätten att inte behöva belasta sig själv

Det finns emellertid enligt vår mening skäl att befara att bestämmelser av ovan angivet slag skulle stå i strid med Sveriges åtaganden enligt artikel 6 i Europakonventionen. Enligt den artikeln ska var och en vid en prövning av en anklagelse mot honom för brott bl.a. ha rätt till en rättvis rättegång. Även om det inte uttryckligen nämns i artikeln, anses rätten till en rättvis rättegång innefatta en rätt för den misstänkte eller åtalade att inte behöva yttra sig och inte heller behöva belasta sig själv. Principen bygger på uppfattningen att åklagaren i ett brottmål ska kunna styrka åtalet, utan att behöva tillgripa bevis som har överkommits genom tvång eller utpressning i strid med den åtalades eller misstänktes vilja.⁷ Europadomstolen har i en rad avgöranden konstaterat att rätten att inte behöva yttra sig eller belasta sig själv är en grundläggande rättighet.⁸

Gemensamt för dessa avgöranden är att en myndighet, efter misstanke om brott, hade tvingat eller försökt tvinga den misstänkte att lämna uppgifter som antingen var belastande för honom

⁶ Se 15 kap. 10 § brottsbalken.

⁷ Se P. van Dijk m.fl., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., 2006, s. 592 f. och H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 282 ff.

⁸ Se bl.a. Europadomstolens domar i målen *Funke mot Frankrike* (den 25 februari 1993, ansökan nr 10828/84), *Saunders mot Förenade Konungariket* (den 17 december 1996, ansökan nr 19181/91) och *Shannon mot Förenade Konungariket* (den 4 oktober 2005, ansökan nr 6563/03).

eller henne eller hade kunnat antas vara det. Det tvång som sökandena utsattes för bestod i att de riskerade vite eller fängelse om de inte lämnade de begärda uppgifterna. Enligt Europadomstolens avgöranden är det inte nödvändigt att de uppgifter som har åtkommit genom tvång används i en rättegång för att rätten enligt artikeln ska vara kränkt, utan det är tillräckligt att en misstänkt eller åtalad mot sin vilja utsätts för tvång i syfte att förmå honom eller henne att lämna uppgifter som kan vara belastande. I samtliga de avgöranden som vi nyss har refererat till ansåg domstolen att sökandenas rätt enligt artikel 6 i Europakonventionen hade kränkts.

Utgångspunkten för principen att inte behöva belasta sig själv är att den som är *misstänkt* för brott inte ska behöva bidra till utredningen eller bevisningen. I Europadomstolens dom i målet *Kansal mot Förenade Konungariket*⁹ var emellertid förutsättningarna något annorlunda. Sökanden var, med stöd av bestämmelser i den brittiska konkurslagen, skyldig att svara på frågor från konkursförvaltaren. Om han inte gjorde det, riskerade han att dömas för domstolstrots till böter eller fängelse. Vid den tidpunkten riktades inte några brottsmisstankar mot honom. Senare åtalades han för brott som hade samband med konkursen och vid rättegången åberopade åklagaren de uppgifter som sökanden hade lämnat till konkursförvaltaren. Europadomstolen konstaterade att dessa uppgifter spelade en viktig roll vid rättegången. Åberopandet av förhörsuppgifterna kränkte enligt Europadomstolen sökandens rätt enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Europadomstolens påverkan på tillämpningen av svensk lag

Den ovan redovisade praxisen från Europadomstolen har påverkat tillämpningen av svensk lag. I rättsfallet NJA 2001 s. 563 var fråga om huruvida en person som hade lämnat felaktiga uppgifter under ed i samband med en konkurs skulle dömas för mened. Klaganden gjorde gällande att om hon hade lämnat riktiga uppgifter under ed så hade hon härigenom avslöjat att hon hade gjort sig skyldig till brott.

Högsta domstolen konstaterade att det genom Europadomstolens praxis var fastlagt att det inte är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen att någon under straffansvar åläggs att lämna uppgifter som avslöjar att han har begått ett brott och som kan

⁹ Den 27 april 2004, ansökan nr 21413/02.

användas som bevis i en kommande rättegång mot honom. Därmed hade den tilltalade enligt domstolen haft rätt att vägra beediga uppgifterna i samband med edgångssammanträdet. Omständigheterna i fallet ansågs vara sådana att den tilltalade hade haft skälig ursäkt att lämna oriktiga uppgifter och åtalet ogillades därför med stöd av 15 kap. 4 § brottsbalken.

Vår bedömning

De redovisade förhållandena gör att det finns anledning att ställa sig mycket tveksam till en ordning där en person med näringsförbud kan åläggas att, med hot om sanktioner om åläggandet inte följs, lämna Kronofogdemyndigheten uppgifter som skulle kunna visa att han eller hon har överträtt förbudet. Visserligen skulle en sådan bestämmelse sannolikt vara förenlig med Europakonventionen om den förenades med en möjlighet för den tillfrågade att vägra att svara på frågor som avslöjar att han eller hon har gjort sig skyldig till brott. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas med förebild i de regler som finns i rättegångsbalken.¹⁰ Vi ställer oss emellertid tveksamma till en sådan lösning, framför allt därför att den skulle leda till tillämpningssvårigheter.

Vi anser mot den bakgrunden att det inte bör införas någon straffsanktionerad – eller på liknande sätt sanktionerad – skyldighet för personer med näringsförbud att muntligen eller skriftligen lämna Kronofogdemyndigheten information om sina förhållanden. Som vi återkommer till i avsnitt 8.4.4 bör detta emellertid inte innebära att myndigheten inte ska ha möjlighet att efterfråga information från personer med näringsförbud.

8.4.3 Samtal hos Kronofogdemyndigheten

Förslag: När en person har fått näringsförbud ska Kronofogdemyndigheten kalla honom eller henne att inställa sig personligen hos myndigheten för ett inledande samtal. Kronofogdemyndigheten ska även, om det finns särskilda skäl, kunna kalla till ytterligare samtal under förbudstiden. Den som har blivit kallad till samtal ska vara skyldig att inställa sig.

¹⁰ Se 36 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken.

Kallelsen ska kunna förenas med vite. Om den som har kallats inte inställer sig personligen, ska Kronofogdemyndigheten kunna döma ut vitet och förordna om polishämtning. – Kronofogdemyndigheten ska kunna avstå från kallelse till samtal genom personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Det inledande samtalet

Som ovan har framgått har Kronofogdemyndigheten i dag som praxis att kalla dem som har fått näringsförbud till ett inledande samtal. Enligt handläggare hos Kronofogdemyndigheten fyller detta samtal en viktig funktion genom att de som har fått näringsförbud därvid får information om innebörden av förbudet. På så sätt kan risken för missförstånd minskas liksom risken för att någon bryter mot förbudet av okunnighet. Vidare har samtalet en bevissäkrande funktion; en person som senare överträder förbudet kan inte freda sig med påståenden om att han eller hon inte kände till dess innebörd.

Enligt handläggare hos Kronofogdemyndigheten har samtalet även en annan viktig funktion, eftersom det förser myndigheten med ett underlag för en bedömning av risken för att en person kommer att bryta mot förbudet. Det är bl.a. utifrån denna riskbedömning som det fortsatta tillsynsarbetet organiseras.

Vi drar av detta slutsatsen att det inledande samtalet fyller en viktig funktion i tillsynsarbetet och att detta samtal därför bör vara en obligatorisk del av tillsynen. Så är fallet även om myndigheten inte har någon möjlighet att tvinga den som har kallats till samtalet att svara på frågor.

En förutsättning för att ett system med inledande samtal ska fylla sin funktion är givetvis att det regelmässigt kommer till stånd sådana samtal. Som tidigare framhållits är den som har näringsförbud i dag inte skyldig att medverka vid det inledande samtalet hos Kronofogdemyndigheten. Visserligen hörsammar ändå flertalet av dem som har fått näringsförbud Kronofogdemyndighetens kallelse; enligt en uppskattning från myndigheten infinner sig sålunda cirka 80 procent av dem som har fått näringsförbud till det inledande samtalet. De övriga är emellertid många gånger svårare att komma i kontakt med och vissa lyckas myndigheten över huvud taget inte nå.

För att förbättra Kronofogdemyndighetens möjligheter att få till stånd ett inledande samtal föreslår vi att det införs en skyldighet för personer som har fått näringsförbud att inställa sig personligen till ett sådant samtal hos myndigheten. En sådan ordning skulle understryka för den som har fått näringsförbud att förbudet måste tas på allvar, att han eller hon står under viss tillsyn och att samhället tillmäter denna tillsyn stor betydelse. En författningsenlig skyldighet för den som har fått näringsförbud att inställa sig personligen till Kronofogdemyndigheten torde också leda till att myndigheten snabbare än i dag kan få underlag för sin riskbedömning och sin planering av det fortsatta tillsynsarbetet.

Återkommande samtal under förbudstiden

Kronofogdemyndighetens handläggare har framför allt framhållit vikten av att *det inledande samtalet* görs obligatoriskt. Emellertid visar de uppgifter som myndighetens handläggare har lämnat under vårt utredningsarbete att samtal ibland även kan vara ett viktigt inslag i den fortlöpande tillsynen. Det är framför allt när det, av olika skäl, görs bedömningen att det föreligger en ökad risk för överträdelse som Kronofogdemyndigheten kallar till ytterligare sammanträffande. Men det är tydligt att ytterligare samtal kan vara av värde även i fall, där någon ökad risk inte säkert kan identifieras men ett samtal ökar myndighetens möjlighet att göra en riskbedömning. Det talar för att den som har näringsförbud i viss utsträckning även bör vara skyldig att inställa sig till Kronofogdemyndigheten för samtal under hela den tid då näringsförbudet gäller. I sammanhanget kan konstateras att det i Finland finns en allmän bestämmelse om att en person som har näringsförbud är skyldig att inställa sig hos polismyndigheten för samtal (se avsnitt 2.3.1).

En bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten en obegränsad möjlighet att kalla den som har näringsförbud till återkommande samtal hos myndigheten framstår emellertid som alltför långtgående. Erfarenheterna från myndighetens nuvarande tillsynsverksamhet visar, som nyss har nämnts, att myndigheten framför allt kallar till samtal om man gör bedömningen att det finns en ökad risk för överträdelse. En ordning där myndigheten rutinmässigt kallar till återkommande samtal torde inte heller fylla något verkligt behov. Möjligheten att kalla till ytterligare samtal – och att, som vi återkommer till nedan, framtvunga ett sådant samtal med vitesföre-

läggande eller polishämtning – bör därför begränsas till de fall där myndigheten mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet ser ett särskilt behov av ett sådant samtal.

Bestämmelserna om detta bör lämpligen utformas så att myndigheten får kalla till ytterligare samtal, om det *finns särskilda skäl*. Vi återkommer i författningskommentaren till vad som kan utgöra särskilda skäl. Redan här bör dock sägas att det inte handlar enbart om situationer där myndigheten kan se en förhöjd risk för att näringsförbudet överträds, utan även om t.ex. situationer där myndigheten behöver komma till tals med den som har näringsförbud för att över huvud taget kunna bedöma om det finns risk för överträdelser.

Möjligheten att avstå från kallelse till samtal

Vi anser att inledande samtal av det ovan angivna slaget bör vara ett stående inslag i tillsynen över meddelade näringsförbud. Det bör alltså i princip åligga Kronofogdemyndigheten att kalla till ett sådant samtal. Det kan emellertid förekomma situationer där myndigheten bör kunna avstå från att hålla samtal i form av ett personligt sammanträffande. Så kan exempelvis ibland vara fallet om den person som har näringsförbud befinner sig utomlands och det inte framstår som proportionerligt att begära att han eller hon ska ta sig till Sverige för ett personligt sammanträffande. I sådana fall bör kontakten mellan myndigheten och den aktuella personen i stället kunna ske per telefon eller via videokonferens hos en utlandsmyndighet. Detsamma gäller i enstaka fall i fråga om personer som bor i en avlägsen del av Sverige. I dessa fall kan dock i de flesta fall problemet med långa resor lösas genom att S-teamen tar hjälp av andra kronofogdekontor för att genomföra samtalen.

Det bör alltså finnas ett utrymme för Kronofogdemyndigheten att i enstaka fall, när det föreligger särskilda skäl för det, avstå från att kalla till samtal. Det bör dock betonas att detta undantag inte innebär att skyldigheten för Kronofogdemyndigheten att informera om innebörden av näringsförbudet faller bort, utan endast att informationen inte måste lämnas i samband med ett personligt sammanträffande.

Vite och hämtning

Kronofogdemyndigheten har i dag möjlighet att i utskningsmål kalla gäldenären till förhör hos myndigheten vid vite av högst 1 000 kronor. Syftet med förhöret är att utreda gäldenärens tillgångar. Gäldenären är skyldig att vid förhöret lämna de uppgifter om sina tillgångar som behövs i målet. Uteblir gäldenären från förhöret, har myndigheten rätt att döma ut vitet och kan även besluta om polishämtning. I vissa fall kan gäldenären även häktas.¹¹

Möjligheten att hämta en person till förhör har i den bakomliggande propositionen motiverats med att det är en nödvändig förutsättning för att förfarandet ska bli tillräckligt effektivt i fall då gäldenären eller annan svaranden tredskas. Enbart det förhållandet att myndigheten har getts sådana befogenheter skulle enligt det föredragande statsrådet bidra till att förmå ovilliga svarande att hörsamma en kallelse. Det förutsattes dock att möjligheten till hämtning skulle användas med stor försiktighet.¹²

Enligt vår mening finns det av samma skäl anledning att tro att möjligheter till vitesföreläggande och polishämtning i lagen om näringsförbud skulle kunna effektivisera tillsynen. Kronofogdemyndighetens faktiska möjligheter att komma till tals med dem som har näringsförbud skulle sannolikt öka avsevärt. I synnerhet bestämmelser om hämtning bör visserligen användas med stor försiktighet. Hämtning utgör en sådan begränsning i rörelsefriheten som enligt 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Av 2 kap. 21 § regeringsformen följer också att en sådan begränsning inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Frågan måste därför ställas om en åtgärd av detta slag står i proportion till ändamålet, dvs. att effektivisera tillsynen.

Vi anser att den frågan bör besvaras jakande. Som vi redan har konstaterat fyller bestämmelserna om näringsförbud en viktig funktion genom att de skyddar samhället mot missbruk av näringsfriheten. En förutsättning för detta är dock att meddelade näringsförbud efterlevs, något som i sin tur kräver en effektiv tillsyn. Intresset av en effektiv tillsyn är därmed så starkt att det motiverar införandet av bestämmelser om hämtning i samband med tillsynen. Av betydelse i sammanhanget är också att polishämtning enbart utgör en kortvarig begränsning av rörelsefriheten.

¹¹ Se 2 kap. 10, 12 och 16 §§ samt 4 kap. 14 § utskningsbalken.

¹² Se prop. 1980/81:8 Del 1 s. 236.

Vi föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ska ha möjlighet att förena en kallelse till ett samtal med vite. Myndigheten bör också, om den som har kallats till ett sådant samtal vid äventyr av vite trots detta uteblir, kunna besluta att han eller hon ska hämtas till ett samtal. Det är givet att möjligheten till hämtning bör användas med urskiljning så att åtgärden i det enskilda fallet inte framstår som oproportionerlig.

Det bör understrykas att den nu föreslagna regleringen tar sikte enbart på att förmå den som har näringsförbud att inställa sig till samtal. Vi föreslår däremot inte att Kronofogdemyndigheten genom vitesföreläggande, hämtning eller på annat sätt ska kunna tvinga personen att lämna vissa efterfrågade uppgifter vid samtalet. I det avseendet skiljer sig den föreslagna regleringen från vad som gäller enligt utsökningsbalken. Det sammanhänger med att ett framtvingande av uppgifter sannolikt inte skulle vara förenligt med Sveriges åtaganden enligt artikel 6 i Europakonventionen (se vidare om detta avsnitt 8.4.2).

Sammanfattningsvis innebär det nu sagda att Kronofogdemyndigheten bör ha möjlighet att förena en kallelse till ett samtal – vare sig det är fråga om det ovan beskrivna obligatoriska inledningssamtalet eller ett senare samtal som myndigheten har funnit att det finns särskilda skäl att hålla – med ett vitesföreläggande. Det bör – på samma sätt som enligt utsökningsbalken – ankomma på Kronofogdemyndigheten att pröva om det förelagda vitet ska dömas ut. Uteblir den kallade, trots förelagt vite, bör Kronofogdemyndigheten också ha rätt att besluta om att den kallade ska kunna hämtas genom polisens försorg.

Möjlighet till förtida omhändertagande m.m.

Bestämmelser om hämtning finns även i rättegångsbalken. Såväl vittne som part kan hämtas till sammanträde eller rättegång i domstol.¹³ I 9 kap. 10 § rättegångsbalken finns bestämmelser om hur hämtning ska gå till. Enligt dessa bestämmelser får den som ska hämtas – till skillnad från vad som gäller enligt utsökningsbalkens regler om hämtning – under vissa förhållanden omhändertas viss tid före själva hämtningen (i det följande benämnt *förtida omhändertagande*).¹⁴

¹³ Se exempelvis 36 kap. 20 §, 44 kap. 3 § tredje stycket och 45 kap. 15 § rättegångsbalken.

¹⁴ Av 9 kap. 10 § rättegångsbalken följer att den som ska hämtas inte får omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han ska kunna inställas omedelbart till sammanträdet. Enligt andra stycket samma paragraf följer att om ett hämtningsförsök tidigare miss-

Att införa en liknande bestämmelse i fråga om hämtning till samtal hos Kronofogdemyndigheten skulle sannolikt öka myndighetens möjligheter att komma i kontakt med personer som inte har infunnit sig hos myndigheten. Samtidigt måste det framhållas att ett förtida omhändertagande enligt Högsta domstolen utgör ett frihetsberövande. I rättsfallet NJA 1992 s. 555 uttalar domstolen bl.a. följande:

Förtida omhändertagande enligt 9 kap. 10 § 2 st RB innebär ett frihetsberövande utöver vad som följer av själva hämtningsförfarandet. Sådant omhändertagande blir särskilt ingripande om det vid verkställigheten förenas med inlåsning eller annan liknande åtgärd. Beaktas bör också att beslut i frågan fattas utan föregående kommunikering med berörda parter, i följd varav det lätt kan inträffa att underlaget är bristfälligt, samt att beslutet omedelbart går i verkställighet. Bestämmelsen är i och för sig generellt tillämplig och gäller alltså även t ex en tilltalad person beträffande vilken frihetsstraff inte kommer att bli aktuellt. Mot bakgrund av det anförda är det tydligt att befogenheten att förordna om omhändertagande i förtid måste användas med stor restriktivitet (jfr 2 kap 8 § regeringsformen).

Justitiekanslern (JK) har bedömt hämtning till förhör som en ”frihetsinskränkning”.¹⁵

Oavsett om man ser ett förtida omhändertagande som ett frihetsberövande eller ”enbart” en frihetsinskränkning, innebär en sådan möjlighet att en myndighet ges rätten att på ett högst påtagligt sätt, utan någon egentlig prövning, begränsa en persons frihet. Detta har relevans även då man överväger införa en liknande bestämmelse i lagen om näringsförbud. Till bilden hör att möjligheten till omhändertagande enligt rättegångsbalken har motiverats med att en persons utevaro kan orsaka inställda förhandlingar med stora kostnader och olägenheter som följd. Dessa skäl gör sig inte gällande på samma sätt i Kronofogdemyndighetens tillsynsärenden; de negativa effekterna av ett inställt samtal torde regelmässigt bli mycket mindre än de negativa effekterna av att en domstolsförhandling, med åtskilliga personer inblandade, ställs in. Det finns

lyckats eller om det annars på grund av vad som är känt om den som ska hämtas finns särskild anledning till det, får rätten eller polismyndigheten besluta att personen får omhändertas tidigare än vad som följer av första stycket. Omhändertagande får i sådant fall ske högst sex timmar eller, om rätten beslutat, högst arton timmar tidigare än vad som följer av första stycket. Vid beslut om omhändertagande ska enligt samma stycke särskilt beaktas vilka olägenheter det kan antas medföra att den som ska hämtas inte är närvarande vid sammanträdet inför rätten.

¹⁵ Se bl.a. JK:s beslut den 22 juni 2006 i dnr 5163-05-41.

därför inte tillräckliga skäl att förena bestämmelserna om hämtning med bestämmelser om förtida omhändertagande inför hämtning.

Redan den föreslagna möjligheten att hämta en person till samtal kommer att innebära ett visst frihetsberövande. Av den anledningen bör det i lagen anges – i likhet med vad som anges i rättegångsbalken – att den som ska hämtas inte får omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas till samtalet.

Bör möjligheten att förelägga vid vite begränsas?

En del av de personer som Kronofogdemyndigheten i dag har svårt att komma i kontakt med är sådana som befinner sig utomlands. Frågan inställer sig därför vilken effekt de nyss föreslagna bestämmelserna får i fråga om dessa personer. Här måste 3 § andra stycket delgivningslagen (2010:1932) beaktas. Enligt denna paragraf får en kallelse av en målsägande, ett vittne, en sakkunnig eller någon som avses i 36 kap. 1 § andra och tredje styckena rättegångsbalken och som ska delges utomlands, inte ske vid vite, om inte annat följer av lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt.

Som paragrafen är utformad hindrar den emellertid inte att t.ex. en tilltalad i brottmål som befinner sig utomlands delges kallelse med vitesföreläggande. Därmed bör det inte heller finnas något som hindrar att man i tillsynsärenden delger sådana kallelser med personer som befinner sig utomlands. En annan sak är dock om det är lämpligt att kalla någon som befinner sig utomlands vid äventyr av vite.¹⁶ Det bör därför vara möjligt att för Kronofogdemyndigheten att avstå från att förena en kallelse med vite.

¹⁶ Bestämmelsen i 3 § andra stycket delgivningslagen har införts som ett svar på Sveriges åtagande enligt den europeiska konventionen av den 20 april 1959 om inbördes rättshjälp i brottmål och 1990 års tillämpningskonvention till Schengenavtalet (se Ds 2009:28 s. 131). Vid införandet av den nu gällande delgivningslagen uttalade regeringen att den anser att det finns anledning att överväga i vilken utsträckning vitesföreläggande över huvud taget bör kunna riktas mot en person som befinner sig på ett annat lands territorium. Emellertid konstaterades att denna fråga inte rymdes i det lagstiftningsärendet och att bestämmelsen i det nyss nämnda lagrummet därför tills vidare utan ändring i sak borde föras över i den nu gällande delgivningslagen (se prop. 2009/10:237 s. 97). Även om det inte finns något som hindrar att en part som befinner sig utomlands kallas vid vite kan en sådan ordning ändå ge upphov till problem. I kommentaren till rättegångsbalken uttalas följande. ”Man kan numera hävda att det är en huvudregel att utländska myndigheter inte medverkar till delgivning av viteskallelser och att de kan reagera mot att sådana kallelser sänds över direkt med post till en person som befinner sig på deras territorier. Mot denna bakgrund bör domstolar, när något annat inte tillåts genom en konvention, normalt avstå från att ge ett vitesföreläggande i en sådan kallelse som skall delges utomlands” (se P. Fitger m.fl., *Rättegångsbalken I*, s. 9:14 a, supplement 32, aug 2000).

8.4.4 Inhämtande av uppgifter från personer med näringsförbud

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska kunna begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst- och anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för tillsynen.

Som tidigare har framgått finns det i dag inte någon skyldighet för en person som har näringsförbud att uppge till Kronofogdemyndigheten hur han eller hon försörjer sig. Enligt vår mening är det naturligt att Kronofogdemyndigheten ska kunna begära in sådana uppgifter. Det gäller även andra uppgifter som kan vara av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsarbete, t.ex. uppgifter om ägaranknytning till näringsverksamhet. En bestämmelse med liknande innebörd finns i den finska lagen om näringsförbud.¹⁷

Vi har tidigare behandlat frågan om en bestämmelse av detta slag bör utformas så att den enskilde *är skyldig* att lämna de begärda uppgifterna och förenas med sanktioner för det fall att uppgiftsskyldigheten inte fullgörs. Vi har emellertid gjort bedömningen – framför allt med hänvisning till fallet *Kansal* och rättsfallet NJA 2001 s. 563 – att det inte är förenligt med Sveriges åtagande enligt Europakonventionen att straffsanktionera en bestämmelse, som gör att en person mot sin vilja tvingas avslöja att han eller hon har gjort sig skyldig till brott (se avsnitt 8.4.2).

Det bör alltså inte införas några bestämmelser som ålägger den som har näringsförbud att svara på Kronofogdemyndighetens frågor.

Redan en uttrycklig bestämmelse om att Kronofogdemyndigheten får begära in uppgifter av de aktuella slagen torde emellertid komma att underlätta myndighetens arbete. En sådan bestämmelse tydliggör också att Kronofogdemyndigheten har rätt att efterforska allt slag av information som har betydelse för myndighetens tillsyn.

¹⁷ Se 21 a § andra stycket lagen om näringsförbud 13.12.1985/1059.

8.4.5 Uppgiftsskyldighet för tredje man

Förslag: Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, ska myndigheten kunna förelägga tredje man att lämna uppgift om ett ekonomiskt mellanhavande med en person som har näringsförbud. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite.

Nuvarande ordning

Lagen om näringsförbud ger i dag inte Kronofogdemyndigheten någon uttrycklig rätt att begära in upplysningar från tredje man. Det hindrar dock inte att myndigheten i många fall kan få in uppgifter från tredje man. Om tredje man är en myndighet, kan Kronofogdemyndigheten givetvis alltid begära att få ut sådana uppgifter som är offentliga. Om det råder sekretess för uppgifterna enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kan Kronofogdemyndigheten i viss utsträckning få ut uppgifter med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket nämnda lag. Därtill framgår av 10 kap. 24 § att sekretess inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Annorlunda förhåller det sig om tredje man inte är en myndighet, utan exempelvis en privatperson eller en bank. När det i det följande talas om ”tredje man” avses den senare kategorin av subjekt.

Avsaknaden av bestämmelser som ger Kronofogdemyndigheten rätt att infordra uppgifter från tredje man kan i viss utsträckning kompenseras genom bestämmelserna i 4 kap. 15 § utsökningsbalken. Enligt denna paragraf är tredje man skyldig att uppge huruvida en gäldenär har en fordran på eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömningen av om gäldenären har utmättningsbar egendom. Tredje man är också skyldig att lämna uppgift om den närmare beskaffenheten av mellanhavandet. Denna uppgiftsskyldighet är begränsad till situationer då det föreligger ett rättsförhållande av ekonomisk betydelse i vilket gäldenären och

tredje man har del.¹⁸ Den som inte fullgör uppgiftsskyldigheten kan tvingas betala vite eller, i sista hand, häktas.

Kronofogdemyndigheten har som rutin att handlägga utmätningens ärenden tillsammans med tillsyns ärenden. På så sätt kan de uppgifter som har hämtats in med stöd av utskökningsbalken även användas vid tillsynen. Enligt handläggare hos Kronofogdemyndigheten har uppgifter som hämtats in i samband med utmätning betydelse i tillsynsverksamheten. Genom exempelvis bankkontoutdrag kan man kontrollera om det har förekommit transaktioner som talar för att en person med näringsförbud fortfarande driver en näringsverksamhet. Handläggarna upplever det emellertid som mindre tillfredsställande att de i dag inte har någon rätt att begära in uppgifter från tredje man, när den som har näringsförbud inte förekommer med skulder hos myndigheten.

Behovet av nya regler

Som vi tidigare har konstaterat är det viktigt att Kronofogdemyndighetens tillsyn är effektiv och trovärdig. Det är uppenbart att myndighetens arbete skulle underlättas väsentligt om myndigheten i det inledandet skedet av tillsynen kunde få tillgång till uppgifter om banktillgodohavanden och liknande uppgifter. Därmed skulle det på ett helt annat sätt än i dag bli möjligt att kontrollera och analysera de övriga uppgifter som myndigheten har tillgång till. Detta skulle i sin tur ge bättre förutsättningar för myndighetens riskbedömningar och därmed också för planeringen av det kommande tillsynsarbetet.

Lika klart är att en möjlighet att få in upplysningar från tredje man skulle vara av värde om det under det åtföljande tillsynsarbetet framkommer tecken som tyder på att näringsförbudet överträds. I den situationen är Kronofogdemyndigheten i dag hänvisad till att själv utföra enklare spaningsåtgärder, begära att polisen biträder med mera omfattande spaning eller, om misstankarna är av någon styrka, göra en brottsanmälan. En möjlighet att få in upplysningar från tredje man – t.ex. en bank eller annan näringsidkare – skulle utan tvivel göra det möjligt för Kronofogdemyndigheten att avsevärt enklare och snabbare få klargjort om misstankarna har någon grund eller ej. Adekvata åtgärder kan då vidtas på ett avsevärt

¹⁸ Se prop. 1980/81:8 Del 1 s. 415.

tidigare stadium än vad som i dag är möjligt. Myndighetens kostnader skulle också minska.

I och för sig får Kronofogdemyndigheten redan i dag i många fall tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver genom reglerna om tillgångsundersökning i samband med utmätning. Det framstår emellertid som principiellt tveksamt att myndighetens möjligheter att utöva sin tillsyn är beroende av vilken information som myndigheten har erhållit för annat ändamål. Till detta kommer att en förhållandevis stor grupp av personer med näringsförbud inte förekommer i några utmättningsärenden, varför Kronofogdemyndigheten i fråga om dessa personer står helt utan möjligheter att infordra upplysningar från tredje man. Det har även betydelse att de upplysningar som Kronofogdemyndigheten får in med stöd av utsökningsbalken – t.ex. uppgifter om behållningen på ett visst konto – inte alltid är av det slag som behövs i ett tillsynsärende. Införandet av en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet för tredje man i lagen om näringsförbud skulle därmed generellt öka Kronofogdemyndighetens möjligheter att få tillgång till just den information som tillsynsarbetet kräver.

Vi föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ges rätt att begära in sådana upplysningar från tredje man som har betydelse för myndighetens tillsynsverksamhet. Kronofogdemyndighetens behov av att kunna kontrollera uppgifter med tredje man kan uppstå i en rad olika situationer. Enligt vår mening bör det därför inte finnas någon begränsning i fråga om vem som myndigheten kan hämta in uppgifter ifrån. Det avgörande för om det finns en uppgiftsskyldighet bör vara huruvida tredje man har ett *ekonomiskt mellanhavande* med den som har näringsförbud och att mellanhavandet har *betydelse för tillsynen*.

Avsikten är givetvis inte att den föreslagna möjligheten att begära ut uppgifter från tredje man ska användas slentrianmässigt. Här kan hänvisas till de överväganden som gjordes i samband med införandet av utsökningsbalken. Statsrådet uttalade i samband därmed att Kronofogdemyndigheten inte rutinmässigt ska vända sig till en bank för uppgifter och uttalade vidare.

Har annan egendom yppats, saknas naturligtvis som regel anledning att efterhöra eventuellt banktillgodohavande. Inte heller om gäldenären har lämnat tillförlitlig uppgift om att han inte har något banktillgodohavande eller om utredningen i målet eljest utvisar att det är

osannolikt att gäldenären har sådant tillgodohavande, finns anledning att göra förfrågan hos samtliga tänkbara banker.¹⁹

Utgångspunkten för Kronofogdemyndighetens verksamhet bör således vara att om det inte finns någon anledning att ifrågasätta de uppgifter som en person med näringsförbud lämnar bör uppgifterna godtas och ingen ytterligare åtgärder vidtas. Om det där-
emot finns skäl att ifrågasätta riktigheten i de lämnade uppgifterna, ska Kronofogdemyndigheten, i syfte att klarlägga de rätta förhållandena, ha möjlighet att infordra relevanta uppgifter från tredje man.

Även om uppgiftsskyldigheten begränsas till ekonomiska mellanhavanden av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsyn, kommer den att aktualisera frågor om sekretess och inhämtande av uppgifter från närstående. Vi återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

8.4.6 Verksamheter för vilken det gäller sekretess

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska inte kunna infordra uppgifter som är äldre än ett år och omfattas av banksekretess.

För tredje man, som inte utgörs av en myndighet, kan frågor om sekretess aktualiseras *dels* på grund av bestämmelse i lag (exempelvis bankverksamhet), *dels* på grund av självpåtagen sekretess (exempelvis i försäkringsrörelser).

Bankverksamhet

Av 1 kap. 10 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får en enskilds förhållanden till kreditinstitutet inte obehörigen röjas. Den uppgiftsskyldighet som följer av utsködningsbalken sätter emellertid banksekretessen åt sidan (jfr ordet "obehörigen" i det nämnda lagrummet). I frågan om hur omfattande upplysningsskyldigheten är har följande uttalats i doktrinen.

I tillämpningen har uppkommit fråga, närmast rörande banker, om hur omfattande tredje mans upplysningsskyldighet är. Frågan gäller om en bank eller annan motsvarande inrättning är skyldig att lämna upplysningar om innehållet i dess helhet i ett mellanhavande med en gälde-

¹⁹ Se prop. 1980/81:8 Del 1 s. 417.

när, t.ex. storleken av ett tillgodohavande på ett konto eller ett aktieinnehav, eller om skyldigheten är begränsad till vad som motsvarar utmätningssökandens fordran. Krfrn synes hävda den förra uppfattningen, medan företrädare för bankerna till stöd för den senare meningen åberopar att banksekretessen [...] inte bör åsidosättas mer än nödvändigt enligt förevarande paragraf.²⁰

Behovet av upplysningar torde vara något annorlunda vid tillsyn över meddelade näringsförbud än vid tillgångsundersökningar enligt utsökningsbalken. Medan det vid tillgångsundersökningar i huvudsak vanligen endast finns behov av att få del av saldobesked som utvisar storleken av aktuella banktillgodohavanden, kan det i tillsynsärendena även finnas behov av att få in uppgifter om transaktionshistorik. Om Kronofogdemyndighetens informationsbehov ska tillgodoses fullt ut, kommer ingreppet i banksekretessen således att bli något större än vid tillämpningen av utsökningsbalkens bestämmelser.

Enligt vår bedömning är det i och för sig angeläget att banksekretessen inte inskränks mer än nödvändigt. Behovet av en effektiv tillsyn väger emellertid tungt. Med hänsyn härtill anser vi att Kronofogdemyndighetens informationsbehov bör ha företräde. Vid den bedömningen väger vi också in att antalet fall då upplysningar kommer att begäras ut torde bli begränsat och att ingreppet i banksekretessen därför i praktiken kan antas bli ganska litet. Vi väger också in det förhållandet att uppgifterna även hos Kronofogdemyndigheten kommer att omfattas av sekretess. Enligt 34 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen råder sålunda sekretess hos Kronofogdemyndigheten i verksamhet enligt lagen om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det innebär att det som regel råder sekretess för sådana uppgifter som exempelvis en bank lämnar inom ramen för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet.

Det bör även framhållas att Kronofogdemyndighetens behov av information regelmässigt torde vara begränsat till sådana uppgifter som bankerna kan ta fram på elektronisk väg. Kronofogdemyndigheten kommer således inte att behöva begära in underliggande verifikat eller liknande material. Myndighetens förfrågningar kommer därmed

²⁰ Se G. Walin m.fl., *Utsökningsbalken: en kommentar*, 4 uppl., 2009, s. 152.

inte att ge upphov till något mera betydande manuellt arbete för bankerna.

En bestämmelse som bryter igenom banksekretessen i nu aktuellt avseende innebär att Kronofogdemyndigheten får tillgång till uppgifter som inte bara berör den som har meddelats näringsförbud. Genom att myndigheten får tillgång till uppgifter om transaktioner till och från ett visst konto berörs även de som har gjort överföringar till kontot. Enligt vår uppfattning bör det inte finnas något hinder mot att sådan information används för vidare efterforskningar, exempelvis genom att Kronofogdemyndigheten gör förfrågningar hos den som har gjort en viss överföring. Det går emellertid inte att bortse ifrån att den information som hämtas in kan vara känslig ur integritetssynpunkt. Det bör också beaktas att i och med att myndigheten får tillgång till uppgifter om transaktioner till och från ett visst konto får den också information som avser dem som har gjort överföringar till kontot. I praktiken kan informationen därmed avse en stor mängd personer.

Detta har gett oss anledning att överväga om det finns skäl att förena bankernas uppgiftsskyldighet med begränsningar som förhindrar ett överutnyttjande av rätten till information.

En begränsning av i vilka fall information får begäras in? En möjlighet att förhindra att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet överutnyttjas är att, såvitt gäller uppgifter som omfattas av banksekretess, förse den med ett kvalificerande rekvisit. Exempelvis skulle bestämmelsen kunna utformas så att uppgifter får lämnas ut enbart om det "kan antas" att uppgifterna behövs för tillsynen. Det innebär att det måste ske en särskild prövning innan uppgifterna kan lämnas ut. Det är emellertid uppenbart att en bank inte har någon möjlighet att göra en sådan bedömning. Om Kronofogdemyndighetens rätt till information ska begränsas, bör det därför i stället ske genom en bestämmelse som inskränker myndighetens rätt att infordra informationen, t.ex. en bestämmelse som säger att uppgifter får begäras ut från en bank endast om det behövs för tillsynsverksamheten eller – ännu mera restriktivt – om det av särskild anledning kan antas att de uppgifter som personen med näringsförbud har lämnat är oriktiga. Vi bedömer dock att detta slag av begränsningar inte skulle ha något större mervärde samtidigt som de skulle försvåra myndighetens informationsinhämtande.

Vi anser alltså inte att Kronofogdemyndighetens rätt till information från banker bör begränsas genom något slag av kvalificerande rekvisit.

En begränsning av hur gamla uppgifter som får begäras in? Vi har även övervägt begränsningar som särskilt tar sikte på uppgifternas ålder, t.ex. att Kronofogdemyndigheten endast får begära in uppgifter som avser de senaste tolv månaderna. Det kan hävdas att det slaget av begränsningar inte skulle få så stor betydelse, eftersom Kronofogdemyndigheten sällan kommer att ha behov av äldre uppgifter och en sådan tolv månadersbegränsning därmed sällan skulle aktualiseras. En begränsningsregel av detta slag torde likväl i vissa fall kunna fungera som en spärr mot ett onödigt informationsinhämtande. Det bör även framhållas att uppgiftsskyldigheten kompletteras av de regler som aktualiseras vid en förundersökning. Om utredningen av en mera konkret misstanke om överträdelse av ett näringsförbud kräver tillgång till äldre uppgifter, kan detta behov tillgodoses inom ramen för bestämmelserna om förundersökning.

Vi föreslår därför att Kronofogdemyndighetens rätt att infordra information som omfattas av banksekretess inte får avse uppgifter som är äldre än ett år vid förfrågingstillfället.

En begränsning av hur uppgifter som hämtas in får användas? De uppgifter som Kronofogdemyndigheten hämtar in kommer, som ovan har nämnts, att omfattas av sekretess hos myndigheten (se 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Denna sekretess torde i och för sig inte hindra att uppgifterna används hos myndigheten i ärenden om utsökning och indrivning. Utsökningsverksamheten och den här aktuella tillsynsverksamheten utgör nämligen enligt vår mening inte olika verksamhetsgrenar inom Kronofogdemyndigheten (jfr 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).²¹ Vi har övervägt om detta är en lämplig ordning eller om det tvärtom borde införas en regel som förhindrar att uppgifter som hämtas in i tillsynsverksamheten används i annan verksamhet hos Kronofogdemyndigheten. Vad som talar för en sådan regel är att det ytterligare skulle begränsa spridningen av uppgifter som kan vara känsliga. En regel av detta slag skulle dock på ett påtagligt sätt försvåra Kronofogdemyndighetens verksamhet. Till bilden hör att myndigheten i sin utsökningsverksamhet i princip har rätt att begära ut samma information från tredje man. Vi anser därför inte att det bör införas någon bestämmelse av det diskuterade slaget.

²¹ Se prop. 2008/09:150 s. 356 ff. där det bl.a. uttalas att för att det ska vara fråga om olika verksamhetsgrenar krävs att det rör sig om olika delar av en myndighets verksamhet som "har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser".

Försäkringsverksamhet

För försäkringsverksamhet finns inte någon generell sekretessbestämmelse, motsvarande banksekretessen. De enda sekretessbestämmelserna är de som finns i 4 kap. 14 och 16 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043). Enligt den förstnämnda paragrafen får en personuppgift som anger att en försäkringstagare har vidtagit en disposition beträffande försäkringsbelopp som utfaller i framtiden till förmån för någon annan och som behandlas enligt personuppgiftslagen (1998:204) inte lämnas ut till förmånstagaren. Av den senare paragrafen följer att uppgift om genetisk undersökning eller genetisk information som avser en enskild person inte obehörigen får röjas. I övrigt har försäkringsföretagen tillämpat en självpåtagen tystnadsplikt med interna skriftliga regler om sekretess och arkivering. Vissa företag har frivilligt åtagit sig att följa regleringen om banksekretess. Övriga företag har motsvarande interna regler. Företagen ställer därvid som krav att samtliga anställda, såväl fast som tillfällig personal och konsulter, ska underteckna en sekretessförbindelse.²² Den sekretess som finns hos försäkringsföretag bryts av upplysningsplikten i utsökningsbalken.²³

I sammanhanget bör nämnas att det har lagts fram förslag om att det i bl.a. försäkringsrörelselagen ska tas in en mer heltäckande sekretessbestämmelse. Enligt förslaget ska den som är eller har varit knuten till ett försäkringsföretag som anställd eller uppdragstagare inte *obehörigen* få röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om enskildas hälsotillstånd eller om andra förhållanden till försäkringsföretaget. I fråga om uppgifter av ekonomisk karaktär förutsätts en analog tillämpning av banksekretessen kunna göras.²⁴

Vårt förslag om att Kronofogdemyndigheten ska kunna inhämta upplysningar från tredje man kommer att ge myndigheten möjlighet att, där det behövs, inhämta upplysningar även från försäkringsföretag. Såvitt vi kan bedöma kommer dock Kronofogdemyndighetens behov av att begära ut information från försäkringsföretag i praktiken att vara ganska begränsat. Vi bedömer mot den bakgrunden att det i fråga om försäkringsföretag inte finns något praktiskt behov av att göra en sådan begränsning i rätten att införa äldre uppgifter som vi har föreslagit i fråga om banker.

²² Se Ds 2011:7 s. 35.

²³ Se G. Walin m.fl., *Utsökningsbalken: en kommentar*, 4 uppl., 2009, s. 153.

²⁴ Se Ds 2011:7 s. 28 och 127 f.

Tystnadsplikt för advokater

Enligt 8 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken är en advokat skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Av 19 § i "Vägledande regler om god advokatsed" följer att en advokat har tystnadsplikt avseende det som anförtrotts advokaten inom ramen för advokatverksamheten eller som advokaten i samband därmed fått kännedom om. Tystnadsplikten gäller dock inte om klienten har samtyckt till att uppgiften röjs eller om det finns en laglig skyldighet att lämna upplysning i saken. Tystnadsplikten gäller inte heller i den mån ett yppande av uppgiften är nödvändigt för att advokaten ska kunna värja sig mot klander från klientens sida eller hävda befogat ersättningsanspråk avseende det ifrågavarande uppdraget.²⁵

Den långtgående tystnadsplikten anses dock inte hindra att en advokat kan vara skyldig att enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken lämna Kronofogdemyndigheten uppgift om förekomst av klientmedel.²⁶ En advokat anses inte heller ha rätt att innehålla egendom som ingår i konkursgäldenärens bo, trots att sådan egendom kan innehålla viss information, t.ex. avtal i original.²⁷

Frågan om hur långtgående uppgiftsskyldighet som en advokat kan anses ha enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken har behandlats i ett utlåtande av f.d. justitierådet Gösta Walin.²⁸ Walin redogör där bl.a. för lagberedningens förslag till den bestämmelse som nu finns i 4 kap. 15 § utsökningsbalken och uttalar sedan följande.

Härav synes mig följa, att tredje mans skyldighet att uppge "annat mellanhavande som kan, ..." enligt första attsatsen endast kan gälla **eget** mellanhavande som direkt – alltså inte indirekt – kan ge anledning till utmätning av obligationsrättsligt eller sakrättsligt anspråk mot gäldenären.²⁹

Enligt Walin behöver det, om paragrafen tolkas och tillämpas enligt lagberedningens intentioner, knappast befaras att den stadgade upplysningsplikten kommer i konflikt med en etisk regel för advokatycket av högre värde. Han beskriver därefter en rad fall där en advokat enligt hans mening är skyldig att svara på Kronofogdemyndighetens

²⁵ Se *God advokatsed*, 1998, s. 560.

²⁶ Se Sveriges Advokatsamfundts disciplinnämnds beslut den 15-16 september 2005, dnr D-2004/1307.

²⁷ Se Sveriges Advokatsamfundts uttalande i ÖF 6904/2000.

²⁸ Se Walin i *Advokaten – Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund*, 1983, s. 117 ff.

²⁹ Se G. Walin m.fl., *Utsökningsbalken: en kommentar*, 4 uppl., 2009, s. 119.

frågor. Han beskriver sedan några situationer då en advokat inte är skyldig att lämna Kronofogdemyndigheten upplysningar:

Ett exempel är att advokaten fått i uppdrag att sköta ett stort kravmål åt utmätningsgäldenären och advokaten. Ett sådant mål representerar inte något ekonomiskt mellanhavande mellan utmätningsgäldenären och advokaten. Denne är därför inte skyldig att t ex redogöra för vad hans klient anförtrott honom eller beskriva vilka bevis som föreligger till stöd för klientens krav. Ett annat exempel är att advokat åtagit sig att sköta en process om bättre rätt till fast egendom. Han behöver inte upplysa kronofogdemyndigheten om vad som anförtrots honom eller om bevisningen i målet. Ytterligare ett exempel är att en advokat, utan att vara boutredningsman, har åtagit sig att förrätta bodelning eller arvskifte. Han är inte av den anledningen skyldig att till kronofogdemyndigheten redovisa vilka tillgångar som finns i boet.³⁰

Enligt Walin torde inte heller ett uppdrag som försvarare i brottmål utgöra ett sådant mellanhavande som kan ålägga en advokat upplysningsplikt enligt utsökningsbalken.

Det sagda bör enligt vår bedömning gälla även i fråga om en advokats uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten i samband med myndighetens tillsyns över näringsförbud. Det innebär att denna upplysningsplikt – i likhet med vad som gäller för revisorer (se avsnitt 5.4.3) – kommer att vara begränsad till uppgifter om advokatens egna ekonomiska mellanhavanden med den som står under tillsyn. Någon konflikt med de principer som gäller angående advokaters tystnadsplikt kan därmed inte anses uppkomma. Det finns därmed inte heller något behov av att särreglera advokaters uppgiftsskyldighet gentemot Kronofogdemyndigheten.

8.4.7 Uppgiftsskyldighet för närstående

Bedömning: Närstående bör inte vara undantagna från uppgiftsskyldigheten.

I vissa situationer kan det finnas ett intresse av att begära in uppgifter även från någon som är närstående till den som har näringsförbud. Så kan t.ex. vara fallet när den närstående driver en näringsverksamhet och det finns tecken på att personen med näringsförbud är anställd i verksamheten. Fråga uppkommer där-

³⁰ Se G. Walin m.fl., *Utsökningsbalken: en kommentar*, 4 uppl., 2009, s. 120.

med om även en närstående bör kunna föreläggas att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i utsökningsbalken innehåller inte några uttryckliga undantag för t.ex. närstående. Således är även en närstående till gäldenären skyldig att lämna uppgifter om fordringar på och mellanhavanden med gäldenären.³¹

Det som ändå kan ge anledning till tveksamhet om den nu diskuterade uppgiftsskyldigheten bör omfatta även närstående till den som har näringsförbud är de bestämmelser som finns i 36 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken om närståendes vittnesplikt. Enligt dessa bestämmelser är den som är närstående till en part inte skyldig att avlägga vittnesmål.³² Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2005 s. 407 prövat om denna bestämmelse påverkar skyldigheten för en närstående att avlägga bouppteckningsed i samband med en konkurs. Domstolen uttalade bl.a. följande.

Enligt 36 kap. 3 § RB behöver närstående till part inte vittna. Anledningen är att det ansetts innebära en obillig hårdhet att kräva vittnesmål av närstående, eftersom en skyldighet att vittna skulle innebära en svår motsättning mellan plikten att hålla sig till sanningen och den helt naturliga benägenheten att hjälpa en nära anförvant (se Fitger, Kommentar till rättegångsbalken, s. 36:13). RB:s regler om rätt för en närstående till en tilltalad att vägra yttra sig i vissa situationer kan i och för sig anses vara ett uttryck för en allmängiltig princip som begränsar uppgiftsskyldigheten där den uppgiftsskyldige riskerar att avslöja en straffbar handling som hans eller hennes närstående begått (jfr Fitger i Festskrift till Bolding s. 144, Madeleine Löfmarck, Brotten mot borgenärer s. 224 och prop. 1948 [prop. 1948:80] s. 420). Något uttryckligt hinder mot att höra en närstående under ed i ett fall som det nu aktuella följer dock inte av artikel 6 i Europakonventionen. Frågan om skyldighet att lämna uppgifter under ed i fall då uppgifterna kan vara till men för en närstående som är anklagad för brott synes inte heller ha blivit föremål för Europadomstolens prövning. I rättsfallet NJA 1991 s. 123, som gällde frågan om skyldighet för annan än en konkursgäldenär att avlägga bouppteckningsed, fann HD övervägande skäl tala emot en analog tillämpning av reglerna i 36 kap. 6 § RB och låta edgångsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § andra stycket konkurslagen i dess dåvarande lydelse falla bort eller inskränkas. De problem som förutsågs med en analog tillämpning var, ansågs det, av sådan art att de lämpligen inte borde lösas i rättstillämpningen. Andra stycket i 6 kap. 5 § konkurslagen har efter 1991 års avgörande erhållit en ändrad lydelse genom att en ny andra mening lagts till (SFS 1995:793). Någon

³¹ Se G. Walin m.fl., *Utsökningsbalken: en kommentar*, 4 uppl., 2009, s. 151.

³² Med närstående avses den som är eller varit gift med part eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i det svågerlag, att den ena är eller varit gift med den andres syskon, eller som på liknande sätt är parten närstående.

reglering motsvarande den i 36 kap. 6 § RB intogs dock inte i stycket (se prop. 1994/95:189 s. 38 f.). Lagstiftaren har alltså medvetet avstått från att vidta några åtgärder beträffande det problem som HD visat på i 1991 års rättsfall. I avsaknaden av uttryckliga lagregler om undantag från edgångsskyldigheten i konkurslagen i fall den edgångsskyldige befinner sig i en situation motsvarande ett vittnes i 36 kap. 6 § RB och i avsaknad av avgörande från Europadomstolen om sådant undantag får F.J. anses redan vid tidpunkten för tingsrättens beslut ha saknat rätt att vägra avlägga bouppteckningsed, trots att M.C. stod åtalad för brott och hans skuld då ännu inte hade slutligt prövats. På grund av det anförda skall F.J:s yrkande om befrielse från att avlägga ed lämnas utan bifall.

Med utgångspunkt i Högsta domstolens uttalanden finns det enligt vår mening inga principiella hinder mot att den föreslagna uppgiftsskyldigheten gentemot Kronofogdemyndigheten får omfatta även närstående till den som har näringsförbud. Vi kan inte heller se att det finns någon särskild anledning att begränsa närståendes uppgiftsskyldighet i just detta sammanhang.

Vi föreslår alltså inte någon särskild begränsning i rätten att inhämta uppgifter från närstående. En annan sak är att en närstående inte – lika lite som någon annan – bör vara skyldig att lämna upplysningar om annat än sina egna mellanhavanden med den som har näringsförbud.

8.4.8 Vite m.m.

Förslag: Ett föreläggande till tredje man att lämna upplysningar ska kunna förenas med vite.

Som nämnts tidigare är uppgiftsskyldigheten enligt utsökningsbalken sanktionerad med vite och häktning. De långtgående sanktionsmöjligheterna har i utsökningssammanhang motiverats med hänvisning till vikten av att tredje mans rätt tillgodoses.

Det är tydligt att liknande möjligheter enligt lagen om näringsförbud skulle innebära att regelverket får ökad effektivitet.

Vid en första anblick gör sig visserligen inte tredje mans intressen gällande på samma sätt vid tillsynen över näringsförbud som vid tillgångsundersökningar enligt utsökningsbalken. I ett utsökningsärende finns alltid en borgenär som har ett direkt intresse av att gäldenärens tillgångar kommer fram i ljuset. Något sådant direkt

tredjemansintresse finns inte i ett tillsynsärende. En av grundtankarna bakom institutet näringsförbud är emellertid att skydda tredje man från personer som har visat sig vara olämpliga i affärssammanhang och en effektiv tillsyn är närmast en nödvändig förutsättning för att ett sådant skydd verkligen ska kunna åstadkommas. Indirekt föreligger därmed ett tredjemansintresse av inte obetydlig tyngd. Enligt vår mening väger detta intresse så tungt att det motiverar att uppgiftsskyldigheten bör förenas med en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att förena ett föreläggande om utlämnande av upplysningar med vite.

Däremot bedömer vi att införandet av en möjlighet till häktning i samband med tillsynsverksamhet skulle vara alltför långtgående. Kronofogdemyndigheten bör således inte ges möjlighet att begära en person häktad.³³

8.4.9 Möjlighet för Kronofogdemyndigheten att göra oanmälda besök

Förslag: I samband med tillsynen ska Kronofogdemyndigheten ha rätt att söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller på hans eller hennes arbetsplats i den omfattning som myndigheten finner nödvändigt. Sådana besök ska kunna vara oanmälda.

Oanmälda hembesök

Lagen om näringsförbud reglerar inte Kronofogdemyndighetens rätt att göra hembesök hos personer med näringsförbud. Justitieombudsmannen (JO) har i ett ärende uttalat att oanmälda besök i hemmet hos personer som är meddelade näringsförbud får anses ingå i de befogenheter som följer av tillsynsverksamheten, i vart fall då misstanke om överträdelse av förbudet föreligger.³⁴ Trots att JO i ärendet inte framförde någon kritik mot Kronofogdemyndigheten synes myndigheten därefter ha använt sig av oanmälda hembesök med stor försiktighet. I Kronofogdemyndighetens handbok uttalas i fråga om besök att det sannolikt är tillåtet att göra oanmälda hem-

³³ Jfr 2 kap. 15 och 16 §§ utsökningsbalken.

³⁴ Se JO:s beslut den 11 februari 1998 med dnr 2559-1997.

besök, om det inte på något annat sätt har varit möjligt att få kontakt med personen som har näringsförbud.

Enligt handläggare hos Kronofogdemyndigheten har det inträffat att myndigheten vid oanmälda besök i samband med tillgångsundersökningar har upptäckt att personer har överträtt näringsförbud. Införandet av en bestämmelse i lagen om näringsförbud som ger en uttrycklig rätt att genomföra oanmälda hembesök skulle enligt handläggarna hos Kronofogdemyndigheten innebära ett viktigt komplement i tillsynen av näringsförbud. Fördelen med oanmälda besök är enligt handläggarna att den som står under tillsyn inte kan förbereda sig på samma sätt som inför ett planerat möte hos myndigheten. Därmed ökar möjligheterna att vid sådana besök kunna avslöja eventuella oriktigheter i de uppgifter som han eller hon lämnat.

Vi konstaterar att möjligheten till hembesök kan utgöra en betydelsefull del av Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet. Den möjligheten får myndigheten anses ha redan i dag och den bör finnas kvar.

Nästa fråga är om sådana besök måste anmälas i förväg eller om de ska kunna göras oanmält. Enligt vår mening är det – såsom handläggarna hos Kronofogdemyndigheten har uttalat – viktigt att myndigheten har rätt att söka upp och samtala med personer utan att dessa har haft möjlighet att förbereda sig inför mötet. Genom att myndigheten har möjlighet att vid oanmälda hembesök göra iakttagelser, exempelvis av arbetsredskap m.m., som talar för att personen driver näringsverksamhet ökar möjligheterna att avslöja eventuella överträdelser. Även om myndigheten redan i dag får anses ha viss befogenhet att göra oanmälda hembesök har denna möjlighet, efter JO:s ovan nämnda yttrande, använts med en enligt vår bedömning onödigt stor restriktivitet. Vi föreslår mot den bakgrunden att det i lagen tas in en uttrycklig bestämmelse om att Kronofogdemyndigheten har en generell rätt att besöka den som har näringsförbud i dennes bostad. Lagen bör inte uppställa något krav på att ett sådant besök ska föregås av en underrättelse till den som besöket avser.

En bestämmelse om detta bör vara allmänt hållen. Det bör således inte krävas att myndigheten har en konkret misstanke om en överträdelse för att oanmälda besök ska kunna ske. Besöken bör alltså kunna ske som ett rutinemässigt inslag i tillsynen. En annan sak är att myndigheten vid genomförandet av besöken givetvis bör sträva efter att den enskildes integritet respekteras.

Besök på arbetsplats m.m.

Det förekommer även att Kronofogdemyndigheten gör besök på den plats där den person som har näringsförbud arbetar. Enligt Kronofogdemyndighetens handbok bör dock myndigheten i fråga om besök på en persons arbetsplats iaktta försiktighet och i det enskilda fallet noggrant överväga om det finns behov av att göra ett sådant besök. JO har inte uttalat sig i fråga om sådana besök.

Erfarenheten från Kronofogdemyndigheten visar att inte bara hembesök utan även andra typer av besök hos den som har näringsförbud (på hans eller hennes arbetsplatser eller hos en tredje man som han eller hon befinner sig hos) kan utgöra ett viktigt komplement vid tillsynen. Det ger myndighetens anställda ytterligare möjligheter att komma till tals med den aktuella personen. Det ger dem också möjlighet att göra iakttagelser om hur han eller hon försörjer sig. Så länge besöken sker med respekt för den personliga integriteten kan vi inte se några avgörande skäl mot att sådana besök görs och rentav blir en normal del i tillsynen.

Även denna typ av besök kan uppenbarligen vara särskilt effektiva om de inte anmäls i förväg. Onämnda besök hos den som har näringsförbud, när denne befinner sig hos tredje man, innebär i och för sig särskilda integritetsrisker. Intresset av effektivitet i tillsynen talar emellertid starkt för att även denna typ av besök ska kunna göras utan föregående anmälan. En annan sak är att myndigheten givetvis har anledning att så långt möjligt genomföra besöken med diskretion.

Vi föreslår alltså att Kronofogdemyndigheten vid tillsynen får söka upp den som har näringsförbud såväl i hemmet som där han eller hon annars befinner sig.

Tvångsmedel i samband med besök

Ett sätt att ytterligare förbättra och underlätta Kronofogdemyndighetens tillsyn är att ge myndigheten möjlighet att använda sig av tvångsmedel vid genomförandet av besöken. I dag har Kronofogdemyndigheten i samband med förrättning enligt utsökningsbalken rätt att genomsöka hus, rum eller förvaringsställe, om det behövs för att verkställighet ska kunna ske. Behöver förrättningsmannen ha tillträde till utrymme som är tillslutet, får han eller hon låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt. Förrättningsmannen får dock inte bereda sig tillträde till bostad i

innehavarens frånvaro annat än om underrättelse om tiden för förrättningen har sänts till innehavaren med posten eller lämnats på annat lämpligt sätt och det kan antas att denne håller sig undan eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl.³⁵

Bestämmelserna har motiverats med att en verkställighet inte ska behöva ställas in bara därför att svaranden eller tredje man sätter sig till motvärn eller på annat sätt söker hindra förrättningen.³⁶ Att Kronofogdemyndigheten i detta sammanhang har fått så relativt långtgående befogenheter sammanhänger med att syfte med verkställigheten är att tillgodose borgenärens rätt till betalning.

Även i Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet finns, som ovan har konstaterats, tungt vägande tredjemansskäl. Dessa är emellertid enligt vår mening inte av den art att de motiverar att Kronofogdemyndigheten får möjlighet att i tillsynsverksamheten tränga in i bostad eller annat utrymme utan samtycke från innehavaren av utrymmet. Vi föreslår alltså inte någon möjlighet att i samband med tillsynsverksamheten företa husrannsakan eller motsvarande åtgärder.

8.4.10 Möjlighet till biträde av polisen

Förslag: Polisen ska lämna Kronofogdemyndigheten det biträde som Kronofogdemyndigheten behöver vid tillsynen.

Sedan år 1996 har Kronofogdemyndigheten vid tillsynen ”rätt att få biträde av polismyndighet”.³⁷ Bestämmelsen infördes i syfte att förbättra Kronofogdemyndighetens möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn.

Våra kontakter med Kronofogdemyndigheten visar att det enbart begärs biträde av polisen i en handfull ärenden per år. Enligt vår bedömning utgör den aktuella bestämmelsen ett viktigt komplement i Kronofogdemyndighetens verksamhet och det är olyckligt att den inte utnyttjas i större omfattning. Polisen har – precis som påpekades i samband med införandet av bestämmelsen – goda möjligheter att bistå Kronofogdemyndigheten vid inre och yttre spaning. Därmed ökar möjligheterna att upptäcka eventuella

³⁵ Se 2 kap. 17 § utsökningsbalken.

³⁶ Se prop. 1980/81:8 Del 1 s. 247.

³⁷ Se 24 § andra stycket lagen om näringsförbud.

överträdelser. De förändrade reglerna om tillsyn som vi föreslår kommer även sannolikt att innebära att Kronofogdemyndigheten i ett större antal fall än tidigare kommer att behöva begära hjälp av polisen.

För att understryka vikten av att polisen ger Kronofogdemyndigheten den hjälp som behövs, föreslår vi att den nuvarande bestämmelsen formuleras om så att den uttryckligen anger att polisen *ska* lämna biträde vid tillsynen.³⁸

³⁸ Jfr uttalande i prop. 1985/86:126 s. 116, där det anges att det inte kan anses lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt sådan närgående spaningsverksamhet som är av utpräglat polisiärt slag.

9 Behov av en ny lag om näringsförbud?

9.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ingår det i vårt uppdrag att – förutom att ta ställning om utredningens överväganden ger anledning till författningsförändringar – bedöma behovet av en ny utformning av lagen och i förekommande fall lämna förslag till nödvändiga ändringar.

9.2 Utredningens överväganden

<p>Förslag: Den nuvarande lagen om näringsförbud ersätts med en ny lag med en ny redaktionell utformning.</p>
--

Den nuvarande lagen om näringsförbud är numera över 25 år gammal. Sedan lagen trädde ikraft den 1 juli 1986 har svensk lagstiftningsteknik förändrats. Ny lagtext struktureras numera på ett annat sätt än tidigare. Regelverket delas upp på flera, men kortare, paragrafer. En ökad rubriksättning används för att förbättra överskådligheten. Nyare lagstiftningsarbete präglas också av en påtaglig strävan att använda ett modernt och begripligt språk.

Även om den nuvarande lagen om näringsförbud inte är så föråldrad att det synes ha lett till några mera påtagliga tillämpnings-svårigheter uppfyller den enligt vår bedömning inte de krav som i dag ställs på en modern lagtext. Till detta kommer att lagen har blivit svåröverskådlig genom återkommande lagändringar som bl.a. har inneburit att det har skjutits in nya paragrafer bland de ursprungliga. De förslag som vi har lämnat i föregående avsnitt föranleder ytter-

ligare ett tiotal paragrafer, något som är ägnat att göra lagen ännu mera svåröverskådlig.

Vi har mot denna bakgrund gjort bedömningen att det nu är tid att ersätta 1986 års lag med en ny lag med ny redaktionell utformning. Detta ger också tillfälle att komma tillrätta med en del mindre oklarheter som den nuvarande lagtexten innehåller (se närmare författningskommentaren till 3, 10, 11, 22 och 36–38 §§ i vårt förslag till ny lag).

Den nya lagen om näringsförbud innebär att bl.a. Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet kommer att regleras mera ingående än tidigare. I anslutning till lagens bestämmelser om tillsyn bör det även införas regler i en förordning som instruerar Kronofogdemyndigheten på vilket sätt tillsynen ska genomföras. Vi lämnar därför även ett förslag till en ny förordning om näringsförbud, vilken vi föreslår ska ersätta den nuvarande förordningen (1986:441) om underrättelser angående näringsförbud m.m.

10 Konsekvensanalys

10.1 Inledning

Vårt uppdrag att se över vissa frågor om näringsförbud kan delas upp i två huvuddelar. I den ena delen handlar det om frågor som är kopplade till meddelandet av näringsförbud. I den andra delen handlar det om frågor som har betydelse för tillsynen m.m. över meddelade näringsförbud. Konsekvensanalysen följer denna uppdelning.

Inledningsvis bör det framhållas att avsikten med de nya bestämmelserna om tillsyn är att skapa ett effektivare näringsförbud. Detta bör i förlängningen leda till ett minskat missbruk av näringsfriheten. Det är visserligen svårt att göra beräkningar av de positiva effekter på samhällsekonomin som en förbättrad tillsyn av näringsförbudet därmed kan innebära. De beräkningar som har gjorts av de kostnader som den ekonomiska brottsligheten orsakar samhället i dag kan dock ge viss vägledning.

I en rapport från år 2008 gjorde Brottsförebyggande rådet en beräkning enligt vilken den ekonomiska brottsligheten år 2007 kostade samhället 133 miljarder kronor i undandragna skatter (det s.k. skattefelet). Av denna summa stod mikroföretagen (företag där lönesumman uppgår till mindre än en miljon kronor årligen) för drygt 50 miljarder kronor. Den summan är större än den skatt som fastställs för dessa företag och det tyder, enligt rapporten, på ett skatteundandragande av mycket stor omfattning. Nästan hälften av skattefelet, 66 miljarder kronor, utgörs av svartarbete.¹ Det saknas närmare beräkningar av i vilken utsträckning enskilda drabbas av ekonomisk brottslighet; att även enskilda drabbas i betydande grad är dock uppenbart.

Uppskattningen av de negativa effekter som ekonomisk brottslighet har på samhällsekonomin är med nödvändighet behäftade med

¹ Brottsförebyggandet rådets rapport 2008:23, *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*, s. 312.

osäkerhet. Det står emellertid klart att ett sundare näringsliv medför stora samhällsekonomiska vinster. Det senare förhållandet måste beaktas när man bedömer nyttan av de kostnader som de nya reglerna kan medföra.

10.2 Meddelandet av näringsförbud

Vi har ovan föreslagit att bestämmelserna om vilka som kan meddelas näringsförbud utformas så att de kommer att omfatta var och en som utövar den faktiska ledningen över en näringsverksamhet, oavsett i vilken juridisk form denna än bedrivs. Vi har också föreslagit att den befintliga bevislätnadsregeln – som medför att man i det enskilda fallet inte behöver styrka att exempelvis en styrelseledamot i ett aktiebolag utövar den faktiska ledningen över bolaget – ska omfatta även vissa företrädare för stiftelser och utländska filialer. I övrigt har det skett en relativt omfattande omarbetning av de paragrafer som reglerar vem som kan meddelas näringsförbud och när så kan ske. Denna omarbetning har emellertid i allt väsentligt varit av rent redaktionell art.

Våra förslag medför att förutsättningarna för att ådöma företrädare för framför allt stiftelser och utländska filialer näringsförbud kommer att vara uppfyllda i något flera fall än tidigare. Vi bedömer dock att reformen i denna del inte kommer att öka antalet näringsförbud med mer än en handfull per år.

Vi har också föreslagit en bestämmelse som hindrar att handläggningen av frågor om näringsförbud kommer i konflikt med Europakonventionens förbud mot dubbla brottmålsprocesser. Vi bedömer dock att denna bestämmelse inte kommer att få betydelse annat än i undantagsfall. Bestämmelsen bedöms således inte leda till någon minskning av antalet meddelade näringsförbud.

Den framtida utvecklingen av antalet meddelade näringsförbud torde alltså inte påverkas i någon betydande utsträckning av våra förslag utan beror i långt högre utsträckning på faktorer som ligger utanför utredningens arbete, inte minst storleken på de resurser som brottsutredande myndigheter tillförs. I denna del torde myndigheternas resursbehov i alla händelser inte påverkas av våra förslag.

10.3 Tillsynen över näringsförbud m.m.

10.3.1 Kronofogdemyndigheten

Vi har gjort bedömningen att det bör införas flera nya bestämmelser som reglerar Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, t.ex. bestämmelser om att myndigheten ska genomföra ett inledande samtal med dem som har meddelats näringsförbud och att myndigheten ska kunna inhämta uppgifter från tredje man.

Avsikten med de föreslagna förändringarna är framför allt att förbättra Kronofogdemyndighetens möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn. Bland förslagen är det bara bestämmelserna om det inledande samtalet som ålägger Kronofogdemyndigheten en skyldighet; övriga bestämmelser är sådana som myndigheten kan använda vid behov. Bestämmelserna bedöms därför inte utgöra någon ytterligare belastning av tillsynsverksamheten utan enbart öka förutsättningarna för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Ett fullt utnyttjande av de ytterligare möjligheter som Kronofogdemyndigheten får genom de nya bestämmelserna kan dock förutsätta att verksamheten tillförs mera resurser.

Bestämmelserna om vite och hämtning i samband med det inledande samtalet kan i och för sig komma att innebära att Kronofogdemyndigheten tillförs vissa administrativa uppgifter som inte har funnits tidigare. Av de uppgifter som har hämtats in från Kronofogdemyndigheten framgår att cirka 20 procent av dem som har fått näringsförbud är "svåra" att få tag på. Av de "svåra fallen" inställer sig emellertid ett antal till samtal efter det att myndigheten har försökt nå dem vid upprepade tillfällen. Vetskapen om att myndigheten har möjlighet att döma ut vite och begära hämtning av personer kommer sannolikt också innebära att flera hörsammar den första kallelsen.

Detta innebär att vi gör bedömningen att reglerna om hämtning, vid en grov uppskattning, inte kommer att behöva tillgripas i mer än cirka tio fall per år (beräknat på 200 nya fall per år). I fråga om återkommande samtal under förbudstid bedömer vi att även inför dessa kommer hämtning att behöva användas enbart i undantagsfall. Uppskattningsvis rör det sig även i denna del om cirka tio fall per år. Det bör framhållas att redan i dag kan Kronofogdemyndigheten inom ramen för tillsynsverksamheten vara tvungen att genomföra administrativa åtgärder med anledning av att personer

med näringsförbud inte inställer sig för samtal, t.ex. adressesfterforskning och utsändande av upprepade kallelser.

De föreslagna bestämmelserna om tillsyn kan således i någon mindre mån öka Kronofogdemyndighetens administrativa arbete i vissa ärenden. I andra ärenden torde bestämmelserna utan vidare ha en positiv handlingsdirigerande effekt så att myndigheternas arbete med att få till stånd ett samtal sammantaget minskar.

Vi bedömer också att våra förslag kommer att effektivisera tillsynsverksamheten, vilket i sin tur lär medföra att flera fall av överträdelser upptäcks och anmäls till åklagare. För närvarande gör Kronofogdemyndigheten cirka 30 sådana anmälningar per år. Vid en grov uppskattning kan den förbättrade tillsynen antas leda till en ökning av antalet anmälningar med 50 procent. Det innebär att antalet anmälningar kan antas öka med cirka 15. 45 anmälningar per år bör inte påverka Kronofogdemyndighetens administrativa arbete i fråga om upprättande av anmälningar i någon betydande omfattning.

Sammanfattningsvis innebär det som nu har sagts att de nya bestämmelserna om tillsyn framtingar åtgärder hos Kronofogdemyndigheten *endast* såvitt avser det inledande samtalet. I övrigt utgör bestämmelserna ett komplement som Kronofogdemyndigheten har möjlighet att använda vid tillsynen. Vi gör mot den bakgrunden bedömningen att de förändrade reglerna inte kommer att innebära att Kronofogdemyndigheten behöver några ytterligare resurser med anledning av de föreslagna förändringarna. Det bör emellertid ännu en gång framhållas att för att Kronofogdemyndigheten ska kunna utnyttja de möjligheter som de nya bestämmelserna ger krävs det att myndigheten har tillgång till nödvändiga resurser.

10.3.2 Brottsutredande myndigheter

Avsikten med de nya tillsynsreglerna är att ge Kronofogdemyndigheten flera handlingsalternativ och därmed effektivisera verksamheten. De ökade möjligheterna för Kronofogdemyndigheten att genomföra åtgärder som en del av tillsynen kommer sannolikt att innebära att myndigheten i större omfattning än i dag behöver begära polisens biträde vid tillsynen med t.ex. spaning. I dag begärs sådant biträde endast i en handfull fall per år. De ändrade förut-sättningarna för tillsynen kommer uppskattningsvis att innebära att

Kronofogdemyndigheten begär polisens biträde i cirka 20 fall per år.

Omfattningen av den spaningsverksamhet som polisen kan och bör biträda Kronofogdemyndigheten med är svår att uppskatta, eftersom den kan röra sig om en rad olika typer av spaningsåtgärder. Emellertid kan resursbehovet för polisens del grovt uppskattas till 50 arbetsdagar per år. Vi bedömer inte att polisen till följd av detta behöver tillföras några ytterligare resurser.

Vi har redan konstaterat att de förbättrade tillsynsmöjligheterna sannolikt kommer att medföra flera anmälningar om misstänkta överträdelse. Under åren 2008–2010 gjordes det i genomsnitt 60 anmälningar om överträdelse per år (anmälningar från Kronofogdemyndigheten och andra aktörer). Vi har ovan uppskattat att de nya bestämmelserna kommer att öka anmälningsgraden med 50 procent. Även i framtiden kommer dock det totala antalet anmälningar att vara tämligen begränsat (cirka 90 per år). I sammanhanget kan nämnas att det år 2011 kom in 631 173 brottsmisstankar till Åklagarmyndigheten.²

Detta innebär att vi gör bedömningen att de förändrade reglerna om tillsyn enbart kommer att ha en mycket begränsad påverkan på polis- och åklagarmyndigheterna. Därmed gör vi även bedömningen att dessa myndigheter inte behöver tillföras några ytterligare resurser för att kunna hantera de föreslagna förändringarna.

10.3.3 Domstolarna

Den bedömda ökningen av antalet anmälningar kommer sannolikt också att innebära en ökning av antalet åtal för överträdelse av näringsförbud. Enligt uppgifter från Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten uppgår antalet åtal för överträdelse av näringsförbud i dag till cirka 15 per år. I sammanhanget kan det även nämnas att uppgifter från Brottsförebyggande rådet visar att antalet ”uppklarade brott”³ under åren 2008–2010 uppgick till i genomsnitt drygt 30 stycken per år.

Om den förväntade ökningen av antalet åtal beräknas på samma sätt som ovan, innebär det att antalet åtal kommer att öka till cirka 25 per år (en ökning med drygt 50 procent).

² Se Åklagarmyndighetens årsredovisning 2011 s. 21.

³ Såväl personuppklarade som tekniskt uppklarade. För närmare förklaring av begreppen, se avsnitt 2.3.3.

Domstolsverket räknar med att styckkostnaden för ett brottmål vid tingsrätt är cirka 14 000 kr (fasta priser).⁴ Med utgångspunkt i den siffran bedömer vi att våra förslag kan medföra ökade kostnader för Sveriges samtliga tingsrätter, till följd av det ökade antalet åtal, med ca 140 000 kr per år.

En ökning med tio mål ska sättas i relation till att antalet inkomna brottmål vid Sveriges samtliga tingsrätter år 2011 var knappt 91 000.⁵ Kostnadsökningen för domstolarna kan därför bedömas som helt marginell och bör kunna hanteras inom befintliga resurser.

Vi har vidare föreslagit att det införs bestämmelser som ger möjlighet att förelägga och döma ut vite. Vad gäller viten som riktar sig mot tredje man – i anslutning till föreläggande att lämna information till Kronofogdemyndigheten – innebär förslaget att frågor om utdömande av vitet ska prövas i förvaltningsdomstol. Vi har bedömt att information huvudsakligen kommer att begäras in från bankerna. Frågan om utdömande av vite torde därmed aktualiseras endast i ett fåtal undantagsfall. Vad gäller viten som riktar sig mot den som står under tillsyn innebär förslaget att beslut om utdömande av viten ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Vi bedömer dock att antalet sådana överklaganden kommer att bli mycket litet. Således kommer bestämmelserna om vite inte att ha någon påverkan av betydelse på antalet mål i förvaltningsdomstol.

10.3.4 Revisorer

Vi har föreslagit att revisorers agerandeplikt enligt 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen (2005:551) ska utökas till att avse även överträdelse av näringsförbud. Avsikten är inte att utvidga revisionens omfattning utan en revisor ska enbart vara skyldig att agera vid sådana misstankar som uppkommer inom ramen för en normal revision.

Inledningsvis kommer detta att innebära att revisorerna tvingas sätta sig in i de nya reglerna. I enskilda fall kan reglerna medföra att revisorn måste lägga ner viss tid på att överväga om ett iakttaget förhållande innebär att det föreligger en misstanke om överträdelse av näringsförbud. I synnerhet i en inledande fas kan också enstaka revisorer behöva samråda med sin branschorganisation. På längre sikt kan emellertid förslaget inte antas leda till något merarbete av

⁴ Se Sveriges Domstolars årsredovisning 2011 s. 19.

⁵ Se Sveriges Domstolars årsredovisning 2011 s. 22.

betydelse. Det finns inte heller anledning att räkna med att antalet fall då anmälan till åklagare behöver göras blir särskilt frekventa. En anmälan torde i sig inte kräva någon beaktansvärd tidsåtgång.

Således gör vi den sammanfattande bedömningen att de föreslagna förändringarna inte kommer att innebära annat än en marginell påverkan på revisorernas verksamhet.

10.3.5 Uppgiftsskyldighet för banker m.fl.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för tredje man kommer, som tidigare har nämnts, att innebära att företrädevis banker kommer att bli tvungna att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten. Bestämmelserna om detta är inte avsedda att användas annat än om det finns skäl för Kronofogdemyndigheten att ifrågasätta de uppgifter som har framkommit vid tillsynen i övrigt. Vi bedömer att Kronofogdemyndigheten kommer att vända sig till bankerna med förfrågningar vid cirka 100 tillfällen per år.

Enligt uppgifter från Svenska Bankföreningen kommer en genomsnittlig förfrågan att ta cirka tio minuter att hantera. Beräkningen förutsätter att uppgifterna kan tas fram med en Excelfil och skickas med e-post till Kronofogdemyndigheten. Avser förfrågan flera konton, tar besvarandet mer tid i anspråk. Enligt Svenska Bankföreningen räknar en av deras medlemsbanker med en timkostnad om 850 kronor för att besvara en förfrågan från Kronofogdemyndigheten. Det rör sig om en ungefärlig uppskattning som, enligt banken, möjligen är något lågt räknat. Enligt vår bedömning gör de redovisade uppgifterna att kostnaden för varje förfrågan grovt kan uppskattas till 250 kronor.

Det bör framhållas att de uppgifter som Kronofogdemyndigheten kommer att vara i behov av regelmässigt torde kunna tas fram på elektronisk väg. Förfrågningarna kommer således inte att avse underliggande verifikat och därmed kommer uppgiftsskyldigheten inte att innebära något omfattande manuellt arbete för bankerna.

Antalet förfrågningar till andra aktörer torde bli ganska begränsat. Vid bedömer inte att förslaget i den delen får några kostnadskonsekvenser av betydelse.

10.4 Övriga konsekvenser

Såvitt vi kan bedöma kommer våra förslag inte att ha några andra konsekvenser av det slag som en utredning är skyldig att uppmärksamma. Således gör vi bedömningen att våra förslag till förändringar inte kommer att ha några andra samhällsekonomiska konsekvenser, påverka små företags konkurrensförmåga m.m. till stora företag eller påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11 Övergångsbestämmelser

Med hänsyn till den tid som krävs för remissförfarande, beredning i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bör en ny lag om näringsförbud kunna träda i kraft den 1 juli 2014. I och med att den nya lagen träder i kraft bör lagen (1986:436) om näringsförbud upphävas.

När ett mål om näringsförbud prövas efter ikraftträdandet, bör utgångspunkten vara att det är den nya lagen som ska tillämpas.

Vid utformandet av övergångsbestämmelserna har 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen betydelse. Av den bestämmelsen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Vad som föreskrivs om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. I samband med utformandet av övergångsbestämmelserna till lagen (1986:436) om näringsförbud konstaterades förvisso att näringsförbud formellt sett inte är att anse som vare sig straff eller särskild rättsverkan av brott. Ändå gjordes bedömningen att påföljden är av sådan art att de principer som anges i regeringsformen skulle beaktas.¹ Vi har ingen annan uppfattning. Skälen för att beakta innehållet i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen blir än större, om man – som vi gör – menar att näringsförbud är att beteckna som straff i Europakonventionens mening.

Det sagda innebär att skärpta bestämmelser om meddelande av näringsförbud inte ska tillämpas på förhållanden som har inträffat före bestämmelsernas ikraftträdande.

Lagstiftarens avsikt med den nuvarande lagen om näringsförbud är att sådant förbud ska kunna meddelas var och en som faktiskt innehaft den ledande ställningen i en näringsverksamhet, oavsett vilken befattning han eller hon har och oavsett i vilken verksamhetsform som näringsverksamheten har bedrivits. Genom Högsta domstolens avgörande i mål nr B 2535-11 är emellertid avgjort att

¹ Se SOU 1984:59 s. 385.

utformningen av 4 § i den nuvarande lagen om näringsförbud inte medger att en person meddelas näringsförbud i sin egenskap av företrädare för en sådan verksamhetsform som inte upptas i 4 § första stycket. Av den anledningen har vi gjort bedömningen att lagtexten bör formuleras om så att det otvetydigt framgår att näringsförbud kan meddelas var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet, oavsett i vilken juridisk form denna verksamhet bedrivs. Den föreslagna ändringen innebär att kretsen av dem som kan meddelas näringsförbud utvidgas i förhållande till den praxis som har etablerats genom Högsta domstolens avgörande.

Vårt förslag innebär även att bevislätnadsregeln i den nya lagen kommer att omfatta flera befattningshavare än 4 § första stycket i den nuvarande lagen, t.ex. vissa företrädare för utländska filialer och stiftelser. Även detta medför att något fler befattningshavare än i dag kan komma att meddelas näringsförbud. Exempelvis torde den som är verkställande direktör för utländsk filial, fastän i praktiken en ”målvakt”, i dag inte kunna meddelas näringsförbud. Så kommer emellertid att bli fallet med den ändring som vi föreslår.

De nu nämnda ändringarna innebära således skärpningar som bör beaktas vid utformandet av övergångsbestämmelserna. Övergångsbestämmelserna bör därför utformas så att rätten, när den tar ställning till frågan om för en person som enligt den nuvarande lagen inte kan meddelas näringsförbud, enbart kan beakta sådana åsidosättanden i näringsverksamheten som har skett efter ikraftträdandet.

Vi har även föreslagit nya regler om Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet (se avsnitt 8). Något rättsligt hinder mot att tillämpa dessa även på näringsförbud som har meddelats före lagens ikraftträdande finns inte. Enligt vår mening bör därför dessa regler därför gälla även i fråga om äldre, fortfarande gällande näringsförbud.

Vi har också föreslagit en bestämmelse om att ett tidigare rättsligt förfarande i vissa fall kan utgöra ett hinder mot att pröva ett yrkande om näringsförbud (se avsnitt 4). Bestämmelsen bör tillämpas även i fråga om sådana yrkanden om näringsförbud som har väckts före det att bestämmelsen trädde i kraft.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag (2014:000) om näringsförbud

Utredningens förslag till ny lag om näringsförbud bygger till stora delar på den nuvarande lagen om näringsförbud. Den nya lagen har dock tillförts ett antal nya bestämmelser. Vidare har lagtexten fått en ny utformning; regelmassan har delats upp på ett större antal paragrafer, språket har moderniserats och mellan paragraferna har förts in ett stort antal rubriker.

I författningskommentaren återges även sådana uttalanden från äldre förarbeten som har bedömts fortfarande vara av relevans. Givetvis kan även vad som i övrigt har uttalats i äldre förarbeten i viss utsträckning tjäna till ledning vid tillämpningen av sådana bestämmelser som går tillbaka på bestämmelser i tidigare lagar.

Inledande bestämmelse

1 §

Genom ett beslut om näringsförbud enligt denna lag meddelas en näringsidkare under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, beskriver i korthet innebörden av ett beslut om näringsförbud.

Personer som får meddelas näringsförbud

Personer med anknytning till enskild näringsverksamhet

2 §

Bestämmelserna i 4–9 §§ ska tillämpas på enskilda näringsidkare och dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet.

Paragrafen, som väsentligen saknar tidigare motsvarighet, anger att bestämmelserna i 4–9 §§ – som reglerar när näringsförbud ska meddelas – ska tillämpas på *dels* enskilda näringsidkare, *dels* dem som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet. Avsikten har inte varit att på något vis förändra de förutsättningar som hittills gällt för när näringsförbud ska kunna meddelas personer som är eller framträder som enskilda näringsidkare.

Med uttrycket enskild näringsidkare avses var och en som yrkesmässigt bedriver näringsverksamhet och gör detta i eget namn, utan användande av en juridisk person. Med näringsverksamhet avses härvid verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller inte; uttrycket har i princip samma innebörd som i 2 kap. 6 § bokföringslagen (1999:1078).

Uttrycket ”utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet” får betydelse i bulvanlikande förhållanden. Med uttrycket avses i sådana fall i första hand den som har varit registrerad som innehavare av en rörelse som har drivits under enskild firma. Om rörelsen inte har varit registrerad, blir bestämmelsen tillämplig på den som på annat sätt utåt har uppträtt som innehavare av denna.¹

Personer med anknytning till juridiska personer

3 §

Bestämmelserna i 4–9 §§ ska vidare tillämpas på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit.

Följande befattningshavare ska alltid anses ha utövat ledningen av näringsverksamhet på sätt som anges i första stycket:

- 1. i kommanditbolag: komplementär,*
- 2. i andra handelsbolag: bolagsman,*

¹ Se prop. 1985/86:126 s. 161.

3. i aktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

4. i sparbanker, ekonomiska föreningar och försäkringsföreningar: ledamot och suppleant i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

5. i europeiska ekonomiska intressegrupperingar med säte i Sverige: företagsledare,

6. i europabolag och europakooperativ med säte i Sverige: ledamot och suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan samt verkställande direktör och vice verkställande direktör,

7. i utländska filialer som omfattas av lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.: verkställande direktör och vice verkställande direktör, och

8. i stiftelser som omfattas av 2 kap. 3 § bokföringslagen (1999:1078): ledamot och suppleant i styrelsen samt, när en stiftelse har anknuten förvaltning, sådana företrädare för förvaltaren som anges i detta stycke.

I paragrafen regleras vilka personer som kan meddelas näringsförbud på grund av sin anknytning till en juridisk person. Den motsvarar i stort sett 4 § första och andra styckena i den nuvarande lagen om näringsförbud. Den skiljer sig dock i flera avseenden redaktionellt och språkligt, men även i sakligt hänseende, från de nuvarande bestämmelserna. Ett av syftena med dessa ändringar är att tydliggöra att näringsförbud alltid ska kunna meddelas den som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person bedriver och detta oavsett den juridiska personens rättsliga form. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnittet 3.6.1. Paragrafen har dessutom tillförts bestämmelser som avser vissa företrädare för sparbanker, ekonomiska föreningar, utländska filialer och stiftelser. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnitten 3.6.3–3.6.4.

Första stycket

Ett av syftena med paragrafens nya utformning är, som nyss sagts, att tydliggöra att näringsförbud kan meddelas den som utövar den faktiska ledningen av en näringsverksamhet, oavsett i vilken juridisk form näringsverksamheten har bedrivits. Detta kommer framför allt till uttryck genom att de bestämmelser som hittills har funnits i andra stycket i 4 § i nuvarande lagen om näringsförbud har formulerats om och placerats i den nya paragrafens första stycke.

Avsikten med detta är att markera att vad som står i detta stycke är paragrafens huvudregel, vilken sedan kompletteras med de särskilda bestämmelserna i andra stycket. Bestämmelsen är därmed avsedd att kunna tillämpas även på företrädare för juridiska personer som inte omnämns i andra stycket, t.ex. företrädare för näringsdrivande ideella föreningar.

Med uttrycket ”de som faktiskt har utövat ledningen” avses personer som i realiteten har utövat bestämmanderätten i företaget. Det är utan betydelse om personen har eller inte haft någon formell beslutanderätt i den juridiska personen. Det avgörande är om han eller hon har varit den som de facto har fattat beslut i sådana frågor som ankommer på ett företags ledning. Uttrycket är inte avsett att innefatta personer som endast har utövat mellan-chefsfunktioner eller lägre funktioner inom företaget utan syftar på dem som de facto har utövat ledningsfunktioner motsvarande de som en styrelse, en verkställande direktör eller en ledningsgrupp utövar i ett aktiebolag. Det är inte nödvändigt att personen ifråga har utövat ledningen ensam. Om ledningen över näringsverksamheten har utövats av flera gemensamt – med eller utan överenskommen arbetsfördelning – ingår samtliga i den krets som kan meddelas näringsförbud.

Det är den som yrkar att näringsförbud ska meddelas som har bevisbördan för att den person som yrkandet riktas mot har utövat ledningen av den aktuella juridiska personen.

Andra stycket

I vissa situationer presumeras en person faktiskt ha utövat ledningen i en näringsverksamhet. Dessa situationer finns angivna paragrafens andra stycke. Detta motsvarar i stort sett 4 § första stycket i den nuvarande lagen om näringsförbud. Bestämmelsen har emellertid tydliggjorts genom att det i inledningen av stycket anges att de uppräknade befattningshavare alltid ska anses ha utövat ledningen av näringsverksamhet på sätt som anges i första stycket. Presumtionen kan alltså inte motbevisas. Det förhållande att en person ska anses ha utövat ledningen av näringsverksamheten innebär dock givetvis inte att han eller hon per automatik är ansvarig för de åsidosättanden som har förekommit i verksamheten; den frågan måste självständigt bedömas enligt 4–7 §§.

Andra stycket har, i förhållande till 4 § första stycket i den nuvarande lagen om näringsförbud, justerats så att bestämmelsen nu omfattar även vissa företrädare för utländska filialer och stiftelser. Det innebär att verkställande direktörer och vice verkställande direktörer i utländska filialer samt styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i bokföringsskyldiga stiftelser utan vidare räknas till den krets av personer som kan meddelas näringsförbud, oavsett om de faktiskt har utövat ledningen över filialen respektive stiftelsen.

En del stiftelser har s.k. anknuten förvaltning, dvs. de förvaltas av en annan juridisk person. Beslutsbefogenheterna utövas därvid primärt av ledningen i denna andra juridiska person. Vid anknuten förvaltning presumeras de i förevarande paragraf angivna företrädarna för denna juridiska person ha utövat ledningen av den näringsverksamhet som stiftelsen har bedrivit. Det innebär att om förvaltaren är ett aktiebolag så omfattas styrelseledamöter och suppleanter samt verkställande direktör och vice verkställande direktör av bestämmelsen. Såsom bestämmelsen är utformad gäller detta dock endast när förvaltaren är en sådan association som upp-tas i andra stycket. Således omfattas exempelvis inte styrelseledamöterna i en ideell förening som är förvaltare av en stiftelse.

Den nya bestämmelsen omnämner inte bankaktiebolag och försäkringsaktiebolag. Dessa omfattas emellertid numera av aktiebolagslagen (2005:551) och utgör därför aktiebolag. Det innebär att styrelseledamöter i bankaktiebolag och försäkringsaktiebolag liksom hittills tillhör den krets av befattningshavare som kan meddelas näringsförbud. Den nya bestämmelsen har utformats så att den omfattar även verkställande direktör och vice verkställande direktör i sparbanker, ekonomiska föreningar och försäkringsföreningar.

Andra stycket är inte uttryckligen begränsad till företrädare för *näringsdrivande* juridiska personer. Bestämmelserna i 4–7 §§ har emellertid utformats så att näringsförbud i praktiken inte kan meddelas annat än om den juridiska personen faktiskt har bedrivit näringsverksamhet.

Förutsättningarna för näringsförbud

Näringsförbud på grund av brott

4 §

Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

- 1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa,*
- 2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och*
- 3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.*

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att meddela en person näringsförbud på grund av brott. Den motsvarar 1 § i den nuvarande lagen om näringsförbud men har getts en annan språklig och redaktionell utformning. Någon förändring i sak är emellertid inte avsedd.

En grundläggande förutsättning för att en person ska kunna meddelas näringsförbud är att han eller hon omfattas av 2 eller 3 § (se vidare dessa paragrafer). Därutöver måste tre förutsättningar vara för handen.

En första förutsättning är att den aktuella personen har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa. Brottsligheten ska ha begåtts i en näringsverksamhet som personen har anknytning till enligt 2 eller 3 §. Det ligger i sakens natur att denna anknytning måste ha förelegat när brottsligheten begicks. Beträffande innebörden av begreppen ”i näringsverksamhet” och ”brottslighet som inte är ringa” kan hänvisas till tidigare förarbeten.² I ett enskilt fall kan det vara så att en juridisk person som omnämns i 3 § andra stycket inte har bedrivit någon näringsverksamhet; så kan t.ex. vara fallet i fråga om vissa stiftelser. I så fall kan inte 4 § – och för övrigt inte heller 5, 6 eller 7 § – tillämpas.

En andra förutsättning är att den aktuella personen grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten. Såsom lagtexten antyder är det naturligt att rätten vid bedömningen av om en person grovt har åsidosatt sina skyldigheter väger in den nyss nämnda brottsligheten. Emellertid har rätten även möjlighet att väga in andra omständigheter som visar att en person är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Således kan rätten ta hänsyn till hela det spektrum av åsidosättandena av åligganden som kan förekomma i

² Se prop. 1985/86:126 s. 149 ff.

en näringsverksamhet. Man kan alltså lägga vikt vid sådant som att personen har åsidosatt sina förpliktelser mot borgenärerna, t.ex. mot staten som skatte- eller avgiftsborgenär. Vidare kan hänsyn tas till åsidosättanden av arbetsrättsliga förpliktelser av olika slag, däribland arbetsmiljöbrott. Man kan även beakta ett beteende i strid med marknadsrättsliga normer, som har uppställts till skydd för bl.a. konkurrenter och konsumenter samt även tillmäta vikt åt åsidosättanden av civilrättsliga anspråk.³

Det bör understrykas att punkten 2 inte ska förstås så att det måste ha förekommit några andra missförhållanden i näringsverksamheten än de begångna brotten. I så fall måste emellertid brotten i sig ha utgjort ett grovt åsidosättande av näringsidkarens skyldigheter.

Den tredje förutsättningen för näringsförbud är att näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt. Vid bedömningen av den frågan är det naturligt att domstolen väger in allvaret i den brottslighet och de övriga försummelser som den aktuella personen kan tillskrivas. Det innebär att samma brottslighet kan ligga till grund för prövningen av de tre punkterna. I 8 § finns bestämmelser som är avsedda att ge domstolen ytterligare vägledning i frågan om huruvida näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Näringsförbud i samband med konkurs

5 §

Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen har försatts i konkurs,

2. den som avses i 2 eller 3 § har agerat grovt otillbörligt mot den enskilda näringsidkarens eller den juridiska personens borgenärer eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten, och

3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

För att någon ska kunna meddelas näringsförbud enligt första stycket krävs att han eller hon innehade den ställning som avses i 2 och 3 §§ när den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen försattes i konkurs eller hade innehaft en sådan ställning under någon del av det närmaste året innan konkursansökan kom in till tingsrätten.

³ Se prop. 1985/86:126 s. 42.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger särskilda möjligheter att meddela personer näringsförbud efter konkurs. Motsvarande bestämmelser finns i dag i 2 § samt 4 § första och tredje styckena i den nuvarande lagen om näringsförbud. De nya bestämmelserna har dock delvis getts en ny språklig och redaktionell utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Även enligt denna paragraf är det, såsom framgår av *första stycket*, en grundläggande förutsättning för beslut om näringsförbud att personen omfattas av 2 eller 3 §. Och även här måste ytterligare tre förutsättningar vara för handen.

Den första av dessa tre förutsättningar är att "den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen har försatts i konkurs". För att ett yrkande, grundat på förevarande paragraf, om att N.N. ska meddelas näringsförbud ska kunna bifallas krävs alltså att det rättssubjekt till vilket N.N. enligt 2 eller 3 § har anknytning har gått i konkurs. Denna förutsättning är uppfylld om N.N. har varit t.ex. styrelseledamot i ett aktiebolag och detta aktiebolag har gått i konkurs. I *andra stycket* preciseras i vilket skede personen ska ha haft anknytning till konkursgäldenären. Av den bestämmelsen följer att tillräcklig anknytning föreligger inte enbart om N.N. var styrelseledamot i det aktuella bolaget vid konkursutbrottet utan också om N.N. visserligen hade avgått från den befattningen vid konkursutbrottet men hade varit styrelseledamot under det närmaste året före konkursen.

Den andra förutsättningen är att den aktuella personen "har agerat grovt otillbörligt mot den enskilda näringsidkarens eller den juridiska personens borgenärer eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten". Denna förutsättning är avsedd att ha samma innebörd som den motsvarande förutsättningen i 4 §. I det enskilda fallet kan de grova åsidosättanden som det ska vara fråga om ha direkt eller indirekt anknytning till den inträffade konkursen men så behöver inte vara fallet.

Den tredje förutsättningen är att näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt. I den delen kan hänvisas till kommentarerna till 4 och 8 §§.

I den nuvarande lagen anges att under de angivna förutsättningarna "får" näringsförbud meddelas. Det har ansetts att ordet "får" skickar en otydlig signal till den som ska tillämpa bestämmelserna. Det kan tolkas som att det vid prövningen av om näringsförbud ska meddelas ska vägas in ytterligare någon omständighet, utöver de i lagen

angivna. Så är emellertid inte fallet. I den nya paragrafen har därför klargjorts att näringsförbud *ska* meddelas om de angivna förutsättningarna är förhållanden.

Näringsförbud på grund av underlåtenhet att betala skatt m.m.

6 §

Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten i avsevärd omfattning har underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1323),

2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och

3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om näringsförbud med anledning av underlåtenhet att betala skatt m.m. Den motsvarar 1 a § i den nuvarande lagen. De nya bestämmelserna har dock i vissa delar fått en ny språklig och redaktionell utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Även denna paragraf kan endast tillämpas på personer som omfattas av 2 eller 3 §.

Därutöver måste tre rekvisit vara uppfyllda.

För det första ska den person som yrkandet om näringsförbud riktar sig mot i den näringsverksamhet som han eller hon har anknytning till ”i avsevärd omfattning har underlåtit att betala sådan skatt, tull eller avgift”. Beträffande innebörden av detta begrepp kan hänvisas till tidigare förarbeten.⁴

För det andra ska personen därigenom eller på annat sätt grovt ha åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten. Rekvisitet är detsamma som i 4 och 5 §§. Det grova åsidosättandet kan helt eller delvis utgöras av de aktuella betalningsunderlåtelserna. Men de kan också vara av de slag som har angetts i kommentaren till 4 §.

Beträffandet det tredje rekvisitet, ”näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt”, kan hänvisas till kommentarerna till 4 och 8 §§.

Av samma skäl som har redovisats i kommentaren till 5 § har det i den nya paragrafen klargjorts att om de tre förutsättningarna är förhållanden så *ska* näringsförbud meddelas.

⁴ Se prop. 1985/86:126 s. 151 f.

*Näringsförbud på grund av överträdelse av konkurrensbestämmelser***7 §**

Den som avses i 2 eller 3 § ska meddelas näringsförbud, om

1. han eller hon i den i 2 eller 3 § avsedda näringsverksamheten har överträtt förbuden i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i EUF-fördraget på sätt som inneburit att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader,

2. han eller hon därigenom eller på annat sätt grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och

3. näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om näringsförbud med anledning av överträdelser av konkurrensbestämmelserna i 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller artikel 101 i EUF-fördraget. Den motsvarar 2 a § i den nuvarande lagen. Bestämmelserna har emellertid fått en delvis ny språklig och redaktionell utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.⁵ Vid prövningen enligt punkten 2 av om personen ”har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten” kan även åsidosättanden som avser andra regler än konkurrensreglerna vägas in. Såsom uttalats i tidigare förarbeten bör emellertid tyngdpunkten i de aktuella åsidosättanden ligga på den enligt punkten 1 aktuella överträdelsen.

*När näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt***8 §**

Vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt ska det särskilt tas hänsyn till, om

1. åsidosättandet har

a) varit systematiskt,

b) syftat till betydande vinning eller

c) orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada, eller

2. näringsidkaren tidigare har dömts för brott i näringsverksamhet.

Om den som avses i 2 eller 3 § har gjort sig skyldig till brott i näringsverksamheten och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska vid tillämpningen av 4 § näringsförbud anses motiverat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar mot det.

⁵ Se prop. 2007/08:135 s. 156 f. och 291.

Paragrafen, som motsvarar 3 § första (del av) och andra styckena i nuvarande lagen om näringsförbud, reglerar vilka omständigheter som rätten särskilt ska hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt. Bestämmelserna har fått en ny språklig utformning. Avsikten har inte varit att förändra deras sakliga innehåll.

I *första stycket* 1 a och 1 b anges att särskild hänsyn ska tas till om åsidosättandet har varit systematiskt eller syftat till betydande vinning. Med "systematiskt" avses att det har varit fråga om upprepade förfaranden som genomförts efter viss beräkning. Det senare förhållandet utmärker också kriteriet att åsidosättandet har syftat till betydande vinning. Ett förbud kan således vara mera motiverat för den näringsidkare som t.ex. under en längre tid inte betalar in några skatter eller avgifter med beräkningen att själv få vinning, än för den som oförskyllt hamnat i ett svårt ekonomiskt läge.⁶

I punkten 1 c anges ytterligare en faktor av betydelse. Med "betydande skada" avses i första hand skador som kan förorsakas borgenärer, konkurrenter, konsumenter och andra. Här avses även person- och sakskador som har eller kunde ha uppkommit på grund av exempelvis arbetsmiljö- eller miljöbrott.⁷

Slutligen anges i punkten 2 att hänsyn ska tas till personen vid tidigare tillfälle har dömts för brott i näringsverksamhet. Om personen har dömts flera gånger tidigare men ändå har fortsatt att åsidosätta sina åligganden, får han eller hon normalt anses kvalificerad för ett näringsförbud. Likaså bör den som har näringsförbud och återfallit i nya oegentligheter i allmänhet meddelas ett nytt förbud.⁸

Av *andra stycket* framgår att om den aktuella personen i näringsverksamhet har gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader, ska näringsförbud anses motiverat från allmän synpunkt, om inte särskilda skäl talar emot det. Särskilda skäl kan finnas t.ex. om domstolen med tillämpning av 23 kap. 5 § brottsbalken har dömt till ett lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet. Detta kan t.ex. vara aktuellt beträffande en funktionär i bolag som har medverkat i mindre utsträckning till någon annans grova skattebedrägeri. Särskilda skäl kan också finnas om

⁶ Se prop. 1985/86:126 s. 157.

⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 157.

⁸ Se prop. 1985/86:126 s. 157.

gärningen framstår som en engångshändelse efter en lång tids regelrätt drivande av näringsverksamhet.⁹

9 §

I fall som avses i 7 § gäller följande.

Vid bedömningen av om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt ska även tas särskild hänsyn till om förfarandet har varit ägnat att allvarligt hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen.

Näringsförbud ska inte anses motiverat från allmän synpunkt, om den som kan komma i fråga för ett sådant förbud själv eller inom ramen för den bedrivna näringsverksamheten har medverkat till att i väsentlig mån underlätta en sådan utredning av överträdelsen som görs av

- 1. Konkurrensverket,*
- 2. en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, eller*
- 3. Europeiska kommissionen.*

Paragrafen, som motsvarar 3 § första (del av) och tredje styckena i nuvarande lagen om näringsförbud, anger vad som särskilt ska beaktas i samband med prövningen av näringsförbud enligt 7 §. Bestämmelserna har delvis fått ny språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd och således kan hänvisas till tidigare förarbeten.¹⁰

Näringsförbudets längd

10 §

Näringsförbud ska meddelas för en viss tid, lägst tre och högst tio år, och gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft.

Vid bestämmande av förbudstidens längd ska rätten ta hänsyn till om det har meddelats tillfälligt näringsförbud enligt 22 §. Därvid får rätten bestämma en kortare förbudstid än tre år.

I paragrafens första stycke, som motsvarar 5 § i nuvarande lagen, anges att näringsförbud ska meddelas för viss tid, lägst tre och högst tio år. Detta motsvarar den bestämmelse som i dag finns i 5 § i den nuvarande lagen. I paragrafen har klargjorts att förbudet gäller från det att beslutet om näringsförbud vinner laga kraft. Den be-

⁹ Se prop. 1995/96:98 s. 36 och rättsfallet NJA 2006 s. 346.

¹⁰ Se prop. 2007/08:135 s. 293.

stämmelsen är ny men torde överensstämma med vad som ändå har ansetts gälla.¹¹ Om näringsförbudet meddelas i en brottmålsdom och domen inte överklagas eller överklagas enbart i fråga om skuld eller påföljd, börjar näringsförbudet således att gälla i och med att tiden för överklagande går ut. – Eftersom det redan av lagen framgår när näringsförbudet börjar gälla, behöver rätten inte – och bör inte heller – i domslutet förordna om när förbudet får verkan.

Andra stycket motsvarar 11 § andra stycket i den nuvarande lagen om näringsförbud. Där anges att vid bestämmandet av förbudstidens längd ska hänsyn tas till tidigare meddelade tillfälliga näringsförbud. Innebörden av detta är att domstolen vid det slutliga beslutet om näringsförbud ska räkna av den tid som personen har haft tillfälligt näringsförbud. Bestämmelsen kan illustreras med följande exempel. Om en person vid överklagandetidens slut har haft tillfälligt näringsförbud i sex månader och domstolen anser att personen bör ha näringsförbud under en tid av fem år, ska den slutliga förbudstiden i domen eller det slutliga beslutet bestämmas till fyra år och sex månader. Detta kan behöva beaktas även i högre rätt. Om även högre rätt anser att näringsförbudet bör gälla under fem år, kan domstolen likväl ha anledning att sätta ned den slutliga förbudstiden med hänsyn till det tillfälliga näringsförbud som kan ha gällt under rättegången i högre rätt.

I syfte att förtydliga den ordning som torde gälla redan i dag har det i andra styckets andra mening angetts att domstolen vid en sådan avräkning får bestämma kortare förbudstiden än tre år.¹²

Det bör understrykas att den sammanlagda förbudstiden (tillfälligt och slutligt näringsförbud) inte får överstiga tio år.¹³

Näringsförbudets innebörd

11 §

Den som har näringsförbud får inte

- 1. driva näringsverksamhet,*
- 2. faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet eller av en sådan juridisk person som är bokföringspliktig även om den inte driver näring,*

¹¹ Se prop. 1985/86:126 s. 162.

¹² Se prop. 1985/86:126 s. 163 och 198.

¹³ Jfr rättsfallet NJA 1996 s. 305.

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

4. vara stiftare av ett aktiebolag eller en sparbank,

5. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för

– ett aktiebolag,

– en ekonomisk förening,

– en sparbank,

– ett ömsesidigt försäkringsbolag,

– en försäkringsförening,

– en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige,

– en pensionsstiftelse, eller

– en sådan ideell förening eller stiftelse som driver näringsverksamhet,

6. vara ledamot eller suppleant i förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorganet för ett europabolag eller ett europakooperativ med säte i Sverige,

7. vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i

– ett aktiebolag,

– en ekonomisk förening,

– ett ömsesidigt försäkringsbolag,

– ett europabolag eller ett europakooperativ med säte i Sverige,

– en sparbank,

– en medlemsbank, eller

– en filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,

8. vara företagsledare i en europeisk ekonomisk intressegruppering med säte i Sverige eller föreståndare enligt 2 § andra stycket lagen om utländska filialer m.m.,

9. vara firmatecknare eller i annan egenskap vara ställföreträdare för en sådan juridisk person som anges i 3–5 eller vara firmatecknare för ett utländskt bankföretags filial,

10. äga så många aktier i ett aktiebolag eller ett europabolag med säte i Sverige att hans eller hennes andel av röstetalet för samtliga aktier i bolaget överstiger femtio procent,

11. inneha fullmakt att företräda en enskild näringsidkare i dennes näringsverksamhet eller en juridisk person som anges i 3–5,

12. vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i en näringsverksamhet som drivs av en närstående till honom eller henne eller där en närstående har en sådan ställning som anges i 3 §, eller

13. vara anställd eller ta emot återkommande uppdrag i den näringsverksamhet där han eller hon har åsidosatt sina skyldigheter.

Paragrafen, som motsvarar *dels* 6 § första-tredje styckena och *dels* delar av 7 § i den nuvarande lagen, anger vad en person som har näringsförbud är förhindrad att göra. Den avviker i vissa språkliga hänseenden från de nuvarande bestämmelserna men överensstämmer i väsentliga avseenden i sak med vad som hittills har gällt.¹⁴ I följande avseenden skiljer den sig dock i sak från nuvarande bestämmelser.

I *punkten* 5 har handelsbolag tagits bort i listan över de typer av styrelseuppdrag som en person med näringsförbud inte får inneha. Anledningen till det är att lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag inte innehåller några bestämmelser om styrelse och att ett ”styrelseuppdrag” i ett handelsbolag därmed inte har någon given innebörd. Paragrafen kan likväl förhindra den som har näringsförbud att inneha ett sådant uppdrag, eftersom det i det enskilda fallet kan falla in under punkten 1 eller punkten 2.

Nuvarande bestämmelser anknyter på några punkter till begreppet ”försäkringsföretag”. Med försäkringsföretag avses enligt 1 kap. 3 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar. Försäkringsaktiebolag utgör numera en typ av aktiebolag och omfattas därför utan vidare av förevarande paragrafs bestämmelser om aktiebolag. I den nya paragrafen har därför i stället tagits in uttryckliga bestämmelser om ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar.

I *punkten* 7 har listan över de associationer i vilka en person med näringsförbud inte får vara verkställande direktör kompletterats med ekonomisk förening, sparbank och medlemsbank. Det sammanhänger med att de lagar som reglerar dessa associationer innehåller bestämmelser om verkställande direktör, vilka i väsentliga delar överensstämmer med vad som gäller om verkställande direktör i t.ex. aktiebolag.

I *punkten* 8 har tagits in en bestämmelse om att ett näringsförbud hindrar att en person är verkställande eller vice verkställande direktör i en utländsk filial eller föreståndare för en sådan näringsverksamhet som bedrivs av någon i utlandet bosatt person enligt lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. Bestämmelser av samma slag finns i dag i 9 § första stycket och 24 § första stycket lagen om utländska filialer m.m. och med en hänvisning i 6 § tredje stycket i den nuvarande lagen. Det har ansetts vara mera ändamålsenligt att ha dessa bestämmelser i lagen om näringsförbud; på så vis

¹⁴ Se prop. 1985/86:126 s. 163 f. och 166 f., prop. 1995/96:98 s. 37 och prop. 2000/01:105 s. 48 f.

skapas en heltäckande katalog över vad ett beslut om näringsförbud innebär.

I *punkten 9* anges att ett näringsförbud hindrar att en person är firmatecknare för ett utländskt bankföretags filial. En bestämmelse av detta slag har hittills funnits i 9 § andra stycket lagen om utländska filialer m.m.

Punkterna 12 och 13 motsvarar delar av 7 § lagen (1986:436) om näringsförbud. Förbudet i punkten 12 omfattar sådan näringsverksamhet som drivs av en närstående, men även sådan verksamhet där en närstående har en sådan ställning att han eller hon, om det förekommer oegentligheter i verksamheten, själv skulle kunna meddelas näringsförbud. Det innebär exempelvis att den som har näringsförbud inte får vara anställd i ett aktiebolag där en närstående sitter i styrelsen. I vissa situationer kan förbudet framstå som allt för strängt. Så kan exempelvis vara fallet om den som har näringsförbud vill ta en underordnad anställning i ett stort börsnoterat aktiebolag. I sådana fall kan ett undantag från förbudet bli aktuellt.¹⁵

Förbudet mot att ta emot återkommande uppdrag innebär att den som har näringsförbud inte får tjänstgöra som konsult åt en närstående i dennes verksamhet eller som exempelvis agent eller reparatör åt företaget. Att ge enstaka råd eller utföra någon enstaka tjänst är emellertid inte förbjudet. Med ”återkommande” avses att det ska röra sig om flera uppdrag, som inte ligger alltför lång tid efter varandra.¹⁶

Vid bedömningen av om en viss näringsverksamhet är densamma som den, i vilken en person med näringsförbud tidigare har varit verksam, får hänsyn tas till flera faktorer. Att företagets firma ändrats kan knappast spela någon självständig roll. Detsamma gäller om företaget byter lokaler eller flyttar till annan ort. Även om företaget genomför vissa ändringar i sin verksamhet, men såväl huvudinriktningen av denna som företagets ledning är densamma som tidigare, torde det ändå finnas skäl att anse att det är fråga om samma företag som tidigare. Detsamma är fallet om företaget har fått en ny ägare eller ny ledning men i stort bedriver samma verksamhet som tidigare. Med hänsyn till att det rör sig om en straffsanktionerad bestämmelse ligger det dock i sakens natur att gränsdragningen i tveksamma fall bör ske till förmån för den som har näringsförbud.¹⁷

¹⁵ Se prop. 1985/86:126 s. 167.

¹⁶ Se prop. 1985/86:126 s. 167.

¹⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 167 f.

12 §

Förbudet i 11 § 11 gäller inte i fråga om fullmakt som avses i 10 § andra stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

Paragrafen överensstämmer i sak med 6 § andra stycket i den nuvarande lagen.¹⁸

13 §

Som närstående enligt 11 § 12 anses den som är

1. gift eller sambo med den som har näringsförbud eller är syskon eller släkting i rätt upp- eller nedstigande led, och

2. den som är besvägrad med den som har näringsförbud i rätt upp- eller nedstigande led eller så att den ene är gift med den andres syskon.

Paragrafen motsvarar delar av 7 § i den nuvarande lagen men har getts en delvis annan språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd och därmed kan hänvisas till den tidigare författningskommentaren.¹⁹

14 §

Den som har näringsförbud får, trots förbudet, såsom enskild näringsidkare utöva sådan grundlagsskyddad rättighet som avses i

– 2 kap. 1 § regeringsformen,

– 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 överensstämmer i allt väsentligt med 6 § fjärde stycket i den nuvarande lagen. Den innehåller en uppräkningslista av ett antal grundlagsskyddade verksamheter som en person med näringsförbud inte är förhindrad att bedriva. I den nya lagtexten har klargjorts att undantaget endast gäller bedrivande av enskild verksamhet; paragrafen ger alltså inte den som har näringsförbud rätt att t.ex. sitta i styrelsen för ett aktiebolag, oavsett om bolaget enbart bedriver verksamhet av det slag som anges i paragrafen. Någon ändring i sak är inte avsedd och det kan därför hänvisas till tidigare förarbeten.²⁰

¹⁸ Se prop. 2000/01:105 s. 49 f.

¹⁹ Se prop. 1985/86:126 s. 167.

²⁰ Se prop. 1985/86:126 s. 166.

Ansökan om näringsförbud m.m.

Yrkande om näringsförbud som grundas på 4 §

15 §

Yrkande om näringsförbud enligt 4 § får framställas av allmän åklagare enligt vad som gäller om talan i brottmål.

Om inte annat föreskrivs i denna lag, ska i fråga om utredningen och förfarandet gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där det inte är föreskrivet strängare straff än fängelse i högst ett år. Tvångsmedel enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

Paragrafen motsvarar väsentligen 8 § första stycket i den nuvarande lagen om näringsförbud men har fått en något annorlunda språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd och därmed kan hänvisas till äldre förarbeten.²¹

Yrkande om näringsförbud som grundas på 5 eller 6 §

16 §

Yrkande om näringsförbud enligt 5 eller 6 § får framställas av allmän åklagare. Om talan inte förs enligt 15 §, ska yrkandet framställas genom ansökan vid allmän domstol.

Om åklagaren har förklarat sig avstå från att ansöka om näringsförbud, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten.

En ansökan enligt första eller andra stycket ska göras hos tingsrätten i den ort där den som yrkandet avser har sitt hemvist. Om han eller hon inte har hemvist i Sverige, ska ansökan göras hos Stockholms tingsrätt. Om ärendet gäller näringsförbud enligt 5 §, är även den tingsrätt som handlägger eller har handlagt konkursen behörig att pröva ärendet.

Bestämmelser om handläggningen vid domstolen finns i 19 §.

Paragrafen motsvarar 8 a § samt 8 c § första och andra styckena i den nuvarande lagen men har fått en något förändrad språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd. Vad gäller bestämmelsernas innebörd kan därför hänvisas till tidigare förarbeten.²²

²¹ Se prop. 1985/86:126 s. 168.

²² Se prop. 1998/99:44 s. 28 f.

Yrkande om näringsförbud som grundas på 7 §

17 §

Yrkande om näringsförbud enligt 7 § får framställas av Konkurrensverket.

Yrkandet får framställas i ett mål om konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579). Om inte annat följer av denna lag, ska i så fall bestämmelserna om tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten tillämpas. Vid omröstning i rätten gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Om Konkurrensverket inte för talan om konkurrensskadeavgift, får verket i stället framställa ett yrkande om näringsförbud genom ansökan hos Stockholms tingsrätt. Ett beslut av tingsrätten överklagas i sådant fall hos Marknadsdomstolen.

Bestämmelser om handläggningen vid tingsrätten efter ansökan enligt tredje stycket finns i 19 §.

Paragrafen motsvarar i sak 8 b § och 8 c § tredje stycket i den nuvarande lagen. Tidigare förarbetsuttalanden har därför fortfarande relevans.²³

Hinder mot prövning av yrkande om näringsförbud

18 §

Ett yrkande om näringsförbud får inte tas upp till prövning, om

1. den som yrkandet avser redan har varit föremål för en annan prövning där avgörandet har vunnit laga kraft, och

2. den tidigare prövningen har avsett samma eller väsentligen samma omständigheter som åberopas till grund för yrkandet.

Paragrafen saknar tidigare motsvarighet. Den syftar till att förhindra att det uppstår situationer som strider mot förbudet mot dubbla brottmålsprocesser i Europakonventionen. Utredningens överväganden finns i avsnitten 4.8 och 4.9.

Bestämmelsen ska hindra att en fråga om näringsförbud tas upp till prövning när de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet om näringsförbud redan har legat till grund för ett tidigare förfarande och det sistnämnda förfarandet har avslutats genom en lagakraftvunnet avgörande. Under sådana förhållanden får en talan om näringsförbud inte tas upp till prövning, om det tidigare avgörandet har inneburit en prövning av samma eller väsentligen samma omständigheter som åberopas till grund för

²³ Se prop. 2007/08:135 s. 294 f.

yrkandet om näringsförbud. Begreppen ”samma” eller ”väsentligen samma” omständigheter bygger på den praxisbildning som Europadomstolen inledde med fallet *Zolotukhin* (den 10 februari 2009, ansökan nr 14939/10).

Bestämmelsen får betydelse i ett flertal olika fall. Det är emellertid möjligt att dela upp dessa fall i två kategorier. *Dels* omfattar bestämmelsen situationer där yrkandet om näringsförbud grundar sig på brott (4 §) eller konkurs (5 §), *dels* omfattar bestämmelsen de situationer då yrkandet grundas på underlåtenhet att betala skatt m.m. (6 §) eller på brott mot konkurrensbestämmelser (7 §); i denna senare del blir paragrafen i praktiken tillämplig enbart när yrkandet riktar sig mot en enskild näringsidkare eller mot den som utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet.

Således avser bestämmelsen att förhindra att en person, som i en första process har dömts för exempelvis grovt skattebrott till fängelse, efter det att det första avgörandet har vunnit laga kraft blir föremål för en andra process, där prövningen avser huruvida han eller hon ska meddelas näringsförbud med anledning av det grova skattebrottet.

Som regel bör det inte innebära några svårigheter att avgöra huruvida ett yrkande om näringsförbud innefattar en prövning av samma eller väsentligen samma omständigheter som den tidigare brottmålsprocessen. Det är tydligt att kriteriet är uppfyllt om åklagaren i ansökan om näringsförbud åberopar enbart brottslighet som var uppe till bedömning i den förra brottmålsprocessen. Men kriteriet är också uppfyllt om det stora flertalet omständigheter som sökanden åberopar i det senare förfarandet åberopades redan i det förra förfarandet. Så blir fallet när åklagaren i ansökan om näringsförbud huvudsakligen åberopar att en person vid ett tidigare tillfälle har dömts för ett flertal skattebrott; kriteriet är då uppfyllt även om åklagaren i ansökan även åberopar ytterligare något enstaka bokföringsbrott. Under sådana förhållanden är domstolen förhindrad att ta upp ansökan till prövning. Liknande situationer kan uppstå vid ansökan om näringsförbud enligt 5 § (konkursfallet).

Det bör framhållas att avsikten med bestämmelsen inte är att hindra att domstolen vid sin prövning som en del i bedömningen enligt 8 § första stycket tar hänsyn till att personen tidigare har gjort sig skyldig till brottslighet.

Nedan lämnas ett antal exempel som illustrerar hur begreppet ”väsentligen samma omständigheter” är avsett att tillämpas.

Bestämmelsen hindrar enbart vad som i Europakonventionens mening utgör dubbla brottmålsprocesser. Således utgör exempelvis en tidigare prövning av skadestånd med anledning av brott inte ett hinder mot att samma omständigheter läggs till grund för en senare prövning av huruvida brotten bör föranleda näringsförbud.

Det bör framhållas att bestämmelsen kan beträffande talan enligt 6 eller 7 § enbart aktualiseras med anledning av verksamhet som bedrivits i en enskild firma. De situationer som omfattas av bestämmelsen är sådana där det först har förekommit ett förfarande angående skattetillägg, tulltillägg, konkurrensskadeavgift m.m. och där frågan om näringsförbud väcks i ett senare förfarande, riktat mot en och samma person. Den omfattar således inte en situation där en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, påförs ett skattetillägg och där sökanden i ett senare förfarande yrkar att den verkställande direktören i den juridiska personen ska meddelas näringsförbud med stöd av 6 §. I den situationen avser de båda förfarandena olika rättssubjekt och det senare förfarandet strider därmed inte mot förbudet mot dubbla brottmålsprocesser.

Om de i paragrafen angivna förutsättningarna är förhanden, föreligger ett rättegångshinder som rätten självmant ska beakta. Yrkandet om näringsförbud ska då avvisas med stöd av 34 kap. 1 § rättegångsbalken eller 10 § andra stycket lagen om domstolsärenden. Detsamma gäller om det tidigare avgörandet vinner laga kraft under den tid då frågan om näringsförbud är föremål för prövning.

Som nämnts ovan kan bestämmelsen i 18 § aktualiseras i en rad situationer. Nedan följer ett antal exempel som har till syfte att belysa hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas. Några av exemplen kan framstå som ganska teoretiska men bör ändå kunna illustrera hur en domstol bör tänka vid tillämpningen av begreppet ”väsentligen samma omständigheter”.

1. *Yrkandet om näringsförbud grundas i allt väsentligt enbart på påståenden om brottslighet som redan i sin helhet har varit föremål för prövning i en brottmålsprocess.* Detta är det enklaste fallet och torde samtidigt vara det där paragrafen får sin största praktiska betydelse. Bestämmelsen i 18 § första stycket hindrar här att åklagaren, efter det att domen vunnit laga kraft, i en särskild ansökan återoppar domen som grund för varför personen ska meddelas näringsförbud.

2. *Yrkandet om näringsförbud grundas både på tidigare prövad brottslighet och på viss "tillkommande" brottslighet av begränsad omfattning.* Om en person i en första process har dömts för ett grovt skattebrott och därefter gör sig skyldig till ett mindre allvarligt (alt ringa) bokföringsbrott, får åklagaren normalt anses vara förhindrad att yrka näringsförbud under återopande av den samlade brottsligheten. Skälet till det är att det nya brottet är så begränsat att den redan prövade brottsligheten framstår som den huvudsakliga grunden (omständigheten) för yrkandet om näringsförbud. En prövning av talan skulle därmed innebära att väsentligen samma omständigheter som i den tidigare processen prövades på nytt. Den beskrivna situationen utgör emellertid ett undantagsfall och som huvudregel bör inte 18 § hindra att det vid en prövning av frågan om näringsförbud tas hänsyn till tidigare brottslighet (se punkten 3, nedan).

3. *Yrkande om näringsförbud där den "tillkommande" brottsligheten är relativt allvarlig.* Det föreligger som regel inget hinder mot att pröva ett sådant yrkande om näringsförbud som grundar sig både på tidigare prövad brottslighet och på "tillkommande" brottslighet, om den tillkommande brottsligheten, jämfört med den tidigare, framstår som förhållandevis allvarlig. Det finns således inget hinder mot att pröva ett yrkande som grundar sig på *dels* ett tidigare prövat grovt skattebrott, *dels* ett tillkommande grovt bokföringsbrott. Detsamma är fallet om det rör sig om två relativt likvärdiga brott av normalgraden. Avgörande bör vara huruvida den tillkommande brottsligheten är så betydande, att en prövning av yrkandet om näringsförbud inte kan sägas innefatta en väsentligen samma omständigheter som prövades i den tidigare processen.

4. *Hänsyn till tidigare brottslighet med stöd av 8 § första stycket.* Det förhållandet att åklagaren gör gällande att rätten, när den prövar om näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt, ska beakta tidigare brottslighet utgör inte hinder mot att pröva åklagarens yrkande. Åklagaren är alltså oförhindrad att, såvitt gäller bedömningen enligt 8 § första stycket, hänvisa till både den tidigare och den tillkommande brottsligheten.

5. *Näringsförbud enligt 5 §.* 18 § utgör som regel inte ett hinder mot att rätten prövar ett yrkande enligt 5 § som grundas på, utöver den inträffade konkursen och därvid förekommande åsidosättanden, tidigare prövad brottslighet. Om emellertid yrkandet om näringsförbud i första hand tar sikte på den tidigare brottsligheten – och konkursen och i anslutning till denna inträffade förhållanden sålunda utgör endast en begränsad del i grunden för yrkandet – kan bedömningen bli att yrkandet omfattar väsentligen samma grund som det tidigare åtalet. Avgörande för om så är fallet bör vara om näringsförbudet i första hand ska uppfattas som en reaktion på den tidigare brottsligheten eller om det kan sägas utgöra en reaktion på den samlade misskötsamheten. – Det bör framhållas att ett konkursmål inte är att jämföras med en brottmålsprocess. Således aktualiseras 18 § inte i de ”rena” konkursfallen, där sökanden som grund för att en person ska meddelas ett näringsförbud åberopar endast förekomsten av upprepade konkurser.

6. *Näringsförbud enligt 6 eller 7 §.* En grundläggande förutsättning för att 18 § ska aktualiseras i samband med ett yrkande om näringsförbud enligt 6 eller 7 § är att näringsverksamheten har bedrivits i enskild firma. Om näringsidkaren i så fall i en första process har fått ett skattetillägg (vilket utgör ett straff i Europakonventionens mening), kan sökanden inte i en andra process yrka att personen ska meddelas näringsförbud på grund av skatteundandragandet. Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot att de båda frågorna hanteras i två parallella processer, förutsatt att näringsförbudet meddelas innan avgörandet i fråga om skattetillägg har vunnit laga kraft.

7. *Näringsförbud och företagsbot.* I vart fall i teorin torde det kunna inträffa att det brott som ett yrkande om näringsförbud grundar sig på tidigare endast har prövats i en process angående företagsbot. Företagsbot kan nämligen enligt 36 kap. 10 a § brottsbalken meddelas som enda påföljd om ett brott är relativt begränsat. Även i det fallet kan yrkandet om näringsförbud stå i strid med 18 §. Situationen torde emellertid bli synnerligen ovanlig, eftersom frågan om näringsförbud normalt inte lär aktualiseras vid så begränsad brottslighet som avses i 36 kap. 10 a § brottsbalken.

*Domstols handläggning av ärenden om näringsförbud***19 §**

Om inte annat föreskrivs i denna lag, handläggs ett sådant ärende om näringsförbud som avses i 16 § och 17 § tredje stycket enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Tingsrätten ska hålla sammanträde, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Vid sammanträdet ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Ärendet ska avgöras av samma domare. I fall som avses i 17 § tredje stycket ska tingsrätten dock vara sammansatt på det sätt som anges i 8 kap. 10 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av lagen om domstolsärenden får rätten förelägga nytt vite eller besluta om hämtning till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag, om den som ansökan riktas mot trots föreläggande om personlig inställelse inte inställer sig till sammanträdet eller inställer sig genom ombud.

Paragrafen motsvarar delar av 8 a och 8 d §§ i den nuvarande lagen men har fått en något annorlunda språklig och redaktionell utformning. Avsikten med de nya formuleringarna har inte varit att ge bestämmelserna något nytt sakligt innehåll. Därmed kan hänvisas till äldre förarbeten.²⁴

*Offentlig försvarare***20 §**

Om det finns särskilda skäl, får rätten i ett mål eller ärende om näringsförbud utse en offentlig försvarare för den som avses med förbudsyrkandet. I fråga om offentlig försvarare gäller bestämmelserna i rättegångsbalken.

Paragrafen motsvarar 8 e § första stycket i den nuvarande lagen. Någon ändring i sak har inte skett. Det kan därför hänvisas till tidigare förarbeten.²⁵

²⁴ Se prop. 1998/99:44 s. 29 f. och prop. 2007/08:135 s. 295 f.

²⁵ Se prop. 1998/99:44 s. 30.

Rättegångskostnader

21 §

I fråga om rättegångskostnader ska i mål eller ärenden om näringsförbud bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Paragrafen motsvarar 8 e § andra stycket i den nuvarande lagen. Be-
träffande innehållet i sak kan hänvisas till äldre förarbeten.²⁶

Tillfälligt näringsförbud

Förutsättningarna för tillfälligt näringsförbud

22 §

Om det är uppenbart att det finns grund för näringsförbud, får rätten efter yrkande besluta om tillfälligt förbud för tiden till dess att frågan om näringsförbud slutligen har avgjorts.

Rätten får i samband med slutlig prövning av frågan om näringsförbud självmant ta upp frågan om tillfälligt näringsförbud.

I paragrafens första stycke, som motsvarar 10 § första stycket i den nuvarande lagen, regleras förutsättningarna för att meddela tillfälligt näringsförbud. Bestämmelserna har genomgått vissa språkliga och redaktionella förändringar. Avsikten har inte varit att ändra deras sakliga innehåll.

Möjligheten att meddela ett tillfälligt näringsförbud har införts för att rätten så fort som möjligt ska kunna avbryta en verksamhet som orsakar stora skador. Om det kan antas att näringsidkaren även fortsättningsvis kommer att begå brott eller ignorera exempelvis regler om inbetalning av skatter och avgifter, är det angeläget att rörelsen kan stoppas utan något större dröjsmål. Även i en situation där det kan framstå som stötande om en person får fortsätta med sin verksamhet under lång tid, trots att han eller hon har gjort sig skyldig till kanske omfattande oegentligheter, kan ett interimistiskt beslut vara motiverat. Är frågan om näringsförbud svårbedömd, bör rätten dock avstå från att meddela ett tillfälligt förbud.²⁷

I andra stycket, som bygger på bestämmelsen i 10 § fjärde stycket i nuvarande lagen om näringsförbud, anges under vilka för-

²⁶ Se prop. 1998/99:44 s. 30.

²⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 109 f.

hållanden som frågan om tillfälligt näringsförbud kan tas upp av rätten. I dag kan rätten besluta om tillfälligt näringsförbud, utan yrkande, i samband med att den bifaller ett yrkande om näringsförbud i ett slutligt beslut eller en dom. Utformningen av den hittillsvarande bestämmelsen innebär emellertid, i vart fall i teorin, att en person kan meddelas tillfälligt förbud utan att han eller hon hade getts möjlighet att argumentera i frågan. En sådan ordning framstår som olämplig.

Samtidigt finns det ett värde i att rätten har möjlighet att väcka frågan om tillfälligt näringsförbud. Även den nya lagtexten ger därför utrymme för detta. I syfte att näringsförbud inte ska kunna beslutas utan att parterna har getts möjlighet att argumentera i saken har dock den nya bestämmelsen utformats så att den ger rätten en självständig möjlighet att *ta upp frågan* om tillfälligt näringsförbud. Därmed markeras att rätten inte kan besluta om tillfälligt näringsförbud förrän parterna har uppmärksammats på frågan. Bestämmelsen har utformats med 24 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken som förebild.

Frågan om tillfälligt näringsförbud tas lämpligen upp i samband med att rätten håller förhandling i målet eller ärendet. Det är emellertid inget som hindrar att domstolen i stället låter parterna yttra sig i frågan skriftligen.

Vem som får yrka tillfälligt näringsförbud

23 §

En fråga om tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket tas upp på yrkande av åklagaren eller, i fall som avses i 7 §, av Konkurrensverket.

Om åklagaren i fall som avses i 5 och 6 §§ har förklarat sig avstå från att yrka näringsförbud, får ett yrkande om tillfälligt näringsförbud i stället framställas av Kronofogdemyndigheten.

Paragrafen motsvarar 10 § andra stycket första och andra meningarna i den nuvarande lagen.

*Handläggningen av frågor om tillfälligt näringsförbud***24 §**

Innan rätten meddelar ett tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket, ska den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig, om det inte finns anledning att anta att han eller hon har avvikit eller på något annat sätt håller sig undan.

Paragrafen motsvarar i sak 10 § andra stycket tredje meningen i den nuvarande lagen. Beträffande innebörden kan hänvisas till äldre förarbeten.²⁸

25 §

Frågor om tillfälligt näringsförbud enligt 22 § första stycket som grundas på påstående om brott ska handläggas enligt 15 §. I övriga fall ska 16–21 §§ tillämpas.

Paragrafen motsvarar 10 § tredje stycket i den nuvarande lagen men har fått en något annorlunda språklig utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd och därmed kan hänvisas till äldre förarbetsuttalanden.²⁹

*När ett beslut om tillfälligt näringsförbud får verkan***26 §**

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Ett beslut enligt 22 § första stycket ska delges den som avses med förbudet.

Paragrafen motsvarar 11 § första stycket i den nuvarande lagen. Avsikten har inte varit att förändra bestämmelsernas sakliga innehåll och därmed kan hänvisas till äldre förarbeten.³⁰

²⁸ Se prop. 1979/80:83 s. 62.

²⁹ Se prop. 1979/80:83 s. 62.

³⁰ Se prop. 1985/86:126 s. 171.

*Överklagande***27 §**

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

Överklagas ett beslut om tillfälligt näringsförbud, får högre rätt omedelbart besluta att förbudet tills vidare inte ska gälla.

Paragrafen motsvarar 12 § i den nuvarande lagen.³¹

*Tid för väckande av talan***28 §**

Om rätten beslutar om tillfälligt näringsförbud innan talan om näringsförbud har väckts eller ansökan har kommit in till rätten, ska den bestämma en tid inom vilken sådan talan ska väckas eller ansökan lämnas in till rätten.

Tiden enligt första stycket får inte bestämmas längre än vad som bedöms nödvändigt. Om den utsatta tiden inte är tillräcklig och den som har yrkat näringsförbud före tidens utgång begär att tiden ska förlängas, får rätten besluta om sådan förlängning.

Paragrafen motsvarar 13 § i den nuvarande lagen. Beträffande paragrafens innebörd kan hänvisas till tidigare förarbeten.³²

Upphävande av näringsförbud*Upphävande av näringsförbud som har meddelats på grund av brott***29 §**

Om den som genom en lagakraftvunnen dom har meddelats näringsförbud enligt 4 § frikänns från ansvar för brottsligheten, ska näringsförbudet samtidigt upphävas. Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller om det på brottsligheten tillämpas en mildare straffbestämmelse, ska rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande ska gälla. Rätten får även upphäva eller ändra ett beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader, om ett sådant har meddelats i samband med domen om förbud.

³¹ Se prop. 1985/86:126 s. 171.

³² Se prop. 1979/80:83 s. 62 f. och prop. 1998/99 :44 s. 30.

Paragrafen motsvarar, med mindre språkliga jämkningar, 16 § första stycket i den nuvarande lagen. Ifråga om innebörden kan hänvisas till äldre förarbeten.³³

Upphävande av näringsförbud som grundas på konkurs

30 §

Om rätten, sedan ett näringsförbud har meddelats enligt 5 §, upphäver det eller de konkursbeslut som har utgjort förutsättning för förbudet, ska näringsförbudet samtidigt upphävas.

Paragrafen motsvarar 16 § andra stycket i den nuvarande lagen. Lagtexten har getts en ny språklig utformning men någon ändring i sakligt hänseende är inte avsedd. Beträffande paragrafens innebörd kan därför hänvisas till äldre förarbeten.³⁴

Upphävande efter omprövning

31 §

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

Paragrafen motsvarar 17 § första stycket i den nuvarande lagen. Beträffande innebörden kan hänvisas till äldre förarbeten.³⁵

Handläggningen av ärenden om upphävande av näringsförbud

32 §

I ärenden om upphävande av näringsförbud gäller 16 § första och andra styckena, 17 § tredje stycket och 19 § tredje och fjärde styckena om ansökan om förbud.

Ett ärende om upphävande av näringsförbud ska tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet eller ärendet om näringsförbud. Rör ärendet inte upphävande av ett förbud enligt 7 §, får det även tas upp av rätten i den ort

³³ Se prop. 1985/86:126 s. 173 f.

³⁴ Se prop. 1985/86:126 s. 174.

³⁵ Se prop. 1985/86:126 s. 175.

där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen, kostnaderna och andra omständigheter finner det lämpligt.

I ärendet är den myndighet som har yrkat näringsförbud eller myndigheten i den ort där sökanden har sitt hemvist motpart till sökanden.

Ett ärende om upphävande av förbud får avgöras utan sammanträde, om saken ändå kan utredas tillfredsställande.

Paragrafen motsvarar, med vissa språkliga och redaktionella jämkningar, 17 § andra och tredje styckena i den nuvarande lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd. Beträffande bestämmelsernas innebörd kan därför hänvisas till de tidigare författningskommentarerna.³⁶

Upphävande i samband med nytt näringsförbud

33 §

Om den som har näringsförbud meddelas ett nytt förbud, ska rätten upphäva det tidigare förbudet.

Paragrafen motsvarar 27 § i den nuvarande lagen. Lagtexten har genomgått viss mindre språklig förändring. Avsikten har inte varit att förändra bestämmelsens sakliga innehåll och således kan hänvisas till äldre förarbeten.³⁷

Upphävande av tillfälligt näringsförbud m.m.

34 §

Ett beslut om tillfälligt näringsförbud ska omedelbart upphävas, om

1. talan om näringsförbud inte har väckts eller ansökan inte har kommit in till rätten inom den tid som har bestämts enligt 28 § och det inte heller har kommit in någon framställning om förlängning av tiden,

2. talan eller ansökan om näringsförbud återkallas eller lämnas utan bifall, eller

3. det inte längre finns skäl för det tillfälliga näringsförbudet.

Om talan eller ansökan om näringsförbud bifalls, ska rätten pröva om det tillfälliga näringsförbudet fortfarande ska gälla.

³⁶ Se prop. 1979/80:83 s. 61, prop. 1985/86:126 s. 176 och prop. 2007/08:135 s. 297.

³⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 186

Paragrafen motsvarar 15 § i den nuvarande lagen. Lagtexten har ändrats i språkligt och redaktionellt avseende men några ändringar i sak är inte avsedda. Beträffande bestämmelsernas innebörd kan därför hänvisas till äldre förarbeten.³⁸

Verkan av ett beslut om upphävande eller ändring av näringsförbud

35 §

Rättens beslut om att upphäva eller ändra ett näringsförbud gäller omedelbart.

Paragrafen motsvarar 16 § tredje stycket och 17 § fjärde stycket i den nuvarande lagen.³⁹

Ett beslut om att ändra ett näringsförbud kan exempelvis avse näringsförbudets längd eller, såvitt gäller tillfälliga näringsförbud, den tidpunkt då näringsförbudet ska börja gälla.

Undantag från näringsförbud

Vad ett undantag får avse

36 §

Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud får medges visst undantag från bestämmelserna i 11 §, om det finns skäl till det och ett sådant undantag inte skulle strida mot syftet med näringsförbudet.

Undantag får också meddelas under en begränsad tid, om tiden behövs för avveckling av näringsverksamhet, anställning, uppdrag, innehav av fullmakt, delägarskap i handelsbolag eller aktieinnehav som anges i 11 §.

Ett undantag enligt första eller andra stycket får förenas med villkor om vad den som har näringsförbud har att iakttä då undantaget utnyttjas.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för undantag från näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud. Bestämmelserna motsvarar närmast bestämmelserna i den nuvarande lagen om dispens från näringsförbud och om avvecklingstid (se den nuvarande lagens 19 § respektive 18 § första stycke). De nuvarande bestämmelserna har emellertid ansetts ottydliga i flera avseenden, både vad gäller kriterierna för undantag från näringsförbud och innebörden av att en per-

³⁸ Se prop. 1979/80:83 s. 62 f.

³⁹ Se prop. 1985/86:126 s. 174.

son medges viss avvecklingstid. Förevarande paragraf innebär därför på flera punkter en nyordning i förhållande till gällande rätt.

Vad som hittills har betecknats som beslut om dispens respektive beslut om avvecklingstid benämns i förslaget beslut om *undantag*. Undantag kan medges i två situationer. Enligt första stycket får undantag medges från förbudet i 11 §, om det finns skäl till det och ett sådant undantag inte skulle strida mot syftet med näringsförbudet. Enligt andra stycket får undantag meddelas för en begränsad tid, om tiden behövs för att den som har näringsförbud ska kunna avveckla näringsverksamheten m.m.

Syftet med undantaget enligt *första stycket* är att det ska vara möjligt att i vissa speciella situationer mildra konsekvenserna av ett näringsförbud. Ett sådant undantag motsvarar därmed en sådan dispens som kan ges enligt 19 § i den nuvarande lagen.

I lagtexten anges att undantag får medges om det finns ”skäl” för det. Innebörden i detta är att det i det enskilda fallet måste föreligga omständigheter av viss substans som medför att det inte är vare sig rimligt eller nödvändigt att näringsförbudet omfattar allt det som anges i 11 §. I lagrådsremissen till den nuvarande lagen angavs att sådant undantag fick meddelas enbart om det fanns ”särskilda skäl”. Det kvalificerande rekviritet togs emellertid, på inrådan av Lagrådet, bort i propositionens förslag. Anledningen till det var att vissa situationer där dispens borde kunna ges enligt Lagrådet kunde framstå som alltför bagatellartade för att det skulle vara möjligt att tala om ”särskilda skäl”. Som exempel på en sådan situation angavs uppdraget som styrelseledamot i en bostadsrättsförening.⁴⁰ Den angivna situationen kan även med lagens nya lydelse vara ett skäl för undantag från näringsförbudet och utgör därmed ett exempel på när ett uppdrag, som formellt faller in under 11 §, är av så speciellt slag att det inte är rimligt att förbjuda en person med näringsförbud att inneha det. Ett annat exempel är styrelseuppdrag i en mindre ideell förening, t.ex. en mindre idrottsförening vars verksamhet innefattar viss näringsverksamhet. Varje fall måste emellertid bedömas för sig; i ett enskilt fall kan även styrelseuppdrag i en bostadsrättsförening eller en mindre idrottsförening vara av sådant slag att en person med näringsförbud inte bör få inneha det. Skäl för undantag kan även föreligga i andra fall där undantaget avser någon helt annan verksamhet än den där de tidigare oegentligheterna förekom. I ett enskilt fall kan det sålunda

⁴⁰ Se prop. 1985/86:126 s. 198 f.

vara rimligt att den har fått näringsförbud på grund av oegentligheter i viss konsultverksamhet trots förbudet får fortsätta att inneha en skogsfastighet av mindre omfattning. Vidare kan undantag vara motiverat om ett näringsförbud annars i praktiken skulle komma att innebära ett yrkesförbud. Så kan vara fallet om den som har näringsförbud inte har möjlighet att fortsätta utöva sitt yrke som anställd. Så kan ibland vara fallet beträffande vissa s.k. fria yrkesutövare. Den närmare avgränsningen av vad som utgör i detta sammanhang giltiga skäl för undantag måste dock överlämnas åt rättstillämpningen.⁴¹

I paragrafen anges uttryckligen att undantag får meddelas endast om det inte står i strid med näringsförbudets syfte. Det innebär att domstolen vid sin prövning ska göra en bedömning av huruvida ett undantag kan innebära någon risk för att personen gör sig skyldig till nya oegentligheter. I förarbetena till de nuvarande dispensbestämmelserna har angetts att det för att undantag ska kunna meddelas normalt bör krävas att det är fråga om en rörelse där riskerna för nya åsidosättande är mycket små. Det bör exempelvis inte komma i fråga att undantag meddelas för en verksamhet där personen har gjort sig skyldig till betydande oegentligheter. Vid undantag från förbudet att vara verksam i en närståendes verksamhet bör rätten vid prövningen göra en bedömning av huruvida det finns en risk för att undantaget kommer att innebära att den som har näringsförbud faktiskt kommer att leda verksamheten där han eller hon vill bli anställd.⁴² Dessa uttalanden har fortfarande giltighet.

Andra stycket innehåller bestämmelser som ger möjlighet att meddela sådana undantag från näringsförbud som krävs för att avveckla näringsverksamhet m.m. Bestämmelserna har sin närmaste motsvarighet i 18 § i den nuvarande lagen. De kan tillämpas även om förutsättningarna för undantag enligt första stycket inte är förhanden; undantag kan alltså medges även om det medför en viss risk för fortsatta oegentligheter. Till skillnad från sådana undantag som meddelas enligt första stycket ska emellertid undantag enligt andra stycket alltid vara tidsbegränsade. Vid prövningen av om undantag av detta slag ska beviljas samt vid bestämmande av avvecklingstidens längd ska rätten ta hänsyn till arten och omfattningen av näringsidkarens engagemang. Att lämna en anställning bör normalt vara enklare – och kunna ske på kortare tid – än att

⁴¹ Jfr även prop. 1985/86:126 s. 180.

⁴² Se prop. 1985/86:126 s. 180.

t.ex. överlåta en rörelse. Av betydelse vid prövningen bör också vara vilka avvecklingsalternativ som finns och vilka intressen som tredje man kan tänkas ha. Även bakgrunden till näringsförbudet och förbudets syfte måste beaktas. Några längre avvecklingstider ska inte medges. I nuvarande praxis torde inte förekomma avvecklingstider på mer än sex månader. Denna praxis bör kunna tjäna till vägledning även i fortsättningen.⁴³

Det ankommer på den som har fått näringsförbud att själv redovisa sin verksamhet, sina befattningar m.m. som underlag för domstolens prövning av om det ska fastställas någon tid för avveckling och av hur lång avvecklingsfristen ska vara.

I paragrafens *tredje stycke* anges att rätten får förena ett undantag enligt första och andra styckena med villkor om vad den som har meddelats undantag har att iaktta då undantaget utnyttjas. Ett sådant villkor kan innebära t.ex. att personen, om han eller hon har fått tillstånd att inneha en viss befattning i ett angivet företag, i den befattningen inte får ägna sig åt verksamhet av visst slag. Ett villkor kan också bestå i att personen i fråga ska hålla tillsynsmyndigheten underrättad om sin verksamhet.⁴⁴

37 §

I beslut om undantag enligt 36 § ska rätten ange vilka åtgärder som får vidtas. I fråga om undantag enligt 36 § andra stycket ska rätten vidare ange hur länge undantaget ska gälla.

Om undantaget ska vara förenat med villkor enligt 36 § tredje stycket, ska även dessa anges i beslutet.

I paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, anges bl.a. att rätten i samband med beslut om undantag enligt 36 § uttryckligen ska ange vilka åtgärder som får vidtas inom ramen för ett undantag.

I den nuvarande lagen om näringsförbud sägs i 18 § första stycket att rätten "får" föreskriva vilka åtgärder som får vidtas eller som ska vara förbjudna i samband med ett undantag från näringsförbud. Avsikten med ett undantag enligt 36 § är emellertid att det bara ska ge den som har fått näringsförbud rätt att vidta de åtgärder som särskilt anges i beslutet om undantaget och att näringsförbudet ska gälla i övrigt. Av den anledningen anges i 37 § *första stycket* att rätten *ska* ange vilka åtgärder som får vidtas i samband med att undantaget utnyttjas. Rätten har alltså normalt inte an-

⁴³ Se även prop. 1985/86:126 s. 177.

⁴⁴ Se prop. 1985/86:126 s. 181.

ledning att i beslutet ange vad den person som har fått näringsförbud *inte* får göra, låt vara att detta någon gång kan vara ett praktiskt sätt att klargöra hur långt ett undantag sträcker sig.

I beslutet om undantag ska således anges exempelvis att personen får fortsätta att inneha en viss anställning, en viss fullmakt eller vissa aktier. I enstaka fall kan det även komma i fråga att beslutet ges en mera allmän utformning, exempelvis så att det ger personen rätt att under viss tid vidta nödvändiga åtgärder för att avveckla en viss näringsverksamhet. Rättens beslut om undantag får emellertid inte bli så generella att de i praktiken helt inskränker näringsförbudet.

I fråga om undantag enligt 36 § första stycket kan ett sådant beslut formuleras som att personen har rätt att under näringsförbudstiden inneha anställning i ett visst bolag. I övrigt gäller näringsförbudet. Det innebär också att Kronofogdemyndighetens tillsyn omfattar allt det som inte uttryckligen omnämns i beslutet om undantag. Motsvarande är fallet om rätten meddelar ett tidsbegränsat undantag enligt 36 § andra stycket.

Det ankommer på den som begär undantag att ange vilka åtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga för undantaget ska bli verksamt. Om det sedan undantaget har beviljats skulle visa sig att personen behöver vidta även andra åtgärd än de som anges i rättens beslut, ges en möjlighet att med stöd av 38 § första stycket göra en särskild ansökan om detta.

I fråga om undantag enligt 36 § andra stycket ska rätten i sitt beslut om undantag uttryckligen ange även den tid under vilken personen får vidta de i beslutet utpekade åtgärderna. Möjlighet att begära förlängning av tiden finns i 38 § andra stycket.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett beslut om villkor enligt 36 § tredje stycket ska anges uttryckligen i rättens beslut.

Prövning av fråga om undantag

38 §

En fråga om undantag från näringsförbud får prövas i samband med dom eller beslut om näringsförbud eller beslut om tillfälligt näringsförbud eller efter en senare gjord ansökan.

Om det finns synnerliga skäl för det, får tiden enligt 36 § andra stycket förlängas. Beslut om sådan förlängning sker på ansökan av den som har näringsförbud.

När en fråga om undantag från näringsförbud prövas särskilt, gäller i tillämpliga delar vad som anges i 32 §.

Paragrafen, som motsvarar 18 § andra stycket och 21 § i nuvarande lagen om näringsförbud, regleras frågor om återkallelse av undantag från näringsförbud. Lagtexten har genomgått viss språklig förändring.

Bestämmelsen i *första stycket* har formulerats så att den omfattar såväl undantag enligt 36 § första stycket som undantag enligt 36 § andra stycket. Därmed har bestämmelsen utökats till att även omfatta sådant undantag som medges för avveckling av en näringsverksamhet. Således ger bestämmelsen även möjlighet för en näringsidkare, som har meddelats näringsförbud, att i en senare gjord ansökan begära undantag för att kunna avveckla näringsverksamheten. En sådan ansökan kan också avse ytterligare moment, som ett tidigare beslut om undantag inte har omfattat.

I fråga om hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas i övrigt kan hänvisas till äldre förarbeten.⁴⁵

Återkallelse av undantag

39 §

Ett undantag enligt 36 § får återkallas, om den som undantaget avser överträder näringsförbudet eller det tillfälliga näringsförbudet eller bryter mot ett villkor som är knutet till undantaget. Detsamma gäller om den som undantaget avser på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter i den verksamhet som undantaget gäller.

Paragrafen motsvarar, med mindre språkliga jämkningar, 20 § i den nuvarande lagen.

Till skillnad från den hittills gällande paragrafen kan den nya paragrafen tillämpas även när rätten har medgett undantag för avveckling av viss näringsverksamhet. I fråga om hur bestämmelsen i övrigt är avsedd att tillämpas kan hänvisas till äldre förarbeten.⁴⁶

⁴⁵ Se prop. 1985/86:126 s. 178 och 182.

⁴⁶ Se prop. 1985/86:126 s. 181 f.

40 §

Ansökan om återkallelse av undantag från näringsförbudet enligt 39 § får göras av åklagare eller, i fall som avses i 7 §, Konkurrensverket. Om åklagaren i fall som avses i 5 och 6 §§ har förklarat sig avstå från att ansöka om återkallelse, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten.

När frågan prövas i ett särskilt ärende gäller vad som sägs i 32 §. Ett sådant ärende får dock även tas upp av den tingsrätt som tidigare har prövat frågan om undantag från näringsförbud.

Paragrafen motsvarar, med vissa språkliga jämkningar, 22 § i den nuvarande lagen. Någon ändring i sak är inte avsedd och därmed kan hänvisas till tidigare förarbeten.⁴⁷

Register över näringsförbud**41 §**

Bolagsverket ska föra ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

Paragrafen motsvarar 23 § i den nuvarande lagen. Närmare bestämmelser om näringsförbudsregistret finns i den föreslagna förordningen (2014:000) om näringsförbud.

Tillsynen av meddelade näringsförbud m.m.*Tillsynsmyndighet***42 §**

Kronofogdemyndigheten ansvarar för tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs.

Av paragrafen framgår att Kronofogdemyndigheten även i fortsättningen ska ansvara för tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud följs.

Kronofogdemyndighetens tillsynsansvar inträder i och med att näringsförbudet får verkan. Om rätten har meddelat ett slutligt beslut om näringsförbud, ska myndigheten alltså utöva tillsyn från det att detta beslut vann laga kraft. Har rätten meddelat ett tillfälligt beslut om näringsförbud, inträder Kronofogdemyndighetens

⁴⁷ Se prop. 1985/86:126 s. 183 och prop. 1998/99:49 s. 31.

tillsynsansvar omedelbart eller, om rätten har förordnat att beslutet ska gälla från en senare tidpunkt, från den tidpunkten. I praktiken torde Kronofogdemyndigheten kunna avvakta med tillsynsåtgärder till dess att näringsförbudet har registrerats i näringsförbudsregistret.

Tidpunkten för tillsynsansvarets inträde påverkas inte av att rätten har beslutat om undantag för t.ex. avveckling enligt 36 §.

Skyldighet att inställa sig för samtal

43 §

Den som har näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud är skyldig att inställa sig personligen för samtal med företrädare för Kronofogdemyndigheten på tid och plats som myndigheten bestämmer.

Kronofogdemyndigheten ska kalla till ett sådant samtal som sägs i första stycket så snart ett beslut om näringsförbud har vunnit laga kraft, eller i fråga om tillfälligt näringsförbud, när ett sådant förbud har meddelats. Myndigheten får avstå från att kalla till samtal genom personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl, får myndigheten senare kalla till ytterligare samtal.

Ett beslut om kallelse enligt denna paragraf får inte överklagas. I samband med att ett beslut om vite enligt 44 § överklagas får dock prövning av kallelSENS giltighet påkallas.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar Kronofogdemyndighetens rätt och skyldighet att genomföra samtal med den som har meddelats förbud. Utredningens övervägande finns i avsnittet 8.4.3.

I *första stycket* anges att den enskilde är skyldig att inställa sig personligen för samtal på tid och plats som Kronofogdemyndigheten bestämmer. Av 44 och 45 §§ framgår att den personliga inställelsen kan framtvingas genom vitesföreläggande eller polishämtning.

Samtalen är av två slag, dels ett i princip obligatoriskt inledande samtal, dels ett eller flera uppföljningssamtal om sådana bedöms nödvändiga.

Det inledande samtalet, som regleras i *andra stycket*, har till syfte att ge Kronofogdemyndigheten möjlighet i ett så tidigt skede som möjligt träffa den som har meddelats näringsförbud. Avsikten är att myndighetens handläggare i samband med samtalet ska kunna för-

klara innebörden och verkningarna av förbudet för den som meddelats sådant. Det inledande samtalet har även till syfte att förbättra myndighetens förutsättningar att bedöma risken för framtida överträdelse av förbudet. Med utgångspunkt i den bedömningen kan sedan den fortsatta tillsynen utformas på ett ändamålsenligt sätt. Myndighetens handläggare kan alltså använda samtalet för att skaffa sig information om personens förhållanden (jfr 47 § 1).

Paragrafen är utformad så att Kronofogdemyndigheten som huvudregel *ska* kalla den enskilde att inställa sig personligen till ett inledande samtal. Som framgår av lagtexten får myndigheten emellertid avstå från att kräva personlig inställelse om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan föreligga om framtvingandet av personlig inställelse skulle framstå som oproportionerligt. Så kan exempelvis vara fallet om en person befinner sig utomlands eller om kallelsen skulle resultera i en oproportionerligt lång resa med stora inställelsekostnader som följd. Under sådana förhållanden torde samtalet ibland i stället kunna ske genom ett telefonsamtal.

När det gäller personer som befinner sig utomlands kan ett alternativ i det enskilda fallet även vara att myndigheten avvaktar med att kalla till samtal tills personen åter befinner sig i Sverige. På motsvarande sätt kan det ibland finnas anledning att avstå från ett personligt sammanträffande vid tillsynens inledning om personen med näringsförbud avtjänar ett fängelsestraff eller inte kan inställa sig på grund av sjukdom. Under sådana förhållanden kan Kronofogdemyndigheten i stället ta kontakt per telefon och sedan genomföra ett personligt sammanträffande när förutsättningarna för detta har förbättrats.

Att det krävs särskilda skäl signalerar emellertid att möjligheten att avstå från ett inledande samtal bara ska användas i undantagsfall. Vid bedömningen måste också vägas in hur Kronofogdemyndigheten bedömer risken för att en person överträder ett näringsförbud. Ju högre risk för överträdelse är, desto mindre är utrymmet för att använda sig av undantagsbestämmelsen.

I paragrafens *tredje stycke* anges att Kronofogdemyndigheten får kalla till ytterligare samtal under förbudstiden, om det finns särskilda skäl. Avsikten är således inte att myndigheten slentrianmässigt ska kunna kalla till ytterligare samtal. Särskilda skäl för att kalla till samtal kan föreligga om det under förbudstiden framkommer omständigheter som gör att Kronofogdemyndigheten fattar misstankar om att en person inte rättar sig efter näringsförbudet. Särskilda skäl kan också föreligga om ett personligt

sammanträffande på annat sätt kan hjälpa Kronofogdemyndigheten att klarlägga frågor som har uppstått under förbudstiden och som inte kan besvaras genom ett telefonsamtal.

I paragrafens *fjärde stycke*, som har utformats med 18 kap. 6 § första stycket utsökningsbalken, anges att ett beslut om kallelse enligt 43 § inte får överklagas.

Vitesföreläggande

44 §

En kallelse till samtal enligt 44 § får förenas med vite om högst ettusen kronor.

Frågor om utdömande av vite prövas av Kronofogdemyndigheten. Har ändamålet med vitet förlorat sin betydelse, får det inte dömas ut. Kronofogdemyndigheten får inte heller döma ut vitet om det finns särskilda skäl.

Ett beslut att döma ut vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om utdömande av vite får verkställas när beslutet har vunnit laga kraft.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att förena en kallelse till samtal med vite. Utredningens överväganden om detta finns i avsnitt 8.4.3.

Första stycket har utformats med 2 kap. 10 § första stycket utsökningsbalken som förebild. I fråga om föreläggandet av vite gäller, i den mån inte annat föreskrivs i denna paragraf, vad som sägs i lagen (1985:206) om viten. Såsom har uttalats i avsnitt 8.4.3 bör vitesföreläggande användas med försiktighet i fråga om personer som vistas utomlands.

I *andra stycket* regleras frågor om utdömande av vite. Bestämmelsen har utformats med 2 kap. 12 § utsökningsbalken som förebild. Här gäller – med avvikelse från vad som sägs i lagen om viten – att beslut om sådant utdömande fattas av Kronofogdemyndigheten utan särskilt yrkande. Vite får inte dömas ut om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse. Så kan exempelvis vara fallet om personen genast hämtas så att uppskov med samtalet inte behöver ske till annat tillfälle. Om Kronofogdemyndigheten däremot är tvungen att skjuta på samtalet på grund av en persons utevaro, kan ändamålet med vitet inte anses ha förlorat sin betydelse. Ytterligare ett exempel på när ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse är

om beslutet om näringsförbud upphävs innan vitet har hunnit dömas ut.

Kronofogdemyndigheten får inte döma ut vitet om det finns särskilda skäl mot ett sådant utdömande. Sådana särskilda skäl kan föreligga om det kan antas att personen har laga förfall för sin utevaro (jfr 2 kap. 9 § utsökningsbalken). Vidare bör Kronofogdemyndigheten vara försiktig med att döma ut viten i förhållande till personer som befinner sig utomlands.

I *tredje stycket* föreskrivs att ett beslut om utdömande om vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) följer att överklagandetiden är tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet.

I *fjärde stycket* finns bestämmelser om verkställighet av Kronofogdemyndighetens beslut att döma ut vite. Stycket har i allt väsentligt utformats med 2 kap. 19 § utsökningsbalken som förebild.

Hämtning

45 §

Om den som har näringsförbud uteblir från samtal till vilket kallelse har skett vid äventyr av vite, får han eller hon hämtas genom polisens försorg.

En person som ska hämtas till samtal får inte omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas omedelbart.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, har utformats med utsöknings- och rättegångsbalkarnas bestämmelser om hämtning som förebilder. Utredningens överväganden finns i avsnittet 8.4.3.

Avsikten är att bestämmelsen om hämtning ska användas enbart i undantagsfall. En första förutsättning för att hämtning ska kunna ske är att personen inte har hörsammat en tidigare kallelse vid vite. Normalt bör det därutöver kräver något ytterligare som ger anledning att anta att personen tredska.⁴⁸

Av *andra stycket* följer att en person som ska hämtas inte får omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon omedelbart, dvs. utan mellankommande vistelse på t.ex. en polisstation, ska kunna inställas till samtal. Det är upp till polismyndigheten att uppskatta den tid som behövs för att transportera den omhändertagne så att han eller hon kan inställas direkt hos Kronofogdemyndigheten för samtal.

⁴⁸ Jfr JO:s beslut den 20 mars 2008 dnr 4974-2006.

*Tillsynsåtgärder***46 §***Kronofogdemyndigheten får*

- 1. begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst och anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för tillsynen,*
- 2. söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller där han eller hon annars befinner sig, och*
- 3. vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade.*

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, reglerar vilka tillsynsåtgärder som Kronofogdemyndigheten har rätt att vidta i förhållande till den som har näringsförbud. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.4. och 8.4.9.

För att kunna genomföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn är det av central betydelse att Kronofogdemyndigheten har tillgång till uppgifter om hur en person som meddelats näringsförbud försörjer sig. Således anges i *punkten 1* att Kronofogdemyndigheten får begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst och anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för tillsynen.

Bestämmelsen bör regelmässigt tillämpas i samband med det inledande samtalet. I syfte att få ett så rättvisande underlag för riskbedömningen bör Kronofogdemyndigheten i sin kallelse till samtal upplysa om att myndigheten, som en del av tillsynen, kommer att begära in uppgift om inkomst- och anställningsförhållanden. Under den fortsatta tillsynen bör bestämmelsen komma till användning om det framkommer uppgifter som gör att det finns oklarheter om hur en person försörjer sig. Kronofogdemyndigheten har dock inte möjlighet att tvinga den som har näringsförbud att svara på myndighetens frågor. Vägrar denna att svara, får myndigheten utnyttja de andra instrument som den har tillgång till för tillsynen och t.ex. hämta in uppgifter från tredje man, göra hembesök eller begära hjälp av polisen med spaning.

I *punkten 2* anges att Kronofogdemyndigheten har rätt att söka upp den som har näringsförbud i hans eller hennes bostad eller där han eller hon annars befinner sig.

De besök som i första hand kan komma i fråga är hembesök hos den som har näringsförbud. Vidare kan besök ske hos exempelvis påstådda arbetsgivare eller på platser där det kan misstänkas att personen driver näringsverksamhet. Det finns inte någon begränsning

i fråga om vilka platser som Kronofogdemyndigheten har rätt att bege sig till som ett led i tillsynsverksamheten. Bestämmelsen är dock inte avsedd att ge myndighetens handläggare rätt att tränga in i någons bostad utan lov eller att stanna kvar på en enskild plats från vilken de har blivit avvisade. Bestämmelsen ger alltså inte de befogenheter som följer med ett beslut om husrannsakan. Planerade besök behöver inte anmälas i förväg.

Punkten 3 innehåller en generell bestämmelse om att Kronofogdemyndigheten i övrigt har rätt att vidta de utrednings- och spaningsåtgärder som omständigheterna ger anledning till. Bestämmelsen ska ses som en erinran om att Kronofogdemyndigheten – så länge det sker med respekt för den personliga integriteten (se 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen) – har rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna genomföra en effektiv tillsyn.

Kronofogdemyndigheten har exempelvis möjlighet att på Internet efterforska material som ger anledning att misstänka att person bryter mot ett näringsförbud. Myndighetens kan också samla in material genom att bedriva viss spaning ute på fältet. Avsikten med bestämmelsen är dock inte att ändra arbetsfördelningen mellan Kronofogdemyndigheten och polisen; Kronofogdemyndigheten har alltså, enligt 48 §, rätt att få hjälp av polismyndighet för att genomföra spaningsåtgärder. I linje med detta bör Kronofogdemyndigheten endast ägna sig åt sådan spaning som är av enklare slag; mera närgående spaning som är av utpräglat polisiärt slag ska överlåtas åt polisen.⁴⁹ Förekommande spaningsarbete ska också avbrytas så snart misstankar om överträdelse av näringsförbud har fått sådan konkretion att det finns anledning att göra polisanmälan. Den spaning som därefter kan behövas ska då i stället göras inom ramen för polisens förundersökning.

47 §

Om det är av betydelse för Kronofogdemyndighetens tillsynsverksamhet, är tredje man skyldig att på föreläggande av Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om ett ekonomiskt mellanhavande med en person som har näringsförbud.

Kronofogdemyndigheten får förena ett föreläggande enligt första stycket med vite.

I fråga om utdömande av vite gäller lagen (1985:206) om viten.

⁴⁹ Jfr uttalande i prop. 1985/86:126 s. 116.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, ger Kronofogdemyndigheten viss rätt att i tillsynsverksamheten infordra uppgifter från tredje man. Den har utformats med bestämmelserna i 2 kap. 15 § och 4 kap. 15 § utsköningsbalken som förebild. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.5.

I paragrafens *första stycke* anges att Kronofogdemyndigheten i samband med tillsynen får begära att tredje man lämnar uppgift om huruvida en person som har meddelats näringsförbud har ett ekonomiskt mellanhavande med honom eller henne, som kan vara av betydelse för myndighetens tillsyn. Tredje man är skyldig att lämna ut den efterfrågade informationen.

I de flesta fall har Kronofogdemyndigheten inte anledning att samla in andra uppgifter än sådana som myndigheten har tillgång till genom registerslagning eller genom kontakter med andra myndigheter. Men om det vid sådana kontroller visar sig att det finns oklarheter exempelvis om hur den som tillsynen avser försörjer sig och det vid ett samtal med honom eller henne inte går att komma till rätta med denna oklarhet, har Kronofogdemyndigheten genom förevarande bestämmelse möjlighet att begära in uppgifter från personens arbetsgivare. En snarlik situation är om det under tillsynen uppstår misstanke om att ett anställningsavtal har upprättats för skens skull; den påstådda arbetsgivaren bör då tillfrågas om riktigheten i den påstådda anställningen. Vidare ger bestämmelsen Kronofogdemyndigheten rätt att kontakta en anhörig till den som har näringsförbud, om det finns skäl att befara att det sker överträdelser mot förbudet enligt 11 § 12. Den anhörige är då skyldig att lämna uppgifter om sina ekonomiska mellanhavanden med den person som har näringsförbud. Bestämmelsen ger även Kronofogdemyndigheten rätt att begära in uppgifter från en bank om transaktioner till och från ett konto som en person med näringsförbud innehar. Inhämtade transaktionsuppgifter kan i enskilda fall ge Kronofogdemyndigheten anledning att begära in uppgifter från dem som har gjort betalningar till eller tagit emot betalningar från den som har näringsförbud. Om Kronofogdemyndigheten begär in transaktionshistoriken för ett visst konto, kan de inkomna uppgifterna i sin tur ge anledning att infordra uppgifter från de myndigheter och personer som har gjort betalningar till eller tagit mot betalningar från den som har näringsförbud. Det är naturligt att Kronofogdemyndigheten förfrågningar preciseras noga så att bankers och andra tredje mäns arbete med att ta

fram det begärda materialet så långt möjligt begränsas. Det bör endast i yttersta undantagsfall bli aktuellt att Kronofogdemyndigheten begär in annat material än det som finns tillgängligt elektroniskt hos bankerna, t.ex. underliggande verifikat. Sådana uppgifter får i stället begäras in av åklagare inom ramen för eventuell förundersökning om överträdelse av näringsförbud.

Som inledningsvis har nämnts är den som Kronofogdemyndigheten begär uppgifter från skyldig att lämna ut uppgifterna. Bedömningen av om uppgifterna har betydelse för myndighetens tillsyn ligger helt och hållet på Kronofogdemyndigheten. I vilken utsträckning andra myndigheter kan vägra att lämna ut uppgifter bestäms av de för myndigheten tillämpliga sekretessbestämmelserna (vanligen offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Enskilda rättssubjekt kan normalt inte göra gällande att de på grund av sekretess inte kan lämna ut uppgifterna. Förevarande paragraf sätter således banksekretessen enligt 1 kap. 10 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse åt sidan. En företagare kan inte göra gällande att de begärda uppgifterna utgör skyddade företagshemligheter. I vilken utsträckning advokater och försäkringsbolag kan vägra att lämna ut uppgifter under hänvisning till den sekretess som gäller inom respektive bransch har berörts i avsnitt 8.4.6. Revisorer är inte skyldiga att lämna ut uppgifter som de har fått del av inom ramen för revisions- eller rådgivningsuppdrag men kan inte vägra att lämna ut uppgifter om sina egna ekonomiska mellanhavanden med den som har näringsförbud, t.ex. om förekomsten av ett arvoderat rådgivningsuppdrag.

Det bör understrykas att Kronofogdemyndigheten har anledning att utnyttja paragrafen med viss återhållsamhet. Rätten att inhämta uppgifter ska inte, framför allt inte i förhållande till enskilda, användas slentrianmässigt, utan först om det av något skäl finns anledning att ifrågasätta de uppgifter som framkommer i samband med tillsynen. Om de uppgifter som en person lämnar i samband med tillsynen framstår som trovärdiga, saknas det som regel skäl att begära in uppgifter från tredje man. Det gäller i synnerhet i fråga om äldre förhållanden. I praktiken har Kronofogdemyndigheten sällan behov av andra uppgifter än sådana som avser de senaste månaderna. Kronofogdemyndighetens förfrågan får inte avse uppgifter som omfattas av banksekretess, om dessa vid förfrågningsstillfället är äldre än ett år. Som regel torde samma ettårsgräns kunna tillämpas i förhållande till andra tredje män. Kronofogdemyndigheten bör också avstå från att ställa frågor, om svaret på frågan skulle röja att

uppgiftslämnaren själv har begått brott, t.ex. medverkat till en överträdelse av näringsförbudet.

Enligt *andra stycket* får Kronofogdemyndigheten förena ett föreläggande om att lämna uppgifter enligt första stycket med vite. Vitet ska bestämmas till ett belopp som kan antas förmå den som avses med föreläggandet att rätta sig efter detta (se 3 § lagen [1985:206] om viten). Vitesföreläggandet ska delges.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att i fråga om utdömande av vite gäller lagen om viten. Det innebär att frågor om utdömande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av Kronofogdemyndigheten.

48 §

Polismyndigheten ska lämna Kronofogdemyndigheten det biträde som Kronofogdemyndigheten behöver vid tillsynen.

I paragrafen, som motsvarar 24 § *andra stycket* i nuvarande lagen om näringsförbud, regleras förutsättningarna för polisens biträde i samband med tillsynen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.10.

Enligt den nuvarande bestämmelsen har Kronofogdemyndigheten ”rätt att få biträde” av polisen i samband med tillsynen. Syftet med den nya formuleringen är att tydliggöra polisens ansvar för att lämna Kronofogdemyndigheten det biträde som begärs. Som närmare angetts i kommentaren till 47 § är inte avsikten att Kronofogdemyndigheten i samband med tillsynen ska genomföra mera närgående spaningsåtgärder av polisiär karaktär. Istället ska polisen bidra med sådana insatser. Att polisen biträder Kronofogdemyndighetens med exempelvis inre och yttre spaning är av central betydelse för att tillsynen ska kunna fullgöras effektivt.⁵⁰

Överträdelse av näringsförbud m.m.

Straff

49 §

Den som bryter mot ett näringsförbud eller ett tillfälligt näringsförbud eller bryter mot ett villkor som har meddelats med stöd av 36 § tredje stycket döms för överträdelse av näringsförbud till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

⁵⁰ Se prop. 1995/96:98 s. 32 f.

Paragrafen, som motsvarar 25 § i den nuvarande lagen, innehåller en ansvarsbestämmelse avseende brottet överträdelse av näringsförbud. Skillnaderna mellan den nuvarande och den nya paragrafen är endast av språklig art. När det gäller paragrafens innebörd kan därför hänvisas till äldre förarbeten.⁵¹

Förlängning av näringsförbud

50 §

Döms en person för överträdelse av näringsförbud, ska näringsförbudet samtidigt förlängas, om det inte finns särskilda skäl att avstå från förlängning.

Förlängning får ske med högst fem år. Om det sker flera förlängningar, får den sammanlagda förlängningen inte överstiga fem år.

Frågan om förlängning prövas på talan av åklagare i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud. Talan ska väckas innan förbudstiden har gått ut.

I paragrafen motsvarar 26 § i den nuvarande lagen. Utredningens överväganden finns i avsnittet 4.9.2.

Vid överträdelse av ett näringsförbud är, såsom framgår av *första stycket*, huvudregeln att näringsförbudet ska förlängas. Hittills har det inte varit nödvändigt att en person verkligen döms för överträdelsen för att förlängning skulle kunna ske. Således har det varit möjligt att förlänga näringsförbudet även när överträdelsen på grund av preskription inte kunnat föranleda straffrättsligt ansvar. En sådan ordning har bedömts vara olämplig och således har i den nya paragrafen förlängningen gjorts avhängig av huruvida en person döms för överträdelse av näringsförbud.

Vidare har möjligheterna att väcka talan om förlängning begränsats. Såväl Kronofogdemyndighetens subsidiära talerätt som åklagarens rätt att ansöka om förlängning i ett från brottmålet skilt ärende har tagits bort. Så har skett för att förhindra att det uppstår situationer som strider mot Sveriges åtagande enligt Europakonventionen. Således föreskriver den justerade bestämmelsen att frågan om förlängning prövas i samband med åtal för överträdelse av näringsförbud på talan av åklagaren.

I övrigt överensstämmer paragrafen med hittills gällande rätt. Det innebär att man även fortsättningsvis ska avstå från att förlänga

⁵¹ Se prop. 1985/86:126 s. 185.

näringsförbudet om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att överträdelsen bedöms som ringa brott eller att det vid domstolens prövning har gått mycket lång tid sedan förbudstiden löpte ut.⁵²

Ett näringsförbud kan förlängas med som mest fem år. Förlängningen löper normalt från det att tiden för det ursprungliga näringsförbudet löper ut. Om ett beslut om förlängning fattas efter det att tiden för det ursprungliga näringsförbudet har löpt ut – eller denna tid löper ut därefter men innan beslutet om förlängning har vunnit laga kraft – gäller det förlängda näringsförbudet först från det att beslutet om förlängning vann laga kraft. Det innebär att det vid en förlängning av näringsförbudet kan uppkomma ett ”glapp” mellan den ursprungliga förbudstiden och förlängningstiden. Lagen ger inte utrymme för att genom något slag av intermistiskt beslut om förlängning komma tillrätta med detta glapp. I det enskilda fallet kan det dock finnas förutsättningar att under återopande av 4 § yrka nytt näringsförbud och i samband därmed också begära ett beslut om tillfälligt näringsförbud.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014. Genom lagen upphävs lagen (1986:436) om näringsförbud.

Såsom har angetts i avsnitt 11 bör lagen kunna träda i kraft den 1 juli 2014. I och med ikraftträdandet ska 1986 års lag om näringsförbud upphöra att gälla.

I några avseenden har särskilda övergångsbestämmelser ansetts nödvändiga (se nedan). I andra delar saknar förslaget särskilda övergångsbestämmelser. Det innebär bl.a. att de i några mindre avseenden justerade bestämmelserna om vad en person som har näringsförbud inte får göra gäller även om näringsförbudet har meddelats före ikraftträdandet (jfr 11 §). Det innebär vidare att den nya bestämmelsen i 18 § efter lagens ikraftträdande träffar även före lagens ikraftträdande anhängiggjorda och fortfarande pågående ärenden om näringsförbud. Om förhållandena i ett sådant ärende är sådana som sägs i 18 §, ska alltså yrkandet om näringsförbud avvisas. I fråga om undantag från näringsförbud, ska de nya bestämmelserna i 36 § tillämpas också när det är fråga om undantag från ett näringsförbud

⁵² Se prop. 1995/96:98 s. 38.

som har meddelats före ikraftträdandet och även när frågan om undantag har väckts före ikraftträdandet. Det har inte ansetts nödvändigt att i författningstexten särskilt anmärka att före ikraftträdandet fattade beslut om dispens och om avvecklingstid och därtill knutna föreskrifter behåller sin giltighet även efter ikraftträdandet. I fråga om återkallelse av äldre dispenser får dock den nya lagens bestämmelser om återkallelse (39 och 40 §§) utan vidare anses tillämpliga.

I ett avseende innehåller de nya tillsynsbestämmelserna ett nytt åliggande för den som har näringsförbud. Detta har föranlett en särskild övergångsbestämmelse (se punkten 8 nedan). I övrigt innehåller förslaget inte några särskilda övergångsbestämmelser till de nya bestämmelserna om tillsyn. Det innebär att de nya bestämmelserna gäller även vid tillsyn som avser näringsförbud och tillfälliga näringsförbud som har meddelats före ikraftträdandet.

2. Det som sägs i 3 § första stycket, såvitt avser sådana verksamheter som inte omnämns i 3 § andra stycket 1-6, samt 3 § andra stycket 7 och 8 får bara tillämpas på sådant åsidosättande som skett efter det att denna lag trätt i kraft.

I den nya lagen klargörs att var och en som faktiskt utövar ledningen över en näringsverksamhet som en juridisk person bedriver kan meddelas näringsförbud (se 3 §). Av Högsta domstolens dom den 22 november 2012 i mål B 2535-11 framgår att detta inte är fallet i dag annat än i de företagsformer som särskilt omnämns i 4 § i den nuvarande lagen. En annan nyhet i den nya lagen är att bl.a. en verkställande direktör i en filial som omfattas av lagen (1992:160) och en styrelseledamot i en bokföringspliktig stiftelse vid tillämpningen av 3 § ska anses utöva den faktiska ledningen av filialen respektive stiftelsen och därmed alltid ska räknas in i den krets som kan meddelas näringsförbud. Kretsen av dem som kan meddelas näringsförbud har alltså i den nya lagen vidgats. Det har ansetts att de nya bestämmelserna bör tillämpas på dem som tidigare inte har kunnat meddelas näringsförbud endast om det eller de åsidosättanden som motiverar näringsförbud har skett efter det att lagen trädde i kraft. Frågan har berörts i avsnitt 11.

3. Vid prövningen av förutsättningarna för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud enligt 6 § ska även underlåtenhet att betala sådan skatt, tull eller avgift som omfattades av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter beaktas.

Bestämmelsen motsvarar i sak punkten 2 i övergångsbestämmelserna till SFS 2011:1323.

4. Vid prövningen av förutsättningarna för näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud enligt 7 § får hänsyn tas till vad som har ägt rum före den 1 november 2008 endast såvitt avser frågan om förbud är motiverat från allmän synpunkt.

Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till SFS 2008:592.

5. Vid tillämpningen av 3 och 11 §§ ska sådana understödsföreningar som avses i 7 § tredje stycket lagen (1972:262) om understödsföreningar och som efter den 1 april 2011 fortsätter att driva sin verksamhet enligt den lagen med stöd av 7 § lagen (2010:2044) om införande av försäkringsrörelselagen (2010:2043) jämföras med försäkringsföreningar.

Bestämmelsen överensstämmer nära med punkten 2 i övergångsbestämmelserna till SFS 2010:1051.

6. Vid tillämpningen av 29, 30 och 40 §§ på näringsförbud som har meddelats före ikraftträdandet ska vad som där sägs om näringsförbud enligt 4–7 §§ i stället gälla näringsförbud enligt 1–2 a §§ lagen (1986:436) om näringsförbud.

I punkten har klargjorts att bestämmelserna om upphävande av näringsförbud (29 och 30 §§) och ansökan om återkallelse av undantag från näringsförbud (40 §) även är tillämpliga på sådana näringsförbud som har meddelats med stöd av lagen (1986:436) om näringsförbud.

7. Det som en domstol har beslutat om avvecklingstid enligt 18 § lagen (1986:436) om näringsförbud gäller även efter det att den nya lagen har trätt ikraft. Vid prövningen av en fråga om avvecklingstiden ska förlängas ska dock 36–38 §§ i den nya lagen tillämpas. Beslut om avvecklingstid får återkallas enligt 39 och 40 §§ i den nya lagen.

I punkten anges att sådan avvecklingstid som beslutats om med stöd av 18 § lagen (1986:436) om näringsförbud även gäller efter det att den nya lagen om näringsförbud har trätt ikraft. Emellertid ska den nya lagens bestämmelser om förlängning av tiden för avveckling (36–38 §§) tillämpas även på sådant beslut om avveckling som beslutats enligt den tidigare lagen. Detsamma gäller bestämmelserna om återkallelse enligt 39 och 40 §§ i den nya lagen.

8. Det som sägs i 43–45 §§ om skyldighet att inställa sig för samtal, om vite och om hämtning gäller även den som har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud före ikraftträdandet.

I punkten har klargjorts att den skyldighet som en person med näringsförbud enligt 43 § har att inställa sig hos Kronofogdemyndigheten för samtal – och de därtill knutna bestämmelserna i 44 och 45 §§ om vite och hämtning – gäller även den som har meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud före den nya lagens ikraftträdande.

9. Det som sägs i 49 § om brott mot villkor som har meddelats enligt 36 § tredje stycket gäller även brott mot föreskrift som har meddelats enligt 18 eller 19 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Av förevarande punkt framgår att överträdelse av föreskrifter som har meddelats före lagens ikraftträdande kan föranleda straffansvar även efter lagens ikraftträdande.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

9 §

Verkställande direktören ska vara bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i ett enskilt fall beslutar annat.

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara verkställande direktör och får inte heller teckna firman för ett utländskt bankföretags filial. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Paragrafen har ändrats på så sätt att bestämmelserna om att den som har näringsförbud är förhindrad att inneha vissa roller i en utländsk filial har förts över till lagen (2014:000) om näringsförbud. Den har också försetts med ett nytt *andra stycke* med en erinran om bestämmelsen i lagen om näringsförbud.

24 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte vara föreståndare enligt 2 § andra stycket. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Näringsidkaren ska utfärda fullmakt för föreståndare att i alla frågor, som rör verksamhet i Sverige, handla på näringsidkarens vägnar samt *motta* stämning för näringsidkaren och själv eller genom annan tala och svara för denne.

Paragrafen har genomgått samma typ av ändringar som 9 §. Således kan hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

12.3 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

2 kap. 2 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara stiftare. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Paragrafen har justerats endast på så sätt att den hänvisar till den nya lagen (2014:000) om näringsförbud.

8 kap. 11 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara styrelseledamot. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av 11 § lagen (2014:000) om näringsförbud.

Paragrafen har justerats endast på så sätt att den hänvisar till den nya lagen (2014:000) om näringsförbud.

8 kap. 31 §

Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken kan inte vara verkställande direktör. Att detsamma gäller den som har näringsförbud följer av *11 § lagen (2014:000) om näringsförbud*.

Paragrafen har justerats endast på så sätt att den hänvisar till den nya lagen (2014:000) om näringsförbud.

9 kap. 42 §

En revisor ska vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 brottsbalken, och

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69).

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken *eller 49 § lagen (2014:000) om näringsförbud*.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i 42–44 §§ om revisors agerandeplikt vid misstanke om brott har utvidgats så att en revisor är skyldig att agera även vid misstanke om överträdelse av näringsförbud enligt 49 § lagen (2014:000) om näringsförbud. Utredningens överväganden återfinns i avsnitt 5.5.2.

I likhet med vad som gäller i fråga om mutbrott och vissa närliggande brott (10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken) är en revisor enligt bestämmelsen skyldig att agera inte bara när misstanken avser en styrelseledamot eller verkställande direktör i bolaget utan även när misstanken rör någon annan som har varit aktiv i bolaget. Det kan exempelvis röra sig om en person som är anställd eller uppdragsstagare. Avgörande för anmälningsskyldigheten är att misstanken gäller överträdelser av näringsförbudet som har begåtts inom ramen för bolagets verksamhet.

Avsikten med bestämmelsen är inte att den ska påverka omfattningen av revisionen. Således är revisorn inte skyldig att aktivt

leta efter förhållanden som kan tyda på att en person bryter mot ett näringsförbud. Revisorn är således inte skyldig att vare sig regelmässigt eller stickprovsvis kontrollera att personer med ledande ställning inom bolaget inte finns i näringsförbudsregistret. Revisorns agerandeplikt inträder sålunda endast när det föreligger konkreta omständigheter som tyder på att det inom ramen för bolagets verksamhet förekommer överträdelser av ett näringsförbud. Exempel på en situation där det kan finnas skäl för en revisor att agera är att en tidigare styrelseledamot, som har avregistrerats därför att han eller hon har fått näringsförbud, fortsätter att figurera i handlingar som rör bolagets verksamhet.

De åtgärder som revisorn är skyldig att vidta i anledning av misstanke om överträdelse av näringsförbud är närmare reglerade i 43 och 44 §§. Av 43 § första stycket följer att vid misstanke om brott ska revisorn utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser. Enligt paragrafens andra stycke behöver någon underrättelse inte lämnas, om det kan antas att styrelsen inte skulle vidta några skadeförebyggande åtgärder med anledning av underrättelsen eller en underrättelse av annat skäl framstår som meningslös eller stridande mot syftet med underrättelseskyldigheten. Således kan revisorn avstå från att lämna underrättelse om han eller hon har skäl att tro att företagsledningen skulle bortse från påpekandena. Så kan även vara fallet om styrelsen är svår att nå och att det därför skulle dröja orimligt lång tid innan några åtgärder kan förväntas. Vidare behöver någon underrättelse inte ske om den riskerar att utlösa undanröjande av bevisning m.m. Så kan exempelvis vara fallet om det rör sig om ett mindre aktiebolag som drivs av en närstående till den som har näringsförbud.

Av 44 § första stycket följer att revisorn senast fyra veckor efter underrättelsen ska göra en anmälan till åklagaren. Enligt andra stycket behöver så inte ske om den ekonomiska skadan av det misstänkta brottet har ersatts och övriga menliga verkningar av gärningen har avhjälpats. I förarbetena till bestämmelsen har det uttalats att det många gånger inte är möjligt att åstadkomma ett adekvat avhjälpande. Vid ett brott som svindleri kan det vara omöjligt att på ett tillfredsställande sätt identifiera den som har lidit skada och därmed är inte ett avhjälpande möjligt. Vid bestickning (numera givande av muta) är det uppenbarligen inte tillräckligt att ett erbjudande om muta återtas eller att en muta återbetalas. För att effekterna av

handlingen helt ska undanröjas måste också den affärsförbindelse i vilken åtgärden ingick avbrytas.⁵³

Det torde även vara i stort sett omöjligt att avhjälpa de menliga verkningarna av en överträdelse av näringsförbud. Avsikten med ett näringsförbud är bl.a. att skydda näringslivet från de skadliga verkningarna, som det innebär att olämpliga personer driver eller på annat sätt engagerar sig i en näringsverksamhet. Brottet överträdelse av näringsförbud har inte gjorts beroende av att överträdelsen rent faktiskt har några menliga verkningar. Därmed kan det på god grund hävdas att det inte skulle vara möjligt att avhjälpa de ”menliga verkningarna”, eftersom dessa i fråga om en överträdelse av ett näringsförbud kan sägas ligga på ett abstrakt plan.

I likhet med vad som gäller för övriga brott i 42 § behöver någon anmälan till åklagare inte ske om den misstänkta överträdelsen är obetydlig (se 44 § andra stycket 3). Så kan exempelvis vara fallet om en person vid något enstaka tillfälle har engagerat sig i bolagets verksamhet på det sätt som anges i 11 § i lagen om näringsförbud och brottet därmed kan sägas ligga nära gränsen för vad som över huvud taget är straffbart.⁵⁴

⁵³ Se prop. 1997/98:99 s. 273.

⁵⁴ Jfr prop. 1997/98:99 s. 273.

Kommittédirektiv



Översyn av vissa frågor i anslutning till lagen om näringsförbud

Dir.
2011:120

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2011

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att se över vissa frågor i anslutning till lagen (1986:436) om näringsförbud och tillsynen av denna. Syftet med översynen är att stärka och modernisera vissa delar av lagstiftningen. Utredaren ska även utreda hur effektiviteten vid tillsynen enligt lagen kan förbättras.

Utredaren ska bl.a.

- utreda förutsättningarna för att införa en uttrycklig bestämmelse om att näringsförbud kan meddelas den som är företrädare för utländska filialer, stiftelser och ideella föreningar,
- analysera meddelande av näringsförbud i förhållande till principen om att ingen ska bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak,
- undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för revisorer att anmäla upptäckta överträdelser av näringsförbud,
- utreda om den som har meddelats näringsförbud ska kunna vara särskild delgivningsmottagare,
- överväga om det finns skäl att låta uppgifter om meddelade näringsförbud som löpt ut ligga kvar i näringsförbudsregistret under viss tid, och
- göra en översyn av effektiviteten i tillsynen.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2012.

Reglerna om näringsförbud

En av hörnstenarna i det svenska ekonomiska systemet är näringsfriheten, dvs. friheten för var och en att etablera egen näringsverksamhet med det innehåll och den form som han eller hon önskar. Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Genom näringsfriheten blir det möjligt för företagen att snabbt möta förändringar i marknadsförutsättningar och införa effektivitetsfrämjande produktions- och distributionsformer. Inskränkningar har varit mycket sparsamma och haft särskilda bevekelsegrunder. De har riktat sig mot dem som grovt missbrukar näringsfriheten och där det varit påkallat från allmän synpunkt.

Regler om näringsförbud har funnits sedan 1980. Till att börja med kunde näringsförbud meddelas en enskild näringsidkare eller en företrädare för en juridisk person i samband med konkurs. Reglerna tillkom som en reaktion mot bolagsmissbruk. Det hade uppmärksammats fall där oseriösa näringsidkare tömt bolag på tillgångar och därefter låtit detta gå i konkurs, till följd av att stora skatte- och avgiftsskulder uppkommit. Lagen om näringsförbud trädde i kraft den 1 juli 1986 och innebar att oseriösa näringsidkare eller företrädare skulle kunna meddelas näringsförbud även om det inte förekommit någon konkurs, t.ex. i samband med brott, underlåtelse att betala skatt, tull eller avgifter till det allmänna. Den 1 juli 1996 skärptes reglerna och näringsförbud blev huvudregel för den som i näringsverksamhet gjort sig skyldig till brott för vilket det lägsta föreskrivna straffet är fängelse i sex månader. Samtidigt höjdes den längsta tiden för förbudet från fem till tio år.

Den 1 november 2008 trädde en ny konkurrenslag (2008:579) i kraft. I samband med detta infördes en möjlighet att meddela näringsförbud för personer som utövar ledningen över ett företag som ingått i allvarliga kartellöverträdelser i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Lagen om näringsförbud syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Reglerna bidrar till

att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet på marknaden.

Som grundläggande förutsättning för att meddela näringsförbud gäller att näringsidkaren grovt har åsidosatt vad som har ålegat honom eller henne i näringsverksamheten och att ett förbud ska vara motiverat från allmän synpunkt. Dessutom ska näringsidkaren ha gjort sig skyldig till brott som inte är ringa, i avsevärd omfattning låtit bli att betala skatt, tull eller avgift, eller på annat sätt grovt ha åsidosatt vad som ålegat honom eller henne i näringsverksamhet. Även den som rättsligt eller faktiskt utövar ledningen över ett företag som ingår eller tillämpar avtal som är förbjudna enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller artikel 101 i EUF-fördraget kan meddelas näringsförbud.

Den som har meddelats näringsförbud får i princip inte driva näringsverksamhet. Han eller hon får inte heller vara bolagsman i handelsbolag eller ha vissa närmare angivna befattningar, såsom styrelseledamot i handelsbolag, aktiebolag eller vissa andra angivna juridiska personer. Det är inte heller tillåtet att faktiskt utöva ledningen av en näringsverksamhet. Ett näringsförbud ska vara tidsbegränsat och gälla under lägst tre år och högst tio år.

Frågor om näringsförbud prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Tillsynen utövas i dag av Kronofogdemyndigheten (KFM). Bolagsverket ansvarar för registrering och avregistrering av meddelade näringsförbud.

Det kan konstateras att antalet näringsförbud har ökat över tid. År 1995 var det 173 personer som meddelats näringsförbud jämfört med 561 personer år 2003. I dag är det över 1 000 personer som har näringsförbud.

Uppdraget att se över vissa frågor i anslutning till lagen om näringsförbud

Uttrycklig bestämmelse om att näringsförbud kan meddelas den som är företrädare för utländsk filial, stiftelse eller ideell förening

Näringsförbud meddelas en fysisk person. Av 1–4 §§ lagen om näringsförbud framgår den personkrets som kan bli föremål för näringsförbud. Här framgår att näringsförbud kan meddelas en enskild näringsidkare eller företrädare för en juridisk person under vissa angivna förutsättningar. De företrädare för juridiska personer som kan meddelas näringsförbud anges i 4 § första stycket. Det rör sig bl.a. om komplementär i kommanditbolag, bolagsman i handelsbolag och styrelseledamot eller verkställande direktör i aktiebolag. Även den som i annan egenskap än vad som anges uttryckligen i 4 § faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet eller utåt har framträtt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet kan meddelas näringsförbud.

Av förarbetena till lagen (prop. 1985/86:126 s. 64) framgår att, med hänsyn till näringsförbudets främsta syfte – att undanröja en skadehärd – ett förbud måste kunna riktas mot den person som faktiskt har utövat ledningen av den verksamhet i vilken oegentligheterna har förekommit. Det bör inte spela någon roll i vilken rättslig form verksamheten har bedrivits.

Det förekommer ekonomisk brottslighet även i andra associationsformer än de som uttryckligen anges i 4 § lagen om näringsförbud. Näringsförbud kan vara påkallat även i dessa fall. Det kan därför ifrågasättas om inte företrädare för utländska filialer, stiftelser och ideella föreningar också bör kunna meddelas näringsförbud. En ordning där näringsformens associationsrättsliga hemvist har betydelse för frågan om huruvida näringsförbud kan meddelas riskerar att motverka syftet med näringsförbudsinstitutet, nämligen att förhindra att oseriösa näringsidkare bedriver näringsverksamhet på marknaden. Det kan, mot bakgrund av rättstillämpningen under senare tid, även konstateras att rättsläget är oklart (se Svea Hovrätt, mål nr B 6047-09, B 5095-10, B 5668-10 och B 6430-10).

En grundläggande utgångspunkt bör vara att det inte ska ha någon betydelse i vilken rättslig form en person som skulle kunna bli föremål för näringsförbud bedriver näringsverksamhet.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att utvidga lagens tillämpningsområde till att uttryckligen omfatta företrädare för utländska filialer, stiftelser och ideella föreningar.

Näringsförbud och dess förhållande till principen om att ingen ska bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak

Av 3 kap. 5 § konkurrenslagen följer att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får besluta att ett företag ska betala konkurrensskadeavgift om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbuden i 2 kap. 1 eller 7 § konkurrenslagen eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget.

I samband med att den nya konkurrenslagen infördes utvidgades lagen om näringsförbud till att omfatta vissa överträdelse av konkurrensreglerna. Näringsförbud får meddelas för en person som rättsligt eller faktiskt utövar ledningen över företag som ingår eller tillämpar avtal som är förbjudna enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller artikel 101 EUF-fördraget. Som en ytterligare förutsättning gäller att överträdelsen ska innebära att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader.

I samband med utarbetandet av den nya konkurrenslagen väckte Lagrådet frågan om en näringsidkare som ålagts att betala en konkurrensskadeavgift också kan meddelas näringsförbud eller om det skulle strida mot artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om att ingen ska bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak (*ne bis in idem*). Såväl konkurrensskadeavgift som näringsförbud får, enligt Lagrådet, anses utgöra sådana sanktioner som omfattas av rättsskyddsgarantierna i Europakonventionen. Därmed skulle fråga uppkomma om en näringsidkare som ålagts att betala en konkurrensskadeavgift också kan meddelas näringsförbud. Lagrådet hänvisade till att det inte var uteslutet att Europadomstolen skulle anse det stå i strid med Europakonventionen om Konkurrensverket efter ett slutligt beslut om konkurrensskadeavgift återkommer med en ansökan om näringsförbud för den som ålagts att betala avgiften.

Regeringen bedömde (prop. 2007/08:135 s. 176) att det i konkurrensfallen skulle vara mycket ovanligt att frågan om dubbelbestraffning aktualiserades. Däremot skulle det dock kunna diskuteras om inte frågan om *ne bis in idem* skulle kunna vara relevant när frågan om näringsförbud aktualiseras med anledning av brott i näringsverksamhet och inte avgörs inom ramen för brottmålsprocessen. Mot bakgrund av vad Lagrådet anfört i samband med behandlingen av konkurrenslagen gjorde regeringen bedömningen att det därför fanns anledning att utreda lagens förhållande till principen om *ne bis in idem*.

Utredaren ska därför

- analysera i vilka situationer ett meddelande av näringsförbud i den praktiska tillämpningen kan komma i konflikt med artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Skyldighet för revisorer att anmäla överträdelser av näringsförbud

I 9 kap. 42–44 §§ aktiebolagslagen (2005:551) finns regler om handlingsplikt för revisorer vid misstanke om brott. En revisor i ett aktiebolag har en skyldighet att vidta åtgärder om det kan misstänkas att en verkställande direktör eller styrelseledamot inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till vissa brott av mer allvarligt slag, i princip brott som kan medföra fängelse i minst två år. Revisorns skyldighet att agera gäller vid bl.a. bedrägeri, svindleri och förskingring, dvs. brott som riktar sig mot bolaget eller mot någon utomstående på bolagets vägnar. Anmälan ska, normalt sett efter att styrelsen först informerats, göras till åklagare. Revisorn har bl.a. en skyldighet att i en handling redogöra för åklagare om det finns en misstanke om att en styrelseledamot eller verkställande direktör har gjort sig skyldig till brott inom ramen för bolagets verksamhet och de omständigheter som misstanken grundar sig på. Även i 3 kap. 1 § lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns regler om skyldighet för bl.a. revisorer att lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen vid misstanke om penningtvätt eller på begäran av Rikspolisstyrelsen.

I övrigt gäller den generella regeln att en revisor enligt 26 § revisorslagen (2001:883) inte obehörigen får röja uppgifter som denne fått i sin yrkesutövning.

En revisor har i dag inte någon skyldighet att lämna upplysningar på begäran av KFM i ett ärende om misstänkt överträdelse av ett näringsförbud.

Syftet med näringsförbud är att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva näringsverksamhet. Enligt 25 § lagen om näringsförbud kan den som gör sig skyldig till överträdelse av ett näringsförbud dömas till fängelse i högst två år. En revisor kan under revisionen av företaget uppmärksamma förhållanden, t.ex. användning av bulvan, som utgör grund för misstanke om att ett näringsförbud överträtts. En skyldighet att agera vid upptäckt eller misstanke om överträdelse av ett meddelat näringsförbud eller att på begäran lämna upplysningar till KFM skulle, utan att revisorns granskningsuppdrag utökas, kunna öka efterlevnaden och skapa bättre förutsättningar för tillsynen av meddelade näringsförbud. Det bör därför övervägas om revisorns handlingsplikt bör omfatta fall där en revisor i samband med revisionen av företaget, eller utförandet av någon annan typ av uppdrag, upptäcker eller misstänker en överträdelse av ett meddelat näringsförbud. Det bör även övervägas om en revisor ska ha skyldighet att lämna upplysningar på begäran av KFM i ett ärende om misstänkt överträdelse av ett näringsförbud. Utredaren bör belysa de svårigheter för revisorn som regler av detta slag kan föranleda (jfr prop. 1997/98:99 s. 154 f.).

Det kan nämnas att riksdagen på regeringens förslag nyligen beslöt att avskaffa revisionsplikten för många små företag (prop. 2009/10:204, bet. 2009/10:CU28, rskr. 2009/10:368). Reformen innebär bl.a. att ungefär två tredjedelar av alla aktiebolag själva får välja om aktiebolaget ska ha en revisor eller inte.

Utredaren ska utreda förutsättningarna för att införa

- en skyldighet för en revisor att anmäla upptäckt eller misstanke om överträdelse av näringsförbud till åklagare, och
- en skyldighet för en revisor att på begäran lämna upplysningar till KFM i ett ärende rörande misstänkt överträdelse av ett näringsförbud.

Fråga om den som meddelats näringsförbud kan vara särskild delgivningsmottagare

Av 8 kap. 40 § aktiebolagslagen följer att om ett bolag inte har någon behörig ställföreträdare som är bosatt i Sverige, ska styrelsen utse en person som är bosatt här att på bolagets vägnar ta emot delgivning. Den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utses till särskild delgivningsmottagare.

Även av 10 § lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. följer att om en filials verkställande direktör inte är bosatt inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska det utländska företaget ge i uppdrag till en person som bor i Sverige att ta emot delgivning för filialens räkning. De krav som ställs på den som utses till delgivningsmottagare är att denne är 18 år eller äldre och inte står under förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Även 37 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag innehåller en bestämmelse om att för det fall bolaget inte har någon här i landet bosatt likvidator ska likvidatorerna utse en i Sverige bosatt person att på bolagets vägnar ta emot delgivning. Ett sådant bemyndigande får inte lämnas till någon som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Det kan ifrågasättas om uppdraget som särskild delgivningsmottagare kan vara att jämställa med en ledande funktion i ett bolag och om det därför är lämpligt att det bör kunna ges till den som meddelats näringsförbud. Beträffande övriga funktioner, som visserligen direkt avser ledande företrädare eller företrädare med kontrollfunktioner i ett bolag, finns uttryckliga bestämmelser om att den som meddelats näringsförbud inte har rätt att företräda bolaget, se bl.a. 2 kap. 2 §, 8 kap. 11 och 31 §§ samt 9 kap. 10 § aktiebolagslagen. Sådana bestämmelser finns även i filiallagen där det enligt 9 § ställs krav på att den som tecknar firman för en utländsk filial inte är underårig, försatt i konkurs, är underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Utredaren ska

- överväga om den som meddelats näringsförbud bör vara förhindrad att utses till särskild delgivningsmottagare.

Fråga om registrering av ett näringsförbud bör ligga kvar i näringsförbudsregistret

Personer som har meddelats näringsförbud registreras i det näringsförbudsregister som förs av Bolagsverket. När förbudstiden löpt ut avregistreras uppgifterna om den person som meddelats näringsförbud från registret. Några uppgifter om att personen tidigare har haft näringsförbud ligger därmed inte kvar i registret.

Det har förts fram att det kan finnas anledning att behandla frågan om uppgifter om ett meddelat näringsförbud bör ligga kvar i näringsförbudsregistret under en viss tid efter det att det upphört i syfte att göra det möjligt för potentiella affärspartners att få information om det tidigare förbudet.

Vid en utredning av denna fråga bör det göras en helhetsöversikt över vilken typ av belastande uppgifter som i dag sparas om en person eller ett företag och på vilket sätt sådana uppgifter hanteras tidsmässigt och för vilket syfte. Näringsförbudet är en administrativ sanktion och skiljer sig därför från uppgifter som sparas med stöd av t.ex. lagen (1998:620) om belastningsregister. Det bör också beaktas hur länge det är rimligt att en person belastas av en registrering av ett tidigare näringsförbud.

Utredaren ska

- ta ställning till frågan om det finns övervägande skäl för att låta uppgifter om meddelade näringsförbud som löpt ut ligga kvar i näringsförbudsregistret under viss tid och, i så fall, vilken tid som kan bedömas vara rimlig.

Förslag till författningsändringar

I utredningsuppdraget ingår att ta ställning till om ovan angivna överväganden ger anledning till författningsändringar och i förekommande fall lämna förslag till sådana.

Lagens struktur

Lagen om näringsförbud har till följd av ett flertal ändringar blivit svåröverskådlig. I syfte att åstadkomma en mer lättillgänglig och väldisponerad lag ska utredaren överväga behovet av en ny utformning av lagen.

Utredaren ska

- bedöma behovet av en ny utformning av lagen, samt
- i förekommande fall lämna förslag till nödvändiga ändringar.

Översyn av effektiviteten i tillsynen

I 24 § lagen om näringsförbud finns bestämmelser om att KFM utövar tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs.

I sitt tillsynsarbete har KFM regelbundet kontakt med den som har näringsförbud. När ett näringsförbud har börjat gälla har KFM ett inledande samtal för att klargöra innebörden av näringsförbudet och hur tillsynen går till. KFM kan i tillsynen ställa frågor om personliga och ekonomiska förhållanden och vilka framtidsplaner personen med näringsförbud har. KFM hämtar också uppgifter från andra myndigheter och söker information i olika register.

KFM har vid tillsynen möjlighet att begära biträde av polismyndigheten. Om det finns skäl att misstänka att ett förbud överträds är KFM skyldig att anmäla detta till åklagare.

Överträdelse av ett näringsförbud, ett tillfälligt näringsförbud eller av vissa beslut som en domstol har meddelat med anledning av avveckling av näringsförbudet är straffbelagt. Den som gör sig skyldig till överträdelse kan dömas till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa är straffet fängelse i högst sex månader. Dessutom ska förbudstiden förlängas med högst fem år, om det inte finns särskilda skäl att underlåta förlängningen. Detta framgår av 25 och 26 §§ lagen om näringsförbud.

Bolagsverket ska, enligt 23 § lagen om näringsförbud, föra ett register över meddelade näringsförbud och tillfälliga näringsförbud. KFM får regelbundet aviseringar angående nya näringsförbud och olika ändringar i näringsförbudsregistret från Bolagsverket.

I en rapport från 2004 (rapport 2004:2 från Ekobrottsmyndigheten) behandlas frågan om efterlevnaden av meddelade näringsförbud. Rapporten togs fram i samverkan med KFM, Patent- och registreringsverket och Skatteverket.

Av rapporten framgår att det finns vissa tillsynsproblem. Det rör sig t.ex. om svårigheter att komma i kontakt med dem som har näringsförbud och bringa klarhet i hur dessa personer försörjer sig. I rapporten föreslås att en skyldighet införs för personer med näringsförbud att lämna uppgifter till KFM om sina personliga och

ekonomiska förhållanden och att om uppgifter inte lämnas skulle näringsförbudet kunna förlängas av domstol. Andra problem som redovisas avser svårigheter att bevisa överträdelse av näringsförbud och att anmälningar om misstänkta överträdelse sällan leder till påföljd.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera vilka problem som finns vid tillsynen,
- utreda hur effektiviteten i tillsynen kan förbättras, och
- lämna förslag till förbättringar som leder till en effektivare tillsyn.

Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, företag, myndigheter och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna. Frågan om resursbehovet för berörda myndigheter ska belysas. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering inom berörda utgiftsområden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter såsom KFM, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Bolagsverket och Skatteverket, organisationer såsom Föreningen Auktoriserade Revisorer samt med representanter för näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2012.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi.
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju.
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottsskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnads skydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartzoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]

Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]
Vad är officiell statistik?
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]
Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. [22]
Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafikjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]
Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
Nya villkor för public service. [59]
Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]
Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]
Utbildningsanställning. [80]