NÄRINGS-TILLSTÅND

Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

SOU 1984:8

107

Statens offentliga utredningar
SOU 1984:8
Justitiedepartementet

Näringstillstånd

Ett medel i kampen mot ekonomisk brottslighet och skatteundandragande

Delbetänkande av
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet
Stockholm 1984

Omslag Hans Bergman/Liber Information
ISBN 91-38-08200-4
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 312892

Till Regeringen

Statsrådet Ingvar Carlsson

Genom beslut den 25 november 1982 bemyndigade regeringen statsrådet Ingvar Carlsson att tillkalla en kommission med tre ledamöter med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag till ledamöter i kommissionen generaldirektören Sven Heurgren, ordförande, regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren.

Till kommissionen har knutits två referensgrupper. Den första referensgruppen består av riksdagsledamöterna Lennart Andersson, Lennart Blom, Tommy Franzén och Ulla-Britt Åbark samt förbundssekreteraren Karl Danielsson, ekonomichefen Birger Davidson, advokaten Bengt Ljusberg, förbundsordföranden Olle Söderman och direktören Per-Gunnar Vinge. Den andra referensgruppen består av uppbördsdirektören Lennart Bjerkner, byråchefen Esbjörn Esbjörnson, länsåklagaren Torsten Jonsson, länsrådet Karl-Erik Nord, tullrådet Karl-Evert Rydberg, länsrådet Anders Thornell, professorn Hans Thornstedt samt kronofogden Olof Törnkvist.

Kommissionen lämnar i detta betänkande förslag till lag om näringstillstånd. Förslaget har utarbetats av revisionssekreteraren Ulf Berg, hovrättsassessorn Leif Carbell och byrådirektören Bror Tronbacke. Revisionsdirektören Gunnar Warholm har biträtt kommissionen i organisatoriska frågor.

Samråd har skett med näringsförbudskomittén (Ju 1981:03).

Under arbetets gång har synpunkter inhämtats från företrädare för SHIÖ-Familjeföretagen, Stockholms Handelskammare, Sveriges Industriförbund och Sveriges Köpmannaförbund samt från företrädare för Motorbranschens Riksförbund, Målarmästarnas Riksförening, Schaktentreprenörernas Riksförbund, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Hotell- och Restaurangförbund samt Sveriges Städentreprenörers Förbund.

Synpunkter har också inhämtats från företrädare för länsstyrelsernas organisationsnämnd, riksskatteverket och statskontoret.

Stockholm i februari 1984

Sven Heurgren Gunnar Björne Arne Nygren

/Bror Tronbacke

INNEHÅLL

DEL II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Det stora flertalet näringsidkare är seriösa och följer lojalt de spelregler samhället ställt upp. Inslagen av misskötsamhet har dock under senare tid tagit sig sådana uttryck och nått sådan omfattning att man kan tala om ett samhällsproblem. En växande andel företagare ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och skatteundandragande.

I kommissionens uppdrag har enligt direktiven ingått att undersöka möjligheterna att använda bl.a. "etableringskontroll" för att komma till rätta med problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande samt att lägga fram förslag i detta hänseende. I direktiven används uttrycket etableringskontroll som ett samlande begrepp för de krav som kan ställas på företagare för att de skall ha rätt att driva näring. Hos de flesta människor för uttrycket etableringskontroll tankarna till att samhället prövar behovet av företag och reglerar antalet företag inom olika branscher, på olika orter etc. Det är för kommissionen främmande att föreslå åtgärder som innebär att tillträdet till marknaden skall regleras på sådant sätt. Kommissionen har därför valt att i stället samla de åtgärder som nu föreslås under den mer neutrala benämningen näringstillstånd.

Nuvarande tillståndskrav

Näringsfriheten är huvudprincip i Sverige. Såvida inte annat stadgas i lag får rörelse startas fritt. På flera verksamhetsområden har emellertid av olika skäl tillståndsplikt införts. Kommissionen har kartlagt vilka krav som tillämpas inom olika branscher och för olika yrken. En redogörelse härför lämnas i kapitel 2. Syftena med kraven varierar. I allmänhet har de dock tillkommit av andra skäl än att motverka ekonomisk brottslighet. Det kan vara fråga

om att skydda konsumenternas liv, hälsa och säkerhet. Det är t.ex. grunden för de krav som ställs på läkare och elinstallatörer. I en del fall kan skälet till reglering vara att stora ekonomiska intressen berörs. Det gäller i fråga om bank- och försäkringsrörelse. Krav på nykterhet och ordning är skälen för de särskilda regler som gäller för t.ex. alkoholservering.

Kommissionen har inhämtat upplysningar om förhållandena i vissa andra länder. I kapitel 4 lämnas en redogörelse för detta. Inte i något land råder fullständig näringsfrihet. Vid en internationell jämförelse finner man att det ställs förhållandevis låga krav på företagen i Sverige. Det är inte ovanligt att det i andra länder ställs krav på både strafflöshet och yrkesskicklighet, något som är sällsynt i Sverige. Norge, Västtyskland och Österrike kan nämnas som exempel på länder där sådana krav är vanliga. Även i ett land som USA har man mer av förhandskontroll av företag än vi har i Sverige.

Problemen

Om ekonomisk brottslighet och skatteundandragande breder ut sig inom näringslivet, försvåras konkurrensförhållandena för de näringsidkare som driver sin verksamhet i enlighet med gällande regler. De företag som undandrar sig sina samhälleliga förpliktelser kan t.ex. hålla lägre priser. Seriösa företag får av ekonomiska skäl svårt att hävda sig mot den illojala konkurrensen. Genom skatteundandragandet går stat och kommun miste om inkomster, vilket bl.a. kan innebära att angelägna reformer inte kan genomföras i den utsträckning som planerats.

Det är framför allt vissa branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Det har framkommit av tidigare offentliga utredningar och utredningar inom skatteförvaltningen m.m. (se vidare kapitel 5). Myndigheternas erfarenheter, signaler från

branschorganisationer och fackliga organisationer ger också stöd för att problemen främst är knutna till vissa branscher.

I debatten framhålls ibland att osunda företeelser inom näringslivet bör motverkas genom selektivt verkande åtgärder, som bara riktar sig mot de misskötsamma. När det gäller ekonomisk brottslighet och skatteundandragande tänker man då främst på ett utvidgat näringsförbud och en effektiviserad skattekontroll. Näringsförbud är emellertid ett förhållandevis omständligt förfarande med domstolsprövning. Skulle det användas för att sanera hela branscher finge ett stort antal förbud utfärdas, vilket skulle bli en mycket tidsödande och krånglig procedur. I vissa branscher är verksamhetsförhållandena sådana att traditionell skattekontroll har svårt att nå tillfredsställande resultat. Vissa näringsidkare är i det närmaste immuna mot skattemyndigheternas kontrollaktioner. Inga utmätningsbara tillgångar finns i rörelsen. Det krävs därför även andra, förebyggande och mer generellt verkande åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Ett system för näringstillstånd

Kommissionen har inte gått in för något allmänt system för tillståndsplikt, omfattande hela näringslivet, utan begränsat åtgärderna till s.k. kritiska branscher. Näringsfriheten i sig står för så väsentliga värden att större ingrepp än nödvändigt inte bör göras. Ett system omfattande alla näringsidkare skulle för övrigt bli alltför ohanterligt rent administrativt.

Kommissionen har valt att utforma ett system för näringstillstånd som inriktar sig på att sanera de branscher där problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande är mest akuta.

Kommissionen har övervägt olika former av tillståndsplikt. Grovt räknat kan man skilja mellan behovsprövning, kompetensprövning, vandelsprövning och ekonomisk prövning. När krav på tillstånd diskuteras är det viktigt att ta i beaktande även vilka negativa effekter kraven kan få på bl.a. nyföretagandet, prissättningen och konkurrensen. Ett system som begränsar marknadstillträdet kan på ett icke önskvärt sätt påverka branschens utveckling. Ett väl avvägt system för tillståndsplikt - med rimliga krav på företagen - bör å andra sidan kunna ge positiva effekter genom att det kan återställa konkurrensen och bidra till en sundare utveckling av branschen.

Som redan framgått vill kommissionen inte föreslå behovsprövning av rörelser. Även om överetablering i vissa fall kan vara en av orsakerna till att oseriösa affärsmetoder används, bör det inte vara samhällets uppgift att reglera antalet företag på marknaden. Antalet företag bör i stället regleras genom en väl fungerande konkurrens.

Inte heller föreslår kommissionen krav på yrkesskicklighet för rätt till näringstillstånd. Höga krav på yrkesskicklighet kan stöta bort driftiga och initiativrika personer som dock saknar formell kompetens. Sådana krav kan också leda till en högre prisnivå i branschen. Krav på yrkesskicklighet synes inte heller helt ändamålsenligt för att motverka ekonomisk brottslighet.

Kommissionen har i stället stannat för sådana former av tillståndsplikt, som mer direkt tar sikte på att stävja missförhållanden i form av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Dessa är:

- Vandelsprövning av företagare
- Grundläggande utbildning i företagsskötsel
- Ekonomiska garantier för skatter och avgifter

Vandelsprövning

Vandelsprövning anser kommissionen vara en form av kontroll som, utan att innebära någon långtgående inskränkning i näringsfriheten, väl svarar mot ändamålet att motverka ekonomisk brottslighet och annat oseriöst företagande. Prövningen skall enligt förslaget innebära att de personer som under de närmast föregående åren begått grövre ekonomiska brott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter inte skall anses lämpliga att driva rörelse. Enstaka, smärre förseelser skall självfallet inte inverka menligt för den sökande. Det är främst mer allvarliga brott, som lett till fängelse eller höga böter, som skall leda till att näringstillstånd vägras. När det gäller underlåtenhet att betala skatter och avgifter är det stora eller upprepade restföringar som skall utgöra ett hinder.

Vandelsprövning som utformas på detta sätt kommer inte att innebära några egentliga olägenheter för de seriösa näringsidkarna. Prövningen bör i stället vara till fördel för dessa genom att oseriösa personer motas bort.

Grundläggande utbildning i företagsskötsel

Oseriöst företagande kan många gånger ha sin grund i ren okunnighet. Bristfälliga kunskaper i bokföring och kalkylering och dålig kännedom om lagar och regler kan leda till att företagaren redan från början hamnar på fel kurs. Problem med att sköta företaget kan medföra att företagaren kommer in på en oseriös väg som det sedan blir svårt att vika av från.

Grundläggande utbildning i företagsskötsel bör därför kunna motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Kommissionen föreslår att samhället skall ges möjlighet att ställa sådana utbildningskrav på före-

tagarna. Det kan vara en kortare kurs i skatteregler, bokföring, redovisning, kalkylering m.m. Det är här fråga om krav på elementära kunskaper, inte kvalificerad yrkesutbildning. Branschorganisationerna bör själva kunna svara för utbildningen.

I åkeribranschen gäller redan idag, på försök, det kravet att en blivande företagare skall genomgå en av branschorganisationen anordnad veckolång kurs i företagsfrågor. Faller denna försöksverksamhet väl ut bör den kunna tjäna som förebild för även andra branscher.

Ekonomiska garantier

Ett allvarligt problem är att somliga företagare underlåter att betala in skatter och avgifter i laga ordning. I stället låter man dessa betalningar restföras och växa till allt större skulder. Att undanhålla skattemedel är ett lättvindigt sätt att skaffa sig krediter. I vissa fall kan ren spekulation i kortsiktigt företagande och snabba vinster vara orsaken till att skatter och avgifter inte betalas. När indrivningsförfarandet hunnit i kapp har företaget upphört eller också finns det inga tillgångar kvar att ta i anspråk.

För att komma till rätta med dessa problem föreslår kommissionen att samhället i s.k. kritiska branscher skall kunna kräva säkerhet för framtida skatter och avgifter. Säkerheten skall bestå av en betalningsutfästelse från bank, s.k. bankgaranti. Enligt förslaget skall det garanterade beloppet vara 50 000 kr. Beloppet föreslås vara detsamma för alla företag. En viktig del av förslaget är att banken på affärsmässiga grunder gör kreditprövningen och bevakar garantin. Därigenom avlastas myndigheterna arbete. Tillståndsmyndighetens uppgift blir att kontrollera att giltig garanti finns innan näringstillstånd beviljas. Utfästelsen förvaras hos myndigheten och kan tas

i anspråk om företaget sedermera inte fullgör sina betalningsskyldigheter gentemot det allmänna. Bankerna tar ut ersättning för garantiutfästelser. För det enskilda företaget kommer det att kosta omkring 1 000 kronor per år att hålla garantin. Denna kostnad är avdragsgill vid taxeringen.

När skall kontrollen sättas in?

Det har redan framgått att syftet med åtgärderna skall vara att sanera branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet och annat oseriöst företagande. Kommissionen har inte ansett det lämpligt att i lag direkt ange de branscher som skall omfattas av kontrollen. Vilka branscher som behöver saneras kan nämligen variera från tid till annan och det är angeläget att åtgärder kan sättas in snabbt och att de kan anpassas efter behoven i skilda branscher.

Kommissionen har valt den lagtekniska konstruktionen att riksdagen genom en ramlag ger regeringen bemyndigande att införa krav på näringstillstånd i vissa branscher eller delar av branscher. Det kommer också att bli regeringens sak att avgöra vilket eller vilka krav - vandelsprövning, företagarutbildning eller ekonomiska garantier - som skall gälla i en viss bransch. Genom en sådan ordning får samhället ett effektivt och flexibelt instrument att använda i problembranscher.

Kontrollen skall sättas in i de branscher där problemen är mest akuta. Endast ett litet antal branscher - fem till sex - skall kunna omfattas. En prioritering kan därför bli nödvändig.

Kontrollsystemet skall tillämpas bara om verkligt behov föreligger. Om en bransch varaktigt saneras, skall

kontrollen upphöra. Riksdagen skall enligt förslaget efter fem år från ikraftträdandet på nytt ta ställning till om lagstiftningen behövs.

Krav på näringstillstånd skall införas bara om en betydande andel av företagarna i en bransch brister i laglydnad eller benägenhet att betala skatter och avgifter. Med bristande laglydnad avses här i första hand ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden.

Vad som skall anses vara betydande omfattning måste avgöras utifrån förhållandena i varje bransch för sig. Ofta bör man kunna bedöma omfattningen genom att se till konkurrenssituationen. Om de misskötsamma företagarna tillsammans utgör ett hot mot den seriösa delen av branschen, bör man kunna anse att antalet misskötsamma är betydande.

Näringsförbud

Enligt nuvarande regler kan en näringsidkare under vissa omständigheter dömas till ett tidsbegränsat näringsförbud. Det förutsätter att han försatts i konkurs och att han grovt åsidosatt sina förpliktelser som näringsidkare. Näringsförbudet prövas av domstol i varje enskilt fall. För närvarande utreder en särskild kommitté, näringsförbudskommittén, frågan om ett utvidgat näringsförbud, som kan dömas ut oberoende av konkurs. Ett sådant förbud skulle t.ex. kunna dömas ut om näringsidkaren begått ekonomiska brott. Kommissionen förutsätter att utvidgade regler om näringsförbud införs. Med det förslag till näringstillstånd som kommissionen nu lägger fram - som är begränsat till vissa branscher - behövs ett utvidgat näringsförbud bl.a. för att i andra branscher kunna komma till rätta med inslag av ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden.

Handläggning, tillsyn m.m.

Länsstyrelsen skall enligt förslaget vara tillståndsmyndighet i fråga om näringstillstånden. En handläggning på regional nivå är enligt kommissionen den bästa lösningen för dessa ärenden. För att få till stånd en så effektiv handläggning som möjligt anser kommissionen att företagsfrågorna bättre än i dag bör samordnas inom länsstyrelsen. Kommissionen föreslår därför att en särskild funktion för företagsfrågor inrättas hos länsstyrelserna. Funktionen föreslås bli inordnad under allmänna enheten.

Så långt möjligt bör prövningen för näringstillstånd samordnas med annan tillståndsprövning som förekommer. Vid ärendehandläggningen bör samråd regelmässigt ske med skatteavdelningen.

En viktig del av det föreslagna systemet med näringstillstånd är tillsyn och kontroll. Erfarenheterna av hittillsvarande system för tillstånd visar att det oftast är i den efterföljande kontrollen det brister. Om förutsättningarna för näringstillstånd inte längre föreligger skall tillståndet återkallas. Länsstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet. Polis- och kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen om en tillståndshavare begått ekonomiska brott eller ådragit sig stora skatteskulder. Det är dock nödvändigt att länsstyrelsen själv tar aktiv del i kontrollen. Fältkontroller krävs. Personal vid länsstyrelsen bör med jämna mellanrum uppsöka service- och affärsområden för att kontrollera att företagen i de aktuella branscherna har näringstillstånd. Att myndigheten har god kännedom om förhållandena i branscherna är en förutsättning för att systemet skall fungera bra.

Den som bryter mot reglerna om näringstillstånd skall kunna straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Det är angeläget att länsstyrelsen får tillräckliga resurser för en snabb och smidig ärendehandläggning och för att utöva en effektiv tillsyn. Resursförstärkningar har bedömts nödvändiga. Kommissionen föreslår 58 nya handläggartjänster och 15 nya biträdestjänster till länsstyrelserna. Hos en normalstor länsstyrelse innebär det två handläggartjänster och en halv biträdestjänst. Länsstyrelsen bör vidare tillförsäkras god kompetens i företagsfrågor. Ekonomer och jurister bör finnas vid företagsenheten.

Kostnaderna, som kan beräknas till totalt 10,8 miljoner kronor per år, skall enligt förslaget finansieras genom avgifter som tas ut av de företag som får tillstånd. Kostnaden för ett näringstillstånd kan väntas uppgå till omkring 500 kronor.

Branscher som bör omfattas av systemet

Som framgått skall regeringen fatta det slutliga avgörandet i fråga om vilka branscher som skall omfattas av krav på näringstillstånd och vilket eller vilka krav som skall tillämpas i en viss bransch. Kommissionen har övervägt vilka branscher som bör ingå i systemet. Kommissionens ställningstaganden är dock att se som rekommendationer och innan slutlig ställning tas till omfattningen av prövningen i en viss bransch kan ytterligare utredningar behöva göras. De verksamheter som kommissionen har i åtanke är följande:

- Restaurangbranschen. I denna bransch bör vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier för skatter och avgifter vara ett krav för rätt att driva rörelse. (Vandelsprövning förekommer redan i dag i fråga om de företagare som driver restaurang med utskänkningstillstånd)

- Transportbranschen. Vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier bör gälla som krav för att få

driva verksamhet som åkare. (Vandelsprövning och företagarutbildning är redan i dag krav) - När det gäller taxiverksamheten bör förhållandena närmare utredas.

- Byggbranschen. Delar av byggbranschen bör omfattas av systemet. För verksamhet som schaktentreprenör bör krav på ekonomiska garantier och företagarutbildning gälla. Också inom måleriverksamheten bör ekonomiska garantier och företagarutbildning kunna bli aktuella. Även vandelsprövning kan komma i fråga. - För övriga delar av byggbranschen föreslås inga krav på näringstillstånd.

- Bilbranschen. Vad gäller bilreparationsverksamheten bör krav på ekonomiska garantier i första hand införas. Företagarutbildning bör övervägas. Vad beträffar handeln med begagnade bilar bör förutom de nämnda kraven även vandelsprövning införas. För nybilshandeln föreslås inga åtgärder.

- Städbranschen. I första hand bör ekonomiska garantier för skatter och avgifter krävas, men även företagarutbildning och vandelsprövning bör övervägas.

Inom restaurangbranschen och åkeribranschen förekommer som framgått redan nu viss form av tillståndsprövning. Denna prövning bör samordnas med den av kommissionen föreslagna prövningen.

Huvudprincipen bör enligt kommissionens mening vara att både nytillträdande och befintliga företag skall omfattas av kraven på näringstillstånd. Om bara de nytillträdande omfattas finns risk för att konkurrensolikheter uppkommer mellan företagen i en bransch. De befintliga företagen skulle få en alltför skyddad ställning på marknaden.

Registrering

Registrering är en förutsättning för att samhället skall ha god kontroll över företagen. Registrering av företag i s.k. riskbranscher har diskuterats vid ett flertal tillfällen, ofta som ett alternativ till mer långtgående kontrollåtgärder. Ibland har allmän registreringsplikt diskuterats, ibland särskilda branschregister.

Det är nödvändigt att länsstyrelsen för register över de företag som omfattas av det föreslagna systemet med näringstillstånd. Det gäller både företag som beviljats och företag som vägrats tillstånd.

I övrigt finns enligt kommissionens mening inte behov av fler nya register. Det finns redan en mängd register över företag. Det viktigaste anser kommissionen vara att företagen kommer in i skatteregistren. Finns företagen registrerade där, finns också möjligheter att avkräva dem skatter och avgifter.

Kontroller som utförts i olika branscher har visat att det finns ett oroväckande stort antal "svarta" företag. En effektivisering av skatteregistreringen bör därför ske. De lokala skattemyndigheterna bör tilldelas resurser för att utföra fältkontroller och på så vis se till att företagen förs in i skatteregistren.

Kommissionen föreslår en förstärkning av de lokala skattemyndigheterna med 40 tjänster till en kostnad av ca sex miljoner kronor per år. Detta resurstillskott skall användas till att utföra de nämnda fältkontrollerna. Finansiering föreslås ske över statsbudgeten. Reformen bör dock på sikt betala sig genom ökade skatteintäkter.

I de branscher där missförhållandena inte är sådana att krav på näringstillstånd behöver införas bör effektivare registrering i skatteregistren i kombination med utvidgade regler om näringsförbud vara tillräckliga åtgärder.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till Lag om näringstillstånd

1 §

Denna lag har till ändamål att främja en sund utveckling av näringslivet genom särskilda åtgärder i vissa näringsgrenar mot illojal konkurrens och missbruk av näringsfriheten.

Bemyndigande

2 §

Regeringen får föreskriva att visst slag av näringsverksamhet endast får bedrivas av den som fått tillstånd enligt denna lag (näringstillstånd).

Föreskrifter om näringstillstånd för visst slag av näringsverksamhet får meddelas, om det finns grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer att näringsidkare inom ifrågavarande slag av verksamhet brister i laglydnad eller underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna.

Villkor för näringstillstånd

3 §

Föreskrifter om näringstillstånd skall ange under vilka förutsättningar tillstånd skall ges. Därvid får endast ett eller flera av följande tre krav ställas upp som villkor för tillstånd, nämligen att den som ansöker om tillståndet

1. med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna är lämplig att bedriva verksamhet av angivet slag,

2. har genomgått viss grundutbildning i fråga om skötsel av företag eller visar att han på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper,

3. ställer säkerhet intill ett belopp av 50 000 kronor för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter.

Säkerhet enligt första stycket 3 skall bestå av en av bank utfärdad garantiförbindelse att i gäldenärens ställe såsom för egen skuld svara för betalningen av sådan fordran som avses i 2 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Garantiförbindelsen får genast utsökas.

4 §

Vad som föreskrivs i 3 § första stycket 1 gäller, om näringsidkaren är aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, i fråga om ledamöterna i styrelsen samt verkställande direktör och vice verkställande direktör. Ges näringstillstånd, får därefter till befattning som nu har sagts endast utses den som vid sådan prövning har befunnits lämplig för uppdraget.

Är näringsidkaren handelsbolag gäller vad som sägs i första stycket i fråga om bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

5 §

Krav på utbildning enligt 3 § första stycket 2 gäller, om näringsidkaren är juridisk person, den som leder verksamheten och dennes ersättare.

6 §

Är villkor för näringstillstånd enligt 3-5 §§ uppfyllda, skall tillstånd ges. Tillstånd enligt denna lag medför dock inte rätt att bedriva näringsverksamhet mot vilken hinder föreligger enligt särskilda bestämmelser.

Återkallelse av näringstillstånd m.m.

7 §

Näringstillstånd skall återkallas, om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

8 §

Framstår med hänsyn till omständigheterna återkallelse av tillstånd som en alltför ingripande åtgärd, får i stället varning meddelas.

Handläggande myndighet, tillsyn, avgift och besvär

9 §

Frågor om näringstillstånd prövas av länsstyrelsen i det län, där företagets ledning utövas. Till underlag för prövningen enligt 3 § första stycket 1 skall länsstyrelsen inhämta yttrande från polismyndighet och kronofogdemyndighet. Yttrande får även inhämtas från andra myndigheter eller organisationer som kan ge upplysningar av betydelse i tillståndsärendet.

10 §

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag utövas av länsstyrelsen.

11 §

Näringsidkare som har näringstillstånd är skyldig att efter anmodan lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen. Underlåts detta får länsstyrelsen utfärda vitesföreläggande. Sådant föreläggande får inte överklagas.

Det åligger polismyndighet och kronofogdemyndighet att underrätta länsstyrelsen om förhållanden som kommer till dessa myndigheters kännedom och som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

12 §

Den som får näringstillstånd skall erlägga avgift med belopp som regeringen bestämt.

I fråga om debitering och uppbörd av näringstillståndsavgift gäller bestämmelserna i uppbördslagen (1953:272).

13 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får, om inte annat anges, överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Undantag

14 §

Konkursförvaltare behöver inte näringstillstånd för att i sådan egenskap bedriva näringsverksamhet. Detsamma gäller

i fråga om boutredningsman, som förvaltar dödsbo efter näringsidkare, under den tid som oundgängligen behövs för att avveckla dödsboet.

Ansvar

15 §

Den som bedriver tillståndspliktig näringsverksamhet utan att ha näringstillstånd eller i strid mot föreskrifterna i 4 eller 5 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Upphörande

16 §

Finns för visst slag av näringsverksamhet inte längre behov av sådana åtgärder som föreskrivits med stöd av denna lag, skall regeringen föreskriva att kravet på näringstillstånd skall upphöra.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985 och gäller till utgången av år 1989. Om lagen inte dessförinnan givits fortsatt giltighet, upphör vid sistnämnda tidpunkt även med stöd av lagen meddelade föreskrifter om näringstillstånd att gälla. Säkerhet som ställts på grund av föreskrift enligt 3 § 3 får därefter inte tas i anspråk såvida den inte redan dessförinnan hade kunnat göras gällande.

DEL I KARTLÄGGNING

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet skall enligt direktiven (se bilaga 1) föreslå åtgärder för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet och skatteflykt. Förslagen skall läggas inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi.

Kommissionen har givits stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Viss vägledning för arbetet har dock lämnats. Bland annat sägs det i direktiven att kommissionen skall undersöka möjligheten att använda sådana åtgärder som etableringskontroll, näringsförbud och skattebevis samt att lägga fram förslag i dessa hänseenden.

Kommissionen är enligt direktiven fri att behandla alla de frågor som den bedömer som angelägna. Även verksamheter som inte är brottsliga, men som ligger den ekonomiska brottsligheten nära, kan behandlas. De åtgärder som föreslås får dock inte i onödan försvåra seriös företagsamhet.

1.2 Bakgrunden

Begreppet ekonomisk brottslighet har ingen strikt straffrättslig avgränsning. Det råder olika uppfattningar om innebörden av begreppet. Det rymmer en rad företeelser av skilda slag.

Enligt den definition som justitieutskottet givit begreppet (se justitieutskottets betänkande 1981/82:21) och som de brottsbekämpande myndigheterna tillämpar räknas till ekonomisk brottslighet först och främst sådan

kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad, men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

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

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

I direktiven till kommissionen lämnas bl.a. följande beskrivning av den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar:

> Den ekonomiska brottslighetens skadeverkninar är mycket allvarliga redan sett ur marknadsekonomins synvinkel. När ett företag bryter mot de skrivna och oskrivna normer som sammantagna brukar betecknas god affärssed blir resultatet att företaget får orättmätiga konkurrensfördelar. Företag som dessutom åsidosätter förpliktelser gentemot samhället genom skattebrott eller skatteflykt, genom manipulativa bolagsbildningar eller konkurser, genom otillåtna valutatransaktioner eller brott mot importbestämmel-

ser, genom användning av s.k. grå arbetskraft eller genom att på något annat otillbörligt sätt sänka sina kostnader skapar ännu större problem för den seriösa företagsverksamheten. Ibland kan de ekonomiska fördelar som uppnås genom svek mot dessa förpliktelser i själva verket bli så stora att all seriös näringsverksamhet i en speciell bransch får svårigheter att klara sig gentemot den oseriösa verksamheten. Brottsliga samt tvivelaktiga förfaranden kan på så sätt komma att sprida sig i hela branschen.

Skadeverkningarna av de nu beskrivna förfarandena går emellertid långt utöver snedvridningarna av marknadsekonomin. Samhället drabbas exempelvis av ett betydande skattebortfall, vilket leder till en tyngre skattebörda för hederliga skattebetalare. Andra följder är ekonomiska förluster för enskilda medborgare, arbetslöshet, höjda hyror, skadliga arbetsmiljöer och förstörelse av den yttre miljön. Rättsmedvetandet luckras upp.

Den ekonomiska brottsligheten medför också att samhällets fördelningspolitik på ett allvarligt och stötande sätt sätts ur spel. Genom ohederlighet kan en stor grupp på andras bekostnad leva i ett ekonomiskt överflöd som är helt otänkbart för de vanliga löntagarna. Samtidigt är det dessa som får bära kostnaderna för den sociala trygghet och den välfärd som de ekonomiska brottslingarna också utnyttjar. På detta sätt hotar den ekonomiska brottsligheten ytterst hela samhällssolidariteten och den välfärd som byggts upp med denna som grund. En förutsättning för ett fortsatt solidariskt samhällsbyggande är att vi effektivt kan motverka och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten.

1.3 Inledande synpunkter

Kommissionen vill redan här klargöra vissa förhållanden som rör uppdraget.

I direktiven används uttrycket etableringskontroll som sammanfattande benämning på de åtgärder kommissionen skall pröva. Uttrycket rymmer i sig en mångfald åtgärder som har det gemensamt att tillstånd krävs för att få starta näring eller att på annat sätt speciella krav ställs på företagarna. Det kan gälla t.ex. behovsprövning av rörelsen från näringspolitisk synpunkt, krav på viss kompetens, ekonomiska krav eller att den som startar näring skall vara av god vandel. Kommissionens erfarenhet är emellertid att uttrycket etableringskontroll för de flesta människor direkt för tankarna till kontroll som innebär behovsprövning av nyetableringarna. Med den innebörden torde uttrycket oftast också användas i den allmänna debatten. Kommissionen vill redan nu göra klart att den principiellt tar avstånd från åtgärder som innebär att samhällsorgan avgör om behov av nya företag föreligger eller inte. Kommissionen kommer att behandla andra åtgärder än behovsprövning för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet i olika branscher och för att få till stånd bättre kontroll över företagen. Uttrycket etableringskontroll är mot den bakgrunden mindre lämpligt att använda i detta sammanhang. Kommissionen har därför valt att som en sammanfattande benämning på de åtgärder som diskuteras i stället använda uttrycket näringstillstånd.

Kommissionen har också uppmärksammat skatteregistreringens betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet. En stor del av den ekonomiska brottsligheten utgörs av olika former av skatteundandragande. Kommissionen har den bestämda uppfattningen att det är av största vikt att myndigheterna förvissar sig om att företagen kommer in i

skatteregistren. Skatteregistreringen gör det möjligt att kontrollera att företagen verkligen fullgör sina skyldigheter gentemot det allmänna. Skatteregistreringen är därför i grunden det effektivaste instrumentet för att få kontroll över företagen. En effektiv skatteregistrering kan i vissa fall vara ett alternativ till krav på näringstillstånd. Kommissionen har därför valt att ta upp också en effektivisering av skatteregistreringen som en åtgärd för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet.

2 NUVARANDE REGLER

I Sverige är rätten att etablera sig som näringsidkare och att driva näring i princip fri. All näringsverksamhet är tillåten för svenska medborgare och svenska juridiska personer om inte annat uttryckligen stadgas i lag. På flera områden har dock inskränkningar gjorts i näringsfriheten.

I detta kapitel ges en orientering om de näringsrättsliga regleringarna och vilka bestämmelser som gäller för etablering på olika områden.

2.1 Kort historik

Principen om näringsfrihet lagfästes i 1864 års näringsfrihetsförordning (NFF) som i 1 § innehöll en "näringsfrihetsförklaring", vilken undanröjde det system av skråbetonade näringsregleringar som då ännu gällde. Under de tidigare århundradena hade sålunda rätten att idka näring av olika slag reglerats ingående. För rätten att utöva ett hantverk krävdes skråtillhörighet, handel fick i princip bara bedrivas i städer, utrikeshandeln var förbehållen borgarna i vissa angivna städer etc. Under framför allt 1800-talet mjukades emellertid detta system upp, vilket omsider ledde till den nämnda näringsfrihetsförklaringen i 1 § NFF. Förklaringen innehöll att svenskar hade rätt att idka näring på de villkor som i övrigt föreskrevs i förordningen. Näringsfrihetsförklaringen inskränkte sig emellertid till vissa uppräknade områden, nämligen handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering, export och import av varor, transporter inom landet samt skeppsredarverksamhet. Utanför näringsfrihetsförklaringen föll således bl.a. jordbruk och skogsbruk, konstnärlig verksamhet och annan s.k. immateriell produktion samt utförande av personliga tjänster som lärare, läkare o.d. I näringsfrihetsförordningen fanns också stadganden om anmälan till eller tillstånd av

myndighet såsom förutsättning för vissa verksamheter. Näringsfriheten var med andra ord inte fullständig.

Näringsfrihetsförordningen upphävdes med utgången av år 1968. Under dess giltighetstid gjordes inga nämnvärda förändringar i den. Det dryga sekel under vilket den gällde präglades i stort av en liberal inställning från lagstiftarens sida till näringsverksamhet över huvud taget.

När näringsfrihetsförordningen upphävdes skedde det inte för att åstadkomma en inskränkning i näringsfriheten utan snarast i en strävan att modernisera lagstiftningen på området. Förklaringen om principiell näringsfrihet för svenskar togs bort och någon ny allmänt näringsrättslig lagstiftning ansågs inte behövas. Det framhölls dock uttryckligen i motiven[1] att det var självklart att näringsfrihet förelåg i den mån inga inskränkande föreskrifter fanns.

Under framför allt 1970-talet ändrade lagstiftaren i stor utsträckning sin hållning till näringsverksamheten. Särskilt märkbart var detta på de områden där behov ansågs föreligga av särskilda skyddsregler för konsumenter. Här tillkom ett flertal nya lagar som reglerar näringsidkarnas verksamhet. De inskränkningar som införts i näringsfriheten som sådan har dock varit begränsade. Någon allmän etableringskontroll förekommer inte. Obligatorisk registrering eller auktorisation förekommer inte annat än på vissa områden. Den näringsidkare som i samband med konkurs grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten eller som förfarit grovt otillbörligt mot borgenär eller som upprepade gånger förekommit i konkurs kan dömas till näringsförbud. (se vidare avsnitt 2.4).

---

[1] Se NJA II 1969 s. 191.

2.2 Begränsningar av näringsfriheten

Man kan skilja mellan olika sätt att begränsa näringsfriheten.

Tillståndsplikt eller förhandskontroll brukar användas som begrepp i de fall det krävs tillstånd av myndighet för att få starta rörelse. Skälen för att införa sådan tillståndsplikt kan variera. Några exempel kan nämnas. Vissa verksamheter är av stor ekonomisk betydelse och har därför ansetts böra regleras. Det gäller t.ex. bankverksamhet. I andra fall kan den personliga integriteten komma i farozonen såsom i fråga om t.ex. inkassoverksamhet. Inom vissa verksamheter föreligger brottsrisker vilket kan vara ett skäl till särskild prövning av den som vill driva rörelse inom området. Det gäller exempelvis bevakningsföretag. Hantering av explosiva eller på annat sätt farliga varor innebär säkerhetsrisker för allmänheten och har därför särskilt reglerats. Intresset av allmän ordning och nykterhet ligger bakom kraven på tillstånd för att få servera alkohol.

Tillståndsplikten brukar innebära att vissa villkor skall vara uppfyllda innan tillstånd beviljas och tillståndet brukar under vissa förutsättningar kunna återkallas. Den prövning som görs från den tillståndsgivande myndighetens sida varierar beroende på verksamhetens art och syftet med tillståndsplikten. Ofta ingår flera olika moment i kontrollen.

Behovsprövning innebär att utrymmet på marknaden avgör om ytterligare etablering skall få ske eller inte. Behovsprövning av rörelser används dock mycket restriktivt, eftersom det har ansetts vara ett långtgående ingrepp i näringsfriheten som på sikt kan skada näringslivets utveckling.

Kompetensprövning innebär att vissa krav ställs på utbildning, yrkeserfarenhet eller kunnighet i allmänna företagsfrågor.

Vid vandelsprövning görs en allmän personlig lämplighetsprövning avföretagaren. Ett krav för tillstånd brukar vara att den sökande har gjort sig känd för redbarhet och inte är straffad för grövre brott.

Ekonomisk prövning kan innebära att garantikapital eller annan form av säkerhet skall ställas till myndighetens förfogande innan rörelsen får startas. Det kan också innebära att företagarens förutsättningar att ekonomiskt klara av rörelsen prövas.

I vissa fall förekommer krav på viss teknisk utrustning eller lämpliga lokaler för den avsedda rörelsen.

Legitimation är en form av begränsning av näringsfriheten som brukar innebära speciella kompetenskrav på den som ämnar ägna sig åt viss verksamhet. Legitimationen är personlig. Den är vanligen knuten till ett visst yrke och kan vara förutsättningen för att få utöva yrket i fråga eller att få använda viss yrkestitel. Det gäller t.ex. legitimerad läkare och legitimerad optiker. Ofta är legitimationen ett utbildningsbevis. Syftet med legitimationen är i allmänhet att skydda konsumenterna.

Alla som är legitimerade får fritt starta rörelse inom yrket. Näraliggande yrken får oftast utövas utan legitimation. Endast legitimerad optiker eller läkare får utföra synundersökning, men försäljning av glasögon får t.ex. ske av även annan. Krav på legitimation innebär alltså i sig inte någon begränsning i rätten att etablera en rörelse på området.

Auktorisation brukar sällan vara ett krav för etablering, utan brukar i stället användas i de fall möjlighet finns till särskilt godkännande inom ett visst verksamhetsområde. Sådan frivillig auktorisation uttrycker ofta speciell kompetens inom ett visst yrke eller anses borga för att verksamheten bedrivs på ett seriöst sätt. Auktorisationen kan även om den är frivillig i en del fall vara en förutsättning för att få vissa uppdrag. Endast auktoriserade translatorer får vara tolkar i rättsliga sammanhang och endast advokater får ges uppdrag som offentlig försvarare för att nämna ett par exempel. Frivillig auktorisation kan på sådana grunder vara förknippad med så stora fördelar för den enskilde yrkesutövaren att den ibland närmast kan vara att betrakta som obligatorisk.

Frivillig auktorisation kan handhas av såväl myndigheter som privaträttsliga organisationer. Ofta förekommer att branschorganisationer efter ansökan auktoriserar dem som är verksamma på området. Auktorisationen kan vara knuten endera till företaget eller yrkesutövaren personligen.

Ibland används uttrycket obligatorisk auktorisation med i huvudsak samma innebörd som krav på tillstånd från myndighet. Ett exempel erbjuder det auktorisationskrav som gäller för bevakningsföretag.

Registreringsplikt innebär i sig ingen etableringsbegränsning, men kan ses som en inskränkning av näringsfriheten i så måtto att registreringen ger möjlighet för myndigheterna att följa utvecklingen på området och vid behov sätta in andra åtgärder. Registrering ingår i allmänhet som en del i olika system för etableringskontroll och auktorisation.

Slutligen kan nämnas att vissa verksamheter reglerats på så sätt att monopol uppkommit, dvs. någon nyetablering tillåts inte. I sådana fall är det i allmänhet staten

eller staten närstående företag som har förbehållits rätten att driva verksamheten i fråga. Det gäller exempelvis verksamheter som berör stora samhällsintressen, t.ex. postbefordran och järnvägstransporter. Vissa verksamheter har av allmänna skäl monopoliserats. Det gäller bl.a. tillverkning av spritdrycker.

2.3 Näringsrättsliga regler

Nedan redovisas en sammanställning över vilka regler som gäller för rätt att driva näring på olika verksamhetsområden.[1] Sammanställningen gör inte anspråk på att vara fullständig, men täcker in områden av större praktisk betydelse. Den indelning som här har gjorts följer vad som kan anses vara det huvudsakliga syftet med reglerna. Det skall dock sägas att bestämmelserna i en del fall tjänar flera syften.

Frivilligt auktorisationsförfarande, ofta knutet till viss kompetens, förekommer för en mängd verksamheter. Sådana auktorisationer har inte tagits med här såvida de inte har fått karaktären av obligatoriska auktorisationer. En översikt över auktorisationer finns i konsumentverkets rapporter 1978:8-01 och 1978:8-02 Auktorisation och konsumentskydd respektive Auktorisationssystem - En översikt.

2.3.1 Konsumentskydd

Här har samlats etableringsregler som har tillkommit huvudsakligen för att skydda konsumenterna.

---

1 Sammanställningen bygger delvis på material som tagits fram inom näringsförbudskommittén (Ju 1981:03).

Krav på viss kompetens

Läkare

För behörighet att utöva läkaryrket krävs läkarlegitimation, som kan meddelas den som i landet avlagt läkarexamen och fullgjort s.k. allmäntjänstgöring. Även den som avlagt utländsk läkarexamen och genomgått av regeringen föreskriven efterutbildning kan erhålla legitimation. Legitimation kan vägras eller återkallas under vissa omständigheter. Förutsättningar för legitimation föreligger inte om personen i fråga dömts till fängelse eller avsatts eller suspenderats från tjänst som läkare på grund av brott som förövats under utövning av läkaryrket eller dömts till fängelse i minst sex månader för annat brott. Andra omständigheter som kan innebära att legitimation vägras eller återkallas är medverkan till obehörig utövning av läkaryrket eller obehörig utövning av tandläkaryrket. Om legitimerad läkare visar grov oskicklighet i yrket eller eljest visar sig uppenbart olämplig för yrket skall legitimationen återkallas. Legitimationen skall också återkallas om den legitimerade på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande. Den som obehörigen utger sig för att vara läkare kan ådömas böter och för alltid bli förbjuden att utöva läkaryrket. Legitimation meddelas av socialstyrelsen. Återkallelse prövas av en särskild nämnd, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, medan beslutet fattas av socialstyrelsen.

Lagstiftning: Lag (1960:408) om behörighet att utöva läkaryrket. Lag (1960:409) om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Förordning (1982:117) om underrättelse till socialstyrelsen om domar i vissa brottmål.

Tandläkare

Behörighet som tandläkare förutsätter tandläkarlegitimation. Sådan legitimation meddelas av socialstyrelsen och kräver svensk tandläkarexamen eller motsvarande utländsk examen och viss av regeringen föreskriven efterutbildning. Legitimation kan under vissa förutsättningar vägras eller återkallas. Det gäller om tandläkaren dömts till fängelse eller avsatts eller suspenderats från tjänst som tandläkare på grund av brott som förövats under utövning av tandläkaryrket eller dömts till fängelse i minst sex månader för annat brott. Också andra omständigheter som t.ex. medverkan till obehörig utövning av tandläkaryrket eller obehörig utövning av läkaryrket kan föranleda att legitimation vägras eller återkallas. Återkallelse skall vidare ske om tandläkaren visat sig grovt oskicklig eller på annat sätt uppenbart olämplig för yrket. Vid sinnessjukdom skall legitimationen ofördröjligen återkallas. Den som obehörigen utger sig för att vara tandläkare kan dömas till böter och kan för alltid bli förbjuden att utöva yrket. Återkallelse av legitimation prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som avger utlåtande. Beslutet fattas av socialstyrelsen.

För att säkerställa folktandvårdens behov av tandläkare och åstadkomma en viss regional utjämning av tillgången på tandläkare har införts en möjlighet för riksförsäkringsverket att vid behov begränsa rätten för nya privatpraktiserande tandläkare att ansluta sig till tandvårdsförsäkringen.

Enligt denna begränsningsregel kan riksförsäkringsverket föreskriva att en tandläkare inte får föras upp på försäkringskassans förteckning över privatpraktiserande tandläkare - och därmed omfattas av tandvårdsförsäkringen - om verket finner anledning anta att folktandvårdens behov av tandläkare skulle bli otillräckligt tillgodosett.

Begränsningsregeln gällde ursprungligen till utgången av år 1975 men giltighetstiden har därefter förlängts i flera omgångar och gäller f.n. till utgången av år 1984.

Lagstiftning: Lag (1963:251) om behörighet att utöva tandläkaryrket. Lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Förordning (1982:117) om underrättelse till socialstyrelsen om domar i vissa brottmål. Lag (1973:456) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Veterinär

För att vara behörig att arbeta som veterinär måste man vara legitimerad. Legitimation meddelas av lantbruksstyrelsen och ges till den som avlagt svensk veterinärexamen eller som avlagt sådan examen utomlands och dessutom genomgått viss föreskriven svensk efterutbildning. Återkallelse av legitimation kan ske om veterinär visat grov oskicklighet vid utövning av yrket eller eljest visat sig uppenbart olämplig för yrket. Andra omständigheter som kan föranleda återkallelse är om veterinären dömts till fängelse för brott som han förövat under utövning av veterinäryrket, dömts till fängelse i minst sex månader för annat brott, funnits skyldig till medverkan till obehörig utövning av veterinäryrket, funnits skyldig till medverkan till smittfarligt kvacksalveri på djur eller avskedats från tjänst som omfattas av lagen om offentlig anställning p.g.a. brott eller förseelse, som han har begått under utövning av veterinäryrket.

En förutsättning är dock att veterinären genom brottet eller förseelsen visat sig olämplig att utöva veterinäryrket.

Lagstiftning: Lag (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.

Elektriska installationer

Elinstallationsarbete av visst slag får utföras endast av den som meddelats behörighet för detta (elinstallatör). Behörighet kan vara allmän (dvs. gälla alla slag av elinstallationsarbeten) eller begränsad. För allmän behörighet krävs viss angiven utbildning, för begränsad behörighet fastställs fordringarna av statens industriverk. Industriverket prövar fråga om meddelande av behörighet och kan även återkalla eller inskränka meddelad behörighet om elinstallatör visar oskicklighet eller försummelse vid elinstallationsarbete eller brister i sin tillsyn över den som utför elinstallationsarbete utan att ha behörighet som elinstallatör.

Lagstiftning: Elinstallatörsförordning (1975:967).

Byggarbetsledare

För nybyggnad, ändring av byggnad och rivning av byggnad och rivning av byggnad krävs, om arbetet förutsätter byggnadslov, att en ansvarig byggarbetsledare finns utsedd. Till sådan arbetsledare får inte utses annan än den som statens planverk eller byggnadsnämnden har funnit äga erforderlig kunskap, erfarenhet, pålitlighet och ordentlighet. För vissa kvalificerade arbeten ställs särskilt höga krav på arbetsledaren. Om en arbetsledare gör sig skyldig till allvarlig försummelse, får byggnadsnämnden ta ifrån honom uppdraget och även, om synnerliga skäl föreligger och det är nämnden som prövat vederbörandes

kvalifikationer, förklara att han under viss tid inte får vara arbetsledare i kommunen. Om det är planverket som tidigare prövat arbetsledarens kvalifikationer, får verket, om synnerliga skäl föreligger, för viss tid frånta honom rätten att över huvud taget vara ansvarig byggarbetsledare.

Lagstiftning: 61 § byggnadsstadgan (1959:612).

Skeppsklarerare

En skeppsklarerare lämnar service åt rederier. Skeppsklareraren ordnar med lotsning, tullformaliteter, andra göromål i samband med ankomst till och avgång från hamn, inkassering av frakt m.m. För rätt att driva verksamhet som skeppsklarerare krävs att vederbörande är auktoriserad av sjöfartsverket eller innehar tillfälligt tillstånd. För auktorisation fordras att sökanden förvärvat nödvändig erfarenhet genom verksamhet hos skeppsklarerare samt att han i övrigt inte befinns olämplig för yrket. Auktorisation kan återkallas vid överträdelse av skeppsklarerareförordningen eller uppenbart åsidosättande av uppdragsgivarens intresse. Även om skeppsklareraren på annat sätt visat sig olämplig att utöva skeppsklarerarrörelse kan auktorisationen återkallas.

Lagstiftning: Skeppsklarerareförordning (1934:119).

Auktorisation

Advokatverksamhet

För rätt att få vara allmänheten behjälplig i rättsliga angelägenheter finns inga särskilda kvalifikationskrav. I praktiken är det dock av stor betydelse att vara advokat, och för vissa uppdrag (bl.a. som offentlig försvarare) är detta ett krav. För rätt att få använda titeln advokat

krävs ledamotskap i Sveriges advokatsamfund. För att bli antagen som ledamot i samfundet måste man vara svensk medborgare med hemvist i riket. Man måste ha fyllt 25 år och ha avlagt juriskandidatexamen samt därefter under minst fem år på tillfredsställande sätt ha utövat praktisk juridisk verksamhet, varav minst tre år med att tillhandagå allmänheten som biträde åt advokat eller i egen verksamhet. Man skall också ha gjort sig känd för redbarhet och i övrigt befinnas lämplig att utöva advokatverksamhet. Man får inte vara omyndig eller i konkurstillstånd. Advokatsamfundets styrelse prövar ansökningar om antagning. Advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt skall uteslutas ur samfundet. Fråga om disciplinpåföljd prövas av samfundets styrelse eller, om styrelsen finner att disciplinpåföljd är påkallad, av en särskild disciplinnämnd. Samfundet har inrättat en särskild fond för ersättning av skada till följd av brottsligt förfarande från ledamots eller hans anställdas sida.

Lagstiftning m.m.: 8 kap. rättegångsbalken. Stadgar för Sveriges advokatsamfund.

Revisorsverksamhet

Regler finns om auktorisation och godkännande av revisorer. Det är ingen förutsättning för rätt att bedriva revisorsverksamhet att revisorn är auktoriserad eller godkänd, men för vissa revisorsuppdrag föreskrivs sådan särskild kvalifikation. Kommerskollegium beslutar om auktorisation och godkännande. För att erhålla auktorisation skall revisorn såsom yrke utöva revisorsverksamhet, vara bosatt i riket, vara myndig och ej i konkurs, ha avlagt ekonomexamen eller annan likvärdig examen i Sverige, ha utövat praktisk verksamhet i revisorsyrket på tillfredsställande sätt under minst fem år, vara känd för redbarhet och även i övrigt befinnas vara lämplig att

utöva revisionsverksamhet. För godkännande av revisor ställs något lägre krav beträffande examen och beträffande den verksamhet i vilken revisorn skall vara verksam. Auktoriserad och godkänd revisor är skyldig att ställa säkerhet i form av försäkring eller liknande för den ersättningsskyldighet som han kan komma att ådra sig i sin revisionsverksamhet.

Auktorisation och godkännande kan upphävas av kommerskollegium. Sålunda skall auktorisation eller godkännande upphävas, om auktoriserad eller godkänd revisor gör uppsåtligen orätt i sin verksamhet eller eljest förfar oredligt.

Lagstiftning: Lag (1975:86) med bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av revisor. Förordning (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer.

Fastighetsmäklarverksamhet

För fastighetsmäklare finns f.n. inget tillståndskrav, däremot möjlighet till frivillig auktorisation genom handelskamrarna. Auktorisation får ges åt den som fyllt 25 år och under minst två år varit verksam som fastighetsmäklare samt därvid förvärvat för yrket nödvändig erfarenhet och skicklighet. Den sökande skall också ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt befinnas lämplig. Auktorisation får inte ges åt den som är omyndig eller försatt i konkurs. Handelskamrarna får också som villkor för auktorisation föreskriva att mäklarna ställer säkerhet för ersättningsskyldighet som de kan komma att ådra sig i sin verksamhet. Återkallelse av auktorisation skall ske om sådan omständighet inträffar beträffande mäklaren att han inte kan auktoriseras liksom om han förfar oredligt i sin verksamhet eller på annat sätt visar sig olämplig.

Den statliga småhusköpkommittén (Ju 1975:02) hade till uppgift att bl.a. utreda frågan om lagreglering av fastighetsmäklarnas verksamhet. Kommittén avlämnade betänkandet (SOU 1981:102) Fastighetsförmedlingslag, med förslag till lagstiftning. Riksdagen har nu antagit en lag om fastighetsförmedling. Det innebär viktiga ändringar i reglerna för mäklarverksamheten. Den nya lagen innehåller dels näringsrättsliga regler, dels civilrättsliga regler. De civilrättsliga reglerna, som avser fastighetsmäklarens uppdrag, innebär i stort en kodifiering av vad som i dag anses vara god fastighetsmäklarsed. De näringsrättsliga reglerna innebär att vissa krav ställs på fastighetsmäklaren för rätt att driva näring. Mäklaren skall ansöka om registrering hos länsstyrelsen. För att registrering skall kunna ske skall mäklaren bedömas lämplig för yrket och ha tillfredsställande utbildning. han skall vara myndig och inte försatt i konkurs. Vidare skall han ha tecknat försäkring för eventuell skadeståndsskyldighet med ett belopp intill 500 000 kronor.

Med lämplighet för yrket avses att mäklaren skall vara redbar och seriös. Utbildningskravet innebär att mäklaren skall ha grundläggande kunskaper i mäklarverksamhet (motsvarande ca 340 lektionstimmar kommunal vuxenutbildning). Registreringen (tillståndet) kan återkallas om mäklaren inte längre bedöms lämplig. Den nya lagen träder i kraft den 1 juli 1984. Samtidigt upphävs den nuvarande författningsreglerade frivilliga auktorisationen hos handelskamrarna.

Lagstiftning m.m.: Mäklareordning (1893 nr 51 s. 1). KK (1947:336) om auktorisation av fastighetsmäklare. Lag om fastighetsmäklare (SOU 1981:102, prop. 1983/84:16, rskr 133).

Verksamhet som tolk eller översättare

Tolk kan godkännas och översättare auktoriseras genom beslut av kommerskollegium. En sådan auktorisation är inte någon förutsättning för rätt att verka som tolk eller översättare, men för vissa uppdrag, bl.a. uppdrag som tolk i rättsliga sammanhang krävs godkännande resp. auktorisation. För godkännande resp. auktorisation krävs att vederbörande är bosatt i riket, att han är myndig, att han har fullgjort av kommerskollegium föreskrivna kunskapsprov samt är känd för redbarhet och även i övrigt befinns lämplig att vara verksam som tolk resp. översättare. Godkännandet eller auktorisationen skall upphävas av kommerskollegium om tolken/översättaren gör uppsåtligen orätt i sin verksamhet eller eljest förfar oredligt. Om omständigheterna är mildrande får i stället varning meddelas. Om tolk eller översättare på annat sätt åsidosätter sina plikter i verksamheten, får varning meddelas eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, godkännandet eller auktorisationen upphävas. Flyttar tolk/översättare utomlands, eller förklaras han omyndig, skall godkännandet/auktorisationen upphävas.

Lagstiftning: Lag (1975:588) med bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av översättare och tolkar. Förordning (1975:590) om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare.

Andra former för konsumentskydd

Sällskapsresor

Den som i förvärvssyfte anordnar eller förmedlar sällskapsresa till land utom Norden är skyldig att, innan resan marknadsförs, ställa säkerhet hos kommerskollegium. Kollegiet bestämmer säkerhetens storlek. För den som förmedlar resa som agent gäller normalt 50 000 kronor. För

den som arrangerar resor beräknas säkerhetens storlek med ledning av verksamhetens omfattning och de betalningsvillkor som tillämpas. Säkerheten skall i princip täcka de åtaganden företaget har gentemot konsumenterna vid ett visst tillfälle. Säkerheten skall ställas i form av betalningsutfästelse från svensk bank eller svenskt försäkringsbolag. Säkerheten, som förvaras hos kollegiet, får tas i anspråk bl.a. för återbetalning av inbetalade medel till resenärer eller för hemtransport av resenärer i den händelse företaget inte kan fullgöra sina åtaganden, exempelvis p.g.a. konkurs. Medlen får tas i anspråk av en särskild nämnd, resegarantinämnden, med representanter för bl.a. resebranschen och konsumentintressena. Den som anordnar sällskapsresa utan att ha ställt erforderliga garantier kan åtalas och ställas till svars vid allmän domstol.

Lagstiftning: Resegarantilag (1972:204).

Tillfällig handel:

Med tillfällig handel menar man att någon på ett tillfälligt försäljningsställe eller under kringföring yrkesmässigt utbjuder varor som han har med sig. Från begreppet tillfällig handel undantas dock bl.a. försäljning till näringsidkare samt torghandel och handel på mässa, utställning eller marknad. Tillfällig handel får - med ett par undantag, bl.a. för vissa auktioner - drivas endast efter särskilt tillstånd, som ges av länsstyrelsen. Tillstånd får lämnas för handel med varor som tillhör konkursbo eller för handel, vilken utgör ett underordnat led i en eljest på stadigvarande driftsställe bedriven rörelse och avser sådana varor som regelmässigt framställs där. Beträffande annan tillfällig handel får tillstånd lämnas endast om handeln är av väsentlig betydelse från konsumentsynpunkt eller om annars särskilda skäl föreligger. Tillstånd skall avse ett eller flera varuslag

och kan återkallas när särskilda skäl till det föreligger.

Lagstiftning: Lag (1975:985) om tillfällig handel.

2.3.2 Hänsyn till den personliga integriteten

Inkassoverksamhet

Yrkesmässig inkassoverksamhet får bedrivas endast efter tillstånd av datainspektionen. Tillstånd får meddelas endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Inkassoverksamheten skall bedrivas enligt god inkassosed. Gäldenär får inte vållas onödig skada eller olägenhet eller utsättas för otillbörlig påtryckning. Om tillståndshavare bryter mot bestämmelse i inkassolagen eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen, får datainspektionen, om rättelse inte vidtas, återkalla tillståndet.

Lagstiftning: Inkassolag (1974:182).

Kreditupplysningsverksamhet

Verksamhet med kreditupplysning får - med vissa undantag - bedrivas endast efter tillstånd av datainspektionen. Tillstånd får meddelas endast om det från allmänna synpunkter finns behov av verksamheten och denna kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Tillstånd meddelas för viss tid, högst tio år. Tillståndet får förenas med föreskrift om hur verksamheten skall bedrivas. Principen är att den enskildes personliga integritet i största möjliga utsträckning skall skyddas genom att onödig spridning av uppgifter om vederbörandes personliga förhållanden förhindras. En personupplysning får inte innehålla uppgifter om t.ex. religiös hemvist, sjukdomar, avtjänade straff o.s.v. Den

som lämnar ut en personupplysning, måste i viss mån kontrollera, att mottagaren verkligen har behov av denna i kreditsammanhang e.dyl. Utlämnaren är också skyldig att - samtidigt som en personupplysning lämnas till beställaren - underrätta den, som är föremål för upplysningen, om dennas innehåll.

Tillstånd får inte ges åt utländska medborgare eller andra utländska rättssubjekt. Även vissa svenska juridiska personer, exempelvis stiftelser eller andra associationsformer där möjligheter finns till utländskt inflytande, är utestängda från möjligheten att få tillstånd.

Återkallelse av tillstånd kan ske, om tillståndshavaren åsidosätter bestämmelse i kreditupplysningslagen eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Återkallelse förutsätter dock att rättelse inte kan åstadkommas på annat sätt.

Lagstiftning: Kreditupplysningslag (1973:1173).

2.3.3 Stora ekonomiska intressen

Bankrörelse

Bankrörelse får drivas, förutom av Sveriges Riksbank, endast av bankaktiebolag som fått regeringens tillstånd (oktroj). Tillstånd ges under förutsättning att den tillämnade rörelsen befinns nyttig för det allmänna. Om banken svårt bryter mot lagen om bankrörelse eller mot bolagsordningen, kan regeringen efter anmälan från bankinspektionen förklara oktrojen förverkad. Detsamma gäller om verksamheten p.g.a. allvarliga missförhållanden beträffande bolagets ledning kan befaras komma att bli till skada för det allmänna.

Lagstiftning: Lag (1955:183) om bankrörelse.

Sparbanksrörelse

En sparbank skall ha till ändamål att befordra sparsamhet geom att bedriva in- och utlåning och verksamhet som har samband därmed. Verksamheten skall bedrivas utan rätt för stiftare eller andra att njuta del i rörelsens vinst. En sparbanks reglemente skall stadfästas av bankinspektionen. Stadfästelse får inte ske om inte sparbanken anses nyttig för det allmänna. En sparbank kan tvingas upphöra med sin verksamhet om sparbanksstyrelsen vägrar följa vissa förelägganden från bankinspektionen eller om på annat sätt svårare avvikelser sker från de bestämmelser banken har att arbeta efter och banken inte vidtar rättelse efter påpekande från bankinspektionen.

Lagstiftning: Lag (1955:416) om sparbanker.

Försäkringsrörelse

Försäkringsrörelse får bedrivas endast av försäkringsaktiebolag eller s.k. ömsesidigt försäkringsbolag, som erhållit regeringens tillstånd (koncession). Koncession skall beviljas om rörelsen anses behövlig och ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet. Försäkringsinspektionen utövar tillsyn över försäkringsbolagens verksamhet och för register över bolagen . Om försäkringsbolagen åsidosätter de bestämmelser som gäller för verksamheten, om bolagsordningen eller grunderna för verksamheten inte längre anses acceptabla, om tillgångarna inte är tillfyllest, om försäkringsbeståndet inte är tillräckligt för erforderlig riskutjämning eller om eljest allvarlig anmärkning mot bolagets verksamhet föreligger, kan regeringen förklara koncessionen förverkad, om inte bolaget inom viss tid efterkommit försäkringsinspektionens föreläggande om att vidta rättelse. Även i

vissa andra fall av mera formell karaktär kan koncessionen förklaras förverkad.

Lagstiftning: Försäkringsrörelselag (1982:713).

Fondkommissionsrörelse

För bedrivande av fondkommissionsrörelse fordras tillstånd av bankinspektionen. Tillstånd får meddelas endast svenskt aktiebolag (fondkommissionsbolag) och svenskt bankinstitut. För tillstånd fordras bl.a. att sökanden inte befinns olämplig att driva fondkommissionsrörelse samt att rörelsen kan antas inte bli till någon skada för det allmänna. Tillstånd att driva fondkommissionsrörelse kan återkallas om fondkommissionären genom att överträda fondkommissionslagens bestämmelser eller uppenbart åsidosätta uppdragsgivares intresse eller på annat sätt visar sig olämplig att utöva rörelsen. Tillstånd kan också återkallas om rörelsen på annat sätt befinns vara till skada för det allmänna. Fondkommissionsbolags tillstånd kan även återkallas om bolagets eget kapital understiger två tredjedelar av det registrerade aktiekapitalet och bristen inte fylls inom tre månader från det att den blev känd för bolaget.

Lagstiftning: Fondkommissionslag (1979:748).

2.3.4 Samhällsintresset

Brevbefordran

Ingen utom postverket har rätt att regelbundet mot avgift befordra slutna brev eller öppna försändelser som helt eller delvis innehåller skrivna meddelanden.

Lagstiftning: Kungörelse (1947:175) ang. postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

Radio- och TV-sändningar

Endast vissa företag som regeringen bestämmer (programföretag) har rätt att sända radio- och TV-program i rundradiosändningar från sändare i landet. Sändningar som inte är rundradiosändningar (definition, se 1 § radiolagen) är i princip öppna för var och en som har tillstånd att inneha radiosändare. Tillstånd meddelas av televerket.

Lagstiftning: Radiolag (1966:755). KK (1967:446) om radiosändare.

Teleförbindelser

Televerket har monopol på teleförbindelserna i landet i den meningen att verket har ensamrätt till utnyttjande av det statliga telefonnätet ("anslutningsmonopol"). Något monopol när det gäller uppbyggnaden av ett telenät ("nätuppbyggnadsmonopol") finns dock inte. Är det fråga om trådlös överföring gäller radiolagen, vilket betyder att televerkets tillstånd krävs. Grunden härför är det begränsade eterutrymmet.

Lagstiftning m.m.: Telefonreglemente (1963:18). KK (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar. Väglag (1971:948), 44 §. Radiolag (1966:755).

Renhållning

Bortforsling av hushållsavfall skall i regel ske genom kommunernas försorg. När så är fallet får inte någon annan än den som kommunen anlitar för ändamålet utföra sådant renhållningsarbete.

Lagstiftning: Renhållningslag (1979:596).

Skorstensfejarmästare

Skorstensfejarmästare måste auktoriseras av brandstyrelsen i varje kommun. Härför fordras avlagd mästarexamen vid statens brandnämnd, utbildningsenheten. Auktorisationen gäller inom ett geografiskt bestämt distrikt, vilket ofta omfattar hela kommunen. Skorstensfejarmästare har skyldighet och rättighet att själv eller genom skorstensfejare, som är anställd för att biträda honom, verkställa all inom distriktet föreskriven sotning, eldstadsbrandsyn och annan föreskriven undersökning. Ansvaret vilar dock alltid på skorstensfejarmästaren själv. Han är vidare skyldig att föra s.k. kontrollbok över sin föreskrivna verksamhet. Vid sjukdom eller annan frånvaro från tjänsten över 48 timmar är han skyldig göra anmälan till brandschefen. Avgångsskyldighet föreligger vid uppnådd pensionsålder. I Sverige finns för närvarande 475 skorstensfejarmästare.

2.3.5 Säkerhet m.m.

Hantering av explosiva och brandfarliga varor

För tillverkning av explosiva varor krävs utom i vissa undantagsfall tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får meddelas den som befinns vara lämplig att driva tillverkningen. En av länsstyrelsen godkänd föreståndare skall utses. Statens industriverk kan föreskriva förbud mot tillverkning av vissa varor. Handel med explosiva varor förutsätter tillstånd från polismyndighet. För tillstånd fordras att rörelsen inte medför betydande olägenhet med hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt att sökanden är lämplig att driva rörelsen. Godkänd föreståndare skall finnas. Tillstånd för tillverkning eller handel kan återkallas vid brott mot givna föreskrifter. För yrkesmässig tillverkning eller försäljning av brandfarlig vara fordras tillstånd som söks hos byggnadsnämnden. För vissa

fall kan statens industriverk föreskriva att tillståndskravet ersätts av krav på anmälan till brandchefen. Vid brott mot givna föreskrifter kan tillstånd återkallas.

Lagstiftning: Lag (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor. KF (1961:568) om brandfarliga varor. KF (1949:341) om explosiva varor.

Handel med skjutvapen

Handel med skjutvapen förutsätter tillstånd av polismyndighet. Tillstånd får meddelas endast den som vid prövning visat sig känd för ordentlighet och pålitlighet. För handelsrörelse som utövas av juridisk person skall finnas en av polismyndigheten godkänd föreståndare. Tillståndet kan återkallas om tillståndshavaren åsidosatt bestämmelserna eller om förutsättningar för tillståndet av annan anledning inte längre föreligger.

Lagstiftning: Vapenlag (1973:1176). Vapenkungörelse (1974:123).

Distribution av elektrisk ström

Yrkesmässig distribution av elektrisk ström kräver tillstånd (koncession). Sådant tillstånd ges av statens industriverk. Koncession får meddelas endast den som från allmän synpunkt befinns lämplig att utöva sådan verksamhet. Koncession kan återkallas helt eller delvis om koncessionshavaren åsidosätter sina förpliktelser eller under tre år i följd underlåter att utnyttja koncessionen.

Lagstiftning: Lag (1902 nr 71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.

Tillverkning och försäljning av läkemedel

För yrkesmässig tillverkning av läkemedel krävs tillstånd, som söks hos socialstyrelsen. För tillverkningen skall en av socialstyrelsen godkänd föreståndare utses, som skall äga erforderliga teoretiska kunskaper och tillräcklig praktisk erfarenhet samt i övrigt befinnas lämplig. Utan tillstånd får tillverkning ske på apotek samt, beträffande bakteriologiska preparat, vid statens bakteriologiska laboratorium och statens veterinärmedicinska anstalt. Detaljhandel med läkemedel får bedrivas endast av staten eller juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande. Partihandel får bedrivas av de detaljhandelsberättigade samt av annan som fått socialstyrelsens tillstånd. Tillstånd till tillverkning eller partihandel kan återkallas helt eller delvis om bestämmelserna i läkemedelsförordningen eller andra föreskrifter åsidosätts, om föreståndare saknas eller missköter sig, om det vid tillverkningen inträffar upprepade fel eller fel av svårare beskaffenhet eller om tillverkningen eljest bedrivs under uppenbart otillfredsställande förhållanden.

Lagstiftning: Läkemedelsförordning (1962:701). Lag (1970:205) om detaljhandel med läkemedel. KK (1963:439) om tillämpningen av läkemedelsförordningen.

Tillverkning av och handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Spritdryck får tillverkas endast av Vin- och Spritcentralen. För tillverkning av teknisk sprit krävs tillstånd av socialstyrelsen. Detsamma gäller för tillverkning av vin, starköl och öl. Tillverkningstillstånd får meddelas endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt kan anses lämplig att utöva verksamheten. Givna tillstånd kan återkallas, ibland

efter varning. Återkallelse kommer i fråga om tillståndet inte längre utnyttjas eller om verksamheten inte har bedrivits enligt gällande bestämmelser.

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Vin- och Spritcentralen samt med vissa begränsningar av den som har tillverkningsrätt av systembolaget. Partihandel med öl förutsätter länsstyrelsens tillstånd och kan ges till den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt importerar öl till landet. Även den som har tillstånd till detaljhandel med öl får idka partihandel. Sådant detaljhandelstillstånd, som också ges av länsstyrelsen, förutsätter att sökanden med hänsyn till personliga egenskaper och övriga omständigheter kan antas vara lämplig som tillståndshavare. Systembolaget har ensamrätt på detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl.

Teknisk sprit får säljas endast av Vin- och Spritcentralen. Systembolaget, tillverkare och apotek samt av den som fått socialstyrelsens tillstånd. Även för inköp av teknisk sprit krävs i princip tillstånd. För försäljning av alkoholhaltiga preparat krävs inget tillstånd, men föreskrifter finns bl.a. om att sådant preparat inte får säljas om det kan antas att varan är avsedd att användas i berusningssyfte. Iakttas inte bestämmelserna kan socialstyrelsen förbjuda försäljning av alkoholhaltiga preparat eller dra in tillstånd till handel med teknisk sprit. Förbud eller indragning av tillstånd kan föregås av varning.

Lagstiftning: Lag (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

Införsel och handel med injektionssprutor och kanyler

Införsel av eller handel med injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, får utövas endast av den som har fått tillstånd av socialstyrelsen att driva sådan verksamhet. Handel med sprutor och kanyler får också drivas av den som har tillstånd att driva handel med läkemedel. Tillstånd beviljas av socialstyrelsen.

Lagstiftning: Förordning (1968:70) om vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler.

2.3.6 Ordning

Servering av alkoholhaltiga drycker

För servering av alkoholhaltiga drycker krävs tillstånd av länsstyrelsen. Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, den sökandes lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Syftet med tillståndsprövningen är i första hand nykterhetspolitiskt. Allt eftersom har dock reglerna kompletterats till sitt innehåll. De innefattar numera även en allmän lämplighetsprövning av den sökande.

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl får meddelas endast om det kan antas att tillhandahållandet av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen. När det gäller servering av enbart öl - annan än starköl - räcker det dock med att lagad mat finns att tillgå.

Om försäljningen av alkoholhaltiga drycker föranleder olägenheter i fråga om ordning, nykerhet och trevnad eller om bestämmelserna inte följs, kan tillståndet åter-

kallas helt eller delvis. Länsstyrelsen kan också nöja sig med en varning eller meddela särskilda föreskrifter.

Länsstyrelsens prövning av den sökandes lämplighet innebär följande. För att få tillstånd skall den sökande ha gjort sig känd för ordentlighet och med hänsyn till personliga egenskaper eller andra förhållanden anses lämplig att utöva rörelsen. Han får inte heller vara omyndig eller försatt i konkurs eller ha en befattning som innebär att han deltar i beslut eller tillsyn rörande tillverkning eller försäljning av alkoholhaltiga drycker. Person som inte uppfyller dessa villkor får i princip inte heller vara styrelseledamot i företag med huvudsakligt syfte att driva servering med utskänkning av alkoholhaltiga drycker. Praxis i fråga om lämplighetsprövningen varierar härvid något mellan olika länsstyrelser. I många fall görs en viss vandelsprövning som innebär att den sökande inte får vara straffad för brott som är av betydelse i sammanhanget. Det är också avsett att hänsyn skall kunna tas till hur företagaren tidigare skött bl.a. skatte- och avgiftsbetalningar. I t.ex. Stockholms län innebär stora skatteskulder att tillstånd vägras och att utfärdade tillstånd dras in.

Om utskänkningen skall bedrivas av en juridisk person, måste en föreståndare utses och en ersättare för denne. Dessa personer skall godkännas av länsstyrelsen och vara lämpliga för uppgiften, dvs. bland annat känna till alkohollagstiftningen. Åtminstone någon ansvarig person skall alltid finns tillgänglig på utskänkningsstället när servering pågår.

Länsstyrelsen kontrollerar vidare att serveringslokalerna är godkända av hälsovårdsmyndigheterna. Köksutrymmena skall vidare hålla en viss standard.

Länsstyrelsen inhämtar yttrande från berörd polismyndighet och kommunfullmäktige, som i sin tur hör socialnämnden. Om kommunfullmäktige avstyrker tillstånd - något som kan ske även på den grunden att etableringen inte anses behövas - får länsstyrelsen inte meddela tillstånd.

Lagstiftning: Lag (1977:293) om handel med drycker. Förordning (1977:305) om handel med drycker.

Hotell- och pensionatrörelse

Tillstånd krävs för att få driva hotell- och pensionatrörelse, som är avsedd att samtidigt ta emot minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum. Tillstånd beviljas av polismyndigheten på orten och gäller rörelse i viss byggnad eller lägenhet. En förutsättning för tillstånd är att rörelsen kan antas bedrivas utan fara för allmän ordning och säkerhet. Tillstånd får inte meddelas den som är omyndig eller i konkurs. Markerade utrymningsvägar skall finnas i byggnaden och den elektriska anläggningen skall årligen granskas av en sakkunnig. Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig och innehålla uppgift om den sökandes personliga förhållanden och om byggnadens belägenhet och storlek.

Beviljas tillstånd utfärdas bevis. Kopia av beviset sänds till byggnadsnämnden, brandchefen och hälsovårdsnämnden. Polismyndigheten för register över beviljade tillstånd.

Polismyndigheten skall återkalla tillståndet om tillståndshavaren upprepade gånger brutit mot föreskrifterna i lagen eller annan bestämmelse som gäller för rörelsen och trots anmaning inte vidtagit rättelse.

Lagstiftning: Lag (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse.

2.3.7 Brottsrisker

Bevakningsföretag

Bevakningsföretag får inte drivas utan auktorisation meddelad av länsstyrelsen. Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen samt om det kan antas att den inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning. Vid prövningen ska länsstyrelsen särskilt beakta att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. All personal hos bevakningsföretag måste dessutom vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Auktorisation av företag eller godkännande av personal kan återkallas om någon av förutsättningarna senare visar sig brista eller om det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse.

Lagstiftning: Lag (1974:191) om bevakningsföretag.

Handel med skrot och begagnade varor

Handel med skrot får bedrivas endast av den som har polismyndighetens tillstånd. Endast den som gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt bedöms lämplig att driva skrothandel får meddelas tillstånd. Om tillståndshavare åsidosätter de bestämmelser han har att rätta sig efter eller om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger, får polismyndigheten återkalla detta. Den som skall driva handel med begagnade varor måste registrera sig hos polismyndighet. Några bestämmelser om möj-

lighet att förbjuda handel med begagnade varor finns däremot inte. Ingående föreskrifter finns angående skyldighet för den som bedriver handel med skrot eller begagnade varor att föra anteckningar, tillåta poliskontroll m.m.

Lagstiftning: Lag (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor. Förordning (1981:402) om handel med skrot. Förordning (1981:403) om handel med begagnade varor.

Bilskrotning

För tillstånd att bedriva bilskrotningsrörelse gäller reglerna i förordningen om handel med skrot. Bilskrotare kan också erhålla auktorisation av länsstyrelsen, vilket inte är en förutsättning för rätt att bedriva rörelse i och för sig men däremot en förutsättning för rätt att utfärda s.k. skrotningsintyg för bilar. Bilskrotare kan erhålla auktorisation om han har tillstånd att bedriva skrothandel och dessutom vissa tillstånd enligt byggnadsstadgan, naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Han måste dessutom inneha maskinell anläggning för omvandling av skrotbil till metallskrot eller också på annat sätt visa att det är säkerställt att mottagna bilar kommer att slutskrotas. Auktorisation får inte meddelas om det finns anledning till antagande att tillståndet till skrothandel bör återkallas eller att sökanden på annat sätt åsidosätter de bestämmelser som gäller för hans verksamhet. Auktorisation får inte heller meddelas den som är omyndig eller försatt i konkurs. Auktoriserad bilskrotare kan åläggas att ställa säkerhet för fullgörandet av sådana åtgärder för att iordningställa platsen för bilskrotningen som kan åligga honom om verksamheten upphör. Auktorisation kan återkallas om sådan omständighet inträder att bilskrotaren numera inte kan erhålla auktorisation, om bilskrotaren i väsentlig mån åsidosätter sina åliganden enligt gällande bestämmelser för verksamheten eller om han tar ut avgifter som väsentligt överstiger vad

jämförliga företag betingar sig. Bilskrotare kan också förlora sitt tillstånd enligt vad ovan sagts om skrothandel i allmänhet.

Lagstiftning: Bilskrotningslag (1975:343). Bilskrotningsförordning (1975:348). Lag (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor. Förordning (1981:402) om handel med skrot.

2.3.8 Kontroll över vissa tjänster

Yrkesmässig trafik

Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd. Villkoren för yrkestrafiken regleras i yrkestrafiklagen och yrkestrafikförordningen.

Yrkestrafiklagen skiljer mellan godstransporter och persontransporter å ena sidan och linjetrafik och beställningstrafik å den andra sidan. I samtliga dessa fall skall tillstånd sökas hos länsstyrelsen. Tillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten. Fram till år 1980 gjordes också i samtliga fall en behovsprövning av de sökta rörelserna. När det gäller godstransporter i beställningstrafik togs denna prövning bort det nämnda året. För den övriga yrkestrafiken kvarstår behovsprövningen.

Godstransporter i beställningstrafik omfattar huvudsakligen åkerier och flyttfirmor. Persontransporter i beställningstrafik innefattar främst taxirörelser. Den linjebundna trafiken av persontransporter utgörs av bl.a. busstrafik.

I det följande inriktas beskrivningen på tillståndsgivningen för godstransporter i beställningstrafik och persontransporter i beställningstrafik.

Godstransporter i beställningstrafik

Länsstyrelsen prövar om företaget kan antas sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Yrkestrafiklagen anger endast i grova drag vad som skall beaktas vid tillståndsprövningen. Det statliga transportrådet utfärdar dock anvisningar för hur länsstyrelsernas prövning skall ske. Prövningen har efter hand skärpts och innefattar nu allmän vandelsprövning och ekonomisk lämplighetsprövning samt krav på visst yrkeskunnande. Initiativ till skärpningen har i vissa fall tagits av fackförbund och branschförbund. Prövningen innebär att man undersöker om den sökande har gjort sig skyldig till misskötsamhet av olika slag. Framför allt undersöks om personen brustit i laglydnad. Det gäller på yrkestrafikens område och i fråga om ekonomiska brott såsom brott mot skattelagstiftningen, gäldenärsbrott och förmögenhetsbrott. Enligt praxis beaktas förhållanden två år tillbaka i tiden. Länsstyrelsen kan begära intyg från kronofogdemyndigheten utvisande att inga restförda skatter och avgifter finns. Ett företag som har betydande avgiftsskulder kan vägras tillstånd. Sökanden skall vidare lämna en redogörelse för sin yrkesmässiga verksamhet under de två senaste åren och också redogöra för sina ekonomiska förhållanden, bl.a. om innehav av fastigheter och fordon finns och i så fall i vilken utsträckning denna egendom är belånad. Personbevis och s.k. konkursintyg skall bifogas ansökan. När det gäller yrkeskunnande har sedan den 1 januari 1983 på försök införts det kravet att den sökande skall ha genomgått och avklarat en kurs för blivande åkare kallad "Eget på väg". Kursen anordnas av branschförbundet Svenska Åkeriförbundet. Den fackliga organisationen Transportarbetareförbundet medverkar i viss utsträckning vid utbildningen. Kur-

sen är internatutbildning under en vecka och ges regionalt på olika platser i landet. Elementära kunskaper om lagstiftning på transportområdet, arbetsrättslig lagstiftning samt om regler om skatter och avgifter förmedlas. Härutöver ges grundläggande utbildning i ekonomisk planering och finansiering. Övningar i bokföring, redovisning och kalkylering ingår. Tre skriftliga prov görs och godkänt betyg från kursen krävs för att trafiktillstånd skall kunna erhållas. Undantag kan medges från detta utbildningskrav om den sökande kan visa att han har motsvarande yrkeskunnande eller utbildning. Utvärdering av försöksverksamheten skall ske efter 1983 års utgång. De erfarenheter som man hittills har om kurserna - bl.a. genom enkäter till nyblivna åkare - är mycket goda.

De företag som beviljas tillstånd (trafiktillstånd) erhåller ett tillståndsbevis. Normalt gäller detta tillsvidare. I tveksamma fall kan tidsbegränsat tillstånd ges. När företaget fått tillståndet skall det komma in med uppgifter till länsstyrelsen om vilka bilar som kommer att användas i rörelsen. Från och med 1 januari 1983 gäller att företagen årligen får ett märke för varje bil. Detta märke skall placeras på vindrutan i bilen och ersätter de tidigare "gröna skyltarna" för trafikbilar.

Länsstyrelsen för ett särskilt kortregister över trafiktillstånden. Länsstyrelsen underrättar vidare det centrala bilregistret. I detta register görs markering att bilen i fråga är anmäld för yrkesmässig trafik. När kontroller görs t.ex. ute på fältet kan man således gå via bilregistret och få upplysning om huruvida trafiktillstånd finns.

Återkallelse av trafiktillstånd skall ske om det i den yrkesmässiga trafiken förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsät-

ta verksamheten. Så är exempelvis fallet om det i trafiken förekommit upprepade eller allvarliga överträdelser av bestämmelserna i yrkestrafiklagen, yrkestrafikförordningen eller andra bestämmelser som är väsentliga för säkerheten. Även i de fall då tillståndshavaren på något annat sätt i väsentlig mån har åsidosatt sina skyldigheter i fråga om verksamheten skall tillståndet återkallas. I mindre allvarliga fall kan varning utdelas. Numera utnyttjar länsstyrelserna regeln om återkallelse bl.a. beträffande sådana peroner som gjort sig skyldiga till långvarig misskötsamhet när det gäller skatte- och avgiftsinbetalningar.

Persontransporter i beställningstrafik

Här avses transporter med lättare fordon, dvs. taxiverksamhet. Det som skiljer reglerna för taxiverksamhet från vad som gäller för åkerier och liknande är först och främst att behovsprövning av rörelsen sker. Tillstånd meddelas sålunda bara om trafiken anses behövlig och i övrigt är lämplig. Vidare är tillståndshavare skyldiga att på de villkor som gäller för trafiken transportera personer och resgods. Tillståndshavaren är alltså - trots att han är egen företagare - underkastad en trafikeringsplikt. Anledningen till detta är att det har ansetts vara ett samhällsintresse att transportmöjligheter finns också under t.ex. nätter och helger.

Lagstiftning: Yrkestrafiklag (1979:559). Yrkestrafikförordning (1979:871).

Transportförmedling

Förmedling av godstransporter med bilar får - med vissa undantag - drivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd meddelas av länsstyrelsen och får lämnas endast till den som med hänsyn till personliga och eko-

nomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Tillstånd får vidare ges endast om den avsedda verksamheten behövs och i övrigt kan anses vara lämplig. Vid prövningen av sökandens lämplighet skall särskild vikt läggas vid om han tidigare har gjort sig skyldig till upprepade eller allarliga överträdelser av bestämmelserna i transportförmedlingsförordningen eller andra bestämmelser som är väsentliga för säkerheten. Tillståndet skall återkallas om det i verksamheten har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Vid denna prövning skall hänsyn tas till samma omständigheter som vid tillståndsprövningen. I mindre allvarliga fall kan varning utdelas.

Lagstiftning: Lag (1979:560) om transportförmedling. Förordning (1979:872) om transportförmedling.

Biluthyrning

Yrkesmässig uthyrning av bilar får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd beviljas av länsstyrelsen och får ges endast till den som med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Den sökande skall till länsstyrelsen ge in sådana handlingar som visar att han är lämplig att driva

rörelsen. Vid prövningen skall särskild vikt läggas vid om sökanden tidigare gjort sig skyldig till upprepade eller allvarligare överträdelser av bestämmelserna i biluthyrningslagen eller biluthyrningsförordningen eller någon med stöd därav meddelad föreskrift. Detsamma gäller i fråga om sådana bestämmelser som är väsentliga för trafiksäkerheten). Tillstånd till uthyrning av bussar (utan förare) får ges endast om verksamheten behövs och i övrigt är lämplig. Återkallelse av tillstånd skall ske om

det i rörelsen förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Härvid skall samma omständigheter beaktas som vid tillståndsprövningen. I mindre allvarliga fall kan varning utdelas.

Lagstiftning: Lag (1979:561) om biluthyrning. Förordning (1979:873) om biluthyrning.

Trafikskolor

Trafikskolor auktoriseras obligatoriskt av statens trafiksäkerhetsverk. F.n. finns ca 750 skolor som antingen är anslutna till Sveriges Trafikskolors Riksförbund eller till Folkrörelsernas trafikskoleförbund. För auktorisation fordas att skolornas utbildningsledare och trafiklärare godkänts med avseende på körskicklighet, motorkunnighet, kännedom om gällande trafikföreskrifter, pedagogisk förmåga och erfarenhet som bilförare m.m. Vidare skall övningsbilarna genomgå särskild besiktning och därvid godkännas. För auktorisation fordras också, att skolan har lämpliga lokaler och erforderlig materiel för den teoretiska undervisningen. Årsredogörelsen för verksamheten skall insändas till trafiksäkerhetsverket, som också inspekterar skolorna minst en gång om året. Auktorisation och godkännande kan dras in.

Lagstiftning: Körkortsförordningen (1977:722)

2.3.9 Kontroll över utlänningars näringsverksamhet

Utlänning som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller som är nordisk medborgare likställs med svensk medborgare när det gäller rätten att idka näring. Andra utlänningar måste ha tillstånd för rätten att driva näringsverksamhet (näringstillstånd). Vissa undantag härifrån har dock gjorts. Utlänning som är bosatt här i

riket får utan tillstånd bedriva undervisningsverksamhet samt verksamhet som läkare, tandläkare och veterinär. Detsamma gäller under vissa omständigheter jordbruk skogsbruk och rederirörelse.

Frågan om näringstillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas. Om verksamheten i fråga bara får utföras efter regeringens tillstånd skall dock även frågan om näringstillstånd prövas av regeringen. Ansökan skall i båda fallen inges till länsstyrelsen. Ansökan skall innehålla uppgift om namn, födelsedatum, yrke, medborgarskap och hemvist, den tid sökanden bott här i riket, näringsveksamhetens art. I det fall sökanden inte är bosatt i riket skall motsvarande uppgifter för en föreståndare inges. Sökanden skall vidare inge bevis om att han är myndig och inte i konkurs.

Länsstyrelsen inhämtar yttrande från polismyndighet eller andra lokala myndigheter om sökandens personliga förhållanden. Om sökanden begått t.ex. ekonomiska brott kan detta leda till att tillstånd vägras. Länsstyrelsen skall vidare samråda med statens invandrarverk.

Näringstillstånd avser viss näringsverksamhet. Generellt tillstånd kan inte utfärdas. Den som är omyndig eller i konkurs kan inte beviljas näringstillstånd. Tillståndet gäller normalt tillsvidare, men kan tidsbegränsas. Om särskilda skäl föreligger kan tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet.

Utländskt företag får inte driva näring här i riket utan tillstånd (filialtillstånd). Sådant tillstånd lämnas av kommerskollegium. Ärende som är av större vikt skall dock avgöras av regeringen.

Förutsättningarna för tillstånd är att företaget, enligt sitt hemlands lag, är bolag eller ekonomisk förening och att det driver näringsverksamhet i hemlandet. Företaget

får inte vara försatt i konkurs. Verksamheten i Sverige skall ha självständig förvaltning och förestås av en verkställande direktör. Denne skall vara myndig och bosatt här i riket. Tillståndet kan under vissa omständigheter upphöra att gälla.

Regler om utlänningars näringsverksamhet finns också i aktiebolagslagen. Utlänning får inte utan tillstånd ingå i ledningen för svenskt aktiebolag eller ekonomisk förening. Utländska medborgare får normalt inte ha majoritet i styrelsen. Ansökan om tillstånd prövas normalt av kommerskollegium. Ärenden av större vikt skall dock avgöras av regeringen.

Tillståndsplikten omfattar styrelseledamot, verkställande direktör, firmatecknare och revisor. Den sökandes vardel prövas. Kommerskollegium inhämtar yttrande från berörd länsstyrelse, vilken i sin tur kan höra lokal polismyndighet. Kollegiet har också möjlighet att höra de anställda i företaget via den eller de fackliga organisationer som finns vid företaget. Misskötsel på det ekonomiska området, som t.ex. skattebrott och bokföringsbrott, kan innebära att tillstånd vägras.

Utländsk fysisk eller juridisk person får inte utan tillstånd förvärva svenskt företag eller sluta avtal om svenskt handelsbolag. Tillstånd kan beviljas av länsstyrelsen i det län där bolaget skall ha sitt säte eller i vissa fall av regeringen.

Lagstiftning: Lag (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. KK (1968:556) om näringstillstånd m.m. Aktiebolagslagen (1975:1385). Lag (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Lag (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Förordning (1982:878) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Förordning (1982:879) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

2.4 Näringsförbud

En begränsning av näringsfriheten utgörs av de bestämmelser om näringsförbud som finns i 199 b § konkurslagen (1921:225). Enligt konkurslagen gäller sedan gammalt den huvudregeln att en person som är försatt i konkurs inte får idka rörelse varmed följer bokföringsskyldighet. Denna bestämmelse är straffsanktionerad. Som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten infördes den 1 juli 1980 nya regler om näringsförbud i samband med konkurs. Vid sidan av det redan tidigare gällande generella förbudet mot näringsverksamhet under konkurs finns numera möjlighet att utdöma ett mera långtgående näringsförbud som förutsätter prövning i det enskilda fallet. Prövning sker vid allmän domstol på talan av åklagare. Förutsättningen för att näringsförbud skall kunna ådömas är att näringsidkaren i fråga grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten eller att han förfarit grovt otillbörligt mot borgenär eller att han upprepade gånger förekommit i samband med konkurs. Näringsförbudet skall vara tidsbegränsat och kan gälla i högst fem år. Förbudet innebär att rörelse som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen (1976:125) inte får drivas. Inte heller får den till näringsförbud dömde vara företrädare för juridisk person som driver näringsverksamhet varmed följer bokföringsplikt. Överträdelse av näringsförbudet kan bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Det har överlämnats till rättstillämpningen att mer i detalj avgöra vad som skall innefattas i begreppen grovt åsidosättande och grov otillbörlighet.

Hittills har ett 100-tal personer dömts till näringsförbud. Riksskatteverket för ett centralt register över dem som meddelats förbud. För närvarande utreder en särskild kommitté, näringsförbudskommittén (Ju 1981:03), frågan om ett utvidgat näringsförbud, även utanför konkurs.

I direktiven (dir 1981:63) till kommittén framhålls att utvidgade regler om näringsförbud är en av de utvägar som förtjänar övervägas som en metod för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Diskussionen om näringsförbud bör vidgas till att omfatta sådan kriminalitet som systematiska överträdelser av skatte- och uppbördslagstiftningen eller av den lagstiftning som gäller om arbetarskydd, valuta, miljövård eller illojal konkurrens.

3 UPPGIFTER OM FÖRETAGEN

3.1 Registrering av företag

Registrering av företag diskuteras ofta i samband med frågor om etableringskontroll. Registrering möjliggör i sig viss tillsyn och kontroll över företagandet. Det är också en nödvändig förutsättning för att ett system med tillståndsgivning skall fungera effektivt. Registreringen ger vidare information om företagsbeståndets omfattning.

Registrering av företag sker i dag hos ett betydande antal myndigheter och organisationer. I det följande redovisas kortfattat register som är av intresse i detta sammanhang. Beskrivningen tar sikte på registrens uppbyggnad, omfattning och syfte och anger var de förs och om uppgiftsinsamlingen bygger på registreringsplikt eller inte.

3.1.1 Näringsrättsliga register

Registreringsplikt föreligger i dag bara för vissa företag och bara vad gäller vissa register.

Aktiebolag skall enligt aktiebolagslagen (1975:1385) registreras i bolagsregistret hos patent- och registreringsverket. Registreringen innebär en kontroll av att bolaget har bildats på behörigt sätt. Vidare tilldelas företaget ett organisationsnummer. Dessutom skall årsredovisningen årligen inges till myndigheten. Sker inte detta avförs bolaget efter viss tid ur registret. Registret håller på att läggas över på ADB. Det omfattar f.n. ca 120 000 företag. Omkring 30 % av dessa bedriver dock ingen verksamhet, utan är att betrakta som vilande bolag. Antalet ny- och omregistreringar i bolagsregistret har under de senaste åren varierat mellan 5 000 och 8 000.

För registrering i bolagsregistret skall följande handlingar inges.

För bolagets del:

- stiftelseurkund
- teckningslistor
- bolagsstämmoprotokoll
- i förekommande fall bevis om tillstånd för rörelsens bildande
- intyg från bank avseende aktiekapitalets inbetalning
- i vissa fall revisorsintyg

För personerna i bolagets ledning:

- personbevis
- intyg att den sökande är myndig
- intyg att den sökande inte är försatt i konkurs
- myndigheten kan kräva intyg att den sökande inte är dömd till näringsförbud
- namnteckningsprov

Handelsbolag och kommanditbolag skall enligt handelsregisterlagen (1974:157) registreras i länsstyrelsernas handelsregister. Detsamma gäller de enskilda näringsidkare, ideella föreningar och stiftelser som driver verksamhet av sådan art att de skulle varit bokföringspliktiga enligt 1929 års bokförinslag. Något förenklat kan man säga att 1929 års lag fångar in de företag som har anställda. Enkelt bolag får införas i handelsregister och jämställs då med handelsbolag. Antalet objekt i handelsregistren uppskattas till ca 260 000. Merparten, kanske 70 procent, torde vara enskilda näringsidkare. Närmare 20 procent av företagsbeståndet i handelsregistren faller på Stockholms

län. Det bör erinras om att ett betydande antal enskilda näringsidkare inte omfattas av registreringsplikten. Närmare 30 000 ny- och omregistreringar beräknas ske hos handelsregistren varje år.

Även ekonomiska föreningar registreras hos länsstyrelsen. Detta sker i ett särskilt föreningsregister.

Vid registreringen i handels- och föreningsregistren kontrolleras att bolagen eller föreningarna är behörigen bildade. Handels- och föreningsregistren förs manuellt som kortregister. De registrerade företagen får ett särskilt registreringsnummer. Enligt planerna skall i framtiden registrering ske efter organisationsnummer vad gäller bolag, föreningar eller liknande och efter personnummer vad gäller enskilda näringsidkare. Vidare finns planer på att datorisera handelsregistren. Sådant arbete påbörjas i Stockholms län under år 1984.

Enligt handelsregisterlagen skall ansökan om registrering inges till länsstyrelsen. Enskild näringsidkare och handelsbolag registreras hos länsstyrelsen i det län där verksamheten skall drivas. Skall verksamheten drivas inom flera län, sker registrering hos länsstyrelsen i det län där huvudkontoret skall inrättas. Ideell förening och stiftelse registreras hos länsstyrelsen i det län där föreningens eller stiftelsens styrelse har sitt säte. Följande handlingar avseende näringsidkarens person skall bifogas.

- personbevis
- intyg att vederbörande är myndig eller, om han är omyndig, förmyndarens samtycke
- intyg att vederbörande inte är försatt i konkurs

- för utländska medborgare krävs därutöver närings-tillstånd och i vissa fall förvärvstillstånd

3.1.2 Skatteregister

Med skatteverket som registeransvarig förs hos datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) ett register över samtliga företag som tilldelats organisationsnummer. Detta nummer är ett identitetsbegrepp för företag. Bestämmelser om organisationsnummer finns i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Registret omfattar ca 500 000 objekt.

Riksskatteverket svarar utöver organisationsnummerregistret även för ett samlingsregister över samtliga s.k. J-aviregistrerade personer i riket. J-avier förs och uppdateras av de lokala skattemyndigheterna och har funktionen av ett hjälpregister över fögderiets skattskyldiga juridiska personer, dvs. dem som tilldelats organisationsnummer. Registret används bl.a. till att kontrollera att registerobjekten uppfyller de skatteåliggan-den som är specifika för juridiska personer.

De arbetsgivaruppgifter som i enlighet med lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter årligen inlämnas till de lokala skattemyndigheterna utgör underlag för lokala register över arbetsgivare. Dessa har en rikstäckande motsvarighet hos riksförsäkringsverket, avsedd att underlätta debitering och uppbörd av arbetsgivaravgift. Riksskatteverket ansvarar för automatisk databehandling av registret, som innehåller ca 290 000 objekt.

Länsstyrelsernas mervärdeskatteenheter registrerar - för debitering och uppbörd- uppgifter om företag, organisa-

tioner och fysiska personer som bedriver mervärdeskattepliktig verksamhet. Mervärdeskatteregistren, som för hela riket omfattar ca 400 000 objekt, aktualiseras med samma periodicitet som mervärdeskatt inbetalas resp. återbetalas.

Riksskatteverket bygger för närvarande upp ett centralt företagsskatteregister. Registret, som lagras centralt oh skall bli åtkomligt via terminal på central, regional och lokal nivå, utgör en del av det centrala skatteregistret inom ramen för det allmänna folkbokföringssystemet. I registret kommer samtliga företag med person- eller organisationsnummer att återfinnas. Målet är att företagsskatteregistret genom den samordnade registerföringen skall tillgodose det totala behovet av företagsuppgifter inom skatteförvaltningen. De flsta av registrets uppgifter kommer att kunna uppdateras dagligen via terminaler. Registret beräknas vara utbyggt 1 juli 1984.

3.1.3 Övriga register

Ett basregister över alla företag och andra organisationer är under införande. Basregistret har tillkommit på förslag av basregisterutredningen (Basun). Basregistret kommer att innehålla uppgift om alla företag och organisationer med organisationsnummer, alla personer som registrerat enskild firma i handels- och föreningsregistren samt alla fysiska personer som utan att ha inregistrerad firma driver rörelse eller har någon anställd. Basregistret kommer att innehålla uppgift om identitetsnummer, namn, verksamhet, bransch, adress, telefon och antal anställda. Uppgifterna skall samlas in och registreras inom ramen för befintliga administrativa rutiner. Principen skall vara att en uppgift samlas in en gång till ett ställe. SCB skall ansvara för registerföring av uppgifter om arbetsställena. Skatteförvaltningen skall ansvara för insamling och registrering av uppgifter om de institutio-

nella enheterna i basregistret. Enligt planerna skall registret kunna vara i drift under år 1984.

Det centrala företagsregistret (CFR) förs sedan år 1964 hos statistiska centralbyrån med hjälp av automatisk databehandling. Registret skall betjäna den officiella statistikproduktionen och intressenter inom förvaltning och näringsliv. I registret, som även benämns CFR-S (situationsregistret), finns ungefär 430 000 företag registrerade. Härav är ca 260 000 enskilda näringsidkare, ca 82 000 aktiebolag, ca 54 000 handelsbolag eller enkla bolag och ca 10 000 ekonomiska föreningar. Registret ger en uppfattning om antalet verksamma företag. Uppgifterna grundar sig på arbetsgivaruppgifter och mervärdeskatteredovisningar. Statistiken täcker därför in alla företag utom sådana enskilda näringsidkare som varken är momspliktiga eller har anställda (t.ex. frisérsalonger som är enmansföretag).

Uppgifterna i registret aktualiseras två gånger per år. Det s.k. CFR-B (basregistret) uppdateras fem gånger per år och omfattar utöver registerobjekten i CFR-S bl.a. ca 700 000 fysiska personer. Syftet med detta register är att det skall tjänstgöra som ett uppsamlingsregister för tillgänglig information i administrativa register avseende juridiska och fysiska personer som kan antas bedriva företagsamhet.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har ett butiksregister som nämnden använder i bl.a. sin utredande verksamhet. Butiksregistret omfattar i princip alla detaljhandels- och hantverksföretag inom de kommuner som ingår i SPK:s så kallade basurval, totalt ca 68 000 butiker.

I enlighet med länsplaneringsförordningen (1977:88) och i syfte att ge underlag till länsplaneringen förs vid vissa

länsstyrelsers regionalekonomiska enheter register omfattande länens större tillverkningsindustrier och serviceföretag.

Härutöver kan nämnas att en vidgad lagstiftning på bl.a. miljö- och arbetarskyddsområdena har medfört att kraven på tillsyn och därmed behovet av fullgod registrering av tillsynsobjekten har ökat. Registrering av företag förs med denna utgångspunkt av bl.a. länsstyrelsernas naturvårdsenheter, yrkesinspektionen och hälsovårdsnämnderna.

Andra kommunala företagsregister än tidigare nämnda arbetsmiljöregister förs i de flesta kommuner i syfte att underlätta den kommunala planeringen och för att få en i övrigt så aktuell bild som möjligt över antalet företag i kommunerna, deras branschtillhörighet och antalet anställda.

I tabell 3.1 redovisas antalet verksamma företag uppdelade på vissa branscher och efter organisationsform. Tabell 3.2 visar antalet verksamma företag uppdelade på antal sysselsatta och efter organisationsform.

3.2 Nyetableringar

Enligt de uppgifter som redovisats ovan får man räkna med totalt 35 000 - 40 000 ny- och omregistreringar i registren varje år, därav ca 30 000 handelsbolag och enskilda näringsidkare och 5 000 - 8 000 aktiebolag. Därtill kommer vissa enskilda näringsidkare, som inte är skyldiga att registrera sig i handelsregistren.

Alla dessa företag bedriver dock inte verksamhet. Åtskilliga aktiebolag och handelsbolag registreras som vilande bolag. I många fall är inte ens syftet att företaget skall bedriva verksamhet. Av aktiebolagen och handelsbolagen brukar man räkna med att omkring 30 procent av de nytillkommande inte påbörjar verksamhet.

Tabell 3.1 Antal företag fördelade på näring och juridisk form år 1983.

Näring	Juridisk form									
	Fysisk person	Enkelt bolag	Handels-bolag	Aktie-bolag	Ekono-misk före-ning	Ideel före-ning	Stif-telse	Offent-lig myn-dighet	Annan jur. form	Totalt
Jordbruk och skogsbruk	128.369	2.814	3.067	1.435	153	115	29	43	4.958	140.983
Gruvor och mineral-brytning	299	24	90	278	9	0	0	0	27	727
Tillverknings-industri	15.993	567	6.199	16.778	153	74	44	2	231	4.041
El-, gas och vattenverk	27	9	26	255	162	6	1	5	13	504
Byggnadsindustri	27.550	743	5.965	10.097	91	259	13	2	516	45.236
Varuhandel, hotell och restaurang	38.544	1.016	19.715	29.769	604	221	72	4	693	90.638
Samfärdsel, post, tele	18.278	324	3.010	5.176	464	16	1	6	143	27.418
Banker och för-säkringsinstitut	10.045	1.607	3.915	11.789	8.467	491	490	100	2.075	38.979
Offentlig förvalt-ning och övriga tjänster	19.469	607	4.649	6.433	694	5.977	431	3.584	12.479	54.323
Totalt	258.574	7.711	46.636	82.010	10.797	7.159	1.081	3.746	21.135	438.849

Källa: SCB

Tabell 3.2 Antal företag fördelade på storleksklass och juridisk form år 1983.

Storleksklass - sysselsatta	Juridisk form									
	Fysisk person	Enkelt bolag	Handels-bolag	Aktie-bolag	Ekono-misk förening	Ideel förening	Stiftelse	Offentlig myndighet	Annan jur. form	Totalt
Uppgift saknas	19.888	391	22.092	1.828	73	135	21	54	1.052	45.534
0	155.826	1.787	4.669	7.234	1.875	2.072	184	81	5.721	179.449
0.1-1	65.402	4.176	11.169	11.063	6.407	3.759	313	855	8.474	111.618
2-4	14.340	1.122	6.210	23.366	1.206	753	133	1.081	3.152	51.363
5-9	2.354	175	1.680	17.451	535	219	130	547	1.378	24.469
10-19	610	37	594	10.682	305	130	111	345	646	13.460
20-49	139	17	173	6.326	189	61	112	201	436	7.654
50-99	14	3	28	2.088	57	12	27	81	157	2.467
100-199	0	1	12	1.020	52	11	16	49	67	1.228
200-499	1	2	5	565	54	5	15	110	39	796
500-	0	0	4	387	44	2	19	342	13	811
Totalt	258.574	7.711	46.636	82.010	10.797	7.159	1.081	3.746	21.135	438.849

Källa: SCB

Det faktiska antalet nyetableringar är således betydligt lägre än antalet registreringar. Statistik över antalet nyetableringar har tagits fram av Statistiska Centralbyrån. Under 1982 nyetablerades 11 100 företag i Sverige. Dessa utgör 4,5 procent av alla företag som fanns registrerade i Centrala företagsregistret (CFR) 1982. Drygt en tredjedel av de nyetablerade företag som fortfarande är verksamma 1983 (ca 90 %) redovisar anställda.

Resultaten kommer från en undersökning där 1 414 företag har tillfrågats. Företagen har valts ur de ca 22 000 företag som tillkommit i CFR under 1982. Detta betyder att en del av etableringarna skett under 1981 och tidigare. Med ett nyetablerat företag förstås ett nytt företag som startat en verksamhet.

Den branschvisa fördelningen framgår av nedanstående tabell (3.3). Maskinindustrin har en relativt sett mycket hög andel nyetablerade företag. För företag utanför industrin kan konstateras att nyetableringsfrekvensen är hög inom partihandel och uppdragsverksamhet. Det är främst transport- samt byggsektorn som har en låg andel nyetablerade företag.

Tabell 3.3. Nyetableringar i olika branscher

Bransch/Näring	Antal nyetablerade företag (uppräknat till totalnivå)	Nyetablerade i procent av företagsbeståndet
Industri	1 850	4,8
Därav:		
Maskinindustri	340	8,3
Övr. Verkstadsindustri	530	4,5
Varuhandel, restauranger	4 880	5,5
Därav:		
Partihandel	1 430	6,2
Detaljhandel	3 040	5,3
Byggnads- och anläggningsverksamhet	1 430	3,4
Samfärdsel	510	1,9
Uppdragsverksamhet	1 130	6,4
Övriga Tjänster	1 290	3,9

Källa: SCB

4 UTLÄNDSK RÄTT

I detta kapitel redogörs översiktligt för etableringsreglerna i vissa andra länder.

4.1 Danmark

Huvudprincipen är att näringsfrihet råder i Danmark. Alla danska medborgare, som är myndiga och bosatta i landet, har i princip rätt att bedriva näringsverksamhet. Detta gäller sedan år 1975, då en ny näringslag trädde i kraft och ett antal inskränkningar i näringsfriheten avskaffades. Tidigare gällde att alla handelsmän, hantverkare och industriidkare skulle inneha näringsbrev utfärdat av polismyndigheten. För vissa näringar gäller dock alltjämt begränsningar.

I några fall krävs sålunda näringsbrev för rätt att driva rörelse. Det gäller auktionsfirmor, fondmäklare och fastighetshandlare. En förutsättning för näringsbrev är att personen i fråga inte är försatt i konkurs och att han kan uppvisa ett straffrihetsintyg. Den som gjort sig skyldig till grövre brottslighet vägras näringsbrev. Näringsbrevet kan återkallas om en näringsidkare inte längre uppfyller kraven. Detta betyder att vederbörande inte längre får idka näring för vilken näringsbrev fordras.

För vissa näringar gäller på olika grunder krav på tillstånd, legitimation eller auktorisation. Det är i allmänhet näringar som bedömts som särskilt känsliga, t.ex. läkare och advokat. För dessa verksamheter ställs vissa kompetenskrav. För ett flertal verksamheter finns frivilliga auktorisationssystem, som dock ofta handhas av ett departement. Sådan auktorisation finns för bl.a. revisorer, fastighetsmäklare och arkitekter.

Vissa möjligheter till näringsförbud ges i strafflagen. Man skiljer här mellan utestängning från rättighet och fråntagande av rättighet. Utestängning avser sådan verksamhet som personen i fråga inte tidigare utövat och utestängningen kan bara avse sådan verksamhet som kräver något slag av tillstånd. Fråntagande av rättighet gäller rätten att fortsätta verksamhet som vederbörande bedriver. För näringsförbud krävs att brottslig handling har begåtts och att det föreligger en överhängande fara för missbruk av näringsverksamheten.

4.2 Finland

Enligt den finska näringslagen av år 1919 har i princip varje myndig finsk medborgare rätt att idka näring. Man är dock skyldig att göra näringsanmälan till länsstyrelsen, som utfärdar ett näringsbevis. Det enda krav som ställs på näringsidkaren är att han inte får vara försatt i konkurs.

Viss mycket begränsad näringsverksamhet kan dock bedrivas även av den som är försatt i konkurs och utan näringsanmälan. Detta gäller sådan verksamhet som utövas "utan annat biträde än make eller maka eller omyndiga efterkommande i rätt nedstigande led och utan att därvid affärslokal, kontor eller särskilt försäljningsställe begagnas". Vidare kan bönderna sälja egna alster utan näringsanmälan och utan hinder av konkurs.

För 24 st. näringar, som uppräknas i näringslagen, fordras särskilt tillstånd. Av särskilt intresse i detta sammanhang kan nämnas hotell- och restaurangverksamhet, resebyråverksamhet, försäkringsrörelse, elektriska installationer och reparationer, transportverksamhet, mäklarverksamhet samt bevakningsrörelse. Regeln i näringslagen hänvisar sedan till speciallagstiftning för den närmare regleringen. För tillstånd att driva t.ex. hotell- och

restaurangrörelse krävs viss erfarenhet samt att man vid prövning skall anses lämplig att driva rörelsen. Vidare krävs utskänkningstillstånd. Tillstånden söks hos länsstyrelsen. När det gäller transportverksamhet skiljer man liksom i Sverige mellan å ena sidan godstransport och persontransport och å andra sidan linjetrafik och beställningstrafik. För godstransport i beställningstrafik gäller att tillstånd söks hos länsstyrelsen. Behovsprövning görs och vidare prövas sökandens tillförlitlighet och solvens samt hans förmåga att klara av sina förpliktelser. I speciallagarna stadgas om möjligheter för myndigheterna att på olika sätt ingripa mot näringsidkare som missbukar näringstillståndet. Således kan ibland meddelas temporärt förbud mot idkande av näringen i fråga, förbud mot vissa åtgärder i anslutning till näringen eller, i de mest allvarliga fallen, definitivt förbud i form av återkallelse av tillstånd.

Finsk lagstiftning innehåller inga bestämmelser om näringsförbud.

4.3 Norge

I Norge finns ingen generell näringslag som anger under vilka förutsättningar näring får bedrivas, utan lagstiftningen är uppdelad på ett antal regleringar, som dock var och en täcker större områden. Här bör nämnas lagen om handelsverksamhet av år 1980, hantverkslagen av år 1970 och 1952 års lag om godkännande av entreprenörer som driver verksamhet inom byggnation. Därutöver finns andra lagar som reglerar vissa verksamheter, t.ex. lag om godkännande av bilverkstäder av år 1983, lag om revision och revisorer av år 1964, lag om egendomsmäklare av år 1938 samt lag om hotell, andra härbärgen och serveringsställen av år 1957.

Lagen om handelsverksamhet reglerar handeln med varor. Det finns dock betydande undantag från lagen, vilket innebär att viss varuhandel faller utanför. Den nuvarande lagen trädde i kraft år 1981 och ersatte då 1935 års lag om handelsnäring. Den nya lagen har inneburit en viss liberalisering genom att kravet på s.k. handelsbrev har avskaffats. Handelsbrevet innebar i princip etableringskontroll för all handelsrörelse. Polismyndigheten skulle utfärda ett tillstånd för företagaren, varvid förhandskontroll av företagarens vandel och kompetens gjordes.

Enligt den nya lagen är villkoren för att få bedriva handel följande: personen skall vara myndig, stadigvarande bosatt i landet sedan minst två år och inte vara försatt i konkurs.

Handelsverksamhet skall enligt lagen drivas från fast säljställe. I lagen ges dock vissa undantag från detta krav. Handel med vissa varor som t.ex. jordbruksprodukter, fisk, konsthantverk samt böcker och tryckta skrifter får ske från tillfälliga säljställen.

All handelsverksamhet skall registreras i handelsregistret. De uppgifter som skall registreras är företagets namn och adress, liksom namn och hemvist för den ansvarige ledaren. Registreringen gäller också filialer till företaget.

Överträdelser av lagen om handelsverksamhet kan straffas med böter eller fängelse i högst tre månader. Den som gjort sig skyldig till vissa straffbara handlingar kan enligt strafflagen ådömas näringsförbud.

Personen kan för en tid av upp till fem år eller för alltid fråntas rätten att utöva en eller flera näringar.

Regler om konkurskarantän finns i en lag från 1976. Den som under året senast före ett aktiebolags konkurs varit styrelseledamot eller administrativ direktör i bolaget kan inte under en tid av två år inneha motsvarande uppdrag i ett annat aktiebolag.

Verksamhet inom hantverksyrken regleras av hantverkslagen. I lagen finns ingen definition av begreppet hantverk. Vilka näringar som skall anses falla under lagen fastställs av de rättstillämpande myndigheterna. I praktiken omfattas inte alla hantverksyrken (f.n ca 45 st.). Den gäller f.n. heller inte i alla kommuner. Regeringen avgör i vilka kommuner den skall gälla.

Den som ämnar starta en hantverksrörelse skall ansöka om tillstånd för detta hos polismyndigheten inom det polisdistrikt där verksamheten skall bedrivas. Polismyndigheten utfärdar sedan ett hantverksbrev om de i lagen föreskrivna villkoren är uppfyllda. En rörelseidkare får inte driva hantverk i flera kommuner samtidigt. Den som vill flytta rörelsen till annan kommun måste söka nytt tillstånd i den nya kommunen. Filialer kräver särskilt tillstånd.

För en enskild företagare gäller som krav för att hantverksbrev skall kunna utfärdas att personen är myndig och innehar ett s.k. fackkunskapsbevis.

Fackkunskapsbeviset innefattar

a) att man är kunnig i bokföring och kalkylation. Även kännedom om lagar och föreskrifter för ifrågavarande hantverksnäring och kunskap om arbetsledning och ledaruppgifter kan föreskrivas.

b) att man innehar ett s.k. "svennebrev" i det aktuella hantverksyrket. För att erhålla det skall man ha genomgått en lärotid inom hantverksyrket under 2-5 år och avlagt ett fackprov (svenneprov).

c) att man har arbetat inom hantverket i minst 6 år eller minst 2 år efter fackprovet.

Endast enskilda personer kan få hantverksbrev. För bolag gäller att såväl "ansvariga som begränsat ansvariga bolag" kan driva hantverksnäring om de tillsätter en fackkunnig ledare för verksamheten. Denne skall således inneha hantverksbrev. Han behöver dock inte vara ansvarig delägare, styrelsemedlem eller liknande.

Polismyndighetens beslut i fråga om hantverksbrev kan överklagas till regeringen (industridepartementet) enligt reglerna i förvaltningslagen. Dylika avgöranden hindrar inte klaganden från möjligheten att kräva domstolsprövning.

Enligt entreprenörslagen, som alltså gäller för byggnadsverksamhet, får endast godkänd (auktoriserad) entreprenör utföra arbeten i de fackgrenar av husbyggande och annat byggarbete som regeringen fastställt. Här föreligger således en etableringskontroll där de auktoriserade entreprenörerna har ensamrätt att utföra vissa arbeten. Industridepartementet prövar frågor om auktorisation av entreprenörer.

Kraven för auktorisation är följande.

- personen skall vara myndig

- han skall inneha ett s.k. stort fackkunskapsbevis: förutom elementär kunnighet i bokföring och kalkylation samt kännedom om de lagar och föreskrifter som som gäller för yrket fordras det att sökanden avlagt

ett prov på linjen för husbyggning, byggföretag eller byggteknik vid teknisk skola eller annan examen som är likvärdig samt att man arbetat i minst 3 år hos godkänd entreprenörsverksamhet

- straffrättsligt tillförlitlighetsbevis

- passivt kapitalbevis ("ekonomisk vederhäftighet")

Enkla bolag och kommanditbolag blir auktoriserade om samtliga ansvariga bolagsmän är ekonomiskt vederhäftiga och entreprenörföretagets "fasta ledare" uppfyller villkoren. Detsamma gäller för juridiska personer bortsett från att den ekonomiska vederhäftigheten i detta fall avser företaget.

Som bevis på auktorisation utfärdar industridepartementet ett godkännandebrev. I detta fall skall anges den eller de yrkesgrenar auktorisationen lyder på.

Industridepartementet kan dra tillbaka legitimationen om entreprenören eller den "fasta ledaren" brutit mot lagens regler eller gjort sig skyldig till oärligt beteende.

Enligt lagen om hotell, andra härbärgen och serveringsställen krävs tillstånd från hotell- och turistdirektoratet för att driva hotell- och restaurangrörelse. Förutom krav på lokalernas utformning krävs att verksamheten har en ansvarig person med fackkunskaper. Dessa krav är

- Minst ettårig fackskola eller annan kurs godkänd av det norska Hotell- och turistdirektoratet.

- Praktik från serveringsställe eller liknande eller innehav av fackbrev som konditor eller charkuterist. Utbildningen och praktiken skall sammantaget uppgå till minst fyra år.

- Nödvändiga förutsättningar för att kunna sätta sig in i och efterkomma de lagar och förordningar som gäller för näringen och arbetslivet samt tillfredsställande kännedom om det norska språket.

Utöver de nu nämnda kraven ställs ytterligare krav för att en rörelse skall få benämnas "hotell" respektive "restaurang". Dels ställs vissa krav på inredningen, dels på att företagaren innehar

- handelsskoleexamen
- examen från hotellfackskola eller motsvarande godkänd examina
- minst 5 års praktik från branschen

Regler om näringsförbud finns i såväl aktiebolagslagen som strafflagen. Den som varit i ledningen för ett aktiebolag som försätts i konkurs har inte rätt att under de kommande två åren inneha ledande post i ett aktiebolag. Strafflagens regler om näringsförbud innebär att den som gjort sig skyldig till straffbar handling kan fråntas rätten att utöva verksamhet som han visat sig olämplig för eller som han kan befaras missbruka eller som kräver särskilt hög grad av allmän tillit. Sådant näringsförbud prövas av domstol.

4.4 England

I England råder i princip näringsfrihet. På en rad områden finns dock av skilda anledningar bestämmelser om krav på tillstånd.

Privata auktorisationssystem är vanliga i England. Det är inte ovanligt att det förekommer ett flertal organisationer eller institutioner som auktoriserar yrkesut-

utövare i en och samma bransch. De statliga åtgärderna på detta område innebär vanligtvis att auktorisera de organisationer eller institutioner som i sin tur kan auktorisera yrkesutövarna. Staten kan också föreskriva i vilken utsträckning sådana organ får etableras.

Auktorisationen har ofta karaktären av legitimation, dvs. vissa krav - ofta kompetenskrav - skall vara uppfyllda för rätten att bära en viss yrkestitel.

Förutom privata auktorisationer förekommer i flera fall ett registreringsförfarande hos statliga myndigheter eller särskilda branschråd som innebär en form av auktorisation och i vissa fall etableringskontroll. Staten har inflytande över råden. Vissa yrken får t.ex. inte utövas utan att registrering fullgjorts och för att få bli registrerad krävs i allmänhet att yrkesutövaren uppfyller vissa kvalifikationer. Det gäller exempelvis verksamhet inom det medicinska området. I andra fall är registreringskravet knutet till bruket av en viss yrkestitel. Så är exempelvis fallet vad gäller arkitekter.

Den som är dömd för brott kan vägras registrering och den som efter det att registrering beviljats begår brott eller annan "vanhedrande handling" kan strykas ur registret.

Registreringen utgör i allmänhet en förutsättning för att få bli medlem i en branschorganisation.

Den som är försatt i konkurs får inte driva näring. En näringsidkare kan under vissa förutsättningar åläggas näringsförbud också utan samband med konkurs. Det gäller t.ex. den som gjort sig skyldig till brottslig handling i samband med näringsverksamhet eller som vid upprepade tillfällen varit försumlig med företagets räkenskaper eller vissa andra handlingar.

4.5 Frankrike

Näringsfrihet gäller som huvudprincip i Frankrike. Liksom i de flesta andra länder finns dock på en rad områden bestämmelser om tillstånd, oftast auktorisation. Den som missköter sig i verksamheten kan få auktorisationen återkallad. Den som är försatt i konkurs får inte idka näring. Vidare kan den som begått brottslig handling enligt strafflagen dömas till förbud att utöva kommersiellt, industriellt eller hantverksmässigt yrke.

4.6 Schweiz

Varje schweizisk medborgare har i princip rätt att starta och driva företag. Ett antal näringar är dock underkastade regler om offentlig auktorisation. Reglerna kan vara antingen federala eller kantonala och kan således variera i utformningen.

Kravet på auktorisation gäller t.ex. för advokat, läkare, restaurangidkare, tillverkare och försäljare av livsmedel, fastighetsförvaltare och gatuförsäljare. De formella grundkraven för auktorisation är i allmänhet schweiziskt medborgarskap, viss lägsta ålder och att vederbörande kan uppvisa intyg om gott anseende. Därtill kan krävas kompetensbevis. För vissa näringar fordras också att ekonomiska garantier för verksamheten ställs.

Beviljad auktorisation kan återkallas om förutsättningarna inte längre är uppfyllda.

4.7 Västtyskland

Den grundläggande lagstiftningen på näringsrättens område är näringsordningen (Gewerbeordnung) av år 1900. Där stadgas att var och en har rätt att idka näring såvida inte undantag görs i lag. Sådana undantagsbestämmelser

har dock införts på flera områden. Skälen härför varierar. Det kan gälla hänsyn till allmänna samhällsintressen, konsumentskydd, m.m. Som exempel på verksamhetsområden som är reglerade kan nämnas transporter, försäkringsverksamhet, restauranger, fastighetsmäklare, verkstäder, byggföretag och bevakningsrörelser. Härutöver finns speciallagar som täcker vissa större näringsområden. De är bl.a. hantverksordningen av år 1965, lagen om yrkesutövning inom detaljhandeln av år 1957 och gästgiverilagen av år 1970. Ytterligare specialregleringar finns. Särskilt yrkestrafiken är kringgärdad av en omfattande reglering, som även innefattar behovsprövning.

Näringsordningen skiljer mellan fast näring (drivs från fast driftsställe), kringföringshandel och torghandel.

För alla fasta näringar gäller anmälningsplikt. Anmälan skall ske hos kommunens förvaltningsmyndighet (Gewerbebehörde) som också registrerar företaget. Rörelsen får inte startas innan sådan anmälan gjorts, men kan dock formellt etableras utan anmälan. Anmälan skall också göras om rörelsen omlokaliseras, om inriktningen av verksamheten ändras eller om rörelsen läggs ner. Också om filialer upprättas skall anmälan ske. I enkla bolag och handelsbolag betraktas varje enskild delägare som självständig företagare och anmälningsplikt gäller således för var och en.

Anmälan görs skriftligen till förvaltningsmyndigheten som inhämtar yttrande från den lokala hantverkskammaren eller industri- och handelskammaren. Kopia av anmälan sänds också till skattemyndigheten. Om de lagliga förutsättningarna för näringens bedrivande är uppfyllda utfärdar myndigheten ett näringsintyg.

Den kommunala myndigheten utövar också tillsyn över näringsverksamheten och kan efter eget skön besluta om inspektioner hos rörelseidkarna. Sådan inspektion kan också företas efter klagomål från industri- och handelskammaren, kunder eller konkurrenter. Myndigheten kan - beroende på hur allvarligt fel som begåtts - besluta om "samtal", varning, vitesföreläggande eller böter. Myndigheten kan också besluta om förbud för fortsatt verksamhet för den som visat sig olämplig som företagare. Förbudet kan gälla flera näringar eller göras generellt. Det meddelas för viss tid eller tillsvidare.

En viktig del av den praktiska tillsynen över näringsverksamheten utövas av de tyska industri- och handelskamrarna. Dessa är privaträttsliga sammanslutningar, men skyldighet föreligger för alla företag med viss lägsta skattepliktig inkomst att vara medlemmar. Industri- och handelskamrarna får meddelanden från den kommunala myndigheten om alla nyregistreringar och har egen inspektionsverksamhet.

För åtskilliga fasta näringar krävs särskilt tillstånd. Detta söks hos den kommunala förvaltningsmyndigheten som efter prövning utfärdar näringstillstånd. Kraven varierar. Det kan gälla bevis avseende hederlighet (straffrihetsintyg), ordnad ekonomi (kapitalbevis) och i vissa fall bevis om fackkunskaper. Intygen skall inges i samband med ansökan. För erhållande av straffrihetsintyg krävs att man under de senaste tre åren inte blivit dömd för stöld, häleri, bedrägeri, utpressning, förskingring, trolöshet eller andra i sammanhanget relevanta brott. Ett för samtliga förbundsstater gemensamt register - Gewerbezentralregister - tillhandahåller uppgifter härom efter begäran av vederbörande Gewerbehörde. I fråga om kapitalbevis skiljer man mellan aktivt och passivt bevis. Passivt bevis innebär att man skall leva under ordnade förmögenhetsförhållanden och inte vara försatt i konkurs.

Aktivt bevis innebär att sökanden skall visa att han har ekonomiska resurser att driva den tilltänkta rörelsen. Han kan förete bevis om att han äger viss egendom - t.ex. bilar eller maskiner eller en fastighet - eller att han har kapitaltillgångar av viss omfattning. Tillståndet kan meddelas för rörelsen eller för näringsidkaren själv. Det förstnämnda fallet avser koncession för viss typ av verksamhet. Det senare fallet innebär en prövning av om näringsidkaren är lämplig att driva rörelse. Myndigheten utövar, liksom i fråga om anmälningsnäringarna, tillsyn och kan återkalla tillstånden om villkoren inte längre är uppfyllda.

Särskilt tillstånd krävs för utövandet av bl.a. följande näringar:

Restaurangrörelse. Branschkunskaper är ett krav för rätt till näringstillstånd. Intyg krävs från industri- och handelskammare rörande erhållen utbildning i gällande föreskrifter beträffande livsmedelshantering. Den sökande skall vidare uppvisa straffrättsligt tillförlitlighetsbevis. Härutöver ställs krav på lokalens utrustning och belägenhet, från hälso- och miljövårdssynpunkt.

Byggverksamhet. Byggherrar som i eget namn utför byggnadsarbeten och därvid använder sig av andra personers förmögenhtsvärden eller förvärvsrättigheter skall inneha straffrättsligt tillförlitlighetsbevis samt ett passivt kapitalbevis.

Fastighetsmäklare. Tillstånd krävs för de personer som förmedlar fastigheter, lägenheter, lån och investmentandelar. Ett straffrättsligt tillförlitlighetsbevis krävs och ett passivt kapitalbevis.

Auktionsrörelser. För vissa auktionsrörelser krävs straffrättsligt tillförlitlighetsbevis och passivt kapitalbevis.

Pantlånare och bevakningsföretag. För dessa verksamheter krävs straffrättsligt tillförlitlighetsbevis och ett aktivt kapitalbevis.

För att driva hantverksrörelse krävs enligt hantverksordningen mästarbrev i hantverket. Hantverksrörelser som omfattas är bl.a. bagare, konditorer, snickare, målare, murare, frisörer, optiker och elektriker.

Följande arbeten betraktas inte som näringar och är således undantagna från anmälnings- eller tillståndsplikt.

- Offentliga tjänster
- Lantbruk, skogsbruk, bergsbruk, trädgårdsodling och fiske
- S.k. fria yrken. Hit hör läkare, apotekare, advokater, arkitekter, ingenjörer, skriftställare, konstnärer och andra fria intellektuella yrken samt övriga yrkesgrupper som utövar fri verksamhet, t. ex. lantmätare, barnmorskor och chiropraktiker. Det skall dock observeras att flera av dessa s.k. fria yrken är reglerade i särskild ordning. För t.ex. läkare, apotekare och advokater gäller särskilda behörighetskrav.

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

sin näring eller att han grovt kränkt de plikter som hör samman med yrket/näringen. Dessutom fordras att det kan befaras att vederbörande kommer att vid fortsatt utövande av yrket/näringen begå betydande rättsstridiga handlingar av samma art. Det skall observeras att det bara är rätten att utöva det yrke eller den näring som vederbörande verkat inom som kan fråntas honom. Någon möjlighet att meddela generellt yrkes- eller näringsförbud ges således inte i strafflagen.

4.8 Österrike

Österrikisk lagstiftning innehåller en mycket ingripande reglering av näringslivet. Näringsordningen från år 1973 föreskriver etableringskontroll, som gäller för i princip hela näringslivet utom industrin och servicetjänster av "högre art", vetenskapsmän, konstnärer, lärare, präster, advokater, offentliga tjänster m.m. En indelning görs i anmälningsnäringar (Abmeldungsgewerbe) och koncessionsnäringar (konzessionierte Gewerbe). Anmälningsnäringarna indelas i sin tur i fria näringar, bundna näringar och hantverksnäringar. Beträffande alla dessa gäller att anmälan eller tillstånd krävs för att få utöva dem. Anmälan skall göras till en särskild kommunal förvaltningsmyndighet (jfr Västtyskland).

När anmälan inkommer till myndigheten prövas om näringsidkaren uppfyller de allmänna villkor som gäller för rätten att idka dessa näringar. Om allt är i sin ordning utfärdas ett intyg härom. Bland annat måste näringsidkaren förete ett straffrättsligt tillförlitlighetsbevis. Den som gjort sig skyldig till brottslighet av viss omfattning nekas sådant bevis och är därmed utesluten från i princip all näringsverksamhet. Även den som är försatt i konkurs när han gör sin anmälan drabbas av förbud, liksom den som under den närmaste tiden före anmälan varit i konkurs minst en gång eller varit föremål för ackordsförfarande minst två gånger.

För bundna näringar och hantverksnäringar krävs också bevis om att vederbörande har kompetens för näringen i fråga (fackkunskapsbevis). Man skiljer här mellan ett "stort" och ett "litet" fackkunskapsbevis. Stort fackkunskapsbevis är att jämställa med mästarbrev för hantverksnäringen, viss utbildning krävs och dessutom viss tids praktik. Sådana kunskapskrav ställs alltså inte för de fria näringarna. Koncessionsnäringarna är de näringar där de högsta kraven ställs. För dessa görs en särskild tillståndsprövning, varvid för varje typ av näring olika villkor kan föreskrivas. Dessutom prövas behovet av näringen.

I näringsförordningen används inga definitioner för att precisera vilka verksamheter som skall betraktas såsom hantverks-, bundna eller koncessionsbetingade näringar. Samtliga dessa näringsgrupper bestäms nämligen genom en uppräkning av de yrken som faller under respektive grupp. De verksamheter som inte hör till de uppräknade näringarna tillhör gruppen fria näringar. Som exempel på olika bundna näringar kan här nämnas kemiska laboratorier, tekniska byråer och företag som installerar luftkonditionering- och centralvärmeanläggningar, boktryckare, bok-, konst- och musikhandel, handelsagenter, en stor del av övriga handelsnäringar, speditörer och transportagenter, bensinstationsrörelser, biluthyrningsrörelser, försäkringsförmedlare och städare.

Aktiebolag erhåller näringsintyg om det tillsatt en driftsledare som uppfyller de i föregående avsnitt anförda förutsättningarna.

Handelsbolag och kommanditbolag får näringsintyg om minst en bolagsman (vid kommanditbolag en komplementär) infriar nämnda krav. Vederbörandes befogenhet att företräda rörelsen får i bolagsavtalet ej vara mer inskränkt än den

för övriga bolagsmän. Ett enkelt bolag kan inte som sådant erhålla rätt att utöva näring. Varje bolagsman måste förvärva sådan rätt. En näringsidkare kan inte kringgå lagens villkor om kompetens eller lämplighet genom att tillsätta en ställföreträdare. Såväl denne som han själv måste nämligen motsvara lagens krav.

Näringsintyget gäller i regel på obegränsad tid. Det kan inte förfalla på grund av bristande yrkeskunskaper hos rörelseidkaren. Vissa andra förhållanden kan dock föranleda att näringsintyget upphör att gälla. Det åligger i princip kommunens förvaltningsmyndighet att övervaka näringsordningens genomförande. Härvid skall den dock biträdas av polismyndigheten på orten (avdelningen "Bundesgendarmerie") eller av speciella kontrollorgan. Näringsidkarna är vid sådana kontroller skyldiga att lämna nödvändiga upplysningar.

Om man missbrukar sin rätt att idka näring kan man frångtas denna rätt. Detta kan ske på två sätt. Dels kan man i ett straffrättsligt förfarande av domstol uteslutas från rätten att utöva den näring man idkat, dels kan man få sin näringsrätt indragen av myndigheten. Brottslighet av viss närmare angiven omfattning medför sålunda näringsförbud, om det kan befaras att samma eller liknande brott kommer att upprepas om vederbörande får fortsätta med sin verksamhet. Vidare kan rätten att fortsätta med näringsutövningen förloras om man går i konkurs en gång eller är föremål för ackord två gånger. I detta senare fall kan även juridiska personer åläggas näringsförbud liksom den som haft ett bestämmande inflytande hos den juridiska person som försatts i konkurs eller blivit föremål för ackord. Om konkursen eller ackorsförfarandena orsakats av brott begångna av någon utomstående påverkas dock inte rätten att idka näring. Vidare skall förbud inte meddelas om det på grund av olika angivna omständigheter kan förväntas att skulderna kommer att betalas. Juridiska per-

soner kan också förbjudas att fortsätta med sin verksamhet, om en person som haft ett bestämmande inflytande över företaget gjort sig skyldig till brott av viss angiven omfattning. Det går dock inte att utsträcka förbudet till att gälla all näringsverksamhet.

4.9 USA[1]

USA:s grundlag innehåller ingen uttrycklig förklaring om näringsfrihet. Denna princip har i stället av högsta domstolen framtolkats ur grundlagens allmänna garanti om att ingen person skall gå miste om fri- eller rättighet utan domstolsprövning. Enligt högsta domstolens praxis är det tillåtet att införa begränsningar av näringsfriheten om det är nödvändigt för att skydda allmänhetens hälsa, välfärd, säkerhet eller moral.

I USA har delstaterna hand om centrala delar av lagstiftningsmakten både avseende civilrätt och straff- och processrätt. Principen har varit den att endast mer speciella områden som kräver enhetlig reglering tillhör Unionen - t.ex. konkursrätt, patenträtt och upphovsmannarätt. Bestämmelser rörande auktorisation (occupational licensing, certification eller registration) hör endast i liten utsträckning till denna kategori och ankommer således huvudsakligen på delstaterna.

I de flesta delstater finns en flora av auktorisationslagar. Ofta är bortåt 30-40 yrken reglerade i sådana lagar. I t.ex. delstaten Indiana förekommer legitimering av revisorer, aktuarier, chiropraktorer, tandläkare,

---

1 Bygger delvis på Joakim von Warnstedt, (1977), Auktorisation av företag och yrkesutövare i Västeuropa och USA, Institutet för immaterialrätt och marknadsrätt vid Stockholms universitet.

begravningsbyråer, skrothandlare, läkare, barnmorskor, sjuksköterskor, rörläggare, privatdetektiver, ingenjörer, lantmätare, psykologer, fastighetsmäklare, kemtvätterier, sömmare, radio- och TV-reparationsverkstäder, budgetservice, grisuppfödare, pantlånare, konditorer, konservatorer, veterinärer, körskolor, bevakningsföretag m.fl. De auktorisationslagar vilka innehåller regler om krav på viss kompetens är till övervägande del av obligatorisk karaktär. Det är dessa lagar som ger de legitimerade exklusiv rätt att utföra vissa arbetsuppgifter. Man talar då om "occupational licensing". Ibland används som beteckning på obligatorisk auktorisation även orden "certification" eller "registration" men oftast reserveras dessa begrepp för den frivilliga auktorisation som består i erhållandet av en beteckning eller yrkestitel. Det bör påpekas att inte all "licensing", "certification" eller "registration" förutsätter att några kompetenskrav skall uppfyllas. I en del fall kan nämligen ifrågavarande godkännande erhållas genom endast erläggande av en avgift.

Delstaternas auktorisationslagar brukar i allmänhet innehålla bestämmelser om en eller flera av följande viktigare typer av godkännanden:

- Praktikantlegitimation (apprentice license, junior license eller liknande).

- Förnyad praktikantlegitimation (apprentice renewals eller liknande).

- Fullärd-legitimation. Detta godkännande kan vara uppdelat i flera klasser för olika arbetsområden inom ett yrke.

- Förnyad fullärd-legitimation (t.ex. barber renewals)

- o Person- eller företagsauktorisation. Indelning i olika klasser förekommer. Företagsauktorisation används tämligen ofta såsom "steget över" fullärd-legitimationen medan personauktorisation i regel är liktydig med nämnda legitimation.

- o Förnyad person- eller företagsauktorisation (t.ex. barber shop renewals).

- o Temporära godkännanden.

De mer rigorösa arterna av auktorisationslagar - som inte är ovanliga - föreskriver i allmänhet att samtliga personer som är verksamma med fackinriktade arbetsuppgifter inom ett yrke skall vara godkända. I företag med flera anställda skall således såväl praktikanter som fullärda personer (inklusive rörelseinnehavaren) uppfylla vissa standardkrav.

Villkoren för att få en praktikantlegitimation varierar men i regel skall sökanden ha uppnått en viss ålder, och inneha en examen från en fackskola och/eller genomgått en lämplighetstest. Den som fullgjort sin aspiranttid och i övrigt befinnes lämpad för yrket har därefter rätt att genomgå prov för att bli godkänd som fullärd.

I USA skiljer man mellan "general licenses" och "limited licenses". De sistnämnda är begränsade till "certain practices within their specialities" dvs. omfattar endast yrkesspecialiteter (t.ex. tandläkare, ortopeder, chiropraktorer).

Som krav för att bli auktoriserad gäller inte sällan att straffrättsligt tillförlitlighetsbevis skall uppvisas och att vissa kvalifikationer skall vara uppfyllda. I vissa fall krävs att säkerhet skall ställas för konsumenternas skydd.

Särskila granskningsnämnder har hand om auktoriseringen. Normalt gäller att auktorisationen förnyas årligen. Den som missköter sig kan fråntas sin auktorisation och vid grövre överträdelser av auktorisationsföreskrifterna straffas med böter eller fängelse. Den som vid obligatoriskt krav på auktorisation utövar ett yrke utan att vara auktoriserad kan dömas till böter eller fängelse.

Ett exempel på auktorisationskrav kan nämnas. Den som vill driva rörelse som ingenjör i staten California skall för att bli godkänd som fullärd

- ha god moralisk karaktär, dvs. han skall uppvisa ett straffrihetsintyg och ha ett gott rykte.
- inneha stort fackkunskapsbevis, vilket innebär att han skall styrka sex års yrkeserfarenhet från branschen, varav examen från högskola räknas som fyra år.
- genomgå ett kunskapsprov med godkänt resultat
- registrera sig hos granskningsnämnden och betala en avgift.

5 FRÅGORNAS TIDIGARE BEHANDLING

5.1 Branschutredningar m.m.

Förhållandena inom olika branscher har tidigare behandlats i utredningssammanhang. I flera fall har tillståndskrav och registrering diskuterats.

5.1.1 Bilbranschen

I en till chefen för handelsdepartementet i februari 1974 ingiven skrivelse hemställde Motorbranschens Riksförbund om skyndsamma åtgärder i syfte att införa ett generellt verkande kontrollsystem inom bilverkstadssektorn och handeln med begagnade bilar. Förbundet åberopade till stöd härför "de alltmer uppenbara snedvridningarna i konkurrensförhållandena mellan den reguljära motorbranschen och irreguljär näringsutövning". Förbundet framhöll att dess ståndpunkt också motiverades av konsumenternas krav på trafiksäkerhet och funktionsmässig kvalitet på bilservice.

Bilverkstadssektorn utreddes härefter inom konsumentverket. Verket tillsatte en arbetsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, bilkonsumenter, verkstadsföretag och anställda i sådana företag. Syftet med arbetet var att överväga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid bilreparationer. I konsumentverkets rapport (1977:5) Konsumentskydd vid bilreparationer redovisades verkets förslag till åtgärder. Bland annat föreslogs att fordonsverkstäderna skulle ställas under statlig tillsyn och att alla verkstäder inom branschen skulle registreras hos en myndighet som regeringen fann lämplig. Registreringen skulle omfatta uppgifter som var behövliga för verkstadens identifiering, t.ex. ägare, firma, adress, styrelse, verkställande direktör, teknisk utrustning osv.

Enligt förslaget skulle den som inte fullgjorde sin registreringsskyldighet av myndigheten kunna föreläggas vid vite att inkomma med uppgifter.

Bakom förslagen, som också omfattade mer direkt konsumentskyddande åtgärder, stod en i stort sett enig arbetsgrupp. Motororganisationerna Motormännens Riksförbund (M), Kungliga Automobilklubben (KAK) och Motorbranschens Riksförbund (MRF), liksom företrädare för de anställda i verkstadsföretagen, hade dock helst sett en längre gående kontroll. De förordade ett offentligt auktorisationssystem med krav på lämplighet, utrustning, utbildning osv.

Bilverkstadsbranschen i Stockholm undersöktes år 1981. På initiativ av Stockholms kommun tillsattes en arbetsgrupp med representanter från kommunen, Svenska metallindustriarbetareförbundet och Stockholms motorbranschförening. Undersökningen inriktades huvudsakligen på verkstäder för mekaniska reprationer och reparationer av plåtskador. Syftet var att finna de företag som undandrar sig föreskriven registreringsskyldighet och/eller uppvisar brister i fråga om redovisning av skatter och avgifter. Arbetsgruppens resultat och förslag till åtgärder redovisades i en rapport juni 1982 kallad BILREP -81, Skatte- och avgiftsundandragande inom bilreparationsbranschen i Stockholm.

För att inventera branschen använde arbetsgruppen flera källor. Märkesverkstädernas kundlistor för reservdelar var en källa, liksom Stockholms motorbranschförenings förteckning över detaljistkortsinnehavare. Detaljistkortet berättigar innehavaren till rabatterade inköp hos märkesverkstäder och tas ofta som ett tecken på att innehavaren bedriver bilreparationsverksamhet. Patent- och registreringsverkets bolagsregister, länsstyrelsens handelsregister, Metallindustriarbetareförbundets förteckning över lokalavtalsbundna verkstäder samt telefonkata-

logens yrkesregister var andra viktiga källor. Annonsgranskning i tidningar liksom fysisk inventering genom fältkontroll gav ytterligare upplysningar. Totalt fann arbetsgruppen 806 bilverkstadsföretag i kommunen. Eftersom vissa företag kan ha fler än en verkstad beräknades antalet arbetsställen till närmare 1 000.

De studerade bilverkstadsföretagen kontrollerades hos lokala skattemyndigheten vad gällde arbetsgivarregistrering, hos länsstyrelsens mervärdeskatteenhet med avseende på registrering till mervärdeskatt och hos kronofogdemyndigheten vad beträffande eventuella skatte- och avgiftsskulder. Man fann att ca 41 procent av företagen inte var registrerade i arbetsgivarregistret och 12 procent var inte registrerade för mervärdeskatt. Närmare 30 procent var restförda hos kronofogdemyndigheten. Den sammanlagda skulden uppgick till ca 14,5 miljoner kronor.

Arbetsgruppen fann det anmärkningsvärt om en så hög andel av företagen som 41 procent skulle vara enmansföretag och därför inte registrerade i arbetsgivarregistret. Förhållandena inom branschen, menade gruppen, är sådana att det är svårt för en person att ensam driva en bilverkstad. Förhållandet kunde inte heller förklaras av att de icke arbetsgivarregistrerade företagen skulle vara handelsbolag i vilka delägarna arbetar gemensamt. Endast 9,5 procent av de undersökta företagen var handelsbolag.

Arbetsgruppen föreslog en rad åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena inom branschen. Bland annat föreslog man ett registreringsförfarande i anslutning till det tidigare nämnda detaljistkortet som utfärdades av Stockholms motorbranschförening. Detaljistkortet borde utfärdas först efter årlig uppgiftsregistrering. Före utfärdande borde man kontrollera företagets

- namn
- organisationsnummer

- adress (även gatuadress)
- mervärdeskatteregistrering
- arbetsgivareregistrering

Vidare borde företaget lämna uppgift om antalet anställda och beräknad bruttoomsättning av bilreparationsverksamhet. Enligt branschens egna tumregler bör den redovisade bruttoomsättningen uppgå till åtminstone 300 000 kronor per år och anställd om företaget skall drivas seriöst och ge skälig vinst. För att ändå inte ställa för höga krav ansåg arbetsgruppen att en rimlig miniminivå borde vara att kräva en bruttoomsättning på minst 200 000 kronor per år innan detaljistkort utfärdas. Stockholms motorbranschförening och Metallindustriarbetareförbundet borde enligt arbetsgruppen gemensamt administrera ett aktuellt register över bilreparationsföretag i Stockholm. Grunden för detta borde vara detaljistkortförteckningen

Följande fyra praktikfall från undersökningen kan tjäna som en illustration till hur skatteundandragandet kan gå till i branschen. Samtliga fyra företagare var kända hos reservdelsgrossister, men inte registrerade för mervärdeskatt.

Exempel 1:

Aktiebolaget X försattes i konkurs för 6 år sedan men verksamheten har fortsatts av företagsledaren i form av enskild firma. Företagsledaren hade under år 1980 försatts i konkurs varvid hans skuld till kronofogdemyndigheten uppgick till 548 000. Vid konkursen har konkursförvaltaren uppgivit misstanke om gäldenärsbrott då företagaren strax före konkurs sålt sina tillgångar till ett av honom ägt aktiebolag Y som även detta sålts vidare. I samband med försäljningen av tillgångarna innehållande bl.a. den lokal som verkstaden inrymdes i, har företagsledaren tillskansat sig 135 000 kr. som försvunnit. Vid besök på platsen var verksamheten i full gång.

Exempel 2:

Yngre bilmekaniker som är anställd på en större bilverkstad, erhåller en årslön som tyder på att han är ofta frånvarande. Samma person annonserar flitigt i Dagens Nyheter under rubriken bilreparationer. I detta fall finns varken registrerad firma eller moms-registrering och i självdeklarationen har inte heller någon rörelse redovisats.

Exempel 3:

En bilverkstad som under en rad år bedrivits som handelsbolag av A meddelar mervärdeskatteenheten att verksamheten upphört under år 1977. Vid taxeringsrevision under år 1978 framkom att verksamheten fortsatt. Något senare avyttras rörelsen till en ny ägare B. B. är i dag fortfarande inte registrerad till mervärdeskatt och hans deklaration utvisar ingen inkomst utan bara upplysningen "Har varit hemmaman och passat mina barn och därav ingen inkomst". För inkomståret 1980 har ingen deklaration lämnats. Hustrun är anställd vid ett statligt verk vilket ger familjen en inkomst så hög att hans uppgifter inte kan ifrågasättas av taxeringsnämnden.

Exempel 4:

En person A, med enskild firma gick i konkurs under år 1978 med en skatteskuld på 150 000. Ny firma startades i hustruns namn men A redovisar resultatet av denna. Han har kvar en skatteskuld på 25 000 kr. efter det att 125 000 kr. avskrivits. Den nystartade firman är inte momsregistrerad. Då hustrun äger firman och dess inventarier löper företagaren liten risk att kronofogden utmäter något som hör till rörelsen.

Riksskatteverket (RSV) har utfört en undersökning av enskilda näringsidkare som är verksamma inom handeln med begagnade bilar.[1] Kontrollaktionen, kallad BIL-79, påbörjades år 1979 och pågick t.o.m. år 1982. Syftet var att försöka åstadkomma en sanering av branschen genom att spåra upp sådana bilhandlare som inte frivilligt givit sig tillkänna för myndigheterna. Undersökningen omfattade bilhandlare verksamma i de län som vid den tiden var anslutna till det s.k. REX-systemet, dvs. Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län. Totalt berördes 484 personer.

Som bilhandlare betraktades de personer som under ett år sålt tio bilar eller flera. De som vid ett visst datum var registrerade för tio eller flera bilar kontrollerades närmare med avseende på om de var bilhandlare eller inte.

Undersökning gjordes härefter beträffande restförda skatter och avgifter, beskattningsbar inkomst, ådömda straff för brott samt, för personer bosatta i Stockholms kommun, erhållna bostadsbidrag och socialbidrag.

Endast 6,4 procent av de undersökta var okända hos kronofogdemyndigheten. Ca 11 procent hade vid undersökningstillfället ingen skuld, men hade tidigare under året varit restförda. Den genomsnittliga skulden för en restförd uppgick till 111 000 kronor. Den sammanlagda skulden var drygt 44 miljoner kronor.

---

1 Resultatet finns publicerat i en promemoria 1983-01-31 kallad Undersökning beträffande vissa fysiska personer som antas vara verksamma inom handeln med begagnade personbilar och bosatta inom län anslutna till det s.k. REX-systemet.

En tredjedel av de undersökta bilhandlarna hade inte deklarerat vid 1982 års taxering. De som deklarerat hade genomgående uppgivit låga inkomster. Ett flertal hade under perioden uppburit relativt stora ersättningar från försäkringskassan, i något fall upp till 53 000 kronor.

Via rikspolisstyrelsen kontrollerades i vilken omfattning de i undersökningen ingående personerna dömts för brott. 342 personer eller närmare 71 procent förekom i olika brottssammanhang. Fördelningen var enligt följande.

Brott enligt	brottsbalken	231	personer
-"-	skattebrottslagen	32	"
-"-	trafikbrottslagen	64	"
-"-	narkotikabrottslagen	15	"

Av de personer som var bosatta i Stockholms kommun (98 personer) hade 22 personer under perioden (1 januari 1981 - 1 november 1982) erhållit ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen, i något fall med belopp upp till 61 000 kronor.

Nio personer av de 484 undersökta saknades helt i skattedatabasen. I ett flertal fall kunde bulvanregistrering av fordon misstänkas, då bilar fanns registrerade på personer som inte bedömdes som troliga bilhandlare (t.ex. kvinnor födda omkring sekelskiftet som enligt registren skulle ha sålt 50-talet begagnade bilar per år).

Nedan redovisas som exempel kortfattat fyra ärenden ur RSV:s undersökning.

1. Person född år 1960 bosatt i Uppsala län

Enligt 1980 och 1981 års listor över presumtiva bilhandlare har vederbörande försålt 129 resp. 21 personbilar.

Ej registrerad till mervärdeskatt

Allmänna ärenden hos KFM:

Antal	Ärendets art
83 st	felparkeringsavgifter åren 1978 - 1981
4 "	" år 1982
44 "	ej betald vägtrafikskatt
1 "	böter
2 "	tillkommande skatt
4 "	kvarstående skatt
138	totala antalet ärenden

Totalt skuldbelopp hos KFM 239 544 kr.

Beskattningsbar inkomst till kommunal inkomstskatt enligt 1982 års taxering 8 670 kr.

Kontrolluppgifter vid 1982 års taxering:
Inkomst av tjänst 456 kr.
Sjukpenning 8 763 kr.

2. Person född år 1949 bosatt i Stockholms län

Enligt 1980 och 1981 års listor över presumtiva bilhandlare har vederbörande försålt 33 resp. 29 bilar.

Lager av fordon 1982-05-12 enligt bilregistret 48 st.
-"- 1982-12-02 -"- 44 st.

7 fordon har inköpts under tiden 1982-05-13--1982-12-02.

Ej registrerad till mervärdeskatt.

Ej avgivit deklaration vid 1982 års taxering.

606 ärenden hos KFM med en total skuld av 1 063 921 kr.

3. Person född år 1942

Enligt 1980 och 1981 års listor över presumtiva bilhandlare har vederbörande försålt 38 resp. 26 personbilar.

Lager av fordon 1982-05-12 enligt bilregistret 48 st
-"- 1982-12-02 -"- 44 st

25 fordon har inköpts under tiden 1982-05-13--1982-12-02.

Okänd bostadsort varför adressen i skattedatabasen anges till postnummer 000 00 och hos KFM "å församlingen skriven".

Ej registrerad till mervärdeskatt.

Ej avgivit deklaration vid 1982 års taxering.

766 allmänna ärenden hos KFM med en totalskuld av 408 419 kr.

4. Person född år 1943

Enligt 1980 och 1981 års listor över presumtiva bilhandlare har vederbörande försålt 15 resp. 33 personbilar.

Lager av fordon 1982-05-12 enligt bilregistret 7 st.

Saknas i skattedatabasen.

Enligt folkbokföringsregistret invandrad till Sverige 1978-05-10 från Finland och utvandrat till Finland vecka 26 år 1979.

Adress hos KFM: angiven ort i Finland.

Adress enligt bilregistret: X-gatan i Stockholm. Denna adress har även hans f.d. hustru.

Ej deklarerat och ej heller anmanad att deklarera då han officiellt är utvandrad.

Som utvandrad kan vederbörande inte heller vara registrerad till mervärdeskatt.

Allmänna ärenden hos KFM:

Antal	Ärendets art
16 st.	vägtrafikskatt åren 1979 - 1982
48 "	felparkeringsavgifter
2 "	kvarstående inkomstskatt
1 "	böter
67 "	totala antalet ärenden

Total skuld hos KFM 20 178 kronor.

I RSV:s rapport drogs vissa slutsatser. Det konstaterades att en stor del av de undersökta personerna tveklöst kunde sägas driva sin verksamhet svart. En svart sektor får allvarliga konsekvenser för konkurrensen på marknaden, då de seriösa hamnar i ett sämre läge. Det finns också en smittorisk. Det illojala beteendet kan sprida sig till andra delar av näringslivet och även till konsumenter.

Effektivisering av skattekontroll och indrivning skulle troligen förbättra förhållandena, men det framhölls också att åtgärder behövs, som ligger utanför skatte- och indrivningsområdena.

Bättre registrering av motorfordon föreslogs i rapporten, bl.a. diskuterades att säljaren borde vara skyldig anmäla ändrad äganderätt av fordonet och att köparen borde uppvisa legitimation.

Vidare ansåg RSV att man borde överväga att begränsa möjligheterna att driva handel med motorfordon genom någon form av etableringskontroll eller liknande åtgärd.

5.1.2 Hotell- och restaurangbranschen

Till hotell- och restaurangbranschen i stort räknas allt från kaféer, konditorier och barserveringar till varitékrogar och hotellverksamhet.

Hotell- och restaurangbranschen har varit föremål för en statlig utredning, Hotell- och restaurangutredningen (H 1974:01) som hade till uppgift att kartlägga och analysera förhållandena i branschen och att lämna förslag till åtgärder för förbättringar. Utredningen skulle enligt sina direktiv bl.a. allsidigt belysa etableringsförhållandena i branschen och därvid ta ställning till frågan om införande av någon form av etableringskontroll eller auktorisation. Utredningens resultat redovisades i betänkandet (SOU 1978:37) Hotell- och restaurangbranschen.

I sitt betänkande redovisade utredningen viss statistik om antalet verksamhetsställen för vissa år fram till 1975. Totalt fanns inom hotell- och restaurangbranschen år 1975 omkring 6 000 verksamhetsställen. Antalet serveringsanläggningar med restaurangverksamhet (dvs. borträknat kaféer, konditorier och liknande) var ca 4 000. Härav uppgick antalet restauranger som kunde antas ha utskänkningstillstånd till drygt 3 000. Antalet utskänkningstillstånd var under samma år ca 2 300 i fråga om vin och sprit och i fråga om öl ca 4 000. Att antalet utskänkningstillstånd överstiger antalet serveringsställen beror på att en restaurang kan ha flera utskänkningslokaler med olika utskänkningstillstånd. I antalet tillstånd att sälja öl inryms också utskänkning vid t.ex. dansbanor och tivolin.

Flertalet företag inom hotell- och restaurangbranschen var enligt utredningens beräkningar småföretag. Över

hälften var enskilda firmor eller enskilda näringsidkare. Mindre än 40 procent var aktiebolag. Övriga var handelsbolag.

Hotell- och restaurangutredningen redovisade uppgifter som tydde på att minst 40 procent av restaurangbeståndet förnyades under en tioårsperiod. Det innebär en mycket snabb omsättningstakt av företagen i branschen. I de nämnda uppgifterna om förnyelse ingår dock bara nyetableringar och nedläggningar, däremot inte den typen av förändringar som innebär att ett restaurangföretag ändrar inriktning på verksamheten t.ex. från grillbar till utskänkningsrestaurang. Utredningen fann inget nämnvärt nettotillskott av företag inom restaurangnäringen under den studerade tioårsperioden 1965-1975. Antalet företag låg under perioden kvar på ungefär samma nivå. Antalet sysselsatta personer var 1975 ungefär 62 000.

Utredningen framhöll i sitt betänkande att det fanns en omfattande lagstiftning som reglerar restaurangnäringen i olika avseenden, t.ex. livsmedelslagen, livsmedelskungörelsen, föreskrifter om brandskydd och arbetsmiljökrav samt annan lagstiftning som generellt gäller för näringsutövning. Utöver detta gäller särskilda regler för företag som serverar alkoholdrycker. Den 1 januari 1978 trädde lagen (1977:293) om handel med drycker i kraft, vilket innebar en skärpning av kraven för att få tillstånd till servering av alkoholdrycker. I jämförelse med många andra näringar kunde det kontrollsystem som gällde för hotell- och restaurangbranschen anses som omfattande, påpekade utredningen.

Utredningen ägnade särskild uppmärksamhet åt oegentligheter i branschen. Utredningen konstaterade att det vid diskussioner om näringens konkurrenssituation ofta hade anförts både från branschens företrädare och myndigheternas sida att olika slag av oegentligheter snedvridit

konkurrensen så att läget försvårats för de seriösa företagarna. Från andra håll bestreds detta och det hävdades att oegentligheterna endast hade marginell effekt på konkurrensläget i branschen.

Utredningen kunde konstatera att restaurangnäringen i olika sammanhang nämnts som en kritisk bransch vad beträffade ekonomisk och organiserad brottslighet. Användandet av svart arbetskraft och klubbverksamhet var exempel på detta. Utredningen pekade också på att i rikspolisstyrelsens rapport Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige (1977) påfallande många av de personer som figurerade i rapporten hade sin huvudsakliga verksamhet i restaurangbranschen eller ekonomiska intressen i sådan verksamhet.

På uppdrag av utredningen genomförde kriminologen Leif Persson en studie av teoretiska möjligheter och kända fall av brottslighet i branschen. Det framkom att den polisiära kontrollen av branschen genomgående var ringa. Det bedömdes som svårt att dra generella slutsatser från det begränsade antalet kända fall.

Utredningen kunde vidare visa på att i fråga om de skattemässiga förhållandena hade restaurangnäringen ett mycket högt revisionsresultat vid revisionsverksamhet och skatterazzior. Oredovisade skatter uppgick här till mycket högre belopp än i andra undersökta branscher.

Utredningen drog slutsatsen att man inte kunde bortse från att oegentligheter förekom i branschen, men problemen syntes främst vara ett storstadsproblem. Utredningen framhöll dock att de missförhållanden som förekom tvivelsutan kunde förrycka konkurrensen och försvåra situationen.

Utredningen betonade vikten av att åtgärder vidtogs för att komma till rätta med brottslighet inom branschen och för att få till stånd sundare konkurrensförhållanden. Emellertid syntes oegentligheter av betydelse inte sällan ha direkt samband med verksamheten i företag i andra branscher. Till en del syntes de osunda konkurrensförhållandena vara en följd av organiserad och ekonomisk brottslighet, omfattande flera branscher än hotell- och restaurangbranschen. Problem som rörde denna typ av missförhållanden borde därför lösas i ett större sammanhang och omfatta även andra delar av näringslivet. Utredningen lämnade därför inte något särförslag i denna del.

Hotell- och restaurangutredningen föreslog dock en rad åtgärder för att förbättra förhållandena inom speciellt hotell- och restaurangbranschen.

Utredningen övervägde åtgärder som etableringskontroll och auktorisation. Ur konsumentens synvinkel hade den hittillsvarande strukturutvecklingen inom branschen till övervägande del varit positiv, ansåg utredningen. Utvecklingen hade inneburit en ökad valfrihet i fråga om utbudet. Konkurrensen hade med stor sannolikhet haft en återhållande effekt på prisutvecklingen. I hotell- och restaurangbranschen skulle generella auktorisationskrav innebära risk för en uppbromsning av den strukturutvecklingen. Vidare kunde negativa effekter i form av högre prisnivåer samt brist på nytänkande och på rationaliseringar bli märkbara för konsumenterna.

Utredningen framhöll vidare att om en begränsning av antalet företag i branschen skulle göras, vore det nödvändigt att utveckla en norm för vilket antal företag som kan anses acceptabelt. Det innebär betydande vanskligheter att utforma en sådan norm. Riskerna för en från konsumentsynpunkt oacceptabel konkurrensbegränsning är påtagliga.

Utredningens material visade att den övervägande delen av nytillkomna enheter inom hotellsektorn ingick i företag som redan fanns på marknaden. Även inom serveringssektorn kom ett betydande tillskott av nya enheter från kedjeföretag. De etablerade större företagens möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett icke seriöst sätt torde vara mycket begränsade. Den kategori av företag som utövar illojal konkurrens, t.ex. genom att utan tillstånd servera alkoholdrycker, skulle troligen i endast ringa utsträckning komma att beröras av ett tillståndskrav inom den egentliga hotell- och restaurangbranschen. Inkvarterings- och serveringstjänster tillhandahålls inte bara av hotell- och restaurangrörelser. Att låta en av flera utbudssektorer omfattas av restriktioner av det slag som en etableringskontroll skulle innebära överensstämde inte med den strävan mot konkurrens på lika villkor som utredningen i övrigt förespråkade.

Mot denna bakgrund ville utredningen inte föreslå någon allmän kontroll av etableringen i hotell- och restaurangbranschen. Åtgärder för bättre tillsyn och kontroll borde emellertid enligt utredningen komma till stånd. Exempelvis kunde detta ske genom revisionsinsatser från skattemyndigheternas sida.

Vid prövningen av utskänkningstillstånd borde ställas högre krav på att sökanden ägde kännedom om lagar och förordningar och vidare borde ställas krav på den personliga lämpligheten. Den som brustit i sina åligganden gentemot samhället eller de anställda borde, menade utredningen, anses olämplig.

Hotell- och restaurangbranschen har också i andra sammanhang behandlats. Hotell- och Restauranganställdas Förbund har i ett fackpolitiskt handlingsprogram våren 1980 tagit ställning till etableringsfrågorna mot bakgrund av de

missförhållanden som kunnat konstateras i branschen. I handlingsprogrammet kräver förbundet bl.a.

att etableringen inom hotell- och restaurangbranschen sker under starkt samhälleligt inflytande och kontroll,

att aktiebolagslagen anpassas så att företagen vid varje nyetablering inom branschen måste erlägga ett garantibelopp för verksamheten, samt

att enskild arbetsgivare underställs prövning beträffande lämplighet som arbetsgivare och att verksamheten inte får bedrivas utan lämplighetsintyg.

På uppdrag av Hotell- och Restauranganställdas Förbund företogs en utredning om viss ekonomisk brottslighet inom restaurangbranschen. Utredningen gjordes av Leif Nilsson, Runöskolan och finns redovisad i rapporten, Ekonomisk brottslighet m.m. inom hotell- och restaurangbranschen (1981). Uppdraget innebar bl.a. att undersöka vilka metoder som används vid olika typer av brottslighet inom branschen, hur myndighetskontrollen går till och vilka åtgärder som kan vidtas.

I utredningsrapporten redovisades bl.a. exempel på skattebrott, bokföringsbrott, konkursmissbruk och fusk med arbetsgivaruppgifter som förekommit i branschen. För att stävja missförhållanden i restaurangbranschen föreslog utredaren att etablering i restaurangbranschen skall ske under samhällets inflytande och samhällskontroll.

Förhållandena inom restaurangbranschen har också behandlats i andra sammanhang. En arbetsgrupp för samordning av Göteborgs, Malmös och Stockholms kommunala insatser mot ekonomisk brottslighet har redovisat visst material om skatte- och avgiftsundandragandet och annan ekonomisk misskötsamhet i restaurangbranschen (dokumentation den 8 december 1982).

För Göteborgs del redovisades siffror som visade att den 1 december 1982 var 40 restaurangföretag med sprittillstånd restförda för sammanlagt ca 4,6 miljoner kronor. Tio av företagen svarade för tillsammans mer än 4 miljoner kronor av denna skuld. I Stockholm var förhållandet i november 1982 sådant att 52 restauranger med sprittillstånd var restförda för totalt drygt 12 miljoner kronor. Av detta belopp kunde 10,7 miljoner kronor hänföras till 17 av restaurangföretagen.

Det pekades också på olika fall av oegentligheter som förekommer inom restaurangbranschen. Avsikten med sammanställningen som var gjord av polismyndigheten i Stockholm var främst att visa på hur lätt det är att fiffla i branschen och hur svårt det är för myndigheterna att kontrollera sådana oegentligheter. Exempel på detta är:

- dubbla kassaregister, varav det ena används för svarta, oredovisade inkomster

- när entréavgifter tas ut redovisas endast en del av dessa i bokföringen

- stulna varor, bl.a. kött, sprit och cigaretter köps till låga priser och omsätts i restaurangverksamheten

- när s.k. "happy-houres" tillämpas, med billiga priser på mat och dryck, redovisas en del av den försäljning som sker under tider med normal prissättning som om den skett under den billiga tiden. Mellanskillnaden redovisas inte i bokföringen

- personal, ofta extra-anställd, avlönas svart

- festvåningsverksamhet redovisas inte.

5.1.3 Städbranschen

Den statliga städbranschutredningen (H 1975:02), som tillkallades våren 1975 hade till uppgift att göra en kartläggning av hela städbranschen. Resultatet skulle utgöra underlag för statsmakternas ställningstagande till frågan om särskilda åtgärder behövde vidtas beträffande städbranschen. Dock var utredningen oförhindrad att komma med förslag till åtgärder beträffande de problem som man ansåg föreligga i branschen. Resultatet av arbetet redovisades hösten 1979 i betänkandet (SOU 1979:88) Städbranschen.

Städbranschutredningen konstaterade att ingen officiell statistik fanns att tillgå avseende städbranschens omfattning. Utredningen samlade själv in material med hjälp av enkäter och liknande.

Omsättningen inom städbranschen år 1976 uppskattades till omkring 7 miljarder kronor. Ca 55 procent därav hänförde sig till städning inom företagssektorn och resterande 45 procent till städning inom den offentliga sektorn. Entreprenadstädning förekom främst inom företagssektorn och var vanligast i storstadsregionerna. Städentreprenadföretagens andel av det totala antalet arbetstimmar som lades ner på städning utgjorde år 1977 ungefär 13 procent. Det framkom således att huvuddelen av den yrkesmässiga städningen skedde i egen regi.

Utredningen fann att antalet personer som yrkesmässigt utförde städarbete år 1977 totalt sett var ungefär 150 000 . Flertalet av dessa var dock personer anställda som städare vid företag och organisationer som i sig drev annan verksamhet. Mindre än 30 000 personer var sysselsatta inom städentreprenadföretag. År 1977 fanns ungefär 1 000 sådana företag. Städentreprenadbranschen karakteriserades enligt utredningen av ett stort antal mycket små

företag och ett litet antal relativt stora företag. Tre procent av företagen hade mer än 100 anställda. Hos sådana företag arbetade 80 procent av dem som var anställda av städentreprenadföretag. Drygt hälften av städentreprenadföretagen saknade anställda. Ungefär en tredjedel av företagen hade sitt huvudkontor i Stockholm. En femtedel av företagen fanns i Göteborg eller Malmö.

Drygt 30 procent av städentreprenadföretagen var aktiebolag, knappt 20 procent var handelsbolag och övriga var enskilda firmor eller enskilda näringsidkare. Bland de större företagen var aktiebolagsformen vanligast. Städbranschutredningen fann vidare att branschen dominerades av företag med få delägare. Endast två procent av företagen hade mer än tre delägare. Av de minsta företagen, utan anställda, hade ungefär tre fjärdedelar en ägare.

Städentreprenadbranschen genomgick kraftiga förändringar under 1970-talet. Av samtliga städentreprenadföretag som bedrev verksamhet år 1976 hade 60 % etablerats under 1970-talet. Dessa företag var dock huvudsakligen mindre företag. Även volymmässigt har städentreprenadbranschen ökat kraftigt under 1970-talet. Omsättningen inom branschen ökade från år 1970 till år 1976 med 174 % uttryckt i löpande priser och med 69 % uttryckt i fasta priser. Antalet anställda inom branschen ökade under samma period med 37 %.

Enligt städbranschutredningen karaktäriserades hösten 1977 städarna som grupp av följande:

- hög andel kvinnor (92 %),

- relativt stor andel invandrare, särskilt i storstadsområdena (11 % totalt och 35 % i Stockholmsregionen),

- låg andel fackligt organiserade (57 %),

- låg utbildningsnivå (80 % hade enligt folk- och bostadsräkningen 1970 sjuårig folkskola eller kortare skolutbildning),

- stor andel deltidsarbetande (41 % arbetade mindre än 20 timmar per vecka, varav 35 % mindre än 16 timmar per vecka och 40 % 20-34 timmar per vecka),

- relativt stor andel som arbetar på icke-dagtid eller på helger (46 % arbetade enbart vardagar på dagtid).

De problem inom städbranschen som utredningen definierade mot bakgrund av det faktamaterial den tagit fram var att hänföra till två huvudområden. Det ena var problem som hängde samman med oegentligheter i städentreprenadföretagens näringsutövning. Det andra rörde problem som de arbets- och anställningsförhållanden som städarna arbetade under.

Genom en förfrågan angående förekomst av avarter inom städbranschen som utredningen skickade till de organisationer och myndigheter som ansågs mest insatta i sakområdet framkom att kringgående av lagar och kollektivavtal liksom andra typer av oegentligheter ansågs förekomma inom städentreprenadbranschen. Exempel på missförhållanden framkom under utredningsarbetet. Det framkom t.ex. att somliga företag sökte kringgå arbetstagarbegreppet. Riksskatteverket, som var en av de myndigheter som tillfrågades, ansåg detta problem vara påtagligt inom städbranschen och menade att någon form av tillståndsprövning borde övervägas för branschen.

Att städentreprenadföretagen inte fullgjorde sina skyldigheter avseende skatter och arbetsgivaravgifter fick utredningen belagt genom en enkät till bl.a. samtliga lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter. Vidare talade vissa omständigheter för att s.k. uthyrning

av arbetskraft eller olaga arbetsförmedling förekom i städbranschen. Snedvridna konkurrensförhållanden kunde bli en följd av detta, eftersom städentreprenadföretagens kostnader till största delen bestod av löner och sociala avgifter. Konkurs kunde dock inte anses vara vanligare inom städbranschen än andra branscher.

Mot bakgrund av missförhållanden inom städbranschen som framkommit vid utredningens kartläggningsarbete lämnade utredningen följande tre förslag till åtgärder från statens sida.

För det första föreslogs en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder på olika områden - skatter, arbetsgivaravgifter, efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftningen, aktiebolagsregister, handelsregister etc. Utredningen ansåg sig kunna konstatera att samhället i många fall har de medel som det behöver för att kunna kontrollera olika företagsbeteenden och beivra överträdelser. Det som brister tycks i stället vara effektiviteten i utnyttjandet av dessa medel.

För det andra föreslogs att någon form av arbetsgrupp med uppgift att fortlöpande följa hela branschen skulle tillsättas inom departement eller myndigheter. Utredningen ansåg detta vara erforderligt bl.a. mot bakgrund av dels städentreprenadbranschens speciella utseende med ett stort antal mycket små företag, dels de anställda städarnas speciella utsatthet som arbetstagargrupp. En av arbetsgruppens inledande uppgifter borde vara att medverka till att den effektivisering av samhällets kontrollåtgärder, som utredningen hade föreslagit, skulle komma till stånd.

För det tredje föreslogs en obligatorisk registrering av städentreprenadföretag för att möjliggöra dels att samhällets kontrollåtgärder kan effektiviseras, dels att den

föreslagna arbetsgruppen bättre kan följa branschens utveckling. Registreringen borde enligt utredningens mening göras i ett för städentreprenadföretag särskilt register. Registreringen borde avse namn och förekomst, verksamhetens start- och sluttidpunkt. För att registret skulle få åsyftad verkan behövdes effektiva kontrollinsatser och sanktionsmöjligheter.

Utredningen övervägde även andra åtgärder som den dock inte förordade. Beträffande etableringskontroll i form av obligatorisk tillståndsgivning ansåg utredningen att de missförhållanden som framkommit inte var av den omfattningen att obligatorisk tillståndsgivning kunde anses motiverad. Ett system med frivillig auktorisation ansågs å andra sidan inte som en tillräckligt effektiv åtgärd.

Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrkte eller sade sig inte ha något att erinra mot utredningens förslag om en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder vad gäller skatter, arbetsgivaravgifter, efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning m.m. Flera av dessa instanser framhöll emellertid att sådana åtgärder inte är angelägna enbart inom städbranschen utan bör omfatta samtliga branscher.

Omkring hälften av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inte något att erinra mot utredningens förslag om obligatorisk registrering av städentreprenadföretag. Flera av de instanser som motsatte sig en särskild registrering av städföretagen förordade i sina yttranden en allmän översyn av redan befintliga företagsregister för att kontrollmöjligheterna skulle kunna vidgas såväl i städbranschen som i andra branscher.

Ett tiotal av remissinstanserna uttalade sig angående etableringskontroll i städbranschen. Uppfattningarna var här blandade.

5.1.4 Fastighetsbranschen

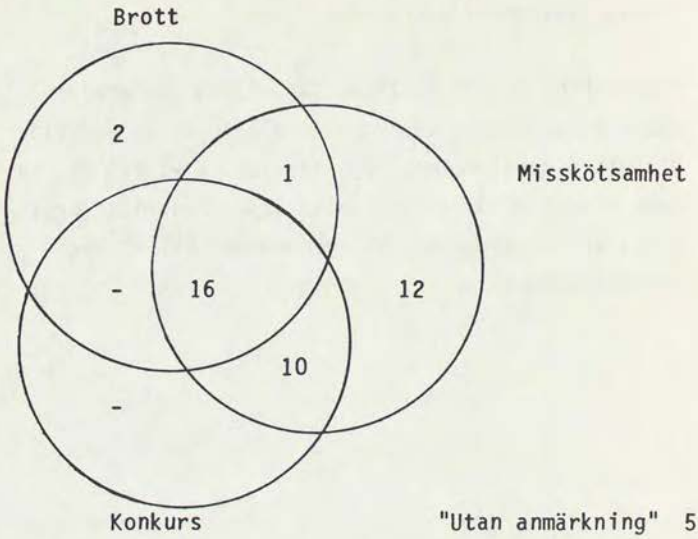
Fastighetsbranschens samband med ekonomisk brottslighet undersöktes i Stockholms kommun genom olika studier under åren 1978-1980. Utredningen utfördes på uppdrag av kommunstyrelsen som en delutredning i bekämpandet av ekonomisk och organiserad brottslighet. Ett sammandrag av det utförda arbetet finns publicerat i rapporten Kommunernas roll i bekämpandet av ekonomisk och organiserad brottslighet, Stockholms kommun, Kammarkontorets kontrollavdelning, december 1980. Utgångspunkten för studien av fastighetshandeln var de senaste årens fastighetsspekulation i Stockholm. Ur rapporten sammanställd av civilekonom Ragnar Boman kan följande citeras (s. 90 ff):

> Vi konstaterade att fastighetsspekulationen hade en topp under åren 1973-74, dvs. före tillståndslagens tillkomst. Ur materialet fick vi bl.a. uppgifter om de fastighetsägare som i särskild stor utsträckning ägnat sig åt spekulativa fastighetsaffärer.
>
> Nästa steg blev då att undersöka i vilken mån dessa fastighetsägare hade ägnat sig åt ekonomiska brott eller gjort sig skyldiga till sådant som i övrigt är negativt för samhället. (Fastighetsspekulation i sig är ju inte brottslig och behöver inte nödvändigtvis vara skadlig för samhället, även om den ofta medför nackdelar för bl.a. de berörda hyresgästerna.)
>
> Vi valde ut de 20 personer som hade svarat för den största volymen spekulativa fastighetsaffärer. För att få en jämförelsegrupp valde vi också ut ytterligare 26 personer som hade sysslat med snabba köp och försäljningar, men i mindre omfattning. För den senare gruppen visste vi i förväg att de hade någon fläck på sitt samvete - till skillnad från de 20 största, där vi från början inte hade några andra uppgifter än deras fastighetsaffärer.

Av de 26 var några kända för svarta lägenhetsaffärer, konkurser, oriktig mantalsskrivning utomlands, bulvanaffärer resp. nära samröre med de mest spekulativa fastighetsaffärerna.

Totalt blev det 46 fastighetsägare som studerades (samt i några fall även deras bolag). Vi undersökte via olika myndigheter, register etc. i vilken mån de hade blivit dömda eller åtalade för ekonomiska brott resp. vad vi med ett samlingsnamn har kallat för "misskötsamhet".

- - - -



- - - -

Inom resp. cirkel ligger det antal personer som dömts för brott, försatts i konkurs resp. gjort sig skyldiga till "misskötsamhet": 19 brott, 26 konkurser, 23 misskötsamhet. I skärningarna mellan cirklarna finns det antal som gjort sig skyldiga till två av eller alla tre företeelserna, dvs.: 16 personer både konkurs, brott och misskötsamhet, 10 konkurs och misskötsamhet, samt 1 både brott och misskötsamhet. Två personer hade enbart dömts för brott och 12 hade enbart "misskött" sig.

Av de 46 studerade fastighetsägarna var det bara 5 (ca 10 %) som var helt utan anmärkningar. Detta är ändå en något förgylld bild, eftersom vi inte har ansett oss kunna ta med sådana fastighetsägare som

har hyst spelklubbar, prostitution etc. i sina hus (fastighetsägarens medverkan i sådant är mycket svår att bevisa). Inte heller har vi i den grafiska sammanfattningen räknat in fastighetsägare som har varit part i tvistemålsprocesser, eftersom detta bara efter mycket noggranna undersökningar i varje enskilt fall kan hänföras till "misskötsamhet".

Det kanske mest intressanta i sammanställningen är väl dels att sambandet är såpass starkt mellan fastighetsspekulation å ena sidan och de tre områdena å den andra. Men framför allt att den största gruppen, 16 personer, både har dömts eller åtalats för brott, försatts i konkurs och dessutom misskött sig på andra sätt.

19 personer var alltså dömda eller åtalade för ekonomiska brott. Ytterligare 12 var föremål för polisutredning och 12 var kända för polisen utan att vara dömda, åtalade eller föremål för en konkret utredning. Det betyder att bara 13 personer (mindre än en tredjedel) var okända för polisen.

De 46 studerade fastighetsägarna svarar för en stor del av de spekulativa fastighetsaffärerna i Stockholm under den period vi har studerat och det finns skäl att anta att våra iakttagelser gäller även övriga fastighetsspekulanter. Däremot bör det påpekas att spekulationshandeln har berört en liten och sjunkande del av fastighetsmarknaden i Stockholm under 1970-talet.

Vilka typer av brott har då de 19 personerna gjort sig skyldiga till?

	Åtalade; dömda	19
	Polisutredning	2
	"Känd hos polisen"	12
	Summa kända i rätts-maskineriet	33 (72 %)
	Okända för polisen	13 (28 %)
	Totalt undersökta	46
Brottstyper:	Skattebrott	5
	Svarta lägenheter	4
	Konkursbrott	4
	Bedrägeri	3
	Valutabrott	2
	Koppleri	1
	Ocker	1
	Svartbygge	1

Bland de åtgärdsförslag som fördes fram i rapporten kan nämnas effektivare tillståndsprövning av fastighetsförvärv med syfte att hindra oseriösa personer från att komma över fastigheter, noggrannare prövning vid kreditgivning samt åtgärder mot oseriösa mäklare.

Den statliga småhusköpskommittén (Ju 1975:02) hade till uppgift att bl.a. se över fastighetsmäklarnas verksamhet. I direktiven till kommittén angavs att frågan om bättre kontroll över fastighetsmäklarnas verksamhet tagits upp av bl.a. KO och Auktoriserade fastighetsmäklares Riksförbund. KO hade i skrivelse till justitie- och handelsdepartementen påtalat missförhållanden när det gällde mäklarverksamhet. Bristande kunskaper orsakade inte sällan tvister mellan köpare och säljare. Auktoriserade Fastighetsmäklares Riksförbund hade framhållit att personer, mindre lämpade för yrket, etablerat sig på marknaden. Kommittén avlämnade betänkandet (SOU 1981:102) Fastighetsförmedlingslag. Kommittén föreslog

bl.a. en obligatorisk försäkrings- och registreringsskyldighet för alla yrkesverksamma fastighetsmäklare.

Riksdagen har nu som redogjorts för i avsnitt 2.3.1 antagit en lag om fastighetsmäklare (prop. 1983/84:16, LU 1983/84:10). Denna lag består av näringsrättsliga och civilrättsliga regler, vilka skall tillämpas på fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, tomträtter eller bostadsrätter e.d.

De näringsrättsliga reglerna innebär att varje fastighetsmäklare skall vara registrerad hos länsstyrelsen. För registrering krävs att mäklaren har försäkring, har tillfredsställande utbildning och i övrigt bedöms lämplig som fastighetsmäklare. Den nuvarande författningsregleringen om frivillig auktorisation hos handelskamrarna upphävs.

De civilrättsliga reglerna innebär på åtskilliga punkter en kodifiering av vad som anses gälla f.n. Mäklaren skall enligt dessa regler utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och med iakttagande av god fastighetsmäklarsed. Den nya lagen om fastighetsmäklare träder i kraft den 1 juli 1984.

5.1.5 Byggbranschen

Byggbranschen i stort brukar anses omfatta byggande av hus och anläggningar, schaktnings- och andra grundarbeten samt byggnadshantverk. Till den sistnämnda gruppen räknas rörledningsarbeten, elinstallationer, måleri, glasmästeri samt övriga hantverk som kan förekomma. Enligt den officiella statistiken finns sammanlagt ungefär 47 000 företag i byggbranschen.

Förhållandena i byggbranschen har diskuterats vid ett flertal tillfällen. Den enda egentliga branschutredning som företagits daterar sig emellertid från mitten av 1970-talet.

Statens industriverk fick år 1974 i uppdrag av regringen att utreda vissa frågor rörande etableringar och nedläggningar av företag inom byggsektorn. I industriverkets utredningsrapport Etableringar och konkurser i byggnadsindustrin (SIND 1976:2), som färdigställdes år 1976, behandlas bl.a. frågan om auktorisation i byggnadsindustrin.

Verket ansåg att det var för tidigt att ta ställning till frågan om införande av ytterligare myndighetskontrollerade auktorisationsförfaranden i byggbranschen. De uppgifter som utredningen presenterat rörande etablerings- och konkursförhållandena i branschen var enligt verket otillräckliga för ett sådant ställningstagande. Härför skulle också bl.a. krävas data som belyste den mindre seriösa rörelsedriftens arbetsformer och konsekvenser bland bestående företag.

Verket ansåg att även andra förhållanden talade för att det var för tidigt att fatta slutgiltigt beslut i auktorisationsfrågan för byggbranschen. Därvid åsyftades de åtgärder på skatteområdet och de försäkringstekniska, arbetsrättsliga och konsumentpolitiska åtgärder från samhällets sida som införts eller aviserats under utredningsarbetets gång. Dessa åtgärder borde enligt verket innebära vissa begränsningar av incitamenten till mindre seriös verksamhet i branschen.

I sina överväganden om behovet av företagssanerande åtgärder i byggbranschen framhöll verket att det finns såväl konsument- och industripolitiska skäl som andra samhällsintressen som talar för sådana åtgärder. Verket pekade bl.a. på att de ekonomiska verkningarna av sådana förhållanden som entreprenörskonkurser under pågående byggande ofta kan vara mycket kännbara för enskilda konsumenter. I den utsträckning som vissa byggföretagare tillämpar mindre nogräknade affärsmetoder eller brister

i ansvarstagande kan vidare konkurrensförhållandena på byggmarknaden bli osunda och inte vara ägnade att stimulera framväxten av en effektiv produktionsstruktur. Kringgående av skatte-, försäkringsteknisk och annan lagstiftning i syfte att undgå fullgörandet av förpliktelser gentemot samhället måste i möjligaste utsträckning förhindras, framhöll verket. Likaså måste sådan företagsamhet motverkas som söker undgå skyldigheter gentemot de anställda genom att åsidosätta lagstiftning och avtal om t.ex. sociala rättigheter och trygghetsgarantier.

Verket uttalade att det i utredningen inte varit möjligt att kvantitativt uppskatta styrkan i de nämnda argumenten för branschsanerande åtgärder. Flera av de problem som följer av de mindre seriösa företagens verksamhet föreföll verket vara av den karaktären att man, i stället för att införa generella system för auktorisation av vissa näringsutövare eller viss näringsutövning, borde vidta selektiva åtgärder för att effektivisera tillämpningen av lagar och avtal.

Förhållandena i byggbranschen har härefter uppmärksammats i samband med införande av lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet vid vissa uppdragsersättningar. Lagen tar sikte på bl.a. byggbranschen.

Schaktentreprenörernas verksamhet behandlas särskilt i följande avsnitt.

5.1.6 Schaktentreprenör

Det finns ingen helt entydig definition av schaktentreprenörsverksamheten. Till näringsgrenen brukar räknas sådana företag som till schaktnings-, anläggnings- och rivningsverksamhet ställer maskiner och maskinskötare till förfogande. Förutom renodlade schaktningsmaskiner

såsom grävskopor och bulldoozers förekommer även lastare, s.k. dumpers m.m. Till schaktningsmaskiner räknas dock inte maskiner som är avsedda huvudsakligen för transport.

Schaktentreprenörernas verksamhet har i debatten ofta förts fram som en verksamhet där missförhållanden råder. Problemen har framhållits vara att dessa företag svarar för en alltför hög andel restförda skatter och avgifter, att svart företagsamhet förekommer och att konkurrensförhållandena därav blivit sådana att seriösa företagare har fått svårare att göra sig gällande.

Någon fullständig utredning av schaktentreprenörernas verksamhet har inte gjorts. Vissa undersökningar har dock utförts av bl.a. skattemyndigheterna. Även branschförbunden på området - Schaktentreprenörernas Riksförbund och Schaktentreprenörernas Arbetsgivareförbund - har uppmärksammat att oegentligheter förekommer.

Utvecklingen på området har beskrivits på följande sätt. Under 1960-talet gjordes stora satsningar på byggande i landet. Under 1970-talet vidtog en märkbar nedgång. Tillgången på stora lönsamma projekt blev sämre och många entreprenadföretag valde att sälja åtminstone en del av maskinparken. Ofta gjordes affärer med anställda maskinförare som såg tillfället att på så sätt bli egna företagare. Affärsidéerna byggde dock många gånger på alltför optimistiska och orealistiska kalkyler. Investeringskostnaden var ofta i miljonklassen och köpeavtalen var till säljarnas förmån. Amorteringsplanerna innebar en hård press på de nyblivna företagarna. Skatte- och avgiftsbetalningarna ställdes på undantag. Därmed kunde också priserna hållas nere och konkurrenskraften förbättras för den enskilde företagaren. Dessa affärsmetoder har sedan spridit sig alltmer. Okunnighet anses också ha en del i skulden till problemen. En stor andel av

småföretagarna i branschen saknar, när de påbörjar sin verksamhet, kunskaper i ekonomi och erfarenhet av att driva företag. Företagarna får svårt att klara verksamheten både ekonomiskt och administrativt. I många fall är dessutom schaktentreprenörerna uppbundna till ett förmedlingsbolag som åtar sig att förmedla uppdragen och som tar ut viss ersättning härför.

Det är mycket sannolikt, har man hävdat, att överetablering och dåligt utbildade företagare är orsaken till missförhållandena på området. Typiskt för näringsgrenen är att det, trots höga investeringskostnader, är enkelt att etablera en rörelse. Företagarna själva har uppskattat överetableringen i Stockholm till 500-600 företagare. De flesta tycks vara ense om att ohederliga metoder förekommer och att konkurrensförhållandena har påverkats till men för de seriösa företagen. Många faller för frestelsen att undanhålla skatter och avgifter eller ägna sig åt andra oegentligheter för att kunna hålla sig kvar på marknaden.

I Stor-Stockholmsområdet lär finnas 1 500 - 2 000 schaktmaskiner och kanske nästan lika många företgare. Samtidigt visar uppgifter från skattemyndigheterna i Stockholms län att ungefär 1 000 schaktentreprenörer i länet är restförda med belopp överstigande 20 000 kronor vardera. Från skattemyndigheterna Stockholms län finns också uppgifter om att anläggningsbranschen tillsammans med åkeribranschen svarar för 40 procent av alla restförda B-skatter. När det gäller restförda schaktentreprenörer kan dessa ändock oftast få uppdrag inom offentliga sektorn - trots att kontroll av entreprenörer numera sker vid upphandling - p.g.a. att det vanligtvis är ett förmedlingsbolag som för entreprenörens räkning tecknar avtalet och förmedlingsföretagen sällan är restförda.

Från branschförbundens sida (Schaktentreprenörernas Riksförbund och Schaktentreprenörernas Arbetsgivareförbund) har vissa åtgärder vidtagits för att strama upp förhållandena i branschen. Bland annat är det numera ett krav att vara mervärdeskatteregistrerad för att bli accepterad som medlem.

Det förekommer ingen särskild registrering av schaktentreprenörernas verksamhet. Enligt ett förslag från trafiksäkerhetsverket (TSV) bör dock sådana motorredskap som det här är fråga om registreras enligt en särskild klassning och beskattas. Med en sådan ordning skulle en sorts branschregistrering förekomma. TSV:s förslag har remissbehandlats varvid flertalet remissinstanser ställt sig bakom riktlinjerna för registrering. Även branschorganisationerna har förordat sådan registreringsplikt.

5.1.7 Åkeriverksamhet

Transportverksamheten brukar delas in i åkerier (godstransporter i beställningstrafik), transportförmedling (godstransporter i linjetrafik), taxi (persontransport i beställningstrafik) och busstrafik m.m. (persontransport i linjetrafik).

Här behandlas åkeriföretagen. Som framgår av redovisningen i kapitel 2 krävs tillstånd av länsstyrelsen för att få bedriva åkerirörelse. Vid tillståndsprövningen undersöks om den sökande är lämplig att driva rörelse. Åkeriföretagen har nyligen granskats i en undersökning utförd av riksrevisionsverket (RRV). Undersökningen utfördes inom ramen för verkets förvaltningsrevision. Utgångspunkten för undersökningen var regelsystemets utformning, dess efterlevnad och möjligheterna att övervaka efterlevnaden. Resultatet redovisades i en

revisionsrapport[1]. Här återges vissa delar av de resultat verket kom fram till. Av intresse i detta sammanhang är främst om god ordning råder på marknaden eller om allvarligare missförhållanden kan konstateras, samt vilka effekter lagstiftningen kan ha haft på förhållandena i branschen.

Verkets granskning utgick från dels den speciella lagstiftning som gäller för yrkestrafiken, dels trafiksäkerhetsbestämmelser och dels regler kring skatter, avgifter och försäkringar. Vid undersökningen av illojala förfaranden utnyttjades statistik, kontroller gjordes hos olika myndigheter och vidare utförde RRV egna ADB-körningar.

RRV uppskattade antalet åkerier till ungefär 21 000 st. Branschen har en årlig omsättning av åkare med omkring tio procent. Det meddelas ca 2 300 nya tillstånd per år. Av åkarna är ca 73 procent s.k. enbilsåkare. Ca 22 procent hade två till fem bilar och mellan 5 och 6 procent hade sex bilar eller fler. Förhållandet har varit tämligen stabilt under senaste tioårsperioden, möjligen kan en viss förskjutning mot en större andel enbilsföretag skönjas.

---

1 Riksrevisionsverket, revisionsrapport (1983-09-09, Dnr 1982:420 Yrkesmässig lastbilstrafik - lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik.

Undersökningar har visat att åkerierna gick en försämrad lönsamhet till mötes mot slutet av 1970-talet. Åkeriernas andel av konkurserna har också ökat härefter. Inom branschen råder enligt RRV sannolikt viss överkapacitet. Kapacitetsutnyttjandet minskade under 1970-talet, vilket bl.a. märks av att antalet avställda bilar ökat. Till stor del kan detta bero på att godstransporter är kraftigt konjunkturberoende. Krav på anpassningsåtgärder har ställt många i branschen inför stora påfrestningar.

I rapporten ställdes frågan om illojal konkurrens förekommer i branschen på så sätt att vissa åkare inte följer lagar och förordningar. Att så skulle vara fallet hade påtalats både av branschen och statsmakterna.

RRV samlade in statistik från riksskatteverket, trafiksäkerhetsverket, yrkestrafikinspektionen och centrala bil- och körkortsregistret angående trafikförseelser. Kriminalstatistik erhölls från SCB. En enkät gjordes bland länsstyrelserna. Skatte- och avgiftsskulder kontrollerades i de fem län där REX-systemet då var infört, dvs. i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Malmöhus samt Göteborg och Bohus län.

När det gäller brott mot yrkestrafiklagstiftningen kunde konstateras att under år 1981 ca 150 personer dömdes för s.k. svartåkning, dvs. trafik utan tillstånd. Antalet lagförda torde dock vara beroende av kontrollens intensitet och omfattning. Som exempel nämndes att under en period av fem månader år 1981 utförde polisen en intensifierad kontroll varvid 540 fall av trafik utan

tillstånd rapporterades. I samband med en datakörning uppmärksammades vidare att 477 företagare hade yrkestrafikmarkerade fordon utan att ha trafiktillstånd. Detta kunde dock eventuellt delvis ha sin orsak i brister i statistiken. Svartåkningen torde emellertid enligt RRV vara mer omfattande än vad den officiella statistiken utvisar.

Vissa brott mot de bestämmelser som rör trafiksäkerheten framkom vid RRV:s undersökning. Brott mot arbetstidskungörelsen, som reglerar bl.a. förarnas arbetstid och minsta vilotid, förekom i en del fall. År 1982 rapporterades totalt 4 900 förseelser mot arbetstidskungörelsen. Omkring 1 500 personer lagfördes.

Överlast förekom i en del fall. Vid sidan av böter tas i vissa fall överlastavgifter ut. År 1982 beslutades totalt om ca 1 200 överlastavgifter. Vad gäller förseelser mot andra trafikbestämmelser kan nämnas ca 680 fall avseende fordonets skick, ca 220 fall avseende hastighetsbestämmelser och ett 20-tal fall beträffande farlig last.

Möjligheterna att helt undanhålla inkomster från skatt bedömde RRV vara begränsade inom åkerinäringen, eftersom det stora flertalet uppdragsgivare är näringsidkare som behöver kvitton för verifikationer i sin verksamhet. Helt svarta körningar bedöms i rapporten inte vara vanliga bland de åkare som är registrerade.

Vid en kontroll framkom att upp till 7,7 procent av åkarna inte var registrerade i mervärdeskatteregistret och inte heller betalade någon mervärdeskatt. Vidare framkom att ca 1,1 procent av åkarna skönstaxerades p.g.a. att de inte deklarerade.

RRV konstaterade att s.k. svart arbetskraft förekom i branschen. En lägre ersättning betalas till chauffören som dock inte deklarerar sin inkomst. Sociala avgifter betalas inte in. RRV fann det emellertid svårt att påvisa omfattningen av svart arbetskraft. En företagare kan också betala lagliga löner till vissa, medan andra avlönas svart. För att få en uppfattning om storleken kontrollerades hur många åkare som över huvud taget inte betalade preliminärskatter för anställda. Enligt RRV:s undersökning betalade drygt 71 procent av enbilsåkarna inte preliminärskatter för anställda. För åkare med minst två fordon var motsvarande siffra 15 procent och för åkare med minst tre, fyra resp. fem fordon var siffran 7,3, 6 resp. 5 procent. Att så många inte erlägger skatter för anställda ansåg RRV uppseendeväckande mot bakgrund av att det enligt uppgift åtgår i genomsnitt 1,7 arbetskrafter per lastbil.

En undersökning av antalet restförda företagare i branschen gav vid handen att 18,5 procent av åkarna var restförda hos kronofogdemyndigheterna för B-skatt, kvarstående skatt, tillkommande skatt, mervärdeskatt, arbetsgivaravgift, kilometerskatt eller fordonsskatt. (Se tabell). I genomsnitt hade varje restförd en skuld på närmare 50 000 kronor.

Tabell 5.1

Antal restförda åkare samt restfört belopp, kkr, uppdelat på olika skatter och avgifter[1)]

Län	B-skatt				Kvarstående skatt				Tillkommande skatt				Mervärdeskatt			
	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%
AB	169	30,6	2 369	8,5	314	56,9	9 766	34,9	59	10,7	1 307	4,7	210	38,0	8 478	30,3
C	24	40,7	455	14,5	30	50,8	1 027	32,7	6	10,2	52	1,6	21	35,6	1 145	36,5
D	25	36,2	367	11,2	31	44,9	676	20,7	4	5,8	162	4,9	32	46,4	1 335	40,9
M	87	44,6	998	8,0	89	45,6	2 380	19,0	7	3,6	174	1,4	90	46,2	5 029	40,1
O	79	41,4	1 120	18,3	103	53,9	2 164	35,3	5	2,6	66	1,1	58	30,4	1 533	25,0
Totalt	384	36,0	5 309	10,0	567	53,2	16 013	30,2	81	7,6	1 761	3,3	411	38,6	17 520	33,0

	Arbetsgivaravgift				KM-skatt				Fordonskatt				Summa			
	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%	Antal	%	Belopp	%
AB	105	19,0	5 224	18,7	60	10,9	646	2,3	25	4,5	197	0,7	552	100	27 987	100
C	13	22,0	393	12,5	2	3,4	50	1,6	6	10,2	14	0,5	59	100	3 136	100
D	13	18,8	545	16,7	15	21,7	143	4,4	7	10,1	40	1,2	69	100	3 268	100
M	53	27,2	3 480	27,8	27	13,8	433	3,5	10	5,1	43	0,3	195	100	12 537	100
O	29	15,2	992	16,2	18	9,4	220	3,6	9	4,7	33	0,5	191	100	6 127	100
Totalt	213	20,0	10 634	20,0	122	11,4	1 492	2,8	57	5,3	327	0,6	1 066	100	53 056	100

1) Procentangivelserna avser dels procent av länets restförda åkare, t ex 169 av 552 åkare är 30,6 %, dels procent av restfört belopp för länet, t ex 2 369 av 27 987 kkr är 8,5 %

Källa: RRVs REX-körning 1983-01-13

RRV fann att åkerinäringen är mer reglerad än de flesta andra näringsgrenar. Förekomsten av yrkestrafikregister och bilregister har troligen också medfört att branschen blivit mer kartlagd än andra branscher. Eftersom en motsvarande kartläggning saknas för andra branscher försvåras möjligheten att jämföra iakttagelser rörande åkare med förhållanden inom andra yrkesgrupper.

RRV fann inga direkta belägg för att dålig laglydnad skulle vara vanligare inom åkerinäringen än inom andra näringar. RRV konstaterade dock att illojal konkurrens förekom framför allt genom brott mot trafiklagstiftningen och genom underlåtelse att betala skatter och avgifter.

Vad gäller skatter och avgifter ansåg RRV att brister i skattelagstiftningen och i administration och kontroll bidragit till förekomsten av illojal konkurrens. Yrkestrafiklagens möjlighet att utfärda partiellt näringsförbud har därför viss betydelse på detta område. RRV ansåg emellertid att man bör söka komma till rätta med dessa problem genom ett kontrollsystem av mer generell karaktär.

RRV drog vissa slutsatser i fråga om vilka effekter yrkestrafiklagen haft på förhållanden i branschen.

Vissa personer torde p.g.a. regleringen helt ha avstått från att söka tillstånd och från att bedriva åkeriverksamhet. Regleringen kan alltså i någon mån ha bidragit till att begränsa etableringen och då framför allt antalet enbilsföretag.

Vidare har det genom tillståndskravet skett en viss gallring bland dem som söker tillstånd så att personer som bedömts som olämpliga, antingen på grund av bristande yrkeskunnande, eller på grund av att de anses belastade på annat sätt exempelvis p.g.a. brottslighet, utestängts från åkarkåren. Det finns ingen undersökning om huruvida de som nekas trafiktillstånd också avstår från att bedriva åkeriverksamhet, eller fortsätter rörelsen eventuellt genom bulvan.

Regleringen kan således sägas ha en viss betydelse vid själva inträdet. Den löpande tillsynen är däremot begränsad, eftersom länsstyrelserna är beroende av kontroller och rapporteringar från andra myndigheters sida.

Den illojala konkurrens som förekommer inom åkerinäringen uppstår genom att åkare bryter mot generell lagstiftning såsom trafiksäkerhetsbestämmelser och regler som rör skatter, avgifter och försäkringar. Den ohederliga verksamhet som man vill förhindra gäller således framför allt andra lagöverträdelser än brott mot yrkestrafiklagstiftningen. RRV konstaterade här att yrkestrafiklagstiftningen i praktiken fungerar som en extra sanktionsmöjlighet för brott mot annan lagstiftning. Som sådan förstärkningsmekanism kan yrkestrafiklagstiftningen ha en viss effekt både preventivt och när det gäller att utestänga illojala konkurrenter från marknaden. Det kan i detta sammanhang nämnas att i Stockholms län hittills ca 200 tillstånd återkallats p.g.a. ekonomisk brottslighet.

Det ovan sagda innebär att det primärt är genom myndigheternas kontroll inom det generella regelsystemet som illojal konkurrens kan upptäckas och beivras. Yrkestrafiklagstiftningen bidrar inte till att förbättra möjligheten att upptäcka de lagöverträdelser som begås. Möj-

ligen kan man säga att kontrollen av just åkare förbättras, t.ex. beträffande restfördhet genom den jämförelse som görs mellan åkare i yrkestrafikregistret och gäldenärer i kronofogdarnas register. Denna extra kontroll innebär att kronofogdarna kan hota åkare med att deras tillstånd kan dras in. Detta är en effektiv och lättadministrerad sanktion jämfört med att begära någon i konkurs och få till stånd ett näringsförbud. Rutinen innebär dock inte att kronofogden får någon ny information om åkares skulder utan endast att åkare kan särbehandlas genom hot om tillståndsindragning.

Sammanfattningsvis fann RRV att de oegentligheter som förekom främst var av ekonomisk art, såsom undanhållande av skatter och avgifter. Ett av de förslag RRV lämnade var att yrkestrafiklagstiftningen på sikt borde kunna upphöra. De krav som bör ställas på yrkestrafiken borde kunna inordnas i ett större regelsystem som borde gälla företagare även inom andra branscher.

I samband med den nämnda RRV-undersökningen togs genom enkäter till länsstyrelserna underlagsmaterial fram om bl.a. antalet ansökningar om trafiktillstånd samt handläggningen och uppföljningen av dessa ärenden. Uppgifterna avsåg all beställningstrafik, alltså inte bara åkerier utan även persontrafik såsom taxi.

Av nedanstående tabell 5.2 framgår hur många ansökningar avseende beställningstrafik som prövades av resp. länsstyrelse under budgetåret 1981/82, hur många som beviljades och hur många som avslogs. Antalet besvär till transportrådet framgår också. Besvären behöver dock inte avse samma ansökningar som inkom under året. Totalt uppgick ansökningarna till ca 2 800 stycken. Ungefär 380 eller ca 14 procent av ärendena avslogs. Skillnader kan noteras mellan länen i fråga om andelen avslag. Göteborg och Bohus län har ett i förhållande till antalet ansök-

ningar litet antal avslag. Norrbottens län däremot har ett mycket stort antal avslag. Antalet besvär över länsstyrelsens beslut var under året 100 eller ca 3,5 procent av antalet ansökningar. Av antalet avslag överklagades dock mer än en fjärdedel.

Vissa uppgifter angående skälen för avslag framgår av en följande sammanställning (tabell 5.3). Statistiken är som synes inte fullständig. Personliga och ekonomiska förhållanden svarar sammantaget för ungefär hälften av avslagsgrunderna.

Återkallelse på initiativ av länsstyrelserna framgår av nedanstående tabell 5.4. Totalt återkallades på detta sätt ca 940 tillstånd. Därtill kommer tillstånd som återkallats på begäran av tillståndshavaren själv. Dessa återkallelser uppgår till ett ungefär lika stort antal. Satta i relation till antalet tillstånd som beviljades under året utgör återkallelserna på myndigheternas initiativ ungefär en tredjedel av dessa.

Tabell 5.2 Trafiktillstånd. Beställningstrafiken budgetåret 1981/82

Län	Ansökningar	Meddelade tillstånd		Avslag	Besvär
			därav efter TPRs eller reg beslut		
Stockholm	514	397	13	94	36
Uppsala	68	58	1	9	2
Södermanland	70	44	1	8	2
Östergötland	102	101	1	8	5
Jönköping	63	62	0	1	0
Kronoberg	76	78	0	0	0
Kalmar	79	57	0	4	3
Gotland	16	16	0	0	0
Blekinge	45	34	0	0	0
Kristianstad	81	78	0	14	3
Malmöhus	248	201	0	30	11
Hallands	73	76	1	9	1
Göteborgs- och Bohus	214	205	7	16	?
Älvsborgs	125	106	0	6	0
Skaraborg	75	65	0	10	0
Värmland	74	75	0	2	0
Örebro	101	85	0	15	1
Västmanland	75	56	1	21	7
Kopparberg	150	132	-	19	15
Gävleborg	76	70	1	6	5
Västernorrland	105	91	0	5	0
Jämtland	76	52	0	8	1
Västerbotten	118	88	1	5	1
Norrbotten	174	87	3	87	7
Summa	2 798	2 314	30	377	100

Tabell 5.3 Trafiktillstånd. Skäl för avslag av tillståndsansökningar under budgetåret 1981/82.

Län	Brister i yrkeskunnandet	Personliga förhållanden	Ekonomiska förhållanden	Kombinationer därav samt andra skäl	Ej komplett ansökan	Okänt skäl	Totalt
Stockholm	11	38	11	31	1	2	94
Uppsala	4	1			4		9
Södermanland		2		2	4		8
Östergötland	?	?	?				8
Jönköping		1					1
Kronoberg							0
Kalmar	2		1			1	4
Gotland							0
Blekinge							0
Kristianstad	5	2	7				14
Malmöhus						30	30
Hallands	2	3	2	1	1		9
Göteborg och Bohus						16	16
Älvsborgs		1	2		3		6
Skaraborg	3	2		2	3		9
Värmland				1	1		2
Örebro	1	2	7	1	4		15
Västmanland	1	11	7		1	1	21
Kopparberg	?		?				19
Gävleborg	2		4				6
Västernorland	1	2			2		5
Jämtland	1		7				8
Västerbottens	1				4		5
Norrbotten	34	12	18		23		87
Summa	68	77	66	38	51	50	377

Tabell 5.4 Trafiktillstånd. Antal tillstånd som återkallades under budgetåret 1981/82

Län	Totalt	På länsstyrelsens iniativ
Stockholm	434	232
Uppsala	37	22
Södermanland	58	22
Östergötland	87	8
Jönköping	52	8
Kronoberg	72	7
Kalmar	71	44
Gotland	7	-
Blekinge	-	-
Kristianstad	67	3
Malmöhus	95	40
Hallands	48	38
Göteborg och Bohus	?	?
Älvsborg	92	92
Skaraborg	46	9
Värmland	88	88 x)
Örebro	79	74
Västmanland	76	36
Kopparberg	48	-
Gävleborg	32	16
Västernorrland	147	50
Jämtland	16	16
Västerbotten	73	42
Norrbotten	111	104
Summa	1836	941

x) Även återkallelse på tillståndshavarens egen begäran, men ofta efter påstötning från länsstyrelsen

5.1.8 Taxiverksamhet

Taxinäringen blev mot slutet av 1970-talet föremål för en översyn av en av regeringen tillkallad särskild utredare. Utredarens huvudsakliga uppgift var att undersöka frågor som företagsstrukturen, hur samordningen mellan taxitrafiken och kollektivtrafiken borde ske, hur taxiservicen kunde förbättras, taxesystemets utformning m.m. Utredaren kom emellertid också in på problemet med olaga taxitrafik. I betänkandet (DsK 1979:4) Taxi - krav och utvecklingsmöjligheter, framhölls bl.a. följande (s. 98).

> En företeelse som har blivit allt vanligare under senare år är den olaga yrkesmässiga taxitrafiken eller s.k. svartåkning. Den förekommer vanligen i de större tätorterna och vid sådana tider då efterfrågan på taxitjänster är stor. Svartåkaren erbjuder oftast sina tjänster direkt på gatan men det händer också att han tar emot beställningar vid obesatta taxihållplatser. Enligt uppgift förekommer det även att svartåkare via kommunikationsradio i bilarna kan avlyssna taxis radiofrekvenser och härigenom få kunder till sin verksamhet.
>
> Enligt min mening utgör den snabba utvecklingen av svartåkningen ett allvarligt problem ur många synpunkter. Det finns anledning anta att den olagliga verksamheten ofta utövas med fordon som är oskattade, oförsäkrade och behäftade med brister av olika slag.
>
> Utnyttjandet av svartåkare innebär också betydande risker för kunden. Denne löper risk att utsättas för brottslighet av olika slag. Han ställs också utanför det försäkringsskydd som en taxikund annars åtnjuter.

Svartåkningen utgör vidare en illojal konkurrens gentemot den seriösa taxitrafiken. Avsaknaden av kraftfulla åtgärder mot svartåkningen från myndigheternas sida kan medföra risker för att en uttunning av den reguljära taxitrafiken, särskilt nattetid, blir följden. Representanter för taxinäringen har också i olika sammanhang uttryckt sin oro över den utbredning som svartåkningen har fått.

Även samhället torde ha intresse av att olaga taxitrafik förhindras. Att driva yrkesmässig trafik - som det här är fråga om - utan tillstånd eller att bryta mot de bestämmelser som gäller för trafiken kan innebära avsevärda ekonomiska fördelar för utövaren samtidigt som skatter och allmänna avgifter undandras det allmänna.

Utredaren ansåg att den olaga taxitrafiken utgjorde ett så allvarligt problem, att åtgärder borde vidtas med det snaraste. Som ett led i strävandena att nedbringa antalet överträdelser föreslog utredaren att påföljden för s.k. svartåkning skulle skärpas från dagsböter till böter eller fängelse i högst sex månader. Förslaget ligger till grund för de regler som nu gäller i fråga om ansvarsbestämmelser i yrkestrafiklagen (prop. 1979/80:142, rskr 403, SFS 1980:397).

Utredaren konstaterade att det ofta är svårt att avslöja olaga taxitrafik, varför han ansåg det viktigt att övervakningen av trafiken ordnades på ett ändamålsenligt sätt. Berörda intressenter borde samverka. Samarbete mellan polis och myndigheter var angeläget.

5.1.9 Låssmedsverksamhet

Låsutredningen hade till uppgift att utreda frågan om ett utökat konsumentskydd beträffande lås och låsin-

stallation m.m. I motioner till riksdagen hade hemställts att frågan om auktorisation av låssmeder skulle utredas. Bakgrunden till detta var det ökande antalet inbrott och stölder och risken att låssmedsverksamheten därvid utnyttjades i brottsligt syfte.

Utredningen föreslog i sitt betänkande, (SOU 1975:19) Konsumentskydd på låsområdet, en frivillig, myndighetskontrollerad auktorisation av låssmeder. Utredningen övervägde obligatorisk auktorisation av låssmeder - vilket man i och för sig fann lämpligast av säkerhetsskäl - men av hänsyn till de konkurrensbegränsande effekterna som kunde bli följden och de praktiska svårigheterna att utforma och avgränsa systemet, valde man inte den lösningen. Ett frivilligt system ansågs ändå ge konsumenterna möjlighet att välja en seriös låssmed. Länsstyrelsen föreslogs vara auktoriserande myndighet.

Enligt utredningen borde för auktorisation krävas dokumenterad yrkeskunnighet genom utbildning eller praktik. Vidare borde en prövning ske med avseende på laglydnad och vandel. För denna prövning borde länsstyrelsen få tillstånd att inhämta yttrande från polisregistren. Enligt utredningen borde all personal hos en auktoriserad låssmed vara godkänd med avseende på laglydnad och vandel. Förslaget om myndighetskontrollerad auktorisation har remissbehandlats men inte genomförts.

5.2 Övriga utredningar-

Arbetslivscentrum har i ett projekt studerat enpersonsföretagen.[1] Bakgrunden till studien var att det ofta

1 Arbetslivscentrum, Sammanfattning av arbetsrapport om enpersonsföretag - omfattning och ekonomiska konsekvenser, 1979.

hävdas att problemen med skatteundandragande och andra oseriösa affärsmetoder är mest markanta bland de små enmansföretagen. Ofta är det - har man menat - fråga om personer som rätteligen skulle vara anställda men som uppträder som egna företagare. Missbruket har observerats i samband med olika former av kringgående av arbetstagarbegreppet. Detta missbruk underlättas av att det inte finns något enhetligt arbetstagarbegrepp.

Andelen enpersonsföretag är vanligare i vissa yrken och branscher än i andra. Man fann att enpersonsföretag är mycket vanliga i branscher som byggnadsverksamhet - måleri, anläggningsarbeten - frisörsverksamhet och yrken där arbetet är knutet till fordon och maskininnehav. I tabellen nedan redovisas andelen enpersonsföretag år 1977 räknat på samtliga i yrket förvärvsarbetande.

Yrke/bransch	andel enpersonsföretag	Yrke/bransch	andel enpersonsföretag
jord- och skogsbruk		*byggnadsind.*	
trädgårdsarb.	1.8	rörarbetare	8,3
skogsarbetare	6,0	byggn.träarb.	8,6
tillverkningsindustri		murare	8,9
verkstadsmek.	1.4	målare	12,7
plastvaruarb.	1,9	betong-byggarb.	3,7
skräddare/söm.	5,1	isoler.montör	5,7
svetsare	1,5	glasmästeriarb.	10,3
service		anl.maskinför.	20,2
kock/kallskänka	0,8	*blandade branscher*	
köksbiträden	0,4	elektriker m.fl	2,7
hovmästare/serv.	0,7	gruvbryt.bergspr.	3,0
frisör	38,5	tunn/grovplåtsl.	5,9
fastighetsförv.		motorford.förare	12,7
fastighetsarb.	2,0		
städare	1,1		

Av tabellen framgår att inom ett flertal branscher och yrken utgör enpersonsföretagen en betydande andel av samtliga förvärvsarbetande. Inom byggnadsindustrin är i stort sett var tionde person enpersonsföretagare. Bland motorfordonsförare är var åttonde person enpersonsföretagare. Bland frisörerna är nästan hälften av alla förvärvsarbetande enpersonsföretagare.

Arbetslivscentrums projektgrupp fann också att andelen enpersonsföretag ökat markant under 1970-talet. Mellan 1972 och 1977 ökade dessa företag sin andel av det totala antalet företag från 35 % till 45 %. Det var en ökning av antalet enpersonsföretag från 123 000 (1972) till 169 000 (1977). Det innebar att under 1977 var nästan hälften av alla företag i landet enpersonsföretag.

Inom ramen för det s.k. AKS-projektet (arbetsgruppen för kartläggning av skatteundandragandet)[1] vid riksskatteverket (RSV) genomfördes en undersökning i syfte att ge en bild av den aktuella gäldenärssituationen. Underlagsmaterial togs fram genom att uppgifter från RSV:s skattedatabas granskades mot uppgifter i det s.k. REX-systemet hos kronofogdemyndigheterna. Uppgifterna avser gäldenärsförhållandena år 1981. Undersökningen omfattade de fem län som november 1981 var anslutna till REX-systemet - dvs. Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län.

---

1 Aktuella skulders fördelning (allmänna mål). Delrapport från Arbetsgruppen för kartläggning av skatteundandragandet, 1983.

Sammanlagt omfattade undersökningen ca 177 000 gäldenärer. Varje gäldenär hade minst en aktuell skuld. Avskriven skuld medräknades inte. Materialet delades upp på olika sätt, bl.a. på näringsgrenskodade och icke näringsgrenskodade gäldenärer. Vidare gjordes uppdelning på fysiska personer med A-skatt, fysiska personer med B-skatt, aktiebolag och övriga juridiska personer.

Här kommer intresset att inriktas på vad som framkom i fråga om de näringsgrenskodade gäldenärerna, som alltså kan antas vara företagare.

Några anmärkningar till det statistiska materialet bör först göras. Av de totala 177 000 gäldenärerna var ca 136 000 fysiska personer med A-skatt. Av dessa var 9 procent näringsgrenskodade och alltså att betrakta som företagare. Det kan här vara fråga om personer som driver näringsverksamhet vid sidan av en anställning eller näringsidkare som tvångsmässigt åsatts A-skatt. Bland de ca 20 000 fysiska personer med B-skatt som ingick i undersökningen var 54 procent näringsgrenskodade. Av de drygt 13 000 aktiebolag som ingick i undersökningen saknades näringsgrenskod för drygt 2 000 eller ca 16 procent. Övriga juridiska personer i undersökningen uppgick till närmare 8 000. Endast en mindre andel av dessa, 21 procent, var emellertid näringsgrenskodade.

Totalt ingick i undersökningen 35 340 näringsgrenskodade gäldenärer. Även om vissa brister i materialet kan föreligga har det dock bedömts vara tillräckligt tillförlitligt för att grövre bedömningar skall kunna göras med utgångspunkt från det. De eventuella bristerna torde också vara jämnt fördelade mellan olika näringar och således inte påverka relationen mellan dem.

Den totala skulden för samtliga gäldenärer uppgick till ca 4,1 miljarder kronor. Härav hänförde sig närmare 2,2 miljarder kronor till de näringsgrenskodade gäldenärerna.

För de näringsgrenskodade gäldenärerna gjordes en uppdelning mellan olika näringar. Materialet är emellertid inte i detalj uppdelat på olika branscher eller näringsgrenar. Endast näringen 6 har uppdelats i partihandel, detaljhandel och hotell- och restaurangverksamhet.

Omfattningen av restföringar i olika näringar uppskattades bl.a. genom en jämförelse mellan andelen skattskyldiga till mervärdeskatt och andelen näringskodade gäldenärer i undersökningslänen. I tabell 5.5 visas sålunda hur stor andel av de näringskodade gäldenärerna (35 340 st.) de olika näringarna svarar för. Vidare framgår vilken andel av den totala skulden (2,2 miljarder kronor) som faller på respektive näring. För att få en uppfattning om huruvida företagarna i en näring i större utsträckning är restförda än företagarna i andra näringar redovisas andelen skattskyldiga till mervärdeskatt i varje näring. Om andelen gäldenärer är mindre än andelen skattskyldiga till mervärdeskatt bör näringen ha en förhållandevis låg andel restförda företagare. Om andelen gäldenärer är högre än andelen mervärdeskattskyldiga bör tvärtom näringen ha en förhållandevis stor andel restförda företagare. Detta ger en grov bild av förhållandena. Alla näringsidkare täcks emellertid inte in. En del är inte mervärdeskatteskyldiga eller driver inte mervärdeskattepliktig verksamhet och en del småföretagare ligger under gränsen för skyldigheten att vara registrerade till mervärdeskatt.

Tabell 5.5. Uppskattning av andelen gäldenärer i olika näringar år 1981

Näringsgren	Andel i procent av SNI-kodade gäldenärer	Andel i procent av skuldsumman	Andel skattskyldiga till mervärdeskatt
Jord- och skogdbruk, jakt och fiske	8,2	4,6	22,5
Gruvor och mineralbrytning	0,1	0,0	0,2
Tillverkningsindustri	11,7	17,3	13,8
El-, gas- och vattenverk	0,0	0,0	0,1
Byggnadsverksamhet	17,7	18,8	13,4
Partihandel och detaljhandel	26,5	23,6	32,7
Hotell- och restaurang	4,3	4,4	
Samfärdsel, post- och telekommunikation	11,5	12,6	6,2
Bank- och försäkringsverksamhet, fastighetsförvaltning och uppdragsverksamhet	7,9	9,6	5,8
Övriga tjänster och offentlig förvaltning	12,1	9,1	5,4
	100,0	100,0	100,0

Källa: RSV:s s.k. AKS-projekt om aktuella skulders fördelning.

Några kommentarer till tabellen kan göras. Av det totala antalet skattskyldiga till mervärdeskatt i undersökningslänen utgörs 22,5 procent av jord- eller skogsbruksföretag m.m. Deras andel av antalet gäldenärer är emellertid endast 8,2 procent och deras andel av skuldsumman är bara 4,6 procent. I denna näring finns alltså förhållandevis få företagare som är restförda och det restförda beloppet är totalt sett litet i förhållande till näringens storlek. Vissa andra näringar svarar för en påfallande hög andel av de restförda företagen. Det gäller bl.a. samfärdsel. Också den näring som utgörs av hotell- och restaurang samt parti- och detaljhandel svarar för en förhållandevis stor andel av de restförda. För exempelvis samfärdsel är andelen skattskyldiga till mervärdeskatt 6,2 procent medan andelen gäldenärer uppgår till 11,5 procent och skuldandelen till 12,6 procent. I förhållande till mervärdeskatteregistreringen har också den näring som omfattar övriga tjänster en hög andel av de restförda. I denna grupp ingår emellertid även offentlig förvaltning.

Som tidigare nämnts har konsumenverket[1] i två rapporter behandlat auktorisationsfrågan från konsumentsynpunkt. En genomgång gjordes av de olika auktorisationssystemens uppbyggnad och funktion, såväl obligatoriska som frivilliga. Verket diskuterade för- och nackdelar med auktorisation.

---

1 Konsumentverkets rapporter (1978:8-01) Auktorisation och konsumentskydd samt (1978:8-02) Auktorisationssystem - En översikt.

Tänkbara fördelar med auktorisation:

a) säkerställande av trygghet till liv, hälsa, säkerhet och personlig integritet

b) säkerställande av skydd för betydande ekonomiska värden m.m.

c) säkerställande av yrkesskicklighet

d) säkerställande av tillgång på tillförlitliga näringsutövare

e) information till konsumenterna.

Tänkbara nackdelar med auktorisation:

a) risker för konkurrensbegränsande verkningar. Dessa synes i huvudsak kunna sammanställas i följande punkter:

- o mer eller mindre långtgående prissamarbete underlättas och permanentas, vilket kan leda till prisstelhet och onödigt hög prisnivå

- o incitamenten för rationalisering, som kommer konsumenterna tillgodo, försvagas genom det konkurrensskydd som auktorisationen ger

- o priset som konkurrensmedel skjuts i bakgrunden till förmån för kostnadshöjande konkurrensmedel, såsom överdimensionerad service

- o överlåtelsevärdena för auktoriserade rörelser (företagsauktorisation) stegras vid vissa typer av långtgående etableringsrestriktioner), vilket verkar kostnadshöjande, samt

- o nytänkande och utveckling kan fördröjas och rationell specialisering eller branschblandning samt nya företagsformer motverkas

b) risker för att auktorisationen saknar reellt innehåll och därigenom vilseleder konsumenten

c) risker för inadekvat konsumentskydd.

Verket menade att obligatoriska auktorisationer borde användas restriktivt.

Verket ansåg att vissa krav allmänt borde ställas på ett auktorisationssystem för att detta skulle fungera tillfredsställande. Kraven borde vara:

- o att ett särskilt organ prövar de auktorisationssökandes kvalifikationer efter på förhand uppställda, allmänna normer

- o att rimlig kontroll förekommer att kvalifikationerna vidmakthålls och hålls i nivå med de ändrade krav som kan föranledas av utvecklingen

- o att auktorisationen återkallas där så är påkallat samt

- o att de auktoriserade klargör i sin marknadsföring vem som meddelat auktorisationen - såvida inte detta är allmänt bekant eller uppenbart framgår av omständigheterna - och att de inte åberopar auktorisationen på ett sätt som kan verka vilseledande.

Registrering av företag har på statsmakternas initiativ behandlats i en särskilt utredning. Som tidigare nämnts har på uppdrag av regeringen statskontoret utrett frågan om ett basregister över företag och andra organisatio-

ner. Behovet av ett sådant register hade dessförinnan påtalats i regeringens proposition (1981/82:118) om åtgärder för de små och medelstora företagen m.m. Arbetet har bedrivits av en arbetsgrupp (basregistrutredningen - BASUN), med representanter från statskontoret, statistiska centralbyrån och riksskatteverket.

I utredningens rapporter (statskontorets rapport (1981:11) Basregister över företag och andra organisationer - ett principförslag och statskontorets rapport (1982:42) Basregister över företag och andra organisationer - en lägesrapport) lämnas förslag till ett basregister som skall innehålla vissa grunduppgifter om de registerförda. Befintliga rutiner skall utnyttjas och principen skall vara att en uppgift skall behöva lämnas bara en gång och till ett ställe. Insamling av basuppgifter skall i huvudsak handhas av de lokala skattemyndigheterna och vidarebefordras genom ADB-systemen inom skatteförvaltningen till basregistret. Ansvaret för registret skall ligga på statistiska centralbyrån. Registret skall vara ett informations- och sökregister utan någon rättslig funktion. Registret skall vara tillgängligt för alla.

I utredningens rapporter nämns också möjligheten att med registret som bas utfärda ett s.k. basuppgiftskort, ett slags identitetshandling för ett företag. Följande uppgifter kunde finnas med på ett sådant kort.

* organisationsnummer
* verksamhetsadress och arbetsställen
* namn, adress och telefon
* branschtillhörighet
* antal anställda

Regeringen har i oktober 1982 uppdragit åt statskontoret att fortsätta utvecklingsarbetet med ett basregister över företag och andra organisationer. Arbetet skall bedrivas med siktet inställt på ett införande av registret under år 1984. Registret skall avgiftsfinansieras.

5.3 Riksdagsbehandling

Frågan om etableringskontroll har under senare år flera gånger behandlats av riksdagen i samband med motioner i ämnet.

Näringsutskottet avstyrkte år 1973 ett motionsyrkande att branschkännedom och yrkeskunnighet skulle vara avgörande för rätten att etablera och driva rörelse (NU 1973:47). Inskränkningar i näringsfriheten som närmast skulle innebära en återgång till forna tiders skråväsen kunde, sade utskottet, knappast vara en ändamålsenlig metod för att komma till rätta med de missbruk av lagar som en begränsad grupp företagare utövade. Riksdagen avslog motionen.

Problem med etablering av icke seriösa företag, med mindre nogräknade entreprenadföretag, med "okynnesföretagande" av skattetekniska skäl m.m. togs upp i motioner åren 1974-1976.

Näringsutskottet konstaterade år 1974 (NU 1974:36) att vissa av de syften som motionärerna ville främja redan i större eller mindre utsträckning var tillgodosedda genom lagstiftning, bl.a. konkurrensbegränsningslagen, miljöskyddslagstiftningen och den fysiska riksplaneringen. Den då aktuella motionen avslogs.

År 1975 uttalade näringsutskottet (NU 1975:14) att det för sysselsättningen och över huvud taget för den ekonomiska utvecklingen är väsentligt att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag. Detta ansågs av utskottet tala mot inskränkningar i den rådande etableringsfriheten. En samlad översyn av de problem som har med etableringsrätten att göra borde dock komma till stånd mot bakgrund av missförhållanden på detta område. Riksdagen anslöt sig till utskottets uttalande om en

samlad översyn rörande rätten att etablera företag (rskr 1975:102). Någon sådan samlad översyn redovisades emellertid inte för riksdagen. En arbetspromemoria angående frågor om etableringskontroll upprättades dock inom handelsdepartementet. I promemorian berördes bl.a. gällande rätt m.m, statsmakternas behandling av frågan om etableringskontroll, utredningar som behandlat etableringsproblematiken samt åtgärder som vidtagits för att undanröja missförhållanden. I ett senare betänkande (NU 1981/82:25) fann näringsutskottet att riksdagens begäran från år 1975 inte längre ägde aktualitet. De problem som hänger samman med etableringsfrågorna borde dock bevakas fortlöpande inom regeringskansliet.

Förslag till lag om låsinstallation, med bl.a. bestämmelser om auktorisation av låssmeder, lades fram i motioner åren 1978 och 1979. Riksdagen avslog motionerna. Utskottet ansåg (NU 1977/78:46, 1979/80:9) att det var osannolikt att åtgärder som auktorisationssystem och tillståndsplikt skulle bli så effektiva att de skulle uppväga de nackdelar som de skulle medföra.

I anslutning till en proposition våren 1980 om näringsförbud i samband med konkurs (prop. 1979/80:83, LU 1979/80:31, rskr 1979/80:284) föreslogs i en motion från vänsterpartiet kommunisterna att riksdagen skulle hos regeringen hemställa om skyndsamt förslag om lagstiftning angående etableringskontroll. Syftet skulle vara att motverka den ekonomiska brottsligheten. Motionärerna anförde att etableringskontrollen lämpligen skulle kunna införas branschvis och att den borde förenas med kännbara påföljder vid underlåten registreringsanmälan.

Motionsyrkandet om etableringskontroll avstyrktes av näringsutskottet (NU 1979/80:53) och avslogs av riksdagen. I övrigt behandlades motionen liksom den nämnda propositionen av lagutskottet. Näringsutskottet

erinrade om att en genomgripande revision av konkurslagstiftningen pågick sedan ett antal år och bl.a. hade lett fram till förslaget i den aktuella propositionen. Det är väsentligt för den ekonomiska utvecklingen att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag, anförde utskottet. Samtidigt betecknade utskottet det som angeläget att olika slags missförhållanden i företagens verksamhet så långt möjligt undanröjs och förebyggs. Bl.a. konkurs- och skattelagstiftning är viktiga instrument för detta, sade utskottet.

Näringsutskottet ägnade frågan om etableringskontroll en utförlig behandling i betänkandet NU 1980/81:2, vilket avgavs samtidigt med det nyssnämnda yttrandet. Med anledning av ett antal motioner om branschregister och etableringskontroll inom vissa branscher (bilverkstäderna, byggbranschen, hotell- och restaurangbranschen, städbolagen) redovisade utskottet flera olika utredningar som hade berört den angivna frågan samt remissbehandling och ställningstaganden av regeringen i vissa fall. De aktuella motionerna var följande.

I en socialdemokratisk motion (1979/80:556) yrkades att ett branschregister för bilverkstäder och bilförsäljningsställen skulle upprättas. Också i en moderat motion (1979/80:1424) föreslogs att ett branschregister för bilverkstäder skulle införas.

I en socialdemokratisk motion (1979/80:715) angående förhållandena i byggbranschen framhöll motionärerna att - enligt Arbetslivscentrums rapport Enpersonsföretag (1979) - av drygt 63 000 personer med B-skattsedel drygt 28 000 inte hade registrerats som företagare och inte heller inbetalat någon mervärdeskatt för försålda varor eller tjänster. Ett område där denna form av näringsidkande växte fortare och mer okontrollerat än någon annanstans var byggnadssektorn, hävdade motionärerna. De ansåg att

det från såväl skatte- som konsumentsynpunkt måste vidtas åtgärder. Auktorisation samt branschregister borde införas. De pekade på att byggfacken och branschorganisationerna reagerat mycket starkt mot den okontrollerade, illojala konkurrens som bedrivs av dessa näringsidkare. Facken hade krävt etableringskontroll.

I en partimotion (1979/80:719) från vänsterpartiet kommunisterna hemställdes om införande av etableringskontroll för städbolag i form av obligatorisk tillståndsgivning. Motionärerna hävdade att den s.k. städbranschutredningens resultat i betänkandet (SOU 1979:88) Städbranschen visade att sanering och kontroll behövdes i denna bransch.

I en socialdemokratisk motion (1979/80:1771) anförde motionärerna att det fanns anledning att med oro se på utvecklingen inom restaurangnäringen. Ekonomisk brottslighet inom restaurangbranschen hade blivit allt vanligare. Som exempel på sådan brottslighet angavs bl.a. att sociala avgifter inte erläggs för de anställda och att det förekommer systematiskt upprepade konkurser, där samhället oftast står som den störste fordringsägaren. Motionärerna pekade på att hotell- och restauranganställdas förbund vid ett flertal tillfällen krävt en sanering av branschen bl.a. genom införande av etableringskontroll.

Möjligheterna till någon form av etableringskontroll borde undersökas, ansåg motionärerna.

I det tidigare nämnda betänkandet avstyrkte utskottet motionsyrkandena om etableringskontroll inom hotell- och restaurangbranschen och för städbolag, liksom krav på auktorisation för etablering i byggbranschen. Även yrkanden om inrättande av särskilda branschregister för bilverkstäder och över näringsidkare inom byggbranschen

avstyrktes. Utskottet hänvisade härvidlag till det arbete rörande inrättande av ett s.k. basregister med grundläggande uppgifter om företag och organisationer som statskontoret hade fått i uppdrag att utföra. De socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig till fördel för motionerna. Reservanterna anförde att överväganden om etableringskontroll resp. auktorisation i de aktuella branscherna lämpligen kunde ske i den utredning om möjligheterna att tillämpa etableringskontroll i olika branscher som de tidigare hade föreslagit i ett yttrande till justitieutskottet. De ansåg också att särskilda branschregister skulle upprättas för bilverkstäder och för näringsidkare inom byggbranschen. Reservanterna ville att riksdagen skulle göra uttalanden till regeringen i enlighet med vad som anförts i reservationerna.

Vid kammarbehandlingen av ärendet i januari 1981 beslöts efter lika röstetal vid votering att det skulle återförvisas till näringsutskottet. Ärendet behandlades på nytt i april 1981 (NU 1980/81:39), varvid näringsutskottets majoritet och minoritet tog ställning på samma sätt som i betänkandet NU 1980/81:2.

Vid den förnyade kammarbehandlingen av ärendet i april 1981 beslöt riksdagen i enlighet med utskottets förslag utom i fråga om etableringskontroll för städbolag, i vilken fråga reservationen efter lika röstetal bifölls genom lottning (NU 1980/81:275).

I den av riksdagen godkända reservationen sägs följande:

Enligt utskottets mening bör, bl.a. med hänsyn till de argument som framförts i det särskilda yttrandet, frågan om etableringskontroll i städbranschen ytterligare övervägas. Detta bör ske i den utredning om etableringskontroll i branscher där så erfordras som har föreslagits

av utskottets socialdemokratiska ledamöter i det tidigare nämnda yttrandet till justitieutskottet.

I betänkandet NU 1980/81:39 behandlade utskottet förutom det återförvisade ärendet även ett antal motioner inom samma ämnesområde vilka hade väckts under allmänna motionstiden år 1981. De nya motionerna innehöll yrkanden om åtgärder mot icke-seriösa företag inom byggnads- och transportsektorerna och om särskilda krav för tillstånd att servera alkoholdrycker.

Inför justitieutskottets behandling våren 1981 (JuU 1980/81:21) av åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten behandlades vissa motioner om bl.a. etableringskontroll och registrering av företag.

I en socialdemokratisk partimotion (1979/80:1120) hade bl.a. föreslagits en undersökning av förutsättningarna att införa etableringskontroll i branscher eller näringsgrenar där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning.

I den socialdemokratiska motionen (1980/81:237) med hänvisning till motion (1980/81:234) hemställdes om utredning om införande av etableringskontroll. I motionen anfördes bl.a. att samhället inte får tveka att införa etableringskontroll på sådana områden och inom sådana näringsgrenar som hotas av oseriös och brottslig verksamhet. Motionärerna förespråkade vidare att som villkor för etablering av företag borde fordras grundläggande kompetens att driva företag. Bland de branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet och där någon form av etableringskontroll är motiverad nämndes i första hand restaurangnäringen samt entreprenad- och byggnadsindustrin. Också inom andra näringar kunde etableringskontroll vara påkallad. En kartläggning av vilka områden av näringslivet som skall omfattas av etableringskontroll

borde därför göras. I det sammanhanget borde enligt motionärerna också prövas bl.a. frågan om erläggande av garantibelopp vid nyetablering av företag.

Etableringskontroll förespråkades också i en annan socialdemokratisk motion (1980/81:1098). Motionärerna förespråkade etableringskontroll av framför allt enmansföretag. En sådan etableringskontroll borde enligt motionärerna syfta till att skapa ett samhälleligt inflytande över etableringens omfattning och inriktnig samtidigt som den enskilde personens lämplighet som företagare och arbetsgivare borde prövas. Motionärerna förespråkade också branschregister för sådana branscher där missbruket av den fria etableringsrätten är mest utbrett.

Motionerna 1979/80:1120 och 1979/80:1864 remissbehandlades. I sammandrag framkom följande synpunkter bland de instanser som yttrat sig över etableringskontroll och registreing. En fullständig redogörelse finns i utskottsbetänkandet.

> Hovrätten över Skåne och Blekinge tillstyrkte en utredning om etableringskontroll enligt de tankegångar som fördes fram i motionerna. Enligt hovrätten borde i första hand kartläggas hur stort behovet av etableringskontroll är och vad som kan vinnas därmed. Även kronofogdemyndigheten i Göteborg ansåg att övervägande skäl talar för förslaget om en utredning av frågan om etableringskontroll.
>
> Kronofogdemyndigheten i Malmö uttalade att ställföreträdareansvaret för juridiska personers ekonomiska förehavanden i första hand borde byggas ut men att även etableringskontroll bör kunna tillgripas när det finns fog för det.
>
> Enligt LO borde man pröva frågan om att införa etableringskontroll inom sådana branscher, där den fria etableringsrätten har missbrukats. Liknande synpunkter framfördes också av TCO.
>
> Riksåklagaren pekade på att även när det gäller förutsättningarna för att genom etableringskontroll motverka ekonomisk brottslighet kan värdefulla erfarenheter vinnas genom tillämpningen

av de nya reglerna om näringsförbud i konkurs. Enligt riksåklagaren finns det därför skäl att även på detta område avvakta sådana erfarenhter innan införandet av ny och mera omfattande reglering övervägs.

BRÅ anförde att en viss restriktivitet borde obligatorisk auktorisation eller tillståndsgivning.

Statens industriverk förklarade sig i princip inte ha något emot en utredning om etableringskontroll i branscher med stor ekonomisk brottslighet. Verket ställde sig dock tveksamt till att ett förslag i ämnet utformas enligt de riktlinjer som föreslagits i motionerna.

Tveksamt till en särskild utredning om etableringskontroll ställde sig kommerskollegium. Enligt kollegiet borde först kartläggas de missförhållanden man vill ingripa mot och därefter de medel väljas som är mest ändamålsenliga.

Centralorganisationen SACO/SR ställde sig ytterst tveksam till förslaget om etableringskontroll på grund av både den byråkratri som då skulle uppstå och risken för att näringsfriheten urholkas.

Sveriges köpmannaförbund rekommenderade branschregister och var tveksamt till etableringskontroll i fråga om andra branscher än banker och försäkringsbolag.

Även Motorbranschens riksförbund förordade för bilverkstädernas del i första hand ett system med branschregister. Först om ett registreringssystem inte är verksamt för att komma till rätta med problemen i branschen borde frågan om etableringskontroll utredas närmare.

Tveksamt till övervägandena om etableringskontroll var också Kooperativa förbundet.

Näringsfrihetsombudsmannen anförde att inskränkningar i den fria etableringsrätten borde begränsas uteslutande till sådana verksamhetsområden där hänsyn till liv, hälsa och säkerhet gör det nödvändigt med etableringskontroll. Med hänsyn härtill tog näringsfrihetsombudsmannen avstånd från de i motionerna framförda önskemålen om en utredning rörande etableringskontroll i banscher med stor ekonomisk brottslighet.

Konsumentombudsmannen ville inte, från konsumentpolitisk synpunkt förorda regler om etableringskontroll i andra fall än då särskilt betydande ekonomiska risker för konsumenterna eller fara för liv och hälsa är för handen.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm anförde att etableringskontroll knappast är en framkomlig väg när det gäller att ingripa mot branscher med stor ekonomisk brottslighet. Myndigheten pekade på att man i stället borde överväga ett system där rätten att driva näring är beroende av att skyldigheten att betala skatter och avgifter fullgörs.

SAF, Sveriges industriförbund och Svenska företagares riksförbund ställde sig avvisande till motionsönskemålen såvitt gäller etableringskontroll. En sådan skulle enligt SAF medföra allvarliga negativa verkningar såväl för enskilda som för samhället.

Också Sveriges advokatsamfund uttalade sig i avstyrkande riktning beträffande motionsönskemålen om etableringskontroll.

Näringsutskottet (NU 1980/81:2 y) yttrade sig över de två motionerna (1979/80:1120 och 1979/80:1864) med förslag om bl.a. etableringskontroll. Näringsutskottet erinrade i yttrandet om sitt uttalande om etableringskontroll våren 1980. Vidare anförde utskottet att de dittillsvarande riktlinjerna i fråga om rätten att etablera företag borde följas även framgent. Särskilda omständigheter kan, fortsatte utskottet, undantagsvis motivera etableringskontroll i en viss bransch. Frågan härom får prövas vid en noggrann granskning av just den branschens förhållanden, så som nyligen hade skett i ett par fall. Någon allmän utredning om etableringskontroll ville utskottet inte förorda. Det finns, sade utskottet, andra, mera direkt verkande åtgärder som man i första hand bör överväga att sätta in mot de företagare som missbrukar näringsfriheten.

Utskottets socialdemokratiska ledamöter redovisade avvikande mening och uttalade sig för en förutsättningslös utredning om etableringskontroll. De betecknade en sådan utredning som en naturlig beredskapsåtgärd inom ramen för ett program riktat mot den ekonomiska brottsligheten och fullt förenlig med att man håller fast vid principen om en långtgående näringsfrihet.

Näringsutskottet yttrade sig även över motionerna 1980/81:237 och 1980/81:1098. I sitt betänkande (NU 1980/81:4 y) hänvisade utskottet till nyss återgivna yttrande och förklarade att förenämnda motioner inte gav utskottet anledning till något ändrat ställningstagande i frågan om etableringskontroll. Vad gäller frågan om inrättande av branschregister i vissa branscher pekade näringsutskottet på att det arbete som pågår med ett basregister för alla branscher borde kunna leda till en lösning som tillgodoser motionsönskemålen i detta avseende. Den socialdemokratiska minoriteten inom näringsutskottet redovisade avvikande mening.

Justitieutskottet anslöt sig till näringsutskottets uppfattning i frågorna om etableringskontroll och branschvis registrering av företag och avstyrkte sålunda alla fyra motionerna i dessa avseenden. De socialdemokratiska ledamöterna i utskottet reserverade sig till fördel för motionerna och förordade således att förutsättningarna för införande av etableringskontroll i branscher med utbredd ekonomisk brottslighet. Särskilt borde övervägas vad som skall göras för att komma till rätta med missförhållandena inom restaurangbranschen. Likaså borde etableringskontroll inom byggbranschen övervägas. Beträffande inrättande av branschregister framhöll reservanterna att förekomsten av register kunde vara ett betydelsefullt medel för att förebygga brott och andra missförhållanden. Enligt reservanternas mening torde inte det föreslagna basregistret vara tillräckligt för att tillgodose dessa syften. Särskilda branschregister borde därför komma till stånd i branscher där missbruk av den fria etableringsrätten är utbredd. Reservanterna hade här register över bilverkstäder och över företagare i byggbranschen i åtanke. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens hemställan och avslog således motionerna.

Frågan om etableringskontroll och branschregister har vidare behandlats under vårriksdagen 1983.

I en moderat och en socialdemokratisk motion (1982/83:808 och 1982/83:2018) har missförhållanden i bilverkstadsbranschen på nytt påtalats. Motionärerna, som har likalydande motiveringar för sina yrkanden, har framhållit att många bilverkstäder inte ens är kända för myndigheterna. Man har understrukit värdet av att näringsfriheten bevaras, men att bättre kontrollmöjligheter borde finnas. Ett särskilt branschregister för bilverkstäder borde inrättas. SCB:s företagsregister skulle kunna utgöra bas, men ännu bättre vore enligt motionärerna om branschregistret inrättades länsvis, varvid man som bas kunde använda de i momsregistret registrerade bilverkstäderna. Aktivt arbete från bl.a. konsumentsekreterare, yrkesinspektörer, skattemyndigheter m.fl. måste förutsättas för att hålla registret aktuellt. Registret bör informera alla berörda myndigheter om de företag som finns i registret.

I en partimotion från vänsterpartiet kommunisterna (1982/83:1608 med hänvisning till motivering i motion 1982/83:1605) om den ekonomiska brottsligheten framhöll motionärerna det angelägna i att förbättrad kontroll över bankernas kreditgivning kommer till stånd. Tillgången till krediter är ofta en förutsättning för ekonomisk brottslighet. Motionärerna har bl.a. föreslaigt en utvidgad prövning av s.k. känsliga krediter, dvs. krediter till verksamheter där det finns stor risk för ekonomisk brottslighet. Motionärena förde också fram mer traditionella krav på etableringskontroll i s.k. kritiska branscher. I korthet skulle följande riktlinjer tillämpas. För all nyetablering som medför bokföringsplikt skall registreringsskyldighet hos länsstyrelsen gälla. I vissa branscher skall tillstånd krävas innan verksamheten får påbörjas.

Näringsutskottet behandlade motionerna i sitt betänkande (NU 1982/83:30) om kontroll av företag.

Beträffande motionerna 1982/83:808 och 1982/83:2018 om registrering av bilverkstäderna uttalade utskottet att starka skäl talade för en sådan lösning som förordades i motionerna, nämligen att länsvis inrätta branschregister baserade på registren över företag som skall erlägga mervärdeskatt. Det borde enligt utskottet bli lättare att få in aktuella och relevanta uppgifter till ett register på länsnivå än till ett centralt register. Som motionärerna framhållit skulle man genom ett aktivt samarbete mellan enskilda, branschorganisationer och myndigheter på en ort efter hand kunna i registret få in uppgifter om alla företagare som sysslar med bilreparationer. Förutsättningarna för inrättande av sådana register borde undersökas av regeringen. Utskottet tillstyrkte sålunda motionerna.

Motionen 1982/83:1608 avstyrktes av utskottet med hänvisning till kommissionens uppdrag att överväga frågor om etableringskontroll. Kommissionens slutsatser borde inte föregripas genom något uttalande i frågan från riksdagens sida. En borgerlig minoritet inom utskottet ansåg att motionen skulle avstyrkas med hänvisning till de negativa verkningarna av etableringskontroll.

Riksdagen biföll utskottets hemställan och uttalade sig sålunda för införande av braschregister över bilverkstäder (rskr 1982/83:258). Regeringen har överlämnat ärendet till kommissionen.

6 SYNPUNKTER OCH FRAMSTÄLLNINGAR TILL KOMMISSIONEN

6.1 Hearings

Kommissionen har anordnat hearings med företrädare för olika intressegrupper i samhället för att höra deras inställning i frågor som rör bl.a. etableringskontroll. Följande fackliga organisationer har hörts, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR. Från näringslivssidan har följande organisationer deltagit, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges Industriförbund, Sveriges Grossistförbund, Svenska Handelskammareförbundet, Sveriges Köpmannaförbund, SHIO-Familjeföretagen samt Kooperativa Förbundet (KF). Från SHIO-Familjeföretagen har representanter för ingående branscher deltagit.

De fackliga organisationerna är i allmänhet positiva till vissa former av etableringskontroll.

Företrädare för LO har hävdat att etableringskontroll är en viktig fråga att utreda i samband med att ekonomisk brottslighet behandlas. Från LO:s sida ligger ett enhälligt kongressbeslut till grund för denna inställning. Etableringskontroll får dock inte ses som ett universalmedel som löser alla problem med ekonomisk brottslighet, men i vissa branscher där problemen är uttalade, t.ex. restaurangbranschen, bör etableringskontroll kunna tänkas. Inom LO arbetar också en särskild grupp med frågor om ekonomisk brottslighet inom näringslivet. Gruppen kommer att lämna förslag till åtgärder.

Hotell- och restauranganställdas Förbund inom LO har krävt en viss form av etableringskontroll inom restaurangbranschen. Man hänvisar till Hotell- och restaurangutredningens betänkande (SOU 1978:37) Hotell- och restaurangbranschen, där vandelsprövning av företagarna föreslås. Bl.a. kan detta ske genom utskänkningstillstånden som regleras i alkohollagstiftningen. Förbundet har också krävt skärpta straff och bättre övervakning från myndigheternas sida. Förbundet har understrukit vikten av att bulvanförhållanden kan åtgärdas. På uppdrag av förbundet har en särskild utredning gjorts om den ekonomiska brottsligheten i restaurangbranschen och vissa förslag till åtgärder har lämnats, bl.a. ett ökat samhälleligt inflytande över etableringarna i branschen.

Hotell- och restauranganställdas förbund har nämnt exempel på ekonomisk brottslighet som förekommer inom restaurangbranschen. Det är för det första brottslighet inom företaget, t.ex. momsbedrägerier, försäkringsbedrägerier, svarta löner oh konkursmissbruk. För det andra används företaget i vissa fall som instrument för att genomföra brott, t.ex. att omsätta stulna varor. En tredje typ av brott innebär att företaget är täckmantel för annan i sig kriminaliserad verksamhet, t.ex. narkotikahantering, illegalt spel eller prostitution eller för att "tvätta" pengar från tidigare brott.

Anställda inom byggnads- och entreprenadverksamhet har framhållit att man länge krävt etableringskontroll. Inom branschen finns många oseriösa företagare. Under senare år har 700 konkurser förekommit i branschen och många av dessa bedöms vara oseriösa.

Måleriförbundet har framhållit att ett vidgat näringsförbud och etableringskontroll bör diskuteras för måleribranschen. Inom branschen finns ca 6 000 enmansföretag

och ca 800 arbetsgivare. Bättre kontroll behövs. Det behövs också en ändrad attityd från arbetsgivarhåll. Den fria etableringsrätten sätts högt av näringslivets företrädare, Men det sker på bekostnad av de seriösa företagare som vill etablera sig. I vissa branscher är det svårt för seriösa företag att hävda sig.

Företrädare för Transportarbetarförbundet har framfört att förbundet krävt bättre etableringskontroll än vad trafiktillstånden innebär. Bara i Stockholm räknar man med att det finns 500 transportfordon som körs utan tillstånd.

Fastighetsanställdas förbund har uttalat sig om förhållandena i städbranschen. Inom städbranschen finns ungefär 1 000 företag, men bara 50 är anslutna till SAF. Flertalet företag har man dålig kontroll på. Bulvanförhållanden är vanliga. Från förbundets sida bedömer man etableringskontroll som önskvärd.

Företrädare för Beklädnadsanställdas Förbund har pekat på det stora antalet konkurser som förekommit inom textil- och konfektionsbranschen. Företag som gör upprepade konkurser måste stoppas med näringsförbud. Det förekommer också smuggling av varor och förfalskning av varors ursprungsbeteckning.

Från TCO:s sida har framhållits att generell etableringskontroll inte bör införas, men att kontroll i vissa speciellt drabbade branscher bör kunna accepteras, t.ex. i restaurangbranschen. Farhågorna med sådan etableringskontroll har kanske överdrivits i debatten. Det västtyska systemet med möjlighet för samhället att ställa upp krav för vissa branscher, skulle kunna vara förebild även för svenska förhållanden. När det gäller restaurangbranschen bör det klarare sägas att en lämplighetsprövning skall göras vid prövningen för utskänkningstillstånd.

TCO har vidare framhållit att näringsförbud sällan tillämpas vid konkurs. Detta instrument är inte tillräckligt effektivt. Bulvanproblematiken är en annan fråga som måste lösas. En fullständig och effektiv registrering över alla företag bör finnas.

Från Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) har särskilt framhållits de sanerande effekter som det s.k. Stockholmssystemet haft i upphandlingsärenden.

Representanter för SACO/SR har framhållit bristerna med näringsförbudet. Det är en alltför långdragen process och fungerar inte effektivt. Det innebär heller ingen kontroll av näringsidkarna. Det krävs bl.a. bättre registrering av företag för kontroll och fler resurser till myndigheterna och en effektivare organisation.

Näringslivsföreträdare är mer negativt inställda till etableringskontroll och liknande åtgärder.

Från både SAF och Sveriges Grossistförbund anser man att näringsfriheten är viktig att bevara som princip. Ekonomisk brottslighet förekommer inte heller bara inom näringslivet. Samhällsklimatet och skattetrycket har också sin del i hur regler efterlevs. Man bör framför allt inrikta sig på att göra nu gällande regler effektiva. De myndigheter som skall beivra brott bör ges ökade resurser. Bara om starka skäl talar för, bör tillstånd krävas för etablering av rörelse. Det kan vara aktuellt för vissa verksamheter. Man är dock från organisationernas sida utomordentligt negativ till generell och djupgående etableringskontroll. Om man kan utforma ett system som tar sikte på att mota bort personer som är olämpliga som företagare så kan man acceptera detta. Ett utvidgat näringsförbud kan på vissa villkor vara motiverat.

SAF, Grossistförbundet, Industriförbundet och Handelskammareförbundet menar samtliga att etableringskontroll i form av behovsprövning av näringsverksamhet och kontroll av kunskaper eller erfarenheter inte bör förekomma. Det skulle vara hämmande för näringslivet och hindra seriösa företag. Man vill varna för en övertro på etableringskontroll. Det är ingen garanti för seriösa företag. Inom restaurangbranschen har inte kontroll i samband med utskänkningstillstånd förhindrat oseriösa företag.

Sveriges Handelskammareförbund anser, att om kontroll skall göras av företagare bör den inriktas på en undersökning av om de är brottsligt belastade. Framför allt bör dock den kontroll som sker i dag göras effektivare, t.ex. genom att förstärka polis och åklagares resurser. Det är viktigt att åtgärder som vidtas inte försvårar för de seriösa företagen. Incitamenten måste finnas kvar.

Sveriges Köpmannaförbund har något berört orsakerna till ökade problem med oseriöst företagande. Arbetslöshet och reallöneminskning har lett till att allt fler privatpersoner har startat eget företag. Det har också lett till att grå arbetskraft anlitats i större utsträckning. Köpmannaförbundet betonar det positiva i näringsfriheten, men anser att det är nödvändigt med obligatoriskt registrering av företag. Sådan registrering bör ske i branschvisa register. Företagen måste kunna fångas upp snabbt och skall kunna kontrolleras fortlöpande. Tar registrerings- och kontrollfunktionerna för lång tid uppstår problem. Myndigheterna måste ha god kontroll vad gäller betalningen av skatter och avgifter. Det är viktigt att konkurrensen sker på lika villkor. Det behövs bättre samordning av myndigheternas insatser vad gäller registerering och kontroll. Detta arbete är i dag inte effektivt.

Man bör enligt Köpmannaförbundet inte ha en alltför doktrinär syn på näringsfriheten. På sätt och vis kan det sägas vara för enkelt att etablera sig på marknaden och att undandra sig skyldigheter. I utlandet, t.ex. Schweiz och Västtyskland, har man ofta gått längre i fråga om kontroll. Köpmannaförbundet kan t.ex. tänka sig anslag i butikerna med intyg på att företaget är registrerat hos myndigheterna.

Tillfälliga etableringar, dvs. utan fast driftsställe, är en försäljningsform som blivit allt vanligare och där problem med oseriösa näringsidkare finns.

SHIO-Familjeföretagen framhåller att konkurrensen från de illojala företagen är ett hot mot de små och medelstora företag som bedriver sin verksamhet seriöst. Antalet enmansföretag har ökat kraftigt under senare år. Många av dessa är "extraknäckare" och "svartjobbare". De oseriösa är i allmänhet oorganiserade.

Problemen är särskilt uttalade inom byggbranschen, måleribranschen, schaktbranschen, VVS-branschen och städbranschen. Svart arbetskraft och svarta enmansföretag är vanligt. Inom byggbranschen är uppskattningsvis 25 000 - 27 000 årsarbetskrafter att anse som svartjobbare. Inom måleribranschen är motsvarande siffra ca 6 500. Vad gäller VVS-branschen är av 2 700 företagare ca 1 000 oseriösa, oorganiserade svartjobbare.

Effektiva åtgärder för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet anser SHIO-Familjeföretagen vara att marginalskatten sänks och att avdragsrätt införs på arbeten som utförs t.ex. på fastigheter. Sådan avdragsrätt skulle minska bruket av s.k. svart arbetskraft.

Effektivare skatte- och avgiftskontroll är vidare nödvändig. Det behövs därvid bättre samordning mellan olika myndigheters funktioner. Ett skattebevis ses positivt från bl.a. måleribranschen och schaktbranschen. Ett sådant kan användas också inom privata sektorn och efterfrågas ibland av medlemmarna.

SHIO-Familjeföretagen har förespråkat registrering av företag. Branschvis registrering har krävts. Ett centralt basregister över företagen är organisationen också positiv till.

Man framhåller också att branschorganisationerna bör ställa vissa krav på företagen innan medlemskap beviljas, t.ex. att företaget är registrerat hos myndigheterna.

Det är viktigt att också skapa incitament och motiv för företagen. Det bör vara fördelar förknippade med att vara seriös. Branschorganisationerna kan informera om vilka regler som gäller och vilka riskerna är med att inte fullgöra sina åligganden.

SHIO-Familjeföretagen poängterar att näringsfriheten är viktig och att man måste vara försiktig med åtgärder som innebär etableringskontroll. Behovsprövning är förkastligt. Det kan skada näringslivet. Kunskapskrav kan tänkas i vissa fall men fungerar inte alltid bra. Frivilliga auktorisationssystem av typ mästarbrev är bra. Näringsförbud är mer sympatiskt än etableringskontroll eftersom prövningen sker i efterhand. "Körkort" kan vara bra om man kan forma ett system som fungerar på rätt sätt. Eventuellt kan man pröva företagarens vandel. Man skulle också kunna tänka sig ett system där man successivt ökar kraven på företagare av tveksam vandel. Det skulle innebära en press på de oseriösa. För vissa känsliga verksamheter bör samhället ge tillstånd.

Från KF har man framhållit att det gäller att hitta en balans mellan den kontroll som är önskvärd och den som är negativ. Vissa branscher är särskilt utsatta för missförhållanden, t.ex. restaurangbranschen. Sådana riskbranscher bör kanske tas i första hand. En viktig åtgärd är att göra myndigheternas kontroller effektivare.

6.2 Skrivelser

I en till regeringen ställd skrivelse den 22 december 1982 lämnar TCO statstjänstemannasektionens (TCO:S) förslag till åtgärder bl.a. mot ekonomisk brottslighet. Skrivelsen har i här relevanta delar överlämnats till kommissionen. I skrivelsen förordas bl.a. införande av någon form av etableringskontroll i syfte att försvåra för icke seriösa företag att bedriva obeskattad verksamhet i konkurrens med seriösa företag.

NO (näringsfrihetsombudsmannen) har i skrivelse till kommissionen den 10 mars 1983 lämnat sina synpunkter på frågor som rör tillstånd att driva näring. NO har framhållit att statsmakterna och myndigheter med verksamhet som rör näringslivet hittills intagit en kritisk hållning till etableringskontroll, där sådan inte erfordras av hänsyn till främst risker för liv, hälsa och säkerhet. Denna inställning grundas såväl på erfarenhet som på ekonomisk teori och forskning. NO hör till de myndigheter som i olika sammanhang avvisat tankar om etableringskontroll mot bakgrund av de risker för hämmad effektivitetsutveckling och högre prisnivå som en sådan begränsning av konkurrensen kan medföra. System med begränsningar i marknadstillträdet har nämligen visat sig framför allt leda till ett skydd för redan etablerade näringsidkare med högre priser och vinster för de skyddade företagen som följd. Härtill kommer kostnader för kontroll och administration. I stället för reglering av

Länsbostadsnämnden i Göteborg har i en skrivelse den 25 oktober 1983 framhållit att vandelsbevis för företagare bör införas i fastighets- och ombyggnadsbranschen.

Del II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7 BEHOV AV ÅTGÄRDER

7.1 Inledning

Det stora flertalet företagare i landet är seriösa och följer lojalt de spelregler som samhället ställt upp. Även om majoriteten av företagarna är seriösa har dock inslagen av misskötsamhet under senare år tagit sig sådana uttryck och fått en sådan omfattning att det blivit ett samhällsproblem. Särskilt vissa branscher synes drabbade av oseriösa företagare. Utredningar som vidtagits i olika branscher har visat resultat som tyder på missförhållanden. Problemen har uppmärksammats i motioner till riksdagen. Missförhållanden har vidare påtalats av anställda via fackliga organisationer och i flera fall från branschorganisationerna själva. Också i den allmänna debatten under senare tid har den ekonomiska brottsligheten ofta tagits upp till behandling.

Den ekonomiska brottsligheten inom näringslivet kan ta sig olika uttryck. Brott mot stat och kommun, som t.ex. skatte- och avgiftsundanhållande förekommer. S.k. svart arbetskraft utnyttjas i många fall. Det har vidare framkommit att näringsverksamhet i vissa fall bedrivits helt utan myndigheternas kännedom och utan att samhälleliga förpliktelser till någon del fullgjorts. Sådana illojala förfaranden kan få allvarliga skadeverkningar för samhället. Stat och kommun mister inkomster och många angelägna åtgärder inom ramen för samhällets uppgifter kan inte genomföras i den utsträckning som efterfrågas eller planeras. Marknadsekonomin förutsätter konkurrens på lika villkor. Köparna väljer produkter ur ett större urval. Därigenom kan de mest livskraftiga företagen med de i förhållande till pris och kvalitet bäst anpassade produkterna överleva och expandera. Om somliga företag undandrar sig

sina skyldigheter kan konkurrensförhållandena på marknaden allvarligt snedvridas. De seriösa företagen har inte möjlighet att prismässigt konkurrera med de företag som t.ex. inte betalar skatter och avgifter. Åsidosättande av lagar och förordningar för att vinna egna fördelar innebär också orättvisor i levnadsstandard mellan dem som solidariskt rättar sig efter samhällets krav och dem som undandrar sig sitt ansvar. Här finns också en smittorisk som består i att andra kan lockas att följa efter eller ser sig mer eller mindre tvingade till det av konkurrensskäl. Utnyttjandet av svart arbetskraft innebär inte bara att det allmänna går miste om skatter och avgifter. Det innebär också ett sämre skydd för de anställda som kommer att stå utanför de trygghetsförmåner som instiftats på arbetsmarknaden.

Från vetenskaplig sida är den ekonomiska brottslighetens omfattning och skadeverkningar ännu inte tillräckligt belyst. Det är inte möjligt att ge någon totalbild av förhållandena. Det torde dock vara en allmän uppfattning att den ekonomiska brottsligheten i dag är så omfattande att på sikt grundläggande samhällsvärden hotas. Ett exempel kan nämnas. Den s.k. svarta sektorn, dvs. verksamheter från vilka inkomsterna på ett eller annat sätt undandras beskattning, har enligt mångas bedömning nått oroväckande stora proportioner. Det finns inga säkra uppgifter om hur omfattande denna sektor är, men vissa uppskattningar har gjorts. I regeringens direktiv till kommissionen återges uppgifter som räknats fram genom att undersöka relationen mellan inkomster redovisade för beskattning och inkomster använda för konsumtion m.m.[1]. Man har därvid kommit fram till uppskattningar som innebär att den svarta

---

[1] Ingemar Hansson, Beräkning av skatteundandragandet i Sverige (stencil), Lunds universitet.

sektorns storlek kan motsvara mellan 3,8 och 5,5 procent av bruttonationalprodukten. Det innebär ett värde i storleksordningen 20 - 30 miljarder kronor. Det skulle i sin tur innebära att samhället går miste om 10 - 15 miljarder kronor i skatteintäkter per år. Uppgifterna baseras på nationalräkenskaperna.

Vissa försök har gjorts att uppskatta vilka de samhällsekonomiska effekterna blir av en svart sektor[1]. Man har därvid utgått från två situationer, dels ett förhållande med viss arbetslöshet, dels ett förhållande med full sysselsättning. Resonemangen blir med nödvändighet förenklade.

Vid arbetslöshetssituationen kan man tänka sig en viss direkt rekrytering till den svarta verksamheten. Sysselsättningen ökar, men inkomsterna för stat och kommun minskar klart. Totalt sett ökar produktion och konsumtion något och i vissa fall kan konsumtion ske till lägre priser. Emellertid får man räkna med att produkterna från den svarta sektorn är av lägre kvalitet p.g.a. att den svarta sektorn är ineffektiv i förhållande till den vita och att konsumenträtten inte fungerar inom den svarta sektorn.

---

[1] Bohm, Peter, Samhällsekonomisk analys av ekonomisk brottslighet. Ekonomisk debatt nr 3 1983.

Vid full sysselsättning, kan visserligen incitamenten att påbörja svart verksamhet tänkas vara mindre än vid arbetslöshet, men samtidigt blir skadeverkningarna av en svart sektor större. Sysselsättningen blir totalt sett oförändrad. Inkomsterna för stat och kommun minskar kraftigt. Relativt sett mer effektiva företag i den vita sektorn trängs undan av mindre effektiva företag i den svarta sektorn. Sänkt total konsumtion blir följden p.g.a. den svarta sektorns ineffektivitet. Kvaliteten blir sämre och konsumentpriserna i reala termer högre. Sammantaget innebär det en försämring av välståndet.

Trots att åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten vidtagits under senare år har inte utvecklingen kunnat hejdas. Hittills vidtagna åtgärder har inte varit tillräckligt effektiva.

Kommissionen har enligt sina direktiv till uppgift bl.a. att undersöka om tillståndsplikt och näringsförbud är användbara instrument mot ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Kommissionen har gjort en samlad bedömning av förhållandena och föreslår ett system av åtgärder som sammantagna bör kunna bidra till att motverka oseriöst företagande och stärka de seriösa företagens ställning på marknaden.

Förslagen inriktas på följande områden:

* möjlighet att hindra oseriösa företagare från att starta och driva rörelse genom att krav på vandelsprövning kan införas

* möjlighet att kräva grundläggande kunskaper i fråga om skötsel av företag

* bättre skatte- och avgiftskontroll genom möjlighet att kräva ekonomiska garantier för framtida skatter och avgifter

* större kompetens till handläggande myndigheter och en aktiv tillsyn från myndigheternas sida.

* bättre tillsynsmöjligheter över företagen genom effektivare registrering

* kommissionen förutsätter vidare att utvidgade regler om näringsförbud införs.

7.2 Orsaker till missförhållanden

I detta avsnitt skall diskuteras tänkbara orsaker till att vissa branscher mer än andra är drabbade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Framställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

Strukturförhållanden

I många fall torde strukturförhållandena i en bransch (vad gäller finansiering, verksamhetssätt m.m.) ha stor betydelse för om skatte- och avgiftsundandragande i någon större utsträckning är möjligt. Detta kan exemplifieras med två branscher - tobakshandel och schaktentreprenörsverksamhet - som väsentligt skiljer sig åt på denna punkt.

Om en tobakshandlare en dag beslutar sig för att inte betala skatter och avgifter kommer - när restföringarna nått en viss omfattning - kronofogdemyndigheten att utmäta och försälja varulager, hyresrätt m.m. som finns i rörelsen. Tvångsavvecklingen av rörelsen är snart ett faktum. Möjligheterna att under lång tid undanhålla skatter och avgifter är alltså begränsade.

Schaktmaskinföretagaren är däremot betydligt mindre sårbar för sådana åtgärder från myndigheternas sida. Schaktmaskinen är i allmänhet köpt på avbetalning med äganderättsförbehåll. Samtliga fakturor avseende verksamheten diskonteras löpande genom factoring etc. Eventuell konkurs medför på sin höjd att han tillfälligtvis får lämna tillbaka maskinen. I allmänhet kan han strax därpå kvittera ut en ny. En genomgång av konkursbouppteckningarna i branschen ger vid handen att de oprioriterade borgenärerna (leverantörer etc.) uppenbarligen i de flesta fallen har lätt att skydda sig mot gäldenärernas konkurser. Erfarenheterna visar att i många fall står staten som ensam borgenär med betydande belopp i fordringar i konkurser där tillgångssidan ofta kan räknas i hundralappar.

Överetablering

Överetablering anges ofta vara en av orsakerna till att ekonomisk brottslighet uppkommer i vissa branscher. Överetablering leder till att konkurrensen bland företagen blir hård. I normala fall borde marknadsmekanismernas inverkan leda till att endast de mest livskraftiga företagen med de i förhållande till pris och kvalitet bäst anpassade produkterna lever vidare, medan företag med mindre goda förutsättningar slås ut. För att kunna hålla sig kvar på en överetablerad marknad frestas många företag att undandra sig skyldigheter. Ofta är det fråga om att undanhålla skatter och avgifter. Genom ett sådant illojalt beteende kan företagen bl.a. hålla lägre priser och på så vis skaffa sig konkurrensfördelar. Marknadsmekanismerna sätts med andra ord ur spel och följden blir snedvriden konkurrens i branschen. De som vill arbeta seriöst får svårare att hävda sig i konkurrensen.

Lättheten att begå oegentligheter

I en del fall kan en bidragande orsak till att ekonomisk brottslighet förekommer i en bransch helt enkelt vara att det är lätt att begå brott inom ramen för verksamheten. Vissa näringar är till sin natur sådana att de lämnar stor frihet åt företagaren när det gäller sättet att driva rörelsen och tillfällena att ägna sig åt oegentligheter är många. Det torde främst gälla näringar i vilka försäljningen sker direkt till konsumenter vilka inte är beroende av verifikationer för att styrka sina utlägg. Restaurangbranschen, som ibland nämns som en riskbransch när det gäller ekonomisk brottslighet och skatteundandragande, kan användas som exempel här. Det är för en restaurang förhållandevis enkelt att inte redovisa alla inkomster i rörelsen. Det är lätt att ordna dubbla kassaregister eller att undanhålla entréavgifter för att nämna ett par exempel.

Näringar som innebär stor frihet i utövandet ställer stora krav på företagaren som person. Samtidigt kan det vara så att just lättheten att fiffla drar till sig oseriösa personer.

7.3 Åtgärder mot ekonomisk brottslighet och skatteundandragande

Under senare tid har vissa åtgärder vidtagits för att motverka skatteundandragande i samband med näringsverksamhet. Regler har införts som innebär att uppdragsgivare och upphandlare i större utsträckning skall kontrollera att den som anlitas är seriös.

7.3.1 Vissa regler om avdrags- och uppgiftsskyldighet

Lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL), som trädde i kraft den 1 januari 1983, syftar bl.a. till att förhindra att företagare som inte betalar skatter och avgifter

anlitas.[1] Genom AUL erhålls en kontroll av vissa uppdrag som utförs i uppdragsgivarens rörelse eller på hans fastighet - om uppdraget utgör mervärdeskattepliktig tjänst. Uppdrag inom jordbruk, skogsbruk, transport-, byggnads- och anläggningsverksamhet omfattas. En uppdragsgivare skall utföra viss granskning innan ersättning för ett uppdrag betalas ut. Uppdragsgivaren skall, om ersättningen uppgår till minst 500 kronor, kontrollera att fakturan för uppdraget innehåller uppgift om uppdragstagarens registrering för betalning av skatt. Är uppdragstagaren fysisk person skall registreringen till B-skatt framgå av fakturan. Om uppdragstagaren är juridisk person skall fakturan innehålla uppgift om under vilket nummer uppdragstagaren är registrerad till mervärdeskatt. Saknas uppgifterna skall uppdragsgivaren innehålla 50 procent av ersättningen och betala in detta belopp till länsstyrelsen. En uppdragsgivare som underlåter att fullgöra sin skyldighet kan bli betalningsskyldig för uppdragstagarens skatt. Någon avdrags- eller uppgiftsskyldighet föreligger dock inte om uppdragsgivaren är att anse som huvudarbetsgivare för den som skall utföra arbetet. Det kan gälla om uppdragstagaren har A-skattsedel.

När det gäller fysiska personer tar som framgått lagen sikte på om uppdragstagaren påförts A- eller B-skatt. I propositionen 1982/83:11, som föregick lagen, utvecklas skälen till detta (s. 31 f.).

> När det nu gäller att söka skapa en bättre skatte- och avgiftskontroll, är det enligt min mening nödvändigt att i den föreslagna lagen ge preliminär-

---

1 I förarbetena till lagen används uttrycket grå arbetskraft. Därmed har avsetts personer som ger sken av att vara egna företagare men som inte är registrerade och som inte erlägger skatter och avgifter. Till grå arbetskraft har också räknats fall av uppdragsverksamhet som sker under sådana former att anställningsförhållande kan anses föreligga.

skatteregistreringen den här angivna effekten. En sådan ordning behövs i första hand med tanke på uppdragstagare som åtar sig att utföra arbete vid sidan av en fast anställning eller har en uppdragsverksamhet som han själv bedömer ha så ringa omfattning att skattskyldighet till mervärdeskatt inte föreligger. En direkt bindning till uppdragstagarens faktiska preliminära skatt behövs också för att skapa en avdragsskyldighet, som uppdragsgivaren måste iaktta även om han inte anser sig kunna bedöma om arbetet utförs som en bisyssla eller skall anses utgöra uppdragstagarns huvudsakliga anställning.

Reglerna om avdrags- och uppgiftsskyldighet har nyligen ändrats, så att småhusägare och lägenhetsinnehavare får enklare rutiner för att redovisa ersättning för uppdrag som utförts av hantverkare m.fl. Ändringen innebär i korthet att dessa uppdragsgivare inte skall betala arbetsgivaravgifter eller göra avdrag för skatt om ersättningen betalas mot en faktura som innehåller uppgift om uppgiftstagarens namn och postadress, ersättningens storlek samt endera uppgift om att uppdragstagaren är skyldig att betala B-skatt eller uppgift om mervärdeskattens belopp och uppdragstagarens registreringsnummer till mervärdeskatt. Ändringen (prop. 1982/83:177, SFS 1983:856) trädde i kraft den 1 januari 1984.

Inom de näringsgrenar som omfattas av AUL bör avdrags- och uppgiftsskyldigheten åtminstone till en del komma att motverka svarta företag. Framför allt torde kontrollen få effekt vad gäller fysiska personer, som åtar sig uppdrag som enmansföretagare eller som uppdragstagare vid sidan av fast anställning. Kontrollerna enligt AUL tar dock sikte bara på om företagaren är registrerad för betalning av skatter. En företagare som är registrerad, men som ändå inte fullgör sina betalningsskyldigheter, stoppas alltså inte av lagen. Inte heller kommer man med AUL åt på annat sätt oseriösa personer - t.ex. kriminellt belastade - som startar näringsverksamhet.

7.3.2 Offentlig upphandling

För de statliga myndigheterna regleras upphandlingsförfarandet av upphandlingsförordningen (1973:600, omtryckt 1980:850). Den innebär i princip att det ekonomiskt fördelaktigaste anbudet skall antas.

Upphandlingsförordningen har nu ändrats i syfte att öka samarbetet mellan skattemyndigheterna och de upphandlande myndigheterna och förhindra att företag, som inte erlägger och redovisar skatter och avgifter i laga ordning, anlitas som leverantörer till staten. Ändringarna (prop. 1982/83:53, FiU 23, rskr 110, SFS 1983:38) trädde i kraft den 1 april 1983. Innan ett anbud antas skall myndigheten, om det inte framstår som obehövligt, hos länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten kontrollera att anbudsgivaren är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter. Myndigheten skall vidare, om det inte framstår som obehövligt, inhämta uppgift från kronofogdemyndigheten om huruvida anbudsgivaren är restförd för skatter och avgifter.

En anbudsgivare som inte är i föreskriven ordning registrerad får inte anlitas. Bedömningen skall i övrigt ske på affärsmässiga grunder. Därvid kan t.ex. stora skatte- och avgiftsskulder inverka menligt vid bedömningen av företagets möjligheter att fullgöra sina åtaganden.

Om myndigheten beslutar att anlita ett företag som står i skuld för skatter eller avgifter, skall kronofogdemyndigheten underrättas om detta. På kronofogdemyndighetens begäran skall myndigheten också lämna uppgift om anbudsgivarens ersättning och när denna kommer att betalas ut.

Länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna är skyldiga att lämna de upphandlande myndigheterna begärda uppgifter. Riksskatteverket utfärdar föreskrifter för hur myndigheternas förfrågningar skall behandlas. I praktiken har förfrågningsrutinerna kommit at utformas så att den upphandlande myndigheten vänder sig till länsstyrelsens uppbördsenhet, som svarar för att kontrollerna sker.

I prop. 1982/83:53 framhöll departementschefen att han räknade med att kommun- och landstingsförbunden skulle komma att ändra sina normalreglementen på samma sätt som nu skedde i fråga om den statliga upphandlingsförordningen. De kommunala upphandlingsmyndigheterna skulle då komma att göra samma kontroll som de statliga. Detta uttalande godtogs av riksdagen.

Kommissionen har sett det som sin uppgift att ta kontakt med kommun- och landstingsförbunden, för att få till stånd de ändringar i normalreglementena som behövs för att uppfylla statsmakternas intentioner på denna punkt. Kommissionen har av denna anledning haft överläggningar med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Landstingsförbundet har härefter beslutat om ändringar i normalreglementet och den 8 september 1983 beslutat rekommendera samtliga landsting att i sina upphandlingsreglementen göra ändringar i enlighet med normalreglementet. Kommunförbundet har på samma sätt ändrat kommunernas normalreglemente och den 9 september 1983 rekommenderat samtliga kommuner att göra motsvarande ändringar i sina upphandlingsreglementen.

Även Svenska Kyrkan är en betydande upphandlare. Kommissionen har bedömt det som angeläget att också Svenska Kyrkans upphandling sker enligt motsvarande regler som för stat och kommun. Kommissionen har därför tagit kontakt med Svenska Kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund som

bl.a. svarar för upphandlingsfrågor. Förbundet har därefter rekommenderat församlingarna att tillämpa samma upphandlingsbestämmelser som kommunerna.

Den kontroll av anbudsgivare som nu kommer att ske inom hela offentliga sektorn har sedan några år tillbaka prövats i Stockholms kommun ("Stockholmssystemet") och erfarenheterna av systemet är att det fungerar bra. Vid de kontroller som gjordes år 1980 upptäcktes att omkring hälften av de granskade företagen uppvisade anmärkningar avseende registrering, skatte- och avgiftsbetalning m.m.

Kontrollen av anbudsgivare innebär på områden där upphandling är vanligt förekommande ett medel mot svarta företag och skatteundandragande. Det begränsar där behovet av andra kontrollåtgärder.

Det finns dock ett problem med kontrollsystemet. Upphandlaren kontrollerar oftast bara huvudentreprenören, som är den som lämnar in anbudet och tecknar kontraktet. Många gånger kan det emellertid finnas en rad underentreprenörer som utför olika arbeten för huvudentreprenörens räkning. För att systemet skall fungera effektivt måste också underentreprenörerna kontrolleras med avseende på registrering och skatte- och avgiftsbetalning. Det har visat sig att underentreprenörerna ofta undgår denna kontroll.

7.3.3 B-skattsedel m.m.

Problem med skatteundandragande torde åtminstone delvis kunna åtgärdas också i samband med skattemyndigheternas beslut om skatteslag för de skattskyldiga.

Det har enligt mångas bedömning varit alldeles för lätt att skaffa sig B-skattsedel och därmed framstå som egen företagare. Detsamma gäller i viss mån i fråga om regi-

strering till mervärdeskatt. Skattemyndigheterna har nu blivit mer restriktiva när det gäller beslut om B-skattsedel. De kontrollerar noggrannare att det är fråga om ett verkligt företagande innan B-skattsedel utfärdas. Det har blivit möjligt att i större utsträckning än tidigare ge personer med få uppdragsgivare A-skattsedel.

Också genom en sådan åtgärd som restriktivare B-skattetilldelning torde viss sanering komma till stånd i branscher där skatteundandragande är ett problem. Det gäller främst i branscher där uppdragsverksamhet är vanligt. Uppdragsgivarna måste bli mer försiktiga med vem de anlitar. De måste beakta dels avdragsskyldigheten i AUL, dels ett eventuellt arbetsgivaransvar enligt uppbördslagen (1953:272) och lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

7.3.4 Behov av ytterligare åtgärder

Ytterligare åtgärder behövs dock för att motverka ekonomisk brottslighet och liknande förfaranden.

Det finns företag som opererar helt utan myndigheternas kännedom. Effektivare skatteregistrering är därför en viktig åtgärd. Att företagen finns i skatteregistren är i praktiken en förutsättning för att kunna avkräva dem skatter och avgifter och för att kontroll skall kunna ske. På vissa områden kan en förbättrad skatteregistrering, genom bl.a. uppsökande verksamhet, vara en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med inslag av misskötsamhet. Kommissionen återkommer till detta i det följande.

Effektivisering av myndigheternas kontrollverksamhet på skatteområdet är ytterligare en åtgärd som bör ge effekt. Kommissionen har i sitt betänkande Vidgat samarbete

mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet - förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4) gett exempel på metoder för samordnade myndighetsinsatser som visat sig verksamma mot i vart fall vissa typer av oseriösa företag.

Erfarenheterna visar emellertid att traditionell skattekontroll i vissa branscher har mycket svårt att motverka problem med skatteundandragande. Kontrollaktioner på skatteområdet har i många fall endast ändrat storleken på redan restförda belopp hos kronofogdemyndigheterna. I exempelvis branscher med uppenbara strukturproblem av den art som tidigare diskuterats kan man tala om massrestföring. Där räcker inte den traditionella skattekontrollen till.

Det är särskilt i vissa branscher som åtgärder från skatte- och indrivningsmyndigheterna har svårt att få effekt. Uppgifter ur skatte- och kronofogdemyndigheternas register år 1982 visade exempelvis att tre näringar stod för 70 procent av de näringsgrenskodade gäldenärernas skuld till kronofogdemyndigheterna. Det var byggnadsverksamhet (inklusive bygghantverk och schaktningsarbete), transportverksamhet samt handel (inklusive hotell- och restaurangverksamhet). Av de i skatteregistren näringsgrenskodade schaktföretagen i Stockholms län (1 217 st.) var år 1983 närmare hälften (554 st.) restförda hos kronofogdemyndigheten.

Ett annat problem är att den traditionella skattekontrollen är tidsödande och resurskrävande. Ofta måste särskilda kontrollmetoder utarbetas för olika branscher. Det är därför svårt för myndigheterna att - även i branscher där åtgärderna i sig är effektiva - få en heltäckande kontroll.

Kronofogdemyndigheterna har möjlighet att ansöka om att starkt restförda företag försätts i konkurs. Det har dock

visat sig svårt att stoppa den oseriösa verksamheten genom konkurs. Vid diskussioner med kronofogdemyndigheterna har det framkommit att man i många fall finner konkurs vara en meningslös åtgärd. De restförda företagen fortsätter ofta verksamheten direkt efter konkursen, i många fall med obruten mervärdeskatteregistrering och B-skatteregistrering.

Om många företagare i en bransch underlåter att betala skatter och avgifter uppkommer stora problem för de skötsamma företagarna i branschen, eftersom konkurrensen inte längre sker på lika villkor. Ett stort antal starkt restförda företagare skapar också ett avsevärt merarbete för myndigheterna som får ägna tid åt att försöka driva in de restförda beloppen. Det kan i sammanhanget nämnas att det i stor utsträckning (60 procent) är de näringsidkare som driver verksamhet i form av enskild firma som står för den restförda balansen hos kronofogdemyndigheterna. För att komma till rätta med dessa problem krävs åtgärder utöver skattekontrollen.

Åtgärder som främst är inriktade på skatteförhållanden kan inte heller användas för att komma åt kriminella personer som ägnar sig åt näringsverksamhet eller olika former av missbruk av näringsfriheten. Ett aktiebolag kan användas som ram för oseriös verksamhet. När bolaget blir för belastat och utsätts för kontroll från myndigheterna förs verksamheten över till ett annat, nytt bolag osv. För att komma åt denna form av oseriöst företagande krävs insatser som mera direkt riktar sig mot de fysiska personer som står bakom företaget.

Näringsförbud är en åtgärd som direkt riktar in sig på den som visat sig misskötsam i sin näringsutövning. Det kan utdömas i samband med konkurs om näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten eller om han förfarit grovt otillbörligt mot borgenär eller om han upprepade gånger förekommit i konkurs. Ett utvidgat näringsförbud, som kan utdömas även bortsett från konkurs, anses av somliga vara en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med oseriöst företagande. En sådan selektiv åtgärd drabbar bara dem som manifesterat sin misskötsamhet. Näringsförbud är dock ett förhållandevis omständligt förfarande och kan användas bara i ett begränsat antal fall. Det skulle kunna vara effektivt i det enskilda fallet, men är inget instrument som kan användas för att sanera hela branscher. Till detta kommer att lagstiftningen om näringsförbud hittills har fungerat dåligt, bl.a. därför att den i så hög grad kringgås genom att man sätter in bulvaner.

I en del branscher måste därför även andra åtgärder - vid sidan av den traditionella skattekontrollen och instituten konkurs och näringsförbud - användas. Det krävs enligt kommissionens uppfattning åtgärder som gör det möjligt att hindra olämpliga personer från att starta och driva företag. I andra länder har man - som framgått av kapitel 4 - i större utsträckning än i Sverige använt tillståndsprövning som ett instrument för att hindra oseriöst företagande. I det följande skall olika former av tillståndsprövning diskuteras. Kommissionen återkommer också till frågan om ett utvidgat näringsförbud.

8 TILLSTÅNDSPLIKT

8.1 Allmänt

I den tidigare genomgången har pekats på olika problem som hänger samman med ekonomisk brottslighet inom näringslivet. Oseriösa näringsidkare sätter systematiskt de av samhället uppställda reglerna ur spel och kan därigenom tillskansa sig oförtjänta fördelar på samhällets och de seriösa företagens bekostnad. Inslag av oseriöst företagande förekommer sannolikt inom alla delar av näringslivet, men problemen synes vara särskilt uttalade i vissa branscher.

Krav på effektiva åtgärder mot de missförhållanden som råder har som tidigare redovisats vid flera tillfällen förts fram i motioner till riksdagen. Flera fackförbund har krävt åtgärder beträffande sina respektive områden. Sålunda har t.ex. Hotell- och restauranganställdas Förbund och Fastighetsanställdas Förbund förespråkat någon form av etableringskontroll inom restaurangbranschen respektive städbranschen. Vad gäller byggbranschen har Elektrikerförbundet, Byggnadsarbetareförbundet, Målareförbundet samt Bleck- och Plåtslagareförbundet samtliga krävt införande av ett krav på tillstånd för att få driva verksamhet. LO har genom kongressbeslut ställt sig bakom dessa krav.

I kapitel 2 har redogjorts för de gällande etableringsreglerna i Sverige. Huvudprincipen i svensk näringsrätt är näringsfrihet, men med hänvisning till allmänna eller enskilda intressen har i flera fall inskränkningar gjorts i denna frihet. Andra värden har bedömts som mer angelägna. Det kan t.ex. gälla skydd för den enskildes liv, hälsa eller säkerhet, tillvaratagandet av betydande samhällsintressen, risk för att brottslighet kan föreligga eller för att stora ekonomiska värden står på spel. Som framgått av den tidigare redogörelsen har på flera områden

sålunda regler införts som innebär någon form av kontroll. Som exempel härpå kan nämnas att tillstånd krävs för att få etablera bankrörelse, att få servera alkoholdrycker på restaurang eller att få starta transportrörelse. För att få verka som t.ex. läkare krävs särskild kompetens. Verksamhet i resebyråbranschen kräver i vissa fall att ekonomiska garantier ställs som säkerhet. På många andra verksamhetsområden är dock näringsfriheten alltjämt helt obeskuren.

I den allmänna debatten framställs ibland kraven på företagen i Sverige som långtgående i förhållande till andra jämförbara länder. Genomgången i kapitel 4 för de utländska reglerna för att få driva näring visar på en annan bild av förhållandena. Fullständig näringsfrihet råder inte i något land. På olika grunder har inskränkningar gjorts i rätten att driva rörelse och i många fall ställs betydligt strängare krav på företagarna än vad som är fallet i Sverige.

I Norge råder t.ex. allmän etableringskontroll vad gäller verksamhet inom hantverksyrken och vidare viss branschvis etableringskontroll med tämligen långtgående krav på företagarna. Såväl krav på fackkunskaper som krav på straffrihet förekommer. I Västtyskland har myndigheterna möjlighet att ställa krav på företagarna som i vissa avseenden går betydligt längre än i Sverige. Ett nätverk av regler syftar till att hindra olämpliga personer från att etablera sig på marknaden. Bland annat krävs i många fall att företagarna skall kunna prestera ett straffrihetsintyg från polisen för att få starta rörelse. Anmälningsskyldig het gäller för all näringsverksamhet. För många verksamhetsområden finns specialregleringar. I Österrike krävs tillstånd för praktiskt taget all näringsverksamhet, undantaget industriell verksamhet, och en ingående prövning sker av dem som vill etablera sig som företagare. Krav på straffrihet och yrkeskunnande är regel. I USA

finns i de flesta delstater system med obligatorisk auktorisation för många slag av näringsverksamhet. För att få en fullständig auktorisation krävs i allmänhet viss yrkesskicklighet och intyg om straffrihet. I England används ett registreringsförfarande innefattande krav som i vissa fall har formen av etableringskontroll. Därtill kommer en rad privata auktorisationssystem.

Allmänt kan sägas att man i Sverige ställer förhållandevis låga krav på den som avser att starta rörelse.

8.2 Syfte och utgångspunkter

Kommissionen skall enligt direktiven utreda om införande av villkor för rätten att driva näring är en användbar åtgärd i kampen mot ekonomisk brottslighet inom näringslivet. I förevarande fall är syftet främst att ingripa mot oseriösa företagare. Medel bör sättas in som motverkar kriminella eller på annat sätt illojala beteenden. Det är också önskvärt att oseriösa personer skall kunna hindras från att starta näringsverksamhet.

Det är emellertid inte bara till detta huvudsyfte hänsyn måste tas. Krav på tillstånd för att få driva rörelse är ett ingrepp i näringsfriheten. När en så pass ingripande åtgärd diskuteras är det som framgått viktigt att noggrant väga fördelar mot nackdelar. Från samhällsekonomisk synpunkt brukar vissa risker med tillståndsplikt anföras i den ekonomiska litteraturen. Det kan bl.a. finnas risk för att kontrollåtgärder kommer att verka hämmande även på det seriösa, önskvärda nyföretagandet. Detta kan bli följden om tillträdet till marknaden regleras, om kraven ställs för högt eller om etableringsreglerna upplevs som krångliga och omständliga av företagarna. En följd av att nyetableringar försvåras kan bli att konkurrensen på marknaden hämmas, vilket i sin tur kan leda till högre prisnivå, mindre incitament för nytänkande, färre innova-

tioner osv. De företag som finns på marknaden får en alltför skyddad ställning. Höga krav på företagen kan också leda till ökade kostnader för företagen, vilket även det kan få som följd att konsumentpriserna höjs. Icke önskvärda effekter av detta slag måste så långt möjligt undvikas. Möjligheten att åstadkomma en sanering av vissa branscher genom att införa villkor för att få driva näring måste hela tiden vägas mot de negativa effekter som kan bli följden. Det är viktigt att åtgärderna anpassas härefter och att kraven på företagen blir rimliga. Kommissionen återkommer i det följande till dessa frågor i samband med att olika former för kontroll diskuteras. Det gäller att finna ett system som är effektivt, men ändå enkelt och obyråkratiskt. Ett effektivt och väl avpassat kontrollsystem bör i realiteten bidra till att skapa mer likformiga och rättvisa konkurrensförhållanden för företagen.

8.3 Former för kontroll

I detta avsnitt skall redogöras för vilka olika instrument för kontroll som står till förfogande.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 2 kan kontroll utformas på olika sätt och göras olika långtgående. Om man bortser från monopolförhållanden kan man grovt sett skilja mellan behovsprövning, kompetensprövning, vandelsprövning samt ekonomisk prövning. Kombinationer av dessa är naturligtvis möjliga och förekommer ofta i praktiken. Kompetensprövning och vandelsprövning kan ingå som delar i en allmän lämplighetsprövning i fråga om vissa typer av yrken. Registrering av företag ingår normalt som en del i kontrollen och torde vara en förutsättning för att ett kontrollsystem skall fungera effektivt. Registrering kan också vara ett alternativ till mer långtgående kontroll om man anser detta vara en för långtgående åtgärd, men ändå önskar tillsynsmöjligheter.

Behovsprövning innebär att en undersökning görs om det från allmän, näringspolitisk synpunkt eller utifrån de speciella synpunkter som gör sig gällande på det aktuella området finns behov av den rörelse som skall startas. Tillträdet till marknaden är reglerat. Är marknaden mättad eller råder överetablering lämnas inga nya tillstånd. Skälet till att införa behovsprövning torde vara att verksamheten som sådan bedöms som viktig för samhället och att det är angeläget att det allmänna har ett avgörande inflytande över hur verksamheten byggts upp. Behovsprövning tillämpas numera restriktivt. Sådan förekommer dock t.ex. i fråga om tillstånd att driva restaurang med alkoholutskänkning, att driva taxitrafik och linjebunden trafik och för att få driva rörelse som skorstensfejarmästare. Tillstånden är förbundna med krav på hur verksamheten skall bedrivas. Syftet är alltså inte i första hand att komma åt olämpliga näringsidkare eller oseriösa metoder även om sådana hänsyn kan tas i samband med tillståndsprövningen.

Det finns anledning att här knyta an till marknadsekonomins förutsättningar och betydelsen av konkurrens mellan företagen.

Marknadsekonomin innebär ett decentraliserat ekonomiskt system med betydande frihet för företagen att besluta om åtgärder beträffande produktion, distribution m.m. av varor och tjänster. Åtgärdernas inriktning påverkas i sin tur av köparnas beteende. Det är således en mångfald beslut som genom marknadsmekanismerna samordnas och styr näringslivets inriktning.

Den näringspolitiska målsättningen i Sverige är sedan länge en väl fungerande konkurrens mellan företagen inom de ramar som statsmakterna ställer upp. En sådan konkurrens kan sägas utgöra drivkraften inom marknadsekonomin. En väl fungerande konkurrens främjar näringslivets effektivitet och utgör en prispress. På sikt leder en

effektiv konkurrens därigenom till det bästa utnyttjandet av samhällets resurser.

I prop. 1981/82:165 med förslag till konkurrenslag redovisades vissa omständigheter av central betydelse för att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens. I sammanhanget togs näringsfriheten upp. En viktig förutsättning för en effektiv, fungerande konkurrens är, framhölls det i propositionen, att det alltid finns ett fritt marknadstillträde för såväl nya företag som för varor och tjänster från andra marknader. Till de grundläggande tankarna i en ekonomi med en marknadshushållning hör att det råder näringsfrihet och etableringsfrihet. En sådan frihet driver utvecklingen framåt och utgör ett tryck på de på marknaden befintliga företagen att inte stelna till utan i stället söka vara effektiva och hålla rimliga priser.

Också näringsutskottet har som framgår av den tidigare redogörelsen vid flera tillfällen framhållit det väsentliga i att näringslivet fortlöpande får tillskott av nya företag. Samtidigt har dock utskottet betecknat det som angeläget att olika slags missförhållanden så långt möjligt undanröjs och förebyggs. (Se t.ex. näringsutskottets betänkande 1979/80:53).

Behovsprövning innebär att marknadsmekanismerna åtminstone till viss del sätts ur spel. Konkurrensen på marknaden kan påverkas negativt. Det kan på sikt rubba balansen på marknaden. Ett kontrollsystem som innebär behovsprövning medför också svåra bedömningar för det organ som skall avgöra om behov av ytterligare företagsamhet föreligger eller inte. Om marknaden bedöms rymma nya företag måste vidare avgöras vem av flera sökanden som skall erhålla tillstånd. En byråkratisk apparat är oundviklig.

I en del fall kan säkerligen överetablering vara en av orsakerna till att en bransch blivit drabbad av ekonomisk brottslighet. Överetableringen har medfört en alltmer hårdnande konkurrens och för att överleva frestas många företag undanhålla t.ex. skatter och avgifter för att på så sätt kunna hålla en lägre prisnivå än konkurrenterna. Förhållandena inom t.ex. schaktentreprenörsbranschen och åkeribranschen tyder på en sådan utveckling. Överetablering skulle därför kunna peka på att behovsprövning borde införas. Genom behovsprövningen skulle antalet företag minska och därmed konkurrensen. Här måste man dock vara medveten om att denna begränsning skulle komma att ske på konstlad väg. Det skulle inte bli marknadskrafterna som avgjorde om ett företag skulle få utvecklas eller inte. Dessutom skulle en sådan behovsprövning förmodlingen slå tämligen blint mot både seriösa och oseriösa företag. Seriösa, initiativrika företagare kan komma att ställas utanför marknaden. Behovsprövning kan få mycket allvarliga konsekvenser för näringslivets utveckling. Marknaden behöver kontinuerligt ett nytillskott av företag och detta nytillskott bör inte genom kvantifiering regleras från samhällets sida.

Behovsprövning är därför ingen lämplig åtgärd när det gäller att hindra oseriösa företagare från att driva näring. Enligt kommissionens bedömning bör en så begränsande åtgärd som behovsprövning inte användas annat än i mycket speciella undantagsfall p.g.a. de negativa effekter som kan bli följden. För att komma till rätta med ekonomisk brottslighet bör man enligt kommissionens mening använda åtgärder som mera direkt riktar in sig på oseriösa beteenden.

Vandelsprövning innebär att en persons lämplighet som företagare undersöks med utgångspunkt från vissa personliga förhållanden. Prövningen syftar till att ge en så god uppfattning som möjligt om sökandens person. Man kan t.ex.

kontrollera om den blivande företagaren är känd för redbarhet eller om han visat sig misskötsam i något avseende. Personer som har ägnat sig åt t.ex. brottslig verksamhet eller på annat sätt genom sitt handlande manifesterat en uppenbar olämplighet att driva näringsverksamhet kan hindras från att etablera sig på marknaden för viss tid framöver. Misskötsamheten kan också avse benägenheten att fullgöra ekonomiska skyldigheter gentemot det allmänna.

Vandelsprövning förekommer idag på vissa områden t.ex. vid ansökan om tillstånd för yrkesmässig trafik, serveringstillstånd för restaurangrörelse och vid ansökan om näringstillstånd för utländska medborgare.

Kommissionen anser vandelsprövning vara en åtgärd som, utan att innebära långtgående ingrepp i näringsfriheten, tjänar syftet att hindra oseriösa personer från att driva näring. Vandelsprövning bör inte ha några nämnvärda negativa effekter från marknadsekonomisk synpunkt. Den drabbar i egentlig mening inte det seriösa företagandet. Endast personer som missbrukar näringsfriheten stoppas. Om konkurrensen på marknaden påverkas bör det vara till det bättre genom att illojala beteenden kan förväntas minska.

Vandelsprövning bör rimligtvis inte heller påverka prisnivån på marknaden. Införs vandelsprövning på vissa speciella områden kan detta ses som en komplettering till de regler om näringsförbud som för närvarande gäller och de utvidgade regler som kan förväntas bli införda. Förhållandena på marknaden bör kunna förbättras genom att oseriösa personer på så sätt motas bort. Detta kräver dock också en effektiv och aktiv kontroll över efterlevnaden för att en varaktig sanering skall åstadkommas. För att misskötsamheten skall kunna diskvalificera en sökande skall den vara relevant i sammanhanget och av förhållandevis allvarligt slag. Ett system för vandelsprövning utvecklas i kapitel 10.

Kompetensprövning innebär att vissa krav ställs på företagarens kunskaper. Det kan gälla skicklighet i det speciella yrket eller kunskaper om hur ett företag skall skötas och vilka regler som gäller för en företagare.

Syftet med krav på yrkesskicklighet är i allmänhet att företagarna skall utföra ett kvalificerat arbete och att god ordning skall råda på marknaden. Sådan prövning förekommer i dag på vissa områden, oftast i syfte att skydda konsumenternas liv och hälsa. Se t.ex. kraven för att få arbeta som läkare eller som elinstallatör. Normalt ställs dock i Sverige inga krav på yrkesskicklighet för att få driva rörelse. Ser man till utländska förhållanden ställs ofta ganska höga krav i detta hänseende. Det är inte ovanligt med både utbildningskrav och krav på yrkeserfarenhet för att få starta egen rörelse. En positiv bieffekt av kompetenskrav torde mycket väl kunna vara att företagarna allmänt sett blir mer seriösa. Risken för att missförhållanden av här diskuterat slag skall uppkomma torde vara mindre också av den anledningen att kompetenskraven i sig begränsar etableringen i branschen. Konkurrensförhållandena blir inte lika uttalade.

Men krav på yrkeskunnande kan också ha den negativa effekten att det hindrar ett önskvärt nyföretagande. Det kan leda till att företagsamma personer med goda idéer, men utan formell kompetens hindras från att komma in på marknaden. Ställda inför kravet på viss formell kompetens kan somliga avstå från att förverkliga sina idéer. Marknaden kan därigenom gå miste om nya affärsidéer och nya produkter.

Höga krav kan också få effekter för konsumenterna. En arbetsgrupp[1] under ledning av konsumentverket och med

---

1 Rapporten Auktorisation och konsumentskydd (KOV 1978:8-01).

representanter för statens industriverk, näringsfrihetsombudsmannen, SHIO-Familjeföretagen och Svenska Handelskammareförbundet behandlade från konsumentsynpunkt effekterna av obligatoriska krav på företagen. Arbetsgruppen menade att obligatoriska system - med i första hand kvalifikationskrav - visserligen kan sägas vara konkurrensneutrala i förhållandet mellan godkända yrkesutövare men sådana system innebär ändå naturligen att konkurrensen begränsas mera påtagligt ju högre kvalifikationskrav som ställs. De begränsar sålunda det fria yrkesvalet och försvårar nyetablering i branschen. Höga krav kan också medföra utglesning av tjänsteutbudet, till nackdel för konsumenterna.

De konkurrensbegränsande verkningarna kan också få negativa effekter i form av högre prisnivåer och försvagade incitament till nytänkande och rationaliseringar.

Ett system med kompetenskrav skulle också kunna medföra bedömningssvårigheter, t.ex. att jämföra formell kompetens med annan likvärdig utbildning eller långvarig erfarenhet. Omständliga prövningar och byråkrati kan bli följden.

Enligt kommissionens mening bör därför detta instrument användas med försiktighet. När det gäller möjligheterna att komma till rätta med ekonomisk brottslighet synes inte kravet på yrkeskunskaper heller vara helt ändamålsenligt. Mot denna bakgrund föreslår kommissionen inga åtgärder i denna del.

Allmänna kunskaper i skötsel av företag kan avse kännedom om vilka regler som gäller för en företagare och arbetsgivare. Hit får räknas elementära kunskaper i bokföring och redovisning, finansiering och kalkylering samt insikt i skatteregler och arbetsmarknadslagstiftning. Kännedom om de speciella regler som kan gälla för verksamheten i fråga torde också få innefattas i de elementära kunskaperna för

en företagare. Utomlands är det inte ovanligt att liknande krav ställs på företagarna. Av det föregående framgår att det t.ex. i Norge ställs sådana krav på den som skall starta rörelse som hantverkare eller entreprenör. I Sverige är dock krav på kunskaper i skötsel av företag sällsynta. Försöksverksamhet på området pågår dock som tidigare nämnts i transportbranschen (se avsnitt 2.3.8).

Det är självfallet viktigt att grundläggande kompetens i hithörande frågor finns i ett företag för att det skall kunna skötas på rätt sätt. I många fall kan det mycket väl vara så att oegentligheter har sin grund i okunnighet snarare än ont uppsåt. Brister i kalkyleringen kan t.ex. leda till ekonomiska problem. Det kan i ett sådant läge vara frestande att skaffa sig lättvindiga krediter genom att inte betala in skatter och avgifter i laga ordning. Risken finns att en okunnig företagare på så vis halkar in på en oseriös väg. Om företagarna är införstådda med de regler som gäller torde chanserna vara större att de från början kommer in på rätt spår.

Enligt kommissionens bedömning bör därför krav på elementära kunskaper av här nämnt slag kunna vara ett led i strävandena att förhindra oseriöst företagande. Det skall framhållas att det här inte är någon långvarig, utbildning som kommissionen har i åtanke, utan endast kunskaper som egentligen alla som driver rörelse måste ha. De negativa effekter som har angivits kan bli följden av höga krav på exempelvis yrkesskicklighet behöver därför inte befaras uppstå i detta fall. Frågan om företagarutbildning utvecklas närmare i kapitel 12.

Ekonomisk prövning innebär att näringsidkaren skall visa att han har de ekonomiska förutsättningarna för att driva rörelse eller att han kan ställa säkerhet för verksamhetens bedrivande en viss tid framåt i tiden. Kontrollen kan här ha flera syften. Det kan vara att skapa stabilitet

på marknaden eller att värna om konsumenternas intressen genom att skapa ekonomiskt säkrare förhållanden. Som tidigare redovisats krävs under vissa omständigheter ekonomisk säkerhet i form av bankgarantier för att få starta resebyråverksamhet. Detta krav har införts med syftet att ta till vara konsumenternas intressen. Ekonomiska garantier bör dock enligt kommissionens mening kunna användas även för att tillvarata stats och kommuns intressen av att få in skatter och avgifter.

Inför man krav som innebär ökade kostnader för företagen kan man inte bortse från risken att följden blir en högre prisnivå. Företagen kan tänkas kompensera sig genom att i sin tur ta ut kostnaderna i konsumentledet. En höjd prisnivå är naturligtvis inget eftersträvansvärt från konsumentsynpunkt, men samtidigt kan hävdas att om en mycket låg prissättning har möjliggjorts genom illojala beteenden, som t.ex. att skatter och avgifter undanhållits, är det helt i sin ordning att priserna höjs. Företagen skall konkurrera på lika villkor och prissättningen självfallet grunda sig på lagliga affärsmetoder.

Vidare kan sägas att om kraven innebär att lycksökare och andra mindre nogräknade företagare hålls borta från marknaden kan en konkurrens på lika villkor återskapas. Den illojala konkurrensen från företag som inte fullgör sina skyldigheter gör det svårare för de seriösa företagen att driva sin verksamhet. En sundare konkurrens torde i sig också kunna innebära en prispress.

Skatte- och avgiftsundandragandet är idag ett stort problem. Oseriösa företagare utnyttjar trögheten i uppbördsförfarandet och låter ofta konsekvent bli att betala in skatter och avgifter. Följden blir småningom stora restförda skulder. Om samhället ges möjlighet att kräva ekonomiska garantier för skatter och avgifter kan ett sådant oseriöst företagande försvåras. Kommissionen anser att ett system med ekonomiska garantier bör utformas. Frågan behandlas utförligare i kapitel 13.

9 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR KONTROLL

9.1 Regleringen

Den möjlighet att införa krav på näringstillstånd som kommissionen vill föreslå har som framgått till syfte dels att motverka ekonomisk brottslighet, dels skapa bättre förutsättningar för att de förpliktelser med avseende på skatter och avgifter som är förbundna med driften av företaget verkligen fullgörs. Kommissionen har övervägt att föreslå kontroll för all näringsverksamhet men inte funnit skäl för detta. Visserligen skulle på sikt en sådan prövning allmänt kunna nedbringa det oseriösa företagandet och bidra till en sund utveckling av näringslivet, men allmän kontroll skulle också innebära ett betydande avsteg från den grundläggande principen om näringsfrihet. Det skulle vidare innebära en stor administrativ apparat med tanke på att antalet personer som varje år medverkar i nyetableringar är tiotusentals. Enligt kommissionens uppfattning bör det avgörande för när kontroll skall införas vara att ett starkt behov visat sig föreligga inom en viss bransch. Problemet med oseriöst företagande är som framgått inte lika uttalat inom alla delar av näringslivet. Majoriteten av näringsidkarna är skötsamma och i flertalet branscher är svårare missförhållanden att se som undantag. Kommissionen vill därför stanna för en mer begränsad form av kontroll som inriktas på sådana branscher där problemen med ekonomisk brottslighet och liknande oseriösa affärsmetoder blivit så markanta att åtgärder behövs för att åstadkomma en genomgripande sanering.

Enligt kommissionens mening har näringsfriheten i sig så väsentliga värden att kontroll bör tillgripas först när det visat sig att misskötsamhet av betydande omfattning förekommer bland näringsidkarna i en bransch. Misskötsamheten bör i detta sammanhang avse bristande laglydnad eller underlåtenhet att fullgöra skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna gentemot stat och kommun.

En samlad och övergripande bedömning av förhållandena i hela branschen bör göras och det totala intrycket bör vara avgörande för om krav på näringstillstånd skall införas.

Bedömningen av laglydnaden bör framför allt ta sikte på ekonomiska brott. Vad som skall avses med ekonomisk brottslighet har närmare redovisats i avsnitt 1.2. Det kan gälla t.ex. skattebrott, bokföringsbrott, gäldenärsbrott, bedrägerier, brott mot uppbördslagen, konkurrenslagen, valutalagstiftningen och varusmugglingslagen. Även annan brottslighet bör beaktas - särskilt om det gäller åsidosättande av de särskilda föreskrifter som kan gälla för näringsverksamheten i fråga. Om i vissa fall kopplingar till annan i sig kriminaliserad verksamhet förekommer, t.ex. kontakter med den organiserade brottsligheten, bör också detta vägas in vid bedömningen av laglydnaden.

Bristande laglydnad behöver inte avse bara brott mot straffsanktionerade regler. Om företagarna i en bransch i stor utsträckning bryter mot andra regler som är ämnade att skapa goda förhållanden på marknaden, - t.ex. konsekvent underlåter att rätta sig efter allmänna reklamationsnämndens rekommendationer eller återkommande ägnar sig åt otillbörlig marknadsföring - bör även detta ses som ett exempel på bristande laglydnad.

Benägenheten att fullgöra skyldigheter gentemot stat och kommun skall avse betalning och redovisning av skatter och avgifter. Detta rekvisit tar alltså inte sikte på kriminaliserade förfaranden utan på annan underlåtenhet att fullgöra sina förpliktelser. Erfarenhetsmässigt vet man att oseriösa företagare många gånger inte betalar in skatter och avgifter, utan låter dessa skulder växa sig allt större. Om många företagare i en bransch är restförda för skatte- och avgiftsbetalningar kan detta därför vara ett tecken på att företagarna genom att utnyttja trögheten

i uppbördsförfarandet skaffar sig orättmätiga vinster. Samtidigt visar det sig ofta svårt för det allmänna att på ett verksamt sätt driva in de restförda beloppen. Underlåtenhet att betala skatter och avgifter bör därför vara en omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om krav på näringstillstånd skall införas. För att restföringarna skall inverka vid bedömningen bör det vara fråga om belopp som inte är obetydliga för de enskilda företagarna.

Krav på tillstånd bör som nämnts kunna införas bara om misskötsamheten bland företagarna har fått en betydande omfattning i branschen. Misskötsamhet som kan konstateras blott i undantagsfall bör självfallet inte vara skäl nog för ingripande. Vad som skall avses med misskötsamhet av betydande omfattning kan emellertid inte anges med någon exakt siffra. Även en mindre andel misskötsamma kan ibland påverka branschen negativt och åsamka branschen som helhet betydande skador. I sammanhanget bör för övrigt också beaktas att även i branscher som är att beteckna som kritiska sannolikt flertalet företagare är seriösa. Vad som skall avses med misskötsamhet av betydande omfattning måste sålunda avgöras utifrån förhållandena i varje bransch för sig.

Frågan om misskötsamheten har nått en betydande omfattning bör ofta kunna avgöras med utgångspunkt från konkurrensförhållandena. För att marknaden skall fungera på ett tillfredsställande sätt förutsätts konkurrens på lika villkor. Oseriöst företagande innebär illojal konkurrens. Har konkurrensförhållandena i branschen påverkats på ett sådant sätt att den seriösa företagsamheten kan antas vara hotad är nämligen detta regelmässigt ett tecken på att andelen misskötsamma företagare är oacceptabelt stor.

Uppgifter om misskötsamhet kan framkomma på olika sätt. Branschundersökningar eller branschvisa taxeringsrevi-

sioner kan ge information om hur vanligt förekommande ekonomiska brott och skatteundandragande är i en bransch. Den bästa informationen fås idag troligen genom taxeringsrevisionerna. Statistik över antalet företagare som är restförda för skatter och avgifter bör ge en relativt god bild av benägenheten att fullgöra skyldigheterna på detta område. Signaler om misskötsamhet kan också komma från myndigheter, branschorganisationer och fackliga organisationer. Den fortsatta forskningen kan givetvis också tillhandahålla nya eller förbättrade metoder att kartlägga den ekonomiska brottsligheten.

Klart är emellertid att ett tillståndsförfarande av det slag som nu diskuteras inte bör införas, om det inte finns tillförlitligt underlagsmaterial som visar att åtgärden är befogad.

Arten och graden av missförhållandena i branschen bör avgöra vilken form av kontroll som skall införas - vandelsprövning, krav på ekonomiska garantier eller krav på grundläggande utbildning. Är problemet främst att ekonomisk brottslighet förekommer bör vandelsprövning vara den lämpligaste åtgärden. Ekonomiska garantier för skatter och avgifter bör vara det mest ändamålsenliga om problemet främst är att antalet restförda företagare är stort. Förekommer båda typerna av problem i en bransch kan det självfallet vara befogat att införa båda formerna av kontroll. I de fall problemen kan antas mera bero på bristfälliga kunskaper och oerfarenhet bland företagarna kan krav på utbildning tänkas vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

Kommissionen har ingående övervägt hur en reglering av angivet slag bör utformas. En möjlighet vore att samla alla erforderliga bestämmelser i en lag och där även ange de branscher som skall omfattas av systemet och vilka åtgärder som skall vidtas i varje bransch. En sådan ord-

ning förutsätter riksdagens medverkan vid varje utvidgning eller inskränkning av lagens tillämpningsområde och vid detaljutformningen av de villkor som skall gälla i de särskilda branscherna.

Flera skäl talar emot en sådan lösning. Systemet bör sålunda - om det skall bli riktigt effektivt - möjliggöra ett snabbt ingripande och ge utrymme för en betydande flexibilitet. Förhållandena varierar från bransch till bransch och kan också ändras från tid till annan. Nya verksamhetsområden kan komma till som inte kunnat förutses vid lagens tillkomst. I dagsläget är inte heller alla branscher tillräckligt väl kartlagda med avseende på ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Branschvisa undersökningar ökar efter hand kunskaperna på detta område. Nya s.k. riskbranscher kan på så sätt uppdagas. Andra branscher kan på sikt saneras efter det att åtgärder vidtagits. Att i lagen direkt peka ut vissa branscher synes därför mindre lämpligt.

När det uppkommer behov av att ingripa mot missförhållanden i en bransch, är det också mycket angeläget att åtgärderna på ett smidigt sätt kan anpassas till branschens förutsättningar och det aktuella behovet. På så sätt behöver man inte riskera att göra större ingrepp i den grundläggande näringsfriheten än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Omständigheter av nu angivet slag talar enligt kommissionens mening för att bestämmelserna om sådant näringstillstånd som här avses bör samlas i en av riksdagen beslutad ramlag, medan det bör ankomma på regeringen att - när behov uppkommer - förordna om att de åtgärder lagen möjliggör skall träda i tillämpning i en eller flera branscher. Regeringen bör då också ha befogenhet att förordna om vilken eller vilka av de i lagen angivna åtgärderna - vandelsprövning, ekonomiska garantier eller utbildning - som skall sättas in i den aktuella branschen.

- Med den lösning som nu har skisserats bör naturligtvis i lagen noga anges under vilka förutsättningar beslut av det här slaget får meddelas av regeringen.

Med en sådan ordning får samhället ett instrument som är generellt och som möjliggör att när missförhållanden uppstått i en bransch tillgripa den form av kontroll som är bäst lämpad med hänsyn till förhållandena i branschen. Det bör kunna bli ett effektivt medel som gör det möjligt att relativt snabbt ingripa mot oseriösa affärsmetoder. Därigenom bör insatserna mot den ekonomiska brottsligheten bli effektiva.

Lagens syfte skall vara att motverka ekonomisk brottslighet. Den skall således inte uppfattas som en allmän lag om näringstillstånd. Om näringstillstånd skulle behöva införas i en bransch av andra motiv än att hindra ekonomisk brottslighet och skatteundandragande får inte den nu aktuella lagen användas.

Tanken är som framgått att kontroll bara skall införas i de branscher där problemen med ekonomisk brottslighet samt skatte- och avgiftsundandragande är mest akuta och där det således är mest angeläget att en sanering kommer till stånd. Ett kontrollsystem omfattande ett stort antal branscher skulle inte minst av rent administrativa skäl vara ogenomförbart. Det skulle medföra en stor och resurskrävande byråkratisk apparat, risk för långa väntetider för de sökande osv. Enligt kommissionens bedömning bör inte mer än fem till sex branscher samtidigt omfattas av krav på näringstillstånd, för att systemet skall hållas hanterligt. En prioritering kan därför bli nödvändig när man skall avgöra vilka branscher som skall omfattas. Skulle, efter det att systemet byggts ut maximalt, ytterligare riskbranscher uppträda där det bedöms som angeläget att näringstillstånd införs, bör man följaktligen överväga att låta kontrollen upphöra i någon bransch som ingår i systemet.

Efter viss tid bör enligt kommissionens mening en utvärdering göras av hur kontrollsystemet har fungerat i de branscher där det har införts och om behov av kontroll alltjämt föreligger. En sådan omprövning av behovet bör därefter ske med jämna mellanrum. Kravet på näringstillstånd bör ju på sikt leda till att förhållandena förbättras. Om en klart varaktig sanering kan anses ha kommit till stånd i en bransch skall kontrollen upphöra. Kravet på omprövning och utvärdering bör enligt kommissionens uppfattning särskilt anges i lagtexten.

Det förslag till lag om näringstillstånd som kommissionen lägger fram utgår från grundsynen att principen om näringsfrihet även i fortsättningen bör vara den bärande inom svenskt näringsliv. Att kommissionen inte ansett principen kunna upprätthållas helt oinskränkt beror på att förhållandena inom ett antal branscher f.n. är sådana att det är nödvändigt att från samhällets sida sätta in kontrollåtgärder för att komma till rätta med dålig skattedisciplin och ekonomisk brottslighet i allmänhet. De begränsade ingrepp i näringsfriheten som på grund härav blivit ofrånkomliga har emellertid kommissionen sett som undantag från en princip som i övrigt alltjämt äger sin fulla giltighet. Förhoppningen är att inom flera av de områden där kontrollåtgärder sätts in, dessa skall visa sig så verkningsfulla att - efter en sanering - några åtgärder enligt den föreslagna lagen inte längre skall behövas. Som framgått har denna grundsyn hos kommissionen bl.a. kommit till uttryck i förslagets 16 §, enligt vilken bestämmelse regeringen skall upphäva ett infört krav på näringstillstånd, om de åtgärder som föreskrivits visar sig inte behövas längre.

Kommissionen vill emellertid gå ett steg ytterligare och låta lagen om näringstillstånd - dvs. den grundläggande fullmakten för regeringen att över huvud införa krav på

tillstånd - åtminstone till en början få begränsad giltighetstid.

Lagen bör alltså, så snart den varit i kraft under tillräcklig tid för att möjliggöra en utvärdering, på grundval av vunna erfarenheter bli föremål för omprövning och ånyo underställas riksdagens prövning. Den tidrymd under vilken lagen bör prövas får dock inte sättas så kort att man inte hinner få tillräcklig erfarenhet av lagen och dess tillämpning. En lämplig avv gning kan enligt kommissionens mening vara att lagens första giltighetstid bestäms till fem år från dess ikraftträdande.

9.2 Branschfrågor

Tillgängligt material tyder på att problemen med ekonomisk brottslighet och annat oseriöst företagande är störst inom branscher som hör till tjänstesektorn. Inom andra delar av näringslivet, t.ex. jord- och skogsbruk eller tillverkningsindustrin, synes inte problemen alls vara lika uttalade. Det kan därför diskuteras om ytterligare begränsningar bör göras i det bemyndigande som regeringen får. Kommissionen har övervägt att i den föreslagna lagen om näringstillstånd ta in en bestämmelse som begränsar regeringens beslutanderätt på sådant sätt att kontrollsystemet bara får införas i fråga om sådan näringsverksamhet som avser erbjudande av tjänster till allmänheten. Det finns dock flera skäl som talar mot en sådan begränsning. Det finns enstaka branscher även utanför tjänstesektorn - t.ex. handeln med begagnade bilar - som måste anses möra till riskbranscherna och där införande av krav på näringstillstånd kan diskuteras. En begränsning till enbart tjänster skulle vidare medföra betydande avgränsningsproblem. I en del fall är nämligen gränsen mellan tjänst och annan verksamhet flytande. Det gäller t.ex. verksamheter där i försäljningen ingår montering, installation, service m.m. Kommissionen har mot denna bakgrund valt att inte föreskriva en begränsning till enbart tjänstesektorn. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att

regeringen skall kunna besluta om införande av krav på näringstillstånd är också så utformade att kontrollen kommer att användas restriktivt. I praktiken torde därför reglerna i huvudsak komma att omfatta branscher inom tjänstesektorn.

Som redogjorts för i kapitel 2 är tillträdet till vissa branscher redan i dag reglerat i lag genom någon form av etableringskontroll. Kontrollen tar i allmänhet sikte på andra förhållanden än att stävja ekonomisk brottslighet. Kontrollen kan till exempel ha införts för att skydda konsumenterna eller för att skapa god ordning på marknaden. Om de nu aktuella bestämmelserna om näringstillstånd sätts i tillämpning på sådana områden, måste en samordning ske med den befintliga lagen på området. I annat fall får man två konkurrerande regelsystem. Samordningen kan tekniskt lösas endera genom att den nya regleringen i dessa delar får ersätta nu gällande lag eller genom att de här föreslagna reglerna om kontroll innehållsmässigt förs in i den gällande lagen.

Två bestämda näringsgrenar, restaurangbranschen och den yrkesmässiga trafiken, är av särskilt intresse i detta sammanhang. Dessa två branscher är nämligen de som inom det nuvarande systemet har den mest långtgående personliga lämplighetsprövningen av näringsidkare. Samtidigt tillhör dessa näringsgrenar de riskbranscher som kommissionen särskilt haft i åtanke när möjligheten att införa en effektivare kontroll och regler av näringstillstånd har diskuterats. I båda fallen har den föreskrivna lämplighetsprövningen enligt respektive lag - yrkestrafiklagen (1979:559) och lagen (1977:293) om handel med drycker - vid sidan av sitt huvudsakliga ändamål - att främja respektive de alkoholpolitiska och trafikpolitiska syftena - allt mera kommit att användas som ett instrument för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet.

Denna sammanblandning av sinsemellan ganska väsensskilda ändamål för prövningen kan synas tvivelaktig från såväl principiella som praktiskt-organisatoriska utgångspunkter. Genom att lagarna inte ger något mera preciserat besked om vad vandelskontrollen i de olika fallen skall avse kan prövningen ofta uppfattas som godtycklig. Handläggningen av tillståndsärendena handhas vidare av sådana förvaltningsorgan som inte i första hand är specialiserade på att avgöra frågor med anknytning till ekonomisk brottslighet. Naturligt nog har de siktet främst inställt på de nykterhetspolitiska eller trafikpolitiska mål de är satta att tillgodose.

Vandelsprövningen med avseende på laglydnad och skattedisciplin enligt de här diskuterade lagarna har vuxit fram så småningom vid den praktiska tillämpningen allteftersom ekonomisk brottslighet fått en allt större spridning inom branscherna ifråga. Någon allmän lagstiftning avsedd att möta denna typ av problem har inte funnits. Det har alltså sina historiska förklaringar att vad som egentligen är en kontroll för att tillgodose mera allmänna samhällsintressen, har kommit till stånd inom ramen för en specialagstiftning där lagstiftaren haft mera begränsade och specifika intressen för ögonen. När kommissionen nu föreslår en allmän lagstiftning som har udden riktad mot just den som avser att driva näring men som är olämplig på grund av bristande laglydnad eller benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, finns inte anledning att längre upprätthålla ett system som har drag av provisorium. Det är en klar fördel om vandelsprövningen i nu avsedd mening sker efter enhetliga och bestämda kriterier i alla branscher där den överhuvud ska förekomma. Den bör vidare handhas av myndigheter som med hänsyn till kompetens och organisation är särskilt skickade till att avgöra den typ av frågor det här är fråga om. I den mån krav på näringstillstånd införs med stöd av den föreslagna fullmaktslagen inom restaurang- respektive yrkestrafiknäringen

bör alltså den allmänna vandelsprövningen i utskänknings-ärenden eller ärenden angående trafiktillstånd upphöra. Den bör istället och uteslutande ske i samband med att ärendet angående näringstillstånd avgörs. En sådan ordning torde skapa bättre garantier för likformig behandling och rättssäkerhet. Den kritik som måhända ibland på goda grunder kunnat riktas mot krångel och byråkrati i särskilt utskänkningsärendena kan därigenom förväntas bli mildare.

Såväl lagen om handel med drycker som yrkestrafiklagen är uttryck för riksdagens lagstiftningsmakt. I samband med att en förordning utfärdas om införande av krav på näringstillstånd inom någon av de branscher som dessa lagar reglerar måste därför samtidigt en lag antas av riksdagen varigenom sådan vandelsprövning som ska ske i näringstillståndsärendet, avskaffas eller suspenderas under den tid förordningen är i kraft. Mot bakgrund av den praxis som utbildats och som även vunnit sin bekräftelse i de aktuella lagarnas förarbeten, torde det, trots lämplighetskriteriets allmänna avfattning i lagtexten, inte vara möjligt med en ändring blott av tillämpningen, dvs. utan formell ändring av själva lagen. Beträffande lämplighetsfrågor som har direkt och omedelbar anknytning till respektive lagars ändamål och där prövningen sålunda framstår som alkoholpolitiskt eller trafikpolitiskt motiverad bör en lämplighetsprövning däremot även i fortsättningen kunna ske i utskänknings- eller trafiktillståndsärendet. Till de närmare detaljerna får ställning tas i samband med att frågan om införande av näringstillstånd inom viss bransch aktualiseras.

En särskild fråga är om det föreslagna tillståndsförfarandet bara skall avse dem som avser starta nya företag eller om det också bör omfatta de redan etablerade företagen inom det kontrollerade området. Det skulle således innebära en "nollställning" av branschen. Att tvinga de redan etablerade företagarna att genomgå vandelsprövning,

ställa ekonomiska garantier och eventuellt kontrollera deras kunskaper i företagsledning innebär naturligtvis ett ingrepp i deras näringsutövning och kan, om de inte förmår uppfylla villkoren, leda till att de tvingas upphöra med sin verksamhet. Detta kan få konsekvenser inte bara för företagaren själv utan även för t.ex. anställda. Ett praktiskt problem uppkommer också. En sådan ordning ställer nämligen - under en viss övergångstid - krav på en administrativ apparat. I stora branscher kan det röra sig om 10 000-tals företag som i så fall skall inordnas i systemet. De administrativa problemen torde vara störst vad gäller vandelsprövningen, eftersom denna prövning är mest arbetskrävande för myndigheterna. Det merarbete som blir följden av att låta redan verksamma företag omfattas, måste vägas in när man slutligt skall ta ställning till kontrollens omfattning.

Samtidigt måste ju redan den omständigheten att det finns ett betydande antal misskötsamma företagare i en bransch i sig vara ett starkt skäl för att också de redan verksamma företagen bör omfattas av kontrollen om branschen skall kunna saneras på ett effektivt och varaktigt sätt. Vidare gäller att om kraven införs bara för de nytillträdande finns risk för att konkurrensen inte kommer att ske på lika villkor efter det att reglerna införts. De redan etablerade kommer att åtnjuta en mer skyddad ställning på marknaden.

Enligt kommissionens uppfattning bör huvudregeln vara att även de existerande företagen skall inordnas i systemet för att inte negativa effekter av det slag som ovan nämnts skall bli följden. Det kan dock tänkas fall där man av resursskäl inleder med att granska bara nyetableringar för att därefter övergå till de redan etablerade. När det gäller kravet på ekonomiska garantier framstår det som särskilt viktigt att alla företag, både befintliga och nytillträdande, omfattas för att inte konkurrensolikheter skall uppkomma.

För att minska belastningen på tillståndsmyndigheterna kan kontrollen införas vid olika tidpunkter i olika branscher, och de befintliga företagen föras in successivt i systemet under en viss övergångstid. Klart är emellertid att myndigheterna under en period måste få extra resurser för att pröva ansökningar från de befintliga företag som skall inordnas i systemet. Kommissionen återkommer till denna fråga i det följande.

Alla företagsformer måste naturligtvis omfattas av systemet - enskilda näringsidkare likaväl som olika associationsrättsliga företagsbildningar. Bestämmelserna skulle annars lätt kunna kringgås.

Ett tänkbart begrepp att använda i detta sammanhang är bokföringspliktig rörelse. Det används för övrigt bl.a. i reglerna om näringsförbud. Bokföringspliktiga är enligt bokföringslagen (1976:125) alla näringsidkare samt aktiebolag, handelsbolag och ekonomisk förening även om bolaget eller föreningen inte utövar näringsverksamhet. Enskilda firmor täcks alltså in av lagen. Vilande bolag som inte driver näringsverksamhet kommer emellertid också med. Vissa företag kommer att falla utanför. Enskild person som driver jordbruk eller skogsbruk är inte bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (dock enligt jordbruksbokföringslagen). Bokföringsskyldiga är för övrigt inte heller staten, kommunerna, landstingen och församlingarna.

Ett alternativ är begreppet näringsidkare. Begreppet näringsidkare används bl.a. inom marknadsrätten. Näringsidkare är var och en som driver verksamhet av ekonomisk art. Det ger sällan upphov till några problem vem som skall anses som näringsidkare. Fördelen med detta begrepp är att man lättare kan ringa in de företag som är verksamma. Enligt kommissionens mening är begreppet näringsidkare att föredra. I denna framställning används som liktydigt med näringsidkare begreppen företag och företagare.

Utländska medborgare och utländska företag som ämnar etablera sig i Sverige är redan i dag underkastade viss etableringskontroll. De bör även omfattas av den kontroll som här föreslås, när verksamhet skall etableras inom ett reglerat område. I fråga om utländska medborgare görs redan nu en kontroll som i vissa avseenden liknar den vandelsprövning som här föreslagits. Samordning mellan dessa båda kontroller bör åstadkommas. De närmare formerna för detta återkommer kommissionen till i det följande.

Begrepp som "bransch" eller "näringsgren" har ingen entydig innebörd. Det är inte givet vilka verksamheter som skall räknas till exempelvis restaurangbranschen. Det synes inte heller meningsfullt att i lagen söka ge begreppen en mer preciserad och allmängiltig innebörd. Avgränsningar måste göras vid varje tillfälle kontrollåtgärder skall införas. Detta är nödvändigt för att kontrollen skall kunna inriktas på de områden där behovet av åtgärder är störst. Sådana avgränsningar bör göras av regeringen. Gränsdragningssvårigheter kan också uppkomma i det enskilda fallet. Det är inte helt givet vilka verksamheter som skall räknas till exempelvis restaurangbranschen. Kommissionen vill här dock peka på att vissa verksamheter kan ha blivit definierade genom annan lagstiftning. På så vis kan man få hjälp med att precisera de verksamheter som skall omfattas av kontrollen. Den näringsgrenskodning som används för statistiska ändamål och i bl.a. skatteregistreringen bör också kunna ge vägledning för hur branscher kan avgränsas.

En invändning som kan riktas mot att införa den föreslagna kontrollen i endast vissa branscher är risken för överströmning av oseriösa personer till andra branscher. De personer som stöts bort i och med tillståndsprövningen kan tänkas påbörja verksamhet i en annan bransch i stället, där fritt tillträde råder. Om sådana branschbyten skulle bli vanliga kan följden bli att branscher som i dag inte i

någon större utsträckning är drabbade av oseriösa företagare på sikt kan komma att smittas ner av sådana element.

Även om det inte kan uteslutas att branschbyten i en del fall kommer att ske, skall å andra sidan risken med överströmning inte överdrivas. Det finns just ingenting som tyder på att övergångar från reglerade till oreglerade områden är särskilt vanliga i dag. I allmänhet torde man kunna räkna med att en företagare har specialiserat sig på ett visst område. Dessutom kan det vara just den osunda konkurrensen eller lättheten att fiffla i en viss bransch som lockar till sig oseriösa personer och är grogrund för illojala beteenden. I andra branscher, där klimatet är ett annat, behöver inte sådana missförhållanden uppstå.

10 VANDELSPRÖVNING

10.1 Innebörden

I detta avsnitt läggs fram förslag till ett system för vandelsprövning av vissa företagare. Syftet med ett sådant system är att prövningen skall kunna användas i kritiska branscher för att förhindra ekonomisk brottslighet.

På de områden där vandelsprövning införs är utgångspunkten att tillstånd av myndighet skall krävas för att näringsverksamhet skall få bedrivas. Tillstånd bör beviljas den som kan antas bedriva verksamheten på ett från allmän synpunkt godtagbart sätt. Vid tillståndsprövningen bör den sökandes vandel undersökas. Personer som under de närmast föregående åren ägnat sig åt brottslighet av visst slag eller på annat sätt visat sig klart olämpliga som företagare skall inte beviljas tillstånd att driva rörelse. En sådan prövning, som bara inriktar sig på att mota bort olämpliga personer från branschen, bör inte komma att utgöra något hinder för den seriösa delen av näringslivet. Prövningens innehåll beskrivs närmare nedan.

10.2 Personkretsen

Vandelsprövningen bör i princip omfatta den eller de personer i ett företag som svarar för ledningen av företaget och som har ett avgörande inflytande över hur verksamheten sköts.

Prövningen måste inrikta sig på företagaren i hans egenskap av fysisk person. Frågan uppstår här hur personkretsen praktiskt skall bestämmas. När vandelsprövningen sker i förväg, innan företaget har bildats, kan man inte alltid peka ut vem eller vilka som faktiskt kommer att svara för ledningen. En presumtion behöver därför i vissa

fall göras i fråga om vilka personer i ett företag som är att betrakta som ansvariga ledare.

När det gäller enskilda näringsidkare uppstår inga problem. Personen är i detta fall given. Inte heller torde enkla bolag och handelsbolag som regel ge upphov till några svårigheter när det gäller att bestämma kretsen. När det gäller handelsbolag och kommanditbolag, som har ett stort antal delägare, bör kontrollen avse de bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över rörelsen.

Förhållandet är ett annat i fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Ägarna är i dessa fall inte alltid personligen ansvariga för företagets verksamhet. Prövningen bör i fråga om sådana företag inriktas på de formella företrädarna för den juridiska personen. Närmare preciserat anser kommissionen att vandelsprövningen bör omfatta styrelseledamot och verkställande direktör. Styrelseledamöter har det avgörande inflytandet i företaget vad gäller viktigare frågor och bör därför bli föremål för kontroll. Verkställande direktör ansvarar normalt för den löpande verksamheten och har därigenom en central roll i företaget och bör av den anledningen omfattas av kontrollen. Vice verkställande direktör bör här jämställas med verkställande direktör.

Kommissionen har övervägt om också stiftare och firmatecknare bör bli föremål för kontroll. Det torde dock inte vara någon större mening i att kontrollera stiftare. Dessa medverkar visserligen vid företagets bildande, men företaget kan efter stiftandet lätt övergå i andra händer. Den som är firmatecknare utan att tillhöra styrelsen eller vara verkställande direktör kan många gånger svara för viss löpande verksamhet men torde sällan ha något större inflytande över verksamheten. Firmatecknare kan också snabbt och med täta mellanrum bytas ut, vilket kan medföra praktiska problem. Övervägande skäl talar för att inte

ställa särskilda krav på sådana firmatecknare som inte samtidigt deltar i företagets ledning.

En risk som alltid föreligger när krav på tillstånd införs är att bulvanförhållanden arrangeras i syfte att kringgå bestämmelserna. I förevarande fall skulle en oseriös person genom ett sådant arrangemang kunna undgå vandelsprövningen och i praktiken starta näringsverksamhet inom en kontrollerad näringsgren. Utåt sett fungerar en bulvan som företrädare för företaget. För att reglerna med krav på vandelsprövning skall bli fullt effektiva och träffa de personer som faktiskt sett innehar ledningen i ett företag är det angeläget att kunna ingripa mot bulvanförhållanden.

Kommissionen har i annat sammanhang lagt fram förslag om införande av en bulvanlag (SOU 1983:46). Enligt förslaget kan en person som genom bulvanarrangemang söker kringgå exempelvis ett krav på tillstånd ställas till svars och ådömas straff. Även bulvanen kan straffas.

Klart är emellertid att det utan att bulvanförhållande föreligger kan förekomma att en person på grund av aktieinnehav har ett bestämmande inflytande över ett bolag men inte ingår i styrelsen och inte heller är verkställande direktör. Att låta den vandelsprövning som avses här omfatta även aktieägare i denna deras egenskap skulle dock uppenbarligen från flera synpunkter föra alltför långt.

En förutsättning för att ett företag skall få bedriva verksamhet bör enligt kommissionens mening vara att alla personer som berörs av kontrollen skall ha godkänts som företagare vid prövningen. Detta bör gälla i alla lägen, dvs. såväl vid företagets igångsättande som vid ändrade förhållanden i företaget. Den som träder in som ersättare eller som tillträder en nyinrättad post inom företaget bör på samma sätt som övriga bli föremål för vandelsprövning

och kunna uppvisa ett godkännande för att näringstillståndet för företaget skall gälla. Den som bedriver tillståndspliktig näringsverksamhet i strid mot detta krav skall kunna straffas. För de flesta företag blir ett sådant förfarande - med krav på godkännande - endast ett marginellt merarbete. Alla ändringar i t.ex. styrelsen för ett aktiebolag skall redan i dag anmälas och registreras, i detta fall hos patent- och registreringsverket.

10.3 Prövningens innehåll

Vandelsprövningen bör självfallet ta sikte på förhållanden som är relevanta för syftet att motverka ekonomisk brottslighet.

Prövningen bör närmare bestämt innebära att de personer som genom sitt handlande visat sig klart olämpliga som företagare skall kunna hindras från att driva rörelse. Något försök till bedömning av hur företagaren kan förväntas sköta sig i framtiden bör således inte göras vid prövningstillfället. Däremot bör - som kommer att utvecklas längre fram - en uppföljning av ärendena ske. Tillsyn och kontroll bör vara en viktig del av systemet.

Kriterierna för prövningen bör vara entydiga och enkla att tillämpa. Om kriterierna i hög grad förutsätter fria (diskretionära) lämplighetsbedömningar från tillståndsmyndighetens sida, finns risk för godtycke vid prövningen och risk för att en varierande praxis utvecklas i olika delar av landet. Erfarenheterna från existerande system där sådan lämplighetsprövning sker visar att reglerna många gånger är tvetydiga och svåra att tillämpa. Lämplighetsbedömningen i samband med utskänkningstillstånd och trafiktillstånd är exempel på detta. Ett visst utrymme för fria bedömningar kommer man emellertid inte ifrån. Det ligger i prövningsförfarandets natur att vissa avvägningar måste kunna göras.

De uppgifter som i första hand skall ligga till grund för prövningen bör vara lätta att ta fram. Att vid prövningen obligatoriskt behöva väga in faktorer som bara mer eller mindre slumpvis kan komma till myndighetens kännedom skulle innebära osäkerhet vid prövningen.

Av dessa skäl anser kommissionen att prövningen bör inriktas på att avse bristande laglydnad och misskötsamhet i fråga om fullgörandet av skyldigheterna enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna.

Med bristande laglydnad bör i första hand avses kriminell belastning. Särskilt graverande bör brottslighet på det ekonomiska området vara. Begreppet "ekonomisk brottslighet" har ingen helt entydig innebörd. Här åsyftas främst sådan brottslighet som typiskt sett hänger samman med näringsverksamhet. Hithörande frågor behandlas närmare i specialmotiveringen. Några exempel på kriminalitet av ekonomisk art som bör anses belastande vid vandelsprövningen kan dock nämnas, nämligen skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri, gäldenärsbrott, brott mot uppbördslagen, valutabrott och brott mot varusmugglingslagen. Den som dömts till näringsförbud bör självfallet inte heller kunna medges näringstillstånd.

Härutöver bör beaktas om den sökande tidigare brutit mot regler som gäller speciellt för den verksamhet som är i åtanke. För t.ex. en person som söker tillstånd som åkare bör det inverka om han tidigare brutit mot regler på yrkestrafikens område.

Det synes rimligt att också annan kriminalitet - som inte typiskt sett hänger samman med näringsverksamhet - i vissa fall kan tillmätas betydelse vid vandelsprövningen. Det bör här vara fråga om brottslighet som angränsar till ekonomisk kriminalitet. Vilka förhållanden som bör räknas hit utvecklas vidare i specialmotiveringen.

Kommissionens mening är att framför allt grövre eller upprepad brottslighet skall innebära ett hinder mot näringstillstånd. Enstaka smärre förseelser bör således inte inverka menligt för den sökande. I allmänhet bör med grövre brott avses brott som lett till fängelsestraff eller därmed jämställd påföljd. Till grövre brott bör även räknas brott som lett till höga bötesstraff.

I vissa fall bör även misstanke om brott kunna föranleda att tillstånd vägras även om inte dom föreligger. Av rättssäkerhetsskäl måste dock försiktighet iakttas härvidlag. Utredningsmaterial måste finnas som ger tillståndsmyndigheten tillförlitligt underlag för att avslå ansökan. Som närmare utvecklas i specialmotiveringen kan t.ex. finnas anledning att beakta förhållanden där den misstänkte är bunden vid brottet eller har erkänt. Är domstolens avgörande nära förestående bör myndigheten kunna hålla ärendet vilande fram till dess att frågan avgjorts.

Även vissa andra förhållanden än nu nämnda bör kunna beaktas. Den som i samband med näringsverksamhet upprepade gånger varit försatt i konkurs eller drivit företag i konkurs bör t.ex. inte anses lämplig att driva rörelse. Underlåtenhet att deklarera är också en omständighet som bör kunna beaktas vid prövningen.

Under vissa omständigheter bör även brott mot regler som inte är straffsanktionerade vara att betrakta som uttryck för dålig laglydnad. Det gäller främst om någon systematiskt bryter mot sådana regler som tillkommit för att skapa goda förhållanden på marknaden. Även denna typ av illojalt beteende kan nämligen leda till att konkurrensen sätts ur spel. Den som konsekvent vägrar rätta sig efter allmänna reklamationsnämndens beslut eller den som upprepade gånger brutit mot vitesförelägganden har genom sitt handlande även han visat att han inte vill driva sin verksamhet i enlighet med de regler samhället ställt upp.

När det gäller misskötsamhet i fråga om skyldigheterna enligt skatte- eller avgiftsförfattningarna avser prövningen främst om den sökande har stora skatte- eller avgiftsskulder eller om han vid upprepade tillfällen varit restförd för sådana betalningar. Vad som är att anse som stora restförda belopp kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Hänsyn måste tas till arten och omfattningen av den verksamhet som den sökande har bedrivit. En allmän uppfattning idag torde vara att en enskild person som hos kronofogdemyndigheten är restförd för belopp överstigande 50 000 kronor anses ha stora skulder.

Den som är försatt i konkurs bör inte kunna medges näringstillstånd. Däremot bör en konkursförvaltare - utan krav på tillstånd - kunna svara för driften av ett företag även i en tillståndspliktig bransch.

Vid vandelsprövningen bör förhållandena under en viss tid närmast före ansökan om näringstillstånd beaktas. Misskötsamhet som ligger långt tillbaka i tiden bör inte inverka. Den som i här aktuella avseenden fört en klanderfri tillvaro under de senaste åren bör enligt kommissionens mening accepteras som företagare. För de register som i praktiken kommer att ligga till grund för prövningen gäller ju också i allmänhet vissa s.k. rehabiliteringstider. En riktpunkt synes kunna vara att man vid kontrollen tar hänsyn till förhållanden fem år före ansökningsdagen. Fem år överensstämmer också med den maximala tiden för näringsförbud och även med den tidsrymd som kommissionen i annat sammanhang föreslår skall beaktas i samband med utredning av bulvanförhållanden.

Vid prövningen bör tillståndsmyndigheten inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Uppgifter ur polisens s.k. person- och belastninsregister kan ge besked om den sökande är kriminellt belastad. Till-

ståndsmyndigheten bör få tillgång till dessa uppgifter genom att begära yttrande från berörd polismyndighet.

Polismyndigheten förutsätts grunda sitt yttrande på uppgifter som finns tillgängliga i olika akter, men något egentligt utdrag ur polisregister eller det allmänna kriminalregistret det är inte fråga om. Istället sker ett vidarebefordrande av ett urval av uppgifter som den tillfrågade myndigheten bedömt vara av intresse för den lämplighetsprövning som skall ske.

Ett liknande förfarande tillämpas i dag när länsstyrelserna skaffar sig underlag för lämplighetsprövningen i ärenden angående serveringstillstånd eller trafiktillstånd. Enligt nuvarande lagstiftning finns det inte något sekretesskydd för de uppgifter om sökandenas vandel som sålunda inhämtas, utan yttrandena utgör hos länsstyrelserna offentlig handling.

Den ordning som gäller f.n. kan från integritetsskyddssynpunkt starkt sättas ifråga och vid den breddning av tillståndsverksamheten som lagen om näringstillstånd ger upphov till, framstår det som än angelägnare att de uppgifter det här gäller, i framtiden bör vara sekretessskyddade. Visserligen är hos domstolarna t.o.m. regelrätta utdrag ur exempelvis det allmänna kriminalregistret offentlig handling. Inom domstolsområdet upprätthålls emellertid av hävd och av principiella skäl en offentlighet som sträcker sig längre än vad som annars är vanligt. I den här aktuella typen av ärenden bör dock intresset av skydd för den personliga integriteten få ta över det grundläggande intresset av öppenhet och insyn i den offentliga förvaltningen.

Mot bakgrund av vad som hittills ansetts böra gälla lägger kommissionen i detta sammanhang inte fram något

färdigt förslag till lagstiftning på sekretessområdet, men vill ändå peka på frågan. Vill man införa sekretesskydd, vilket alltså kommissionen i och för sig vill förorda, torde detta såvitt avser skyddet för den enskildes personliga förhållanden förslagsvis kunna ske genom att en uttrycklig bestämmelse härom tas in i 7 kap. sekretesslagen (1980:100).

Tillståndsmyndigheten bör också inhämta uppgifter från kronofogdemyndigheten om huruvida den sökande är restförd för skatter och avgifter. När frågan om näringstillstånd framstår som tveksam bör tillståndsmyndigheten om den finner det lämpligt ha möjlighet att begära kompletterande utredning från även andra myndigheter. Vissa uppgifter, t.ex. om en person underlåtit att deklarera, kan fås från centrala eller regionala skatteregistren. Riksskatteverket för register över personer som är dömda till näringsförbud. I REX-systemets register finns uppgift om bl.a. personer som är försatta i konkurs. Enligt ett förslag från skatteindrivningsutredningen skall riksskatteverket föra ett centralt konkurs- och näringsförbudsregister med hjälp av datateknik. I registret skall bl.a. finnas uppgift om näringsidkare som ofta förekommit i konkurs. Av registret skall också näringsidkarens koppling till eventuellt bolag framgå. Inom riksskatteverket pågår nu utredning om inrättande av ett sådant register. Enligt planerna skall registret kunna träda i funktion under år 1985.

De näringslivsorganisationer och fackliga organisationer som berörs bör beredas tillfälle att yttra sig i ärendena. En sådan remittering bör närmast ses som att ärendena därigenom kan tillföras ytterligare underlag för tillståndsmyndighetens beslutsfattande. Upplysningarna kan t.ex. föranleda kompletterande utredning av ärendet. Ibland kan flera fackliga organisationer komma att beröras. För att minska risken för byråkrati hos myndigheten, bör i sådana fall de fackliga organisationerna lämpligen samordna sina remissvar.

Tillståndsmyndigheten bör avväga hur ingående prövning som behöver göras i det enskilda fallet. När det gäller vandelsprövningen av redan verksamma företagare bör kontrollen självfallet läggas på en rimlig nivå. Personer som i flera år drivit rörelse utan anmärkning bör kunna inordnas i systemet utan någon mer ingående prövning. Detsamma bör exempelvis kunna gälla personer som ingår i styrelsen för företag som man vet driver sin verksamhet seriöst.

Som tidigare nämnts (2.3.9) måste utländska medborgare ha tillstånd för att få driva näring i Sverige. En vandelsprövning görs härvidlag. Nordiska medborgare och utlänningar med permanent uppehållstillstånd är dock undantagna från kravet. De utländska medborgare som ämnar starta verksamhet i en bransch som omfattas av det föreslagna systemet med näringstillstånd, kan också på denna grund bli föremål för vandelsprövning. I sådana fall bör de båda prövningarna kunna samordnas och ske vid ett tillfälle. En sådan samordning kan lätt ske om tillståndsmyndigheten i båda fallen är densamma.

Ett särskilt problem när det gäller utländska medborgare är att, om personen i fråga bott i Sverige endast en kortare tid, så kan man inte kontrollera den sökandes förehavanden i hemlandet med hjälp av de uppgifter som finns hos myndigheterna i Sverige. Enligt förslaget skall en tid upp till fem år kunna beaktas vid prövningen. I vissa fall kan det därför finnas anledning att begära in vandelsutredning från polismyndighet eller motsvarande kronofogdemyndighet i den sökandes hemland. Viss sådan remittering sker i dag när det gäller tillstånd för utländska medborgare att driva näring. Med hänsyn till de svårigheter som i dessa fall ibland kan föreligga när det gäller att skaffa fram relevanta uppgifter, bör vissa anspråk på den sökandes egen medverkan till att utredningen blir tillräckligt fullständig kunna ställas.

Ett beviljat näringstillstånd bör gälla tills vidare. Tillståndet bör dock kunna återkallas om tillståndshavaren missbrukar förtroendet och begår t.ex. ekonomiska brott. Frågan om återkallelse behandlas närmare i det följande.

10.4 Tillståndsmyndighet

Näringstillstånd skall sökas hos myndighet. Kommissionen har övervägt olika alternativ i fråga om vilken myndighet som bör handlägga tillståndsärendena.

I de fall liknande tillstånd krävs i dag förekommer som framgått av det tidigare en varierande ordning vad gäller tillståndsmyndighet. En del ärenden prövas av polismyndigheten på orten. Det gäller t.ex. tillfällig handel. I något enstaka fall ligger prövningen hos kommunen. I vissa fall sker prövningen hos en central myndighet. Så är exempelvis fallet med reseföretags garantier för utomnordiska sällskapsresor. Dessa ärenden handläggs av kommerskollegium. I flertalet fall ligger dock tillståndsprövningen hos länsstyrelserna. Här kan nämnas s.k. utskänkningstillstånd för restauranger och trafiktillstånd för yrkesmässig trafik. Utomlands är kommunala tillståndsmyndigheter inte ovanliga. I exempelvis det tyska systemet för näringstillstånd sker prövningen hos ett kommunalt organ.

Kommissionen har gjort följande bedömning. Att lägga tillståndsprövningen på lokal nivå hos endera polismyndigheten eller kommunerna kan medföra problem med att tillförsäkra en enhetlig bedömning. Tillståndsprövningen synes inte heller på något naturligt sätt kunna inordnas i dessa myndigheters organisation. En central myndighet torde inte heller vara någon lämplig lösning. Även om kontrollen bara kommer att omfatta vissa branscher kan det medföra hanteringsmässiga problem att lägga tillståndsprövningen på central nivå. Utvecklingen kan också komma att visa att

andra branscher än de kommissionen ämnar föreslå bör innefattas i kontrollsystemet. Men framför allt innebär alternativet med en central myndighet svårigheter vid tillsynen av lagens efterlevnad. Tillsyn och kontroll bör vara en viktig del av systemet med näringstillstånd. En central myndighet skulle inte på egen hand kunna svara för tillsynen.

Tillståndsprövningen bör enligt kommissionen utföras av länsstyrelserna. Flera skäl talar för en sådan ordning. Det bör för det första vara en lämplig nivå att lägga prövningsförfarandet på. Länsstyrelserna har vidare en sådan organisation att de är väl skickade att handha en sådan uppgift. För det tredje handhar länsstyrelserna som framkommit redan i dag tillståndsprövning i en rad fall. Om samordning härvidlag kan åstadkommas så att likartade tillståndsärenden handläggs av en och samma myndighet bör effektivitetsvinster och administrativa lättnader kunna bli följden till förmån för såväl företagen som för myndigheterna. Slutligen har länsstyrelserna också goda möjligheter att ta aktiv del i frågor som rör tillsyn och kontroll.

Till tillståndsmyndighetens uppgifter bör också höra att föra register över dem som beviljats näringstillstånd. Registrering är en förutsättning för att kunna utöva en effektiv tillsyn över branschen. Kommissionen återkommer i det följande till registreringsfrågor. Tillståndsmyndigheten bör vidare skriftligen meddela dem som erhållit näringstillstånd.

För att göra handläggningen så effektiv som möjligt föreslår kommissionen att företagsfrågorna bättre samordnas inom länsstyrelserna. En särskild funktion bör inrättas, med uppgift att svara för bl.a. frågor om näringstillstånd. Även andra näringsrättsliga frågor som faller på länsstyrelsen bör handläggas av denna funktion. En sådan

ordning möjliggör en bättre överblick över ämnesområdet och en samlad bedömning från myndighetens sida. Länsstyrelsen bör tillförsäkras god särskild kompetens för handläggandet av näringsrättsliga frågor. Ekonomer och jurister bör t.ex. finnas bland handläggarna. Frågor om organisation och resurser vid länsstyrelsen behandlas utförligare i det följande (kapitel 17).

11 NÄRINGSFÖRBUD

Kommissionen vill som framgått begränsa sitt förslag om näringstillstånd till vissa branscher där problemen med oseriöst företagande bedöms vara mest uttalade. Kommissionen skall enligt sina direktiv också ta ställning till näringsförbud som ett medel mot ekonomisk brottslighet.

Som nämnts i det föregående kan enligt nu gällande bestämmelser i konkurslagen (1921:225) en näringsidkare i vissa fall dömas till näringsförbud. Förbudet kan utdömas i samband med att näringsidkaren försätts i konkurs. Förutsättningarna är att näringsidkaren i fråga förfarit grovt otillbörligt mot borgenärer eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten. Näringsförbud får också meddelas den som upprepade gånger förekommit i konkurs om han i näringsverksamhet som föregått konkursen åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och näringsförbud är påkallat av särskilda skäl.

Näringsförbud kan meddelas enskild näringsidkare eller - om näringsidkaren är en juridisk person - företrädare för näringsidkaren. Näringsförbudet kan gälla i högst fem år och prövningen skall ske vid allmän domstol på talan av åklagare. Den som dömts till näringsförbud får inte driva rörelse som är bokföringspliktig enligt bokföringslagen och inte heller vara företrädare för juridisk person som driver bokföringspliktig rörelse. Överträdelse kan bestraffas med böter eller fängelse i högst två år.

Ett utvidgat näringsförbud som kan tillämpas vid sidan av konkursrekvisitet framförs i diskussionerna ibland som ett alternativ till näringstillstånd för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet inom näringslivet. Ett utvidgat förbud skulle kunna ta sikte på näringsidkare som gör sig skyldiga till ekonomiska brott. Näringsförbudet har den

fördelen att det är selektivt och därför bara drabbar dem som manifesterat sin olämplighet som näringsidkare. Vid tillståndsplikt måste däremot alla genomgå kontroll. Jämfört med tillståndsplikt är risken för byråkrati mindre genom att det totalt sett rör sig om ett färre antal ärenden. Man får också en ingående prövning vid domstol av varje ärende. Domstolsprövningen gör dock samtidigt näringsförbudet till ett förhållandevis omständligt förfarande. Prövningen tar lång tid i förhållande till tillståndsprövning vid myndighet.

Enligt kommissionens bedömning är näringsförbudet ett otillräckligt instrument för att sanera hela branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Näringsförbudet är som framkommit inget instrument som kan massanvändas. För att åstadkomma en god sanering av näringslivet skulle sammanlagt ett stort antal näringsförbud behöva prövas vid domstolarna och för att näringsförbudet skulle vara effektivt i detta sammanhang, skulle prövningen behöva ske snabbt. Det är mot denna bakgrund uppenbart att för de branscher som är mest drabbade av oseriöst företagande andra åtgärder måste användas. I sådana branscher måste man tillgripa ett förfarande med näringstillstånd.

För den enskilde innebär ett vägrat näringstillstånd i princip detsamma som ett branschinriktat näringsförbud. Den som vägrats tillstånd eller godkännande att leda tillståndspliktigt företag blir automatiskt och under straffansvar förbjuden att etablera eller driva företag eller att tillhöra den ledande kretsen av personer i företag som är verksamma i kontrollerade branscher. Det vägrade tillståndet, som är ett myndighetsbeslut begränsat till det ärende som prövas, hindrar dock inte personen från att driva rörelse i annan, icke tillståndspliktig bransch.

Ett utvidgat näringsförbud är därför en nödvändig komplettering till kommissionens förslag om näringstillstånd för att de inslag av ekonomisk brottslighet och oseriöst företagande som finns också i andra branscher skall kunna bekämpas effektivt.

Det nuvarande näringsförbudet är enligt kommissionens mening alltför snävt genom att konkurs är en förutsättning för att förbud skall kunna dömas ut. Kommissionen anser att generellt näringsförbud bör kunna utdömas också bortsett från konkurs om en näringsidkare gör sig skyldig till ekonomiska brott. Det innebär att en person som döms för t.ex. skattebrott, gäldenärsbrott och bokföringsbrott av domstol bör kunna dömas till ett tidsbegränsat förbud.

Frågan om ett utvidgat näringsförbud vid sidan av konkursrekvisitet utreds för närvarande av en särskild kommitté, näringsförbudskommittén (Ju 1981:03). Kommitténs direktiv (dir. 1981:63) har tidigare berörts i avsnitt 2.4. Bland annat skall kommittén överväga om utvidgade regler beträffande näringsförbud är en användbar metod att bekämpa ekonomisk brottslighet. Näringsförbudskommittén beräknas slutföra sitt arbete under våren 1984.

Eftersom frågan om ett utvidgat näringsförbud är under utredande, lägger kommissionen inte fram något eget förslag i denna del. Det faller sig naturligt att i stället näringsförbudskommittén utformar detaljerna för det utvidgade näringsförbudet.

12 GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING I FÖRETAGSSKÖTSEL

När det gäller åtgärder för att blivande företagare skall skaffa sig elementära kunskaper i skötseln av ett företag står flera alternativ till buds.

En möjlighet är att förlita sig till företagarens eget initiativ att skaffa sig utbildningen och från samhällets sida nöja sig med att se till att kurser i de nämnda ämnena finns lättillgängliga för företagarna. Genom den statliga stiftelsen SIFU (Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling) har vissa sådana kurser tagits fram. Vidare anordnar Utvecklingsfonderna liknande kurser. Näringslivets organisationer kan också själva svara för utbildningen av företagarna. Viss sådan utbildning sker idag. Kommissionen vill här peka på den utbildning som sker i transportbranschen. Svenska Åkeriförbundet anordnar en kurs för blivande åkare ("Eget på väg"). Det är en veckolång introduktionskurs med tonvikten lagd just på skatteregler, finansiering, kalkylering, bokföring m.m. samt reglerna för yrkestrafiken. Skriftliga prov med betyg förekommer. En liknande kurs anordnas för blivande taxiägare av Svenska Taxiförbundet ("BLIV-kursen"). Viss företagarutbildning förekommer också inom schaktbranschen.

Kommissionen anser denna typ av kursverksamhet för blivande företagare vara ett bra initiativ från branschernas sida. Det är ett obyråkratiskt sätt att delge företagarna grundläggande utbildning. Samhällets resurser behöver inte tas i anspråk och kursen kan lätt anpassas till aktuella förhållanden i branschen. Det är önskvärt att sådana möjligheter till utbildning kommer till stånd också inom andra branscher och att man från branschförbunden propagerar för att företagarna skall genomgå utbildningen.

Som diskuterats i avsnitt 8.3 kan det finnas skäl att gå ett steg längre och ställa vissa krav på företagarna när det gäller elementära kunskaper i företagsskötsel. För närvarande pågår försöksverksamhet med den nyss nämnda kursen för åkare som ett obligatoriskt krav för att få tillstånd att driva rörelse som åkare. Det statliga transportrådet, som utfärdar anvisningar för tillämpningen av yrkestrafiklagen, har nämligen beslutat att godkända betyg från kursen för blivande åkare under innevarande år skall vara en förutsättning för att få trafiktillstånd för yrkesmässig lastbilstrafik. Försöket skall utvärderas efter årets slut. Bortsett från denna försöksverksamhet förekommer idag inga krav på kunskaper i företagsskötsel. I teorin förutsätts dock kompetens i dessa frågor finnas i företaget.

En möjlighet vore att som ett obligatorium kräva utbildning av företagarna i grundläggande frågor som rör skötseln av ett företag. Ett sådant krav skulle kunna införas i branscher som är drabbade av oseriöst företagande och där man kan anta att orsakerna till problemen åtminstone delvis är bristande kunskaper.

Från bl.a. fackligt håll har krav i den riktningen ställts. Också vissa branschförbund anser företagarutbildning vara en lämplig åtgärd. Krav på grundläggande utbildning i företagsskötsel har vidare förts fram i motioner till riksdagen (se avsnitt 5.3). Ser man till utländska förhållanden finner man - som tidigare nämnts - att det i Norge gäller att den som skall starta hantverksrörelse eller entreprenadrörelse skall ha kunskaper i bl.a. bokföring och kalkylering samt kännedom om de lagar som reglerar yrket (se avsnitt 4.3).

Först bör dock diskuteras hur långtgående krav man bör ställa på företagaren själv i detta hänseende. En blivande företagare kan vara idérik och yrkesskicklig men mindre

kunnig i t.ex. bokföring. Obligatoriska kompetenskrav kan som nämnts verka hämmande på ett önskvärt nyföretagande. Ett alternativ till att företagaren själv skall besitta kunskaperna kunde vara att kräva av företagaren att han skall knyta nödvändig kompetens till företaget genom att anlita duglig rådgivare, t.ex. godkänd revisor. Å andra sidan bör det kunna anses vara ett rimligt krav på en företagare att han känner till de mer grundläggande reglerna som gäller för skötseln av ett företag.

Effekterna av den företagarutbildning som för närvarande krävs i transportbranschen har ännu inte blivit föremål för någon närmare analys. De hittillsvarande erfarenheterna av utbildningen har dock varit goda. Utbildningskravet anses ha haft en positiv effekt på branschen. Kommissionen anser att resultatet av försöksverksamheten inom transportnäringen bör avvaktas innan man tar definitiv ställning till om sådana kunskapskrav bör införas. Faller den nämnda försöksverksamheten väl ut och leder den till ett permanent obligatorium för yrkestrafiken bör övervägas om inte motsvarande krav bör kunna ställas på företagarna i även andra branscher.

Kommissionen anser därför att en möjlighet för samhället att kräva utbildning i hur ett företag skall skötas bör ingå i det system för näringstillstånd som kommissionen vill föreslå. Det skall här poängteras att den utbildning kommissionen har i åtanke avser elementära kunskaper, inte kvalificerad yrkesutbildning.

Vad den grundläggande utbildningen exakt skall innehålla kan inte anges här. I viss utsträckning bör nämligen sådan utbildning anpassas efter den speciella branschen. Utbildningen bör dock kunna omfatta åtminstone skatteregler, bokföring, kalkylering, finansiering m.m. och kanske framför allt - göra klart för företagaren vart han kan vända sig för att få hjälp i dessa frågor om problem uppstår.

Den som kan visa att han förvärvat motsvarande kunskaper på annat sätt bör befrias från kravet på utbildning.

Om näringsidkaren är en juridisk person bör utbildningskravet omfatta den som leder verksamheten samt dennes ersättare.

Som framgått anser kommissionen att det är en tilltalande lösning om utbildning kan ske i branschorganisationernas egen regi. Branschorganisationerna bör avsätta resurser för att sådan utbildning skall komma till stånd. Utbildningen bör bedrivas på flera platser i landet. Kostnaderna för utbildningen bör bekostas av företagen själva. Skall utbildning av här nämnt slag göras obligatorisk är det dock viktigt att utbildningen har ett reellt innehåll och motsvarar de krav som allmänt sett bör ställas på en företagare. Samhället bör därför i sådant fall godkänna utbildningens uppläggning och vidare avgöra hur höga krav som bör ställas på kursdeltagarna för godkända resultat från utbildningen.

Länsstyrelsen bör - liksom i fråga om vandelsprövningen - vara tillståndsmyndighet och pröva om en sökande har förvärvat de grundläggande kunskaper som skall krävas för näringstillstånd (se avsnitt 10.4).

13 EKONOMISKA GARANTIER

13.1 Allmänt

Problemet med skatte- och avgiftsfusk inom näringslivet har redan tidigare berörts. Samhället går på grund av skatte- och avgiftsundandragandet miste om avsevärda belopp och de skötsamma, lojala företagen hamnar i ett sämre konkurrensläge. Även om det totalt sett är ett mindre antal företagare som inte sköter sina åligganden har missförhållandena nått oroväckande stora proportioner.

Som en illustration till detta kan statistik redovisas avseende omfattningen av restförda skatter och avgifter i de län som i början av år 1983 var inordnade i det s.k. REX-systemet. Härvid görs dock ingen uppdelning mellan företagare och enskilda. REX-systemet omfattade vid den tiden grovt räknat halva landets befolkning.

Sammantaget för alla medelsslag uppgick under maj 1983 de restförda beloppen i REX-länen till 5 386 miljoner kronor. Restförd kvarskatt utgör regelmässigt den största delposten, i detta fall ca 1 850 miljoner kronor. Arbetsgivaravgifter fanns restförda till ett belopp av 1 313 miljoner kronor. Restförda mervärdeskatter uppgick till ca 896 miljoner kronor, tillkommande skatt till ca 537, B-skatter till ca 376 och A-skatter till ca 279 miljoner kronor. Bland övriga skatter och avgifter kan nämnas att vägtrafikskatten var restförd till drygt 30 miljoner kronor. Sammantaget var ungefär 224 000 gäldenärer restförda inom REX-länen.

Med nuvarande regler kan dessvärre oseriösa företag spekulera i korttidsvinster genom att inte fullgöra sina skyldigheter gentemot det allmänna. Det är angeläget att myndighetsingripande kan ske på ett tidigare stadium än

vad som varit möjligt hittills. Kommissionen har lagt en rad förslag som syftar till bl.a. ett snabbare uppbördsförfarande. Det finns dock behov av ytterligare åtgärder. Kontrollaktioner i samband med uppbördsförfarandet kan i praktiken inte bli heltäckande och det är knappast möjligt att helt undvika en viss eftersläpning när det gäller sådan form av myndighetskontroll. Frågan är om det inte borde finnas en möjlighet att på ett tidigt stadium stoppa insolvent företagande. Behovet av sådana åtgärder har påtalats av bl.a. företrädare för skattemyndigheterna. Det gäller särskilt i vissa branscher.

Ett system med ekonomiska garantier för skatter och avgifter har ibland nämnts som en möjlig åtgärd för att tillgodose statens och kommunernas krav på att skatter och avgifter erläggs och att betalning sker i rätt tid.

Ett sådant system kan principiellt utformas så att företagen skall ställa säkerhet för vissa framtida fordringar gentemot det allmänna. Säkerheten kan vara i form av bankgarantier som kan tas i anspråk under vissa förutsättningar.

Krav på ekonomiska garantier som en form av etableringskontroll har diskuterats i ett par motioner till riksdagen (se avsnitt 5.3). Också från fackligt håll har man fört fram sådana krav på garantier. Ett företag bör, har man menat, inte få etablera sig utan att säkerhet för skatter och avgifter har ställts. På uppdrag av det dåvarande ekonomidepartementet har professor Peter Bohm[1] vid Stockholms universitet studerat frågor om ekonomisk

---

1 Bohm, Peter (1983) Skatteundandragande och annan ekonomisk brottslighet i ett samhällsekonomiskt perspektiv - Identifiering av centrala frågor för en närmare analys. Stockholms Universitet (Stencil).

brottslighet och därvid tagit upp idén om ekonomiska garantier som ett alternativ till traditionell etableringskontroll. Går man tillbaka i tiden finner man att säkerhet för skatter m.m. till stat och kommun tidigare var ett krav som gällde för utländska medborgare. Det kan vara befogat att något närmare redogöra för hur detta system var uppbyggt och anledningen till att det togs ur bruk.

I 1864 års näringsfrihetsförordning (NFF), som gällde fram till och med år 1968, fanns bestämmelser om krav på garantier för skatter och liknande vad gällde utländska medborgares rätt till näringsutövning. Enligt NFF skulle nämligen till utlännings ansökan om näringstillstånd bifogas bl.a. "vederhäftig borgen eller annan säkerhet för utskylder till staten och kommunen under tre år". Det skall dock nämnas att åtskilliga näringar var undantagna från NFF:s tillämpningsområde och i dessa fall gällde således inte kravet. Vidare skall nämnas att regeln tillkom vid en tidpunkt (år 1918) då källskattesystemet ännu inte var infört.

1958 års näringsrättssakkunniga konstaterade att inneliggande säkerheter i ärenden som gällde utlänningars näringsutövning, under perioden 1955 - 1958 inte hade behövt tas i anspråk mer än vid ett fåtal tillfällen. Detta tydde på att kravet på säkerhet inte hade någon större praktisk betydelse. Den näringsrättssakkunnige menade att om en utlänning bosatt sig i riket och startat rörelse, fanns anledning räkna med att han hade för avsikt att stanna kvar. Normalt syntes därför inte säkerhet krävas av de i landet bosatta utlänningarna. Det borde vara tillfyllest om tillståndsmyndigheten gavs möjlighet att när särskilda skäl var för handen, kräva att utlänningen ställde säkerhet. Detta kunde vara motiverat exempelvis om utlänningen helt nyligen bosatt sig i landet eller tidigare misskött sina skattebetalningar. Åläg-

gandet borde också kunna komma i fråga om utlänning som erhållit tillstånd utan skyldighet att ställa säkerhet, sedermera eftersatte sina skyldigheter i skattehänseende. Beträffande utlänningar som inte var bosatta i riket borde kravet på säkerhet i princip bibehållas, ansåg den sakkunnige. Förslagen ligger till grund för nu gällande regler på området.

Ett ytterligare system för ställande av säkerhet för samhällets fordringar på skatt, sociala och andra avgifter finns i den befintliga lagstiftningen. Kronofogdemyndighet får nämligen vid indrivning av fordran i s.k. allmänt mål, i samband med att uppskov beviljas med betalning eller viss indrivningsåtgärd, ta emot säkerhet som gäldenären eller annan erbjuder sig att ställa. Om detta ges regler i lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m.m. Säkerhet kan emellertid enligt den lagen bara tas för sådana fordringar som inte har betalats i föreskriven ordning och därför skall drivas in. Fordringar som inte har förfallit till betalning eller än mindre, fordringar som inte ens har uppkommit, kan inte föranleda att säkerhet tas. Departementschefen fann vid lagens tillblivelse det visserligen fullt tänkbart med en ordning som medgav kronofogdemyndigheten rätt att ta säkerhet också i sådana fall. Den antogs i och för sig kunna fungera vid sidan av möjligheten att ställa säkerhet i betalningssäkringsfall och i samband med uppbörd. Då det emellertid ansågs oklart vilka återverkningar en sådan ordning skulle få på den ordinarie uppbörden föreslogs dock i detta sammanhang att lagen i vart fall tills vidare bara skulle gälla indrivning i egentlig mening, dvs. indrivning av sådana fordringar som inte betalats i föreskriven ordning (prop. 1978/79:28 s 129).

De säkerheter som kan komma ifråga enligt nämnda lag är pant, borgen - däribland bankgaranti - eller företagsinteckning. Kronofogdemyndigheten skall vid mottagande av

säkerhet besluta under vilka förutsättningar säkerheten får tas i anspråk. Utan hinder av att säkerhet har mottagits får kronofogdemyndigheten vidta indrivningsåtgärder, när objektiv anledning därtill förekommer. Ställd pant får tillgodogöras i den ordning som gäller för utmätt egendom. Borgen får genast utsökas.

I det följande skall diskuteras två alternativ för hur olika system med ekonomiska garantier kan utformas och användas för att tillgodose det allmännas krav på skatter och avgifter. Vidare skall diskuteras vilka för- och nackdelar sådana system skulle föra med sig.

13.2 Ekonomiska garantier vid misskötsel

En möjlighet vore att samhället gavs möjlighet att kräva ekonomiska garantier för skatter och avgifter när ett företag inte skött sina åligganden i denna del på ett tillfredsställande sätt. Företaget skulle få en chans att fortsätta verksamheten, men bara under den förutsättningen att ekonomiska garantier ställs för framtiden. Ett sådant system kan göras generellt så till vida att kravet kan riktas mot alla företag som inte fullgör betalningarna. En tänkbar variant är att kravet införs bara i branscher där särskilt utbredda problem med skatte- och avgiftsundandragande kan konstateras.

En fördel med en ordning som innebär krav på ekonomiska garantier vid misskötsel är att ett sådant system bara kommer att omfatta de företag som visat sig vara oseriösa. Det drabbar inte de seriösa företagen och kan inte heller verka hämmande på nyföretagandet. Garantins storlek skulle kunna ställas i relation till det belopp som undanhållits. Ett sådant system skulle också kunna bli administrativt hanterbart genom att det verkar selektivt.

Från många synpunkter kan emellertid ett system, där kravet på ekonomiska säkerheter uppställs först vid visad misskötsel, antas vara ett alltför verkningslöst medel för att vinna de mål man syftar till. Systemet har till en början inte några inbyggda kontrollfunktioner. Under den tid som förflyter innan ett företag tillräckligt klart dokumenterar sådan misskötsamhet, att ett ingripande med krav på säkerhet effektivt kan verkställas, hinner därför som regel en ganska avsevärd skatteskuld att ackumuleras. Erfarenheterna från det nuvarande systemet för indrivning av restförda skatter och avgifter visar detta med all tydlighet. Och ett krav på säkerhet först vid visad misskötsamhet ändrar inte på detta eftersom säkerheten inom ett sådant system bara får betydelse för framtiden. Att banker eller andra kreditinrättningar skulle vara beredda att tillhandahålla garantier för betalningen av redan förfallna skatter och avgifter är inte en realistisk tanke mot bakgrund av de ändamålssynpunkter som ligger till grund för denna del av kreditinrättningarnas verksamhet. Ett system med krav på ekonomiska garantier först vid misskötsamhet utgör alltså inte ett verksamt botemedel beträffande de redan förefintliga ofta betydande skatteskulder, som vanligen brukar föreligga då ett ingripande från myndigheternas sida kommer till stånd.

En praktisk synpunkt som väger än tyngre är emellertid det faktum att ett företag som hunnit så långt i den ekonomiska utförsbacken att en större skatteskuld - bokföringsmässigt redan synliggjord, eller latent - belastar rörelsen, torde ha svårigheter som närmar sig det omöjligas gräns att mobilisera en kreditgivare som är villig att ställa ut den erforderliga garantin för de ytterligare skulder som kan komma att belasta rörelsen. I detta skede av verksamheten torde som regel företagets enskilda borgenärer, vare sig dessa tillhandahållit sedvanliga rörelsekrediter eller fullgjort leveranser till

verksamheten, redan ha ställt sådana krav på säkerheter för sina prestationer att möjligheten att uppbringa ytterligare sådana sedan länge är uttömda för näringsidkaren ifråga. När frågan om bankgaranti för framtida skatter och avgifter aktualiseras - när rörelseidkaren manifesterat sin misskötsamhet - kan alltså någon säkerhet överhuvud inte ställas. Hotet om att garanti kan komma att krävas kan vid sådant förhållande inte heller antas ha någon särskild preventiv effekt. Den enda skillnaden mot det nuvarande systemet skulle vara att kronofogdens ansökan om konkurs ibland hade att föregås av ett ärende där ett krav på säkerhet förgäves framställdes. Ett system där säkerhet bara kan krävas vid visad misskötsamhet framstår därför i alltför hög grad som en reform blott på papperet. Kommissionen vill därför inte välja denna väg.

13.3 Ekonomiska garantier som förutsättning för näringstillstånd

Som framgått av den tidigare framställningen finns i vissa branscher betydande problem med företagare som inte erlägger skatter och avgifter på ett tillfredsställande sätt. Några branscher har en oproportionerligt stor andel av restförda skattegäldenärer. Inslag av ekonomisk brottslighet förekommer också. Utredningar och statistiska sammanställningar visar på detta (se bl.a. kap. 5). Detta kan inte förklaras av att den verksamhet som bedrivs inom dessa branscher i och för sig skulle vara mer otrygg till sin karaktär, än den som bedrivs inom andra branscher. Förklaringen synes i stället åtminstone delvis vara att branscherna i fråga genom sin verksamhetsstruktur erbjuder goda möjligheter för den som vill fiffla att sätta sina planer i verket. Den traditionella skatteuppbörden fungerar inte tillräckligt effektivt i dessa branscher.

Typiskt för oseriös företagsamhet är bl.a. dess korttidsperspektiv. Avsikten är ofta redan från början att rörelsen bara skall leva så länge den tillhandahåller möjligheter för den som driver och har kontrollen över verksamheten att göra korttidsvinster och att mjölka ut det fiktiva kapital som kan skapas genom att inkomster, skatte- och avgiftsuppbörder samt regler om avskrivning av anläggningstillgångar går i otakt. Den som köpt t.ex. schaktmaskiner på kredit där kreditbeloppet faktiskt skall amorteras på låt oss säga sju år men där avskrivning i räkenskaperna görs på halva tiden hinner leva ganska gott på de inkomster som flyter in under de tre första åren. Alldeles särskilt blir detta fallet när skatter och avgifter samtidigt inte betalas in utan får växa till en allt större skatteskuld. Erfarenhetsmässigt fungerar nämligen systemet så att sådana skulder kan ackumuleras under en tid av två till tre år - ibland längre tid - innan de föranleder verksamt ingripande från myndigheternas sida.

Mot den bakgrund som skisserats här bör de åtgärder som vidtas i syfte att stävja missbruk av näringsverksamhet, - dvs. där företaget används som bas för ekonomisk brottslighet - uppfylla två slags krav. Dels bör regelsystemet utformas på sådant sätt att det i sig initierar en fortlöpande och effektiv kontroll av verksamheten. Härigenom försvåras det utnyttjande som förekommer av att intäkter och kostnader - vartill då även skatter och andra avgifter är att hänföra - på sätt tidigare beskrevs hålls i otakt. I många fall kan genom en intensivare kontroll insolvent företagande förväntas bli stoppat på ett så tidigt stadium - innan alltför stora skulder hunnit ackumuleras - att konkurs undviks. Dels bör emellertid åtgärderna också ha till syfte att så långt det är praktiskt möjligt ekonomiskt säkerställa det allmännas anspråk på att de skatter och avgifter som enligt gällande regler skall vara förenade med att viss verksamhet bedrivs, verkligen

betalas. Att så sker är även en förutsättning för att konkurrensen inom företagsverksamheten kan äga rum på lika villkor.

Ett system som uppfyller dessa anspråk är att krav på säkerhet, lämpligen i form av en bankgaranti, uppställs som en formell förutsättning för att näringstillstånd över huvud skall kunna erhållas inom vad som här har kallats riskbranscher. Att sådan säkerhet sedan successivt förnyas och sålunda fortlöpande hålls vid liv bör också vara en förutsättning för att företagaren i fråga skall få ha sitt tillstånd kvar. I den mån giltig utfästelse inte längre föreligger, förutsätts alltså tillståndsmyndigheten konstatera detta och automatiskt dra in tillståndet.

I varje affärsbanks verksamhet utgör kreditövervakningen likaväl som kreditbeviljningen en central punkt. Detta gäller särskilt företagskreditengagemang. Den normala fortlöpande övervakningen torde i alla banker ske enligt i instruktionen fastlagda regler. När det gäller vad som skulle kunna kallas "riskengagemang" av någorlunda storlek synes det vanliga vara att banken för varje enskilt fall kommer överens med företaget om hur banken skall följa företagets och bankengagemangets utveckling.

Kännetecknande för bankverksamheten är att kreditbesluten fattas i olika instanser beroende på det totala engagemangets storlek. Upp till en viss gräns fattas alla kreditbeslut av det enskilda kontoret och för större engagemang finns beslutsnivåer däröver. På samma sätt är kreditövervakningen som regel uppdelad på nivåer. I de fall övervakningen slutligt förs upp på en högre nivå är ärendet noggrant berett och genomgånget i lägre instanser.

Den normala kreditövervakningen innefattar dels att det görs en bedömning av företagets kreditvärdighet med utgångspunkt från senaste bokslut och föreliggande prognoser, dels att det görs en genomgång och värdering av befintliga säkerheter för engagemanget. Det är här fråga om en årlig genomgång av alla engagemang av viss storleksordning. I detta sammanhang åligger det de enskilda kontoren att till central instans anmäla att man gjort genomgången av de engagemang för vilka övervakningen ej förs upp till högre nivå och att meddela vilka åtgärder genomgången föranlett.

Utöver denna årliga genomgång tas ett engagemang upp till granskning om höjning av krediter eller ändring av säkerheter begärs. Dröjsmål med avtalade amorteringar eller övertrassering av ett checkkonto med eller utan beviljad kredit föranleder vidare att vederbörande företagsengagemang tas upp till granskning, varvid kontakt tas med företaget och eventuella åtgärder beslutas. Ett företag med bekymmer tar ofta självmant kontakt med sin bankförbindelse för att söka en lösning på de uppkomna problemen. I sådana fall sker helt naturligt inom banken granskning av det aktuella engagemanget.

Förutsättningen för att kreditövervakningen skall vara bra är att det råder ett förtroendefullt samspel mellan banken och företaget. Åtgärder som påkallas såväl i företaget som i banken skall komma fram ur gemensamma överläggningar, även i de fall då krediter måste sägas upp och indrivning göras.

Bankgarantier ställs inte ut på viss tid utan gäller tillsvidare till dess den garanterade prestationen eller förpliktelsen fullgjorts. De förutsätter i sin tur att säkerhet ställs till den garanterande banken, i princip av samma kvalitet och omfattning som vid ordinär kreditgivning. Regelmässigt prövar banken om den skall vidmakt-

hålla sin utfästelse en gång om året, vanligen i samband med att vederbörande företags bokslut finns tillgängligt. Priset för garantin motsvarar en ränta som beräknas efter f.n. 1,5 - 3 procent om året. Garantin måste avse ett visst bestämt belopp. Liksom vid den ordinära kreditgivningen genom lån finns enligt banklagstiftningen vissa krav uppställda även beträffande garantiförbindelserna ifråga om kapitaltäckning och likviditetskvoter.

Tanken är att inom det här skisserade systemet bankerna skall vara den instans som i praktiken utför den materiella kontrollen av de aktuella företagens ställning och solvens. Genom att bankerna skall tillhandahålla den erforderliga garantin får de förutsättas i eget intresse utöva en kontroll som är så pass grundlig och intensiv som bedöms erforderlig för att onödiga kundförluster skall undvikas. Detta egenintresse torde vara ett tillräckligt motiv för att kontroll och analys av räkenskaper skall bli minst lika effektiv som vid en myndighetsgranskning. Bankerna har självfallet både kompetens och vana att göra den erforderliga bedömningen av det aktuella företagets ställning. Bedömning av kreditvärdigheten är ju, såsom framgått tidigare, något som regelmässigt återkommer i samarbetet mellan ett företag och dess bankkontakt i samband med den ordinära kreditgivningen. Ett företags bank får också genom sina fortlöpande kontakter med kunden särskilda möjligheter att lära känna företaget och den eller de personer som driver rörelsen. Härigenom skapas ytterligare goda praktiska förutsättningar att följa företagets utveckling. Kontrollen kommer att kunna ske under informella och avdramatiserade former utan tyngande byråkrati. I motsats till en kontroll som handhas av myndigheterna kan den vidare decentraliseras och ofta ske på helt lokal nivå. Banksekretessen borgar för att kontrollen kan ske på grundval av en god och fullständig information om företagets verklighet utan att företagarna därför behöver känna sig utsatta för besvärande insyn från myndigheternas sida.

Endast förbindelse från bank, dvs. affärsbank, sparbank eller föreningsbank, bör godtas som säkerhet. Därigenom skapas garantier för att den nyssnämnda kontroll som eftersträvas verkligen kommer till stånd. Andra kreditinstitut eller exempelvis privatdiskontörer kan inte förväntas utöva samma effektivitet i detta hänseende bl.a. beroende på att såväl organisatoriska resurser som kompetens för detta slags bedömningar ofta saknas.

En annan fördel med bankerna som garantigivare är att dessa torde komma att prompt betala ut garantibeloppen när en förbindelse begärs infriad i anledning av att förfallna skatte- och avgiftsbelopp befinns stå ute obetalda. Erfarenheterna från tillämpningen av lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar - en lag som tillåter även andra former av säkerheter såsom pant, borgen eller företagsinteckning - tyder däremot inte på att så alltid är fallet när andra kreditgivare kommer in i bilden. Ofta föregås där betalningen av diskussioner om huruvida förutsättningarna för att säkerheten ska få tas i anspråk verkligen är för handen. I det system som kommissionen vill föreslå är emellertid ett stort mått av automatik önksvärt. Annars blir systemet alltför administrativt tungrott och dyrbart.

Som nämndes sker med jämna mellanrum en omprövning av om en bankgaranti ska vidmakthållas. När det gäller utfästelser av det slag som här är aktuella - dvs. där garantin avser prestationer där det kanske mer än eljest beror på gäldenärens person och goda vilja om de fullgörs eller ej - förefaller det lämpligt att begränsa deras giltighet till viss tid. Förslagsvis kan denna tid sättas till ett år, den f.n. normala omprövningstiden för garantier som löper tills vidare. Tanken är att de ställda garantierna i tillståndsärendet skall ges in till länsstyrelsen som sedan har att bevaka deras giltighet. Har ny garanti inte kommit in när löptiden för den tidigare ställda garantin

går ut, skall näringstillståndet automatiskt dras in. Bankerna måste därför ta ställning till frågan om ny garanti skall meddelas i så god tid att en sådan hinner utfärdas och komma tillståndsmyndigheten till handa utan att tillståndet dessförinnan hunnit dras in. Detta befordrar snabbheten i prövningen vilket ytterligare tillgodoser syftet att så långt möjligt förhindra att ett insolvent företag under någon längre tid kan fortsätta verksamheten.

Det är kronofogdemyndigheten som handhar indrivningen av restförda skatter och avgifter. Redovisningen av de medel som drivits in sker genom kreditering av respektive skatte- eller avgiftskonto hos olika myndigheter, beroende på vad för slags avgifter eller skatter restskulden avser. Oftast är det samtidigt fråga om skilda slag av avgifter och skatter som blivit restförda. Äldsta fordran tillgodoses först, utom vid generalexekution i samband med konkurs, då en proportionering sker med hänsyn till respektive fordrans relativa storlek.

De olika myndigheter som sålunda kan komma att konkurrera om gäldenärens tillgångar bör erhålla del i det belopp som garantiförbindelsen representerar efter samma principer som fördelningen sker av de tillgångar i övrigt hos gäldenären som tas i anspråk. Det synes därför mest praktiskt att kronofogdemyndigheten blir den myndighet som får aktualisera att garantiförbindelsen ska tas i anspråk. Om så ska ske omedelbart så snart framställning om indrivning gjorts eller först sedan förhandlingar om amorteringsplan eller annan frivillig uppgörelse visat sig vara en oframkomlig väg, får bedömas på samma sätt som f.n. Inom i vart fall de något större företagen torde man alltid få räkna med viss tillfällig restföring som en "normal" företeelse, utan att för den skull formella exekutiva åtgärder behöver inledas.

Beslutar kronofogdemyndigheten att garantiförbindelsen ska tas i anspråk i anledning av viss restföring, får förbindelsen rekvireras från den enhet inom länsstyrelsen som handhar frågorna om näringstillstånd. Hos den bank som ställt ut förbindelsen får kronofogden sedan göra framställning om att den infrias.

Det kan självfallet diskuteras om reglerna bör utformas på sådant sätt att vidare drift i rörelsen helt omöjliggörs omedelbart i och med att den erforderliga garantin inte längre kan vidmakthållas av näringsidkaren. Vissa skäl kan tala för att en viss avvecklingstid medges. Å andra sidan kan också ett negativt besked från kreditinstitutens sida ifråga om en sökt reguljär kredit, som är nödvändig för rörelsens fortsatta drift, få samma effekt, utan att någon särskild avvecklingstid i sådana fall tillåts. Det är inte något samhällsintresse att den som blivit restförd för skatter och avgifter och som inte medgivits ytterligare anstånd fortsätter driften av rörelsen trots att han är på obestånd. Tvärtom visar en serie rättsfall från Högsta domstolen i uppbördsmål att det anses vara en skyldighet för en näringsidkare som kommit i detta läge att snarast möjligt söka sig i konkurs. (Jfr dock NJA 1981 s. 1014 där undantagsvis hänsynen till sysselsättningen inom viss region föranledde en annan bedömning.) Den avveckling som av personalpolitiska eller andra skäl kan bli aktuell blir alltså i normala fall en angelägenhet för konkursförvaltaren. Anledning saknas att se annorlunda på saken därför att en konkurs ibland kommer att föranledas av att näringstillståndet dras in till följd av bristande förmåga att tillhandahålla den nödvändiga garantin. Och i de fall tillståndet dras in medan konkurs trots allt inte är nödvändig föreligger i sak ingen egentlig skillnad. Finns det i och för sig förutsättningar att på ett seriöst sätt driva rörelsen vidare, torde det ofta gå att överlåta rörelsen till en förvärvare som har förmåga att ställa den erforderliga säkerheten.

Ett system som medger dispenser eller tid för avveckling skulle slutligen fördra en helt annan administration hos kontrollmyndigheten. Denna skulle behöva gå in i företagen och följa upp ärendena på ett helt annat och mera styrande aktivt sätt.

I likhet med fallet när ett näringstillstånd dras in därför att rörelseidkaren t.ex. döms för ekonomisk brottslighet vill kommissionen alltså inte föreslå något slags dispensregel eller bestämmelse om rådrum för avveckling när ett näringstillstånd dras in på grund av att bankförbindelse inte kan tillhandhållas. Däremot kan beslutet om återkallelse som sådant ibland föregås av en varning.

Kommissionen finner såsom framgått tidigare att stora fördelar står att vinna med att systemet utformas på sådant sätt att den erforderliga kontrollfunktionen kommer att upprätthållas av det privata bankväsendet. Inom detta finns vidare en redan uppbyggd och färdig organisation som både har kompetensen och är väl lämpad för uppgiften i fråga. Även från kostnadssynpunkt torde därför fördelar stå att vinna med ett sådant arrangemang. Kommissionen vill sålunda föreslå ett system som innebär att man inom vissa branscher uppställer krav på bankgaranti för att skatte- och avgiftsbetalningar fullgörs som villkor för att verksamhet över huvud skall få bedrivas. Härigenom gagnas båda de syften kommissionen velat tillgodose. Dels säkerställs inom ramen för garantin det allmännas anspråk på att debiterade skatter och avgifter verkligen betalas. Dels åstadkoms i obyråkratiska former den i viss mån fortlöpande och i praktiken förhållandevis effektiva kontroll av företagens ställning som eftersträvas.

13.4 Garantibeloppets storlek

Avsikten är att den garantiförbindelse som banken ställer ut endast skall kunna tas i anspråk för obetalda skatter

och avgifter till det allmänna. Av tekniska skäl måste emellertid garantin begränsas till ett bestämt nominellt belopp. Den fråga som då inställer sig är hur stort detta belopp skall vara.

Kravet på bankgaranti skall i de branscher det här är fråga om gälla oberoende av i vilka juridiska former företaget drivs. Både fysiska och juridiska personer som vill etablera sig skall alltså avkrävas en garanti för att få tillstånd att driva rörelsen i fråga. Trots detta kan det vid en diskussion om beloppets storlek vara befruktande att som jämförelse betrakta de regler som gäller aktiekapitalets storlek i aktiebolag.

Aktiebolagsrätten har sedan början av 1970-talet varit föremål för ett omfattande reformarbete. Ett första steg togs år 1973 då betydelsefulla ändringar skedde i 1944 års aktiebolagslag. Bl.a. höjdes minimigränsen för aktiekapitalet från 5 000 till 50 000 kr. Bolag som bildats före 1973 fick dock anstånd till utgången av år 1978 med att höja aktiekapitalet. Övergångstiden har sedermera förlängts till utgången av 1981 varför numera minimigränsen på 50 000 kr. gäller för alla aktiebolag.

I brottsförebyggande rådets översyn "Likvidationsförfarandet enligt aktiebolagslagen" (BRÅ PM 1980:1) anförs avslutningsvis bl.a. följande (s. 116):

"Arbetsgruppen vill framhålla att utrymmet för ändringar i aktiebolagslagen i syfte att förebygga brott inte är uttömt med denna och föregående promemoria. En fråga som bör tas upp till prövning i lämpligt sammanhang är aktiekapitalets storlek. I juni 1973 beslöt riksdagen om höjning av lägsta tillåtna aktiekapital från 5.000 kr. till 50.000 kr. Höjningen träder i kraft den 1 januari 1982 såvitt avser bolag som bildats före juni 1973. 50.000 kr. motsvarade i juni 1973 6,6 basbelopp. I

december 1979 motsvarade 50.000 kr. endast 3,7 basbelopp eller drygt 27.000 kr. i 1973 års penningvärde. För att motsvara 50.000 kr. i 1973 års penningvärde borde minimikapitalet nu vara drygt 91.000 kr. Man måste räkna med att 50.000 kr. vid utgången av år 1981 inte kommer att utgöra en tillräcklig ersättning för aktieägarnas personliga betalningsansvar för att förebygga att aktiebolagsformen utnyttjas för ekonomisk kriminalitet."

Frågan har därefter tagits upp i riksdagen. I en motion till riksdagen (1981/82:1582, vpk) föreslogs att minimibeloppet för aktiekapitalet i nya bolag årligen skulle justeras i förhållande till inflationen. Beträffande befintliga bolag skulle det krävas yttrande från revisorn för att underkapitaliserade bolag skulle få fortsätta sin verksamhet. Lagutskottet (LU 1982/83:16, s. 22) anförde i anledning av motionen:

"I samband med att utskottet två gånger vid 1980/81 års riksmöte behandlade frågan om särskilda regler för mindre företag prövade utskottet även med anledning av motioner frågan om en höjning av minimigränsen för aktiekapitalet (LU 1980/81:4 och 28). På hemställan av utskottet avslog riksdagen motionerna. Utskottet framhöll då att frågan om minimigränsen för aktiekapitalet har anknytning till spörsmålet om olika regler för de största och för de mindre bolagen. Utskottet ansåg att det kan vara motiverat att man vid en anpassning av aktiebolagslagens regler till verksamheten i de största aktiebolagen och införandet av särskilda bestämmelser för mindre företag relativt kraftigt höjer den under gränsen för aktiekapitalet. Vad utskottet sålunda anfört äger alltjämt giltighet. Utskottet förutsätter att regeringen följer utvecklingen och vid en förnyad prövning av frågan om olika regler för de största och de mindre bolagen överväger spörsmålet om en höjning av gränsen för aktiekapitalet. Någon form av indexreglering av aktiekapitalet anser sig utskottet dock inte böra förorda.

På grund av det anförda anser utskottet att något initiativ från riksdagens sida i saken inte f.n. är påkallat. Motion 1582 yrkande 8 bör således avslås."

Någon förnyad prövning av frågan om olika regler för de största och mindre bolagen har ännu inte kommit till stånd. Spörsmålet om en höjning av den nedre gränsen för aktiekapitalets storlek har därför hittills inte aktualiserats inom det fortlöpande lagstiftningsarbetet. Den gräns som alltså gäller f.n., 50 000 kr., medför emellertid enligt kommissionens mening att reglerna om aktiekapitalets storlek, och de därmed sammanhängande bestämmelserna om skyldighet för bolaget att gå i likvidation om inte dess tillgångar överstiger skulderna med minst detta belopp, mestadels, och särskilt vid oseriös företagsamhet, är helt otillräckliga för att tillgodose syftet att skydda borgenärerna. Den ordning kommissionen vill föreslå, med ett krav på bankgarantier inom vissa branscher, kan emellertid vara ägnad att förbättra förhållandena. Om företaget drivs i aktiebolagsform och sålunda utan personligt ansvar för skulderna tillkommer ju vid sidan av aktiekapitalet en förbindelse som innebär en garanti för att bolaget i vart fall i förhållande till det allmänna vid varje tillfälle också faktiskt är vederhäftigt för utfäst belopp. Så till vida är det föreslagna systemet, med ett beloppskrav på garantin på låt oss säga 50 000 kr., från borgenärssynpunkt avsevärt fördelaktigare än en motsvarande fördubbling av minimiaktiekapitalet från 50 000 kr. till det dubbla 100 000 kr. Beträffande aktiekapitalet, som arbetar i rörelsen, kan man ju - även om de nya strängare likvidationsreglerna härvidlag inneburit en förbättring - aldrig vara säker på att det motsvarar reala tillgångar i bolaget. De syften som regler om en höjning av minimikapitalet skulle avse att tillgodose kan alltså vinnas än effektivare genom den här diskuterade ordningen med krav på bankgaranti som en förutsättning för att få driva rörelsen.

Vid bestämmande av vilken storlek garantibeloppet bör ha är det givetvis av intresse att titta på hur stora de restförda skatte- och avgiftsbeloppen brukar vara hos den som inom de aktuella branscherna missköter sina inbetalningar av skatter och avgifter.

Av de jämförelser, som riksskatteverket i samband med det s.k. AKS-projektet gjorde mellan REX- och skattedatabasen för fem av de största länen, kan utläsas att cirka hälften av de undersökta gäldenärerna hade en aktuell skuld som låg mellan 20 000 och 200 000 kr. Av dessa var det grovt räknat 20 procent som hade en skuld överstigande 100 000 kr.

De nu anförda siffrorna kan synas peka på att beloppet hos grantiförbindelsen bör ligga på en ganska avsevärd nivå, om syftet av reell säkerhet för de skulder som kan komma i fråga skall tillgodoses i tillräcklig mån. Mot detta talar emellertid att ett högt belopp kan verka etableringshämmande inte bara på sådana näringsutövare som avser att verka oseriöst utan också på den - dessbättre även inom riskbranscherna - majoritet av företagare som lojalt sköter sina skatteinbetalningar. Förhoppningsvis kan också den utvidgning av den personliga betalningsansvarigheten - dessutom fullgjord i förskott - som ett system med krav på garantiförbindelser i praktiken innebär, ha vissa preventiva effekter. Den kan på så sätt verka dämpande på skuldbeloppens tillväxt. Vad som kommer att betyda ännu mer är emellertid att det system som kommissionen vill föreslå i sig inrymmer en avsevärt utvidgad fortlöpande kontroll av företagets ekonomiska ställning. Så stora skatteskulder som hittills skall därför som regel inte längre behöva uppstå. Bankerna förutsätts nämligen, i de fall ett företags utveckling pekar därhän att stora skatteskulder kan antas bli följden, i god tid innan detta perspektiv blivit ett faktum ha förvägrat förnyelse av den erforderliga bank-

garantin. Eftersom detta får till följd att också tillståndet att över huvud driva företaget vidare upphör, bör ytterligare tillväxt av skuldbeloppet kunna stoppas innan detta blivit alltför högt.

Vad som sagts nu pekar på att det garanterade beloppet kan bestämmas till ett lägre belopp än som kunde synas erforderligt med utgångspunkt från de restförda belopp som f.n. är aktuella. Eftersom det minsta tillåtna aktiekapitalet, 50 000 kr., är bestämt bl.a. utifrån en avvägning mellan å ena sidan borgenärsintressets krav på viss säkerhet, å andra sidan önskemålet om att ej onödiga etableringshinder ställs upp, synes lämpligt att en anknytning till aktiebolagslagens regler om aktiekapitalets storlek görs. Garantiförbindelsens belopp bör alltså bestämmas till 50 000 kr., generellt, såväl för fysiska personer som för aktiebolag och andra juridiska personer, och oavsett företagets storlek.

14 VILKA BRANSCHER BÖR OMFATTAS AV KONTROLL?

14.1 Allmänt

Regeringen skall som nämnts ha befogenhet att bestämma vilka branscher som skall omfattas av krav på näringstillstånd. Beslut om att införa sådan kontroll bör föregås av en undersökning av förhållandena i de branscher som bedöms aktuella. Olika källor får här utnyttjas för att få fram en så allsidig och tillförlitlig branschbild som möjligt. En samlad bedömning av branschens situation bör göras.

Kommissionen har, på grund av den begränsade tid som stått till förfogande, inte haft möjlighet att utföra några egna djupgående branschundersökningar. Tidigare utredningar och rapporter, uppgifter från myndigheter, revisionsstatistik och statistik över restföringar m.m. ger dock en bild av förhållandena i olika branscher. Kommissionen har på grundval av detta material bildat sig en uppfattning om vilka branscher eller näringsgrenar som bör omfattas av en eller flera av de föreslagna kontrollåtgärderna. Kommissionens ställningstagande är att se som rekommendationer.

Beslutsunderlaget kan efterhand breddas och förbättras. Nya branschundersökningar kan komma att utföras. Den datoriserade registreringen av restföringar, som nu snart är införd i hela landet, ger möjligheter att mer systematiskt ta fram statistik över andelen restförda företagare. Genom branschvis utförda revisioner erhålls också efter hand bättre kunskaper om förhållandena i branscherna. Också granskningsinsatser av annat slag kan ge värdefull information.

Som framgått av det tidigare skall bara ett litet antal branscher omfattas av kontrollen. Branscher som under senare år ofta nämnts som problemområden när det gäller oseriöst företagande är restaurangbranschen, bilbranschen,

delar av transportbranschen (åkerinäringen, flyttfirmorna och taxirörelserna), byggbranschen (främst schaktentreprenörsverksamheten och måleriverksamheten) städbranschen och fastighetsförmedlingsbranschen. Problemen i dessa branscher har uppmärksammats i olika sammanhang och från skilda håll har krav på åtgärder rests. Myndigheter, fackförbund och branschförbund har redovisat sina erfarenheter. Ofta har tillståndsplikt diskuterats. Branscherna har även vid flera tillfällen tagits upp till behandling i motioner till riksdagen (se avsnitt 5.3). Särskilda utredningar har granskat förhållandena i vissa branscher. En redogörelse för dessa utredningar har lämnats i kapitel 5.

I det följande redovisas kommissionens bedömning i fråga om de nämnda branscherna. Först redovisas vissa statistiska uppgifter om förhållandena i branscherna när det gäller restföringar och resultat från revisioner.

För att få uppgift om i vilken utsträckning företagarna i s.k. kritiska branscher är restförda för skatter och avgifter har kommissionen tagit fram statistik från kronofogdemyndigheternas s.k. REX-register via den näringsgrenskodning som sker i skatteregistren (se tabell 14.1-14.3). REX-registret, som innehåller uppgifter om gäldenärer och deras skulder, omfattar f.n. 18 län, däribland storstadslänen. Omkring 78 procent av hela befolkningen täcks in av REX-systemet. Totalt ingick i undersökningen tolv näringsgrenar, vilka tillsammans omfattade ca 73 500 personer. Näringsgrenskodningen avgränsar näringarna på ett visst sätt. Sålunda har restaurang- och kaférörelse slagits samman. Till schaktningsverksamhet räknas också vissa andra grundarbeten. Bildetaljhandel innefattar både nybilshandel och handel med begagnade bilar.

Vissa brister kan finnas i statistiken. Näringsgrenskodningen kan i något fall vara inaktuell genom att den

person det gäller nyligen upphört med näringsverksamheten. Det kan också tänkas att i något fall en enligt statistiken restförd skuld nyligen betalts. Samtidigt torde man å andra sidan kunna räkna med att motsvarande brister också finns åt andra hållet, nämligen att nya företagare och gäldenärer inte kommit med i statistiken. Totalt sett bör inte statistiken på den aggregerade nivå det här är fråga om påverkas. De eventuella brister som kan finnas bör vidare rimligtvis vara jämnt fördelade mellan olika näringsgrenar. Några systematiska fel i det hänseendet är knappast tänkbara. Relationen mellan de olika näringsgrenarna bör därför inte påverkas. Möjligen kan man här säga att om en näringsgren är föremål för kontrollaktioner från skattemyndigheternas sida, så kan det leda till att antalet restförda företagare i den näringsgrenen ökar.

För olika näringsgrenar har andelen restförda företagare fördelade på beloppsintervall räknats fram. De medelsslag som har ingått i undersökningen är

- B-skatt
- särskilt debiterad A-skatt
- kvarskatt
- tillkommande skatt
- mervärdeskatt
- arbetsgivaravgifter

Restavgifter ingår inte. Det gör inte heller preskriberade belopp eller belopp för vilka gäldenärerna beviljats anstånd. Avskrivna, men indrivningsbara, belopp har däremot räknats in. Uppgifterna om restföringar är aktuella i november 1983. Av materialet kan också utläsas i vilken utsträckning skuldsituationen har förändrats under de senaste åren. Det är möjligt att kontrollera om skulderna är färska eller om de har hängt med viss tid, i detta fall sedan år 1980.

Nedan redovisas ett sammandrag av det statistiska materialet. Av tabell 14.1 framgår den procentuella andelen restförda. Dels redovisas för varje bransch totala andelen restförda företagare, dels andelen restförda vid minst 5 000, 50 000 och 100 000 kronor. Av tabell 14.2 framgår totala antalet företag och antalet restförda.

En acceptabel andel restförda brukar av skatteadministrationen och kronofogdemyndigheterna anses vara högst omkring 10 procent. Om man, för att hålla ordentlig marginal, sätter 20 procent som gräns för en oacceptabelt stor andel restförda finner man ändå att flera näringsgrenar hamnar inom denna grupp.

Av tabellen framgår också att företagarna i allmänhet inte är restförda för enbart bagatellbelopp. I de mest utsatta näringsgrenarna är mer än 10 procent restförda för belopp överstigande 50 000 kronor. I några branscher är 8-9 procent restförda för mer än 100 000 kronor. Uppgifterna i tabellerna kommenteras ytterligare i samband med de följande branschbeskrivningarna.

Av tabell 14.3 framgår hur stor andel av företagarna i de angivna näringsgrenarna som var restförda vid undersökningstillfället i november 1983 och som också var restförda år 1980. Detta ger en uppfattning om i vilken utsträckning skuldsituationen förändrats under perioden. Av tabellen kan utläsas att inga större förändringar skett i fråga om restföringarna. En stor andel av dem som var restförda år 1983 var det redan år 1980. Skulderna har inte i någon större utsträckning betalats. Det torde alltså inte vara fråga om tillfälliga restföringar. Relationerna mellan näringsgrenarna är också i stort sett oförändrade.

Tabell 14.1. Procentuell andel restförda företagare i vissa näringsgrenar, november 1983

	Total andel restförda	Andel restförda för minst kr:		
		5 000	50 000	100 000
Bilhandel	24,6	22,1	13,4	9,1
Schaktentreprenad och andra grundarbeten	24,8	22,2	11,5	7,5
Åkeri	22,8	20,4	10,6	6,6
Städentreprenad	22,6	20,7	12,3	8,2
Plåtslageri	22,0	19,7	10,3	6,3
Måleri	21,6	18,9	10,2	6,6
Bilreparation	21,0	17,4	7,9	5,1
Restaurang och kafé	20,4	16,8	7,6	4,5
Taxi	18,2	15,5	5,9	3,2
VVS	14,6	13,8	6,7	4,4
Glasmästeri	11,7	9,8	3,8	2,5
Elinstallation	10,2	8,6	3,8	2,3

Källa: REX-registret

Tabell 14.2. Antal restförda företagare i vissa näringsgrenar, november 1983

	Antal näringskodade	Därav antal restförda
Bilhandel	4 540	1 115
Schaktentreprenad och andra grundarbeten	7 062	1 754
Åkeri	18 483	4 205
Städentreprenad	1 328	300
Plåtslageri	2 289	503
Måleri	6 051	1 304
Bilreparation	9 050	1 898
Restaurang och kafé	10 407	2 118
Taxi	4 542	825
VVS	4 728	739
Glasmästeri	588	69
Elinstallation	4 455	454
Summa	73 523	15 284

Källa: REX-registret

Tabell 14.3. Procentuell andel företagare i angivna näringsgrenar som i november 1983 var restförda för skatter och avgifter (se tabell 14.1) och som varit restförda sedan år 1980.

Bilhandel	23,8
Schaktentreprenad och andra grundarbeten	23,6
Åkeri	21,6
Städentreprenad	20,9
Plåtslageri	20,8
Måleri	20,6
Bilreparation	20,1
Restaurang och kafé	19,4
Taxi	16,9
VVS	15,0
Glasmästeri	11,1
Elinstallation	9,9

Källa: REX-registret

Som en jämförelse till det här redovisade materialet kan nämnas att andelen restförda företagare inom t.ex. jord-, skogsbruks- och fiskenäringarna är omkring ett par procent enligt beräkningar som gjorts i annat sammanhang.

Tabell 14.4 på nästa sida visar riksskatteverkets revisionsstatistik för år 1982 avseende vissa branscher. Därav framgår antalet revisioner och revisionsresultatet, dvs. den höjning av taxeringen som revisionerna lett till. Dels redovisas den sammanlagda höjningen av taxeringen i resp. bransch, dels den genomsnittliga höjningen. I tabell 14.5 i bilaga 2 redovisas motsvarande statistik för alla branscher som granskades under år 1982. Totalt genomfördes ca 11 600 revisioner med en genomsnittlig höjning av taxeringen med ca 57 000 kronor.

När det gäller revisionsstatistiken i tabellerna 14.4 och 14.5 skall framhållas att de revisioner som har utförts kan ha varit mer eller mindre systematiskt inriktade mot vissa branscher eller företagstyper. Företagen kan alltså ha valts ut enligt olika kriterier i de olika branscherna. I en del fall kan revisionerna ha tagit sikte på kända missförhållanden, i andra fall kan branscherna ha granskats mera förutsättningslöst. Det har alltså inte gjorts någon heltäckande undersökning för hela näringslivet med ett representativt urval av företag för varje bransch och enligt identiska metoder. Jämförelser mellan branscherna måste därför göras med försiktighet. Man kan av materialet inte utan vidare dra slutsatsen att skatteundandragandet är större i vissa branscher än i andra. Däremot visar materialet för varje bransch storleken på de belopp som undanhållits.

Tabell 14.4. Revisionsresultatet i vissa näringsgrenar. Revisioner utförda år 1982

Näringsgrenar	Antal revisioner	Sammanl. höjd taxering i kr.	Genomsnittl. höjd taxering i kr.
Schaktnings- och andra grundarbeten	386	14 532 497	37 649
Byggande av hus och anläggningar	763	54 381 496	71 273
Byggnadsplåtslageri	105	3 712 646	35 359
Rörlednings- och ventilationsverkstäder	206	7 640 244	37 089
Elinstallationsentreprenad	141	1 585 009	11 241
Måleriverksamhet	206	15 969 280	77 521
Städentreprenad	93	14 847 460	159 650
Bilreparationer	294	7 687 506	26 148
Bilhandel	453	25 937 874	57 258
Restaurang- och kaféverksamhet	425	39 796 255	93 638
Taxiverksamhet	250	4 192 120	16 768
Åkeriverksamhet	622	30 145 546	48 465
Alla näringsgrenar	11 635	665 562 139	57 376

Källa: RSV:s revisionsstatistik

14.2 Restaurangbranschen

Restaurangbranschen nämns ofta som en bransch drabbad av ekonomisk brottslighet, skatteundandragande m.m. Som framkommit av det tidigare (kapitel 5) har missförhållanden påtalats av utredningar, fackliga organisationer och även uppmärksammats i riksdagsmotioner. Förhållandena i restaurangbranschen har ofta också tagits upp till behandling i den allmänna debatten.

Ofta förs hotell- och restaurangverksamhet samman i en bransch. Inom hotellverksamheten förekommer dock såvitt bekant inga nämnvärda missförhållanden vad gäller ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Hotellverksamheten lämnas därför utanför.

Antalet restaurangföretag uppgår till ca 6 500. Härav utgör de s.k. utskänkningsrestaurangerna - dvs. de som har tillstånd att servera alkoholdrycker - ca 3 000. Flertalet företag i branschen är småföretag. Över hälften är enskilda firmor eller enskilda näringsidkare. Branschen präglas av en snabb förnyelse av företagsbeståndet. Man har uppskattat att minst 40 procent av beståndet förnyas under en tioårsperiod.

Branschorganisationen Sveriges Hotell- och Restaurangförbund (SHR) organiserar ungefär 1 800 restaurangföretag, främst de större utskänkningsrestaurangerna. Branschorganisationen omfattar dock som framgår mindre än en tredjedel av hela antalet företag. SHR har vidtagit vissa åtgärder för självsanering i branschen. Den som söker inträde i SHR skall vid ansökan lämna vissa uppgifter om företaget, personliga referenser m.m. Uppgifterna granskas av utomstående revisionsföretag. Förutsättningen för medlemskap är att företagaren bedöms seriös, har tillfredsställande ekonomisk redovisning och anlitar auktoriserad eller godkänd revisor. Vidare har man utfärdat etiska regler för hur medlemmarna skall uppträda samt instiftat

en ansvarsnämnd med opartiska representanter. Ansvarsnämnden prövar frågor om vad som kan anses som god sed i branschen.

Viss kontroll sker också i övrigt av de företag som är medlemmar i SHR. Om SHR får kännedom om ekonomiska oegentligheter prövas dessa ärenden av förbudet sedan ansvarsnämnden yttrat sig. SHR har visst samarbete med den fackliga organisationen Hotell- och Restauranganställdas Förbund när det gäller bl.a. utredning om svarta löner, genomgång av konkurser m.m. Från branschorganisationens sida anser man inte att ytterligare åtgärder behöver vidtas utöver den myndighetskontroll som redan idag sker i samband med utskänkningstillstånden och den saneringsverksamhet som branschen själv bedriver. Man anser att restaurangbranschen i den allmänna debatten oförskyllt utpekats som en riskbransch.

Restaurangbranschen var under slutet av 1970-talet föremål för en allsidig kartläggning av den statliga hotell- och restaurangutredningen. Utredningens resultat, som redovisades i betänkandet (SOU 1979:37) Hotell- och restaurangbranschen, har närmare kommenterats i avsnitt 5.1.2. Här kan sammanfattningsvis följande nämnas.

Utredningen ägnade ett särskilt avsnitt åt oegentligheter i branschen. Utredningen konstaterade att det vid diskussioner om näringens konkurrenssituation ofta hade anförts både från branschens företrädare och myndigheternas sida att olika slag av oegentligheter snedvridit konkurrensen så att läget försvårats för de seriösa företagarna. Från andra håll bestreds detta och det hävdades att oegentligheterna endast hade marginell effekt på konkurrensläget i branschen.

Utredningen framhöll vidare att restaurangnäringen i olika sammanhang nämnts som en kritisk bransch vad gällde eko-

nomisk och organiserad brottslighet. Användandet av svart arbetskraft var ett exempel på detta. Utredningen pekade också på att i rikspolisstyrelsens rapport Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige (1977) påfallande många av de personer som figurerade i rapporten hade sin huvudsakliga verksamhet i restaurangbranschen eller ekonomiska intressen i sådan verksamhet. Utredningen fann det dock svårt att kvantifiera oegentligheternas omfattning.

Utredningen kunde visa på att i fråga om de skattemässiga oegentligheterna hade restaurangnäringen ett mycket högt revisionsresultat vid revisionsverksamhet och skatterazzior. Oredovisade skatter uppgick här till mycket högre belopp än i andra undersökta branscher.

Utredningen menade att man inte kunde bortse från de oegentligheter som förekom i branschen, även om omfattningen kunde ha överdrivits i den allmänna debatten och problemen främst syntes vara ett storstadsproblem. Å andra sidan stod det klart att illojal konkurrens förekom i näringen. Till en del syntes de osunda konkurrensförhållandena vara en följd av organiserad och ekonomisk brottslighet, omfattande fler branscher än hotell- och restaurangbranschen. Utredningen betonade vikten av att åtgärder vidtogs för att få till stånd sundare konkurrensförhållanden i branschen. Samhällsåtgärder som riktade sig mot företeelser, gemensamma för flera branscher, borde emellertid inte sättas in isolerat mot en enda bransch. Problemen borde, enligt utredningen, lösas i ett större sammanhang.

Utredningen ville dock inte förorda obligatorisk auktorisation eller etableringskontroll som skulle innebära en begränsning av antalet företag i branschen. En sådan begränsning kunde bromsa upp strukturutvecklingen och leda till bl.a. högre priser och brist på nytänkande och rationaliseringar. I fråga om utskänkningstillstånden ansåg

utredningen att lämplighetsprövningen borde skärpas och ske efter striktare linjer. Men förordade också en mer fortlöpande kontroll av de företag som erhöll utskänkningstillstånd.

Som redovisats i kapitel 5 har förhållandena i restaurangbranschen också behandlats i andra sammanhang. På uppdrag av Hotell- och Restauranganställdas Förbund gjordes år 1980 en undersökning av vilka former av ekonomisk brottslighet som förekom i branschen. Skattebrott, konkursmissbruk, bokföringsbrott m.m. framkom. Kartläggningar av oegentligheter inom branschen har också företagits från storstadskommunernas sida och av polismyndigheten i Stockholm. Resultaten pekar i samma riktning som tidigare nämnda utredningar. Bland annat framkom att ett flertal restaurangföretag var restförda för betydande belopp.

Bilden av förhållandena i restaurangbranschen kan kompletteras med nyare uppgifter. Som framgår av tabellerna 14.1 -14.3 över andel restförda företagare hör restaurang och kafé till de verksamheter som får betecknas som kritiska. Ungefär var femte företagare är restförd. Närmare 8 procent av företagarna är restförda för belopp överstigande 50 000 kronor. Materialet går här inte att dela upp mellan restauranger och kaféer.

Av tabell 14.4, som bygger på riksskatteverkets revisionsstatistik, framgår att 425 revisioner under år 1982 i restaurangbranschen ledde till en genomsnittlig höjning av taxeringen med ca 93 600 kronor.

I Stockholms län utförde länsstyrelsen för ett par år sedan revision av företag i restaurangbranschen. Endast s.k. utskänkningsrestauranger granskades. I 400 restauranger jämfördes mängden inköpt alkohol med den i bokföringen redovisade. Inköpt mängd kontrollerades via systembolagets kvartalsuppgifter över försäljningen till restauranger. I 180 fall var differenserna så stora att

det gav anledning till revision av företaget. Här hade man satt gränsen 100 000 kronor eller 30 procent på volymen som gräns för att ingripa. Under ett år granskades 27 restauranger. Bokföringen, kassaredovisningen och den ej redovisade försäljningen undersöktes. Detta revisionsarbete resulterade i höjda taxeringar med sammanlangt 12 miljoner kronor, dvs. i genomsnitt över 440 000 kronor. Åtskilliga exempel på oegentligheter framkom. Dubbla kassaregister, ombongning, nollstämpling eller bongning av bara varannan kund var vanliga felaktigheter i kassaredovisningen. Brister i bokföringen var också vanliga. Olika brott mot bokföringslagen kunde konstateras t.ex. inkomstverifikationer och kontrollremsor saknades, huvudbokföring saknades, uppdiktade verifikationer m.m. Det visade sig också att arbetskraft avlönades svart. Uppgifter framkom att det inte var ovanligt att personal - framför allt kockar - utöver redovisad lön avlönades svart med 2 000-3 000 kronor per månad.

Med erfarenheterna från Stockholms län som grund har riksskatteverket initierat revision av restauranger enligt samma metoder i hela landet. Revisionsarbete har härefter påbörjats i flera län. Av nedanstående tabell (14.6) framgår ett delresultat från revisionsarbetet. Det avser revisioner som utfördes mellan 1 januari och 30 november 1983. Revisionsarbete pågår alltjämt. Revisionerna avser 1983 års taxering. Föreslagen höjning av taxeringen avser statlig inkomstskatt. Totalt genomfördes under perioden 114 revisioner, varav 100 ledde till taxeringshöjningar. Den sammanlagda höjningen enligt dessa revisioner uppgick till drygt 28 miljoner kronor. Den genomsnittliga höjningen per revision blev ca 245 000 kronor.

Antalet revisioner och resultaten från revisionerna varierar som synes mellan länen. En anmärkningsvärt hög siffra uppvisar Göteborgs och Bohus län. Där genomfördes 14 revisioner vilka ledde till en sammanlagd höjning av taxeringen med drygt 11 miljoner kronor.

Tabell 14.6. Revisioner i restaurangbranschen år 1983 i vissa län

Län	Antal revisioner	Föreslagen sammanlagd höjning av taxeringen i kronor
Stockholms län	26	8 767 221
Uppsala län	1	-
Östergötlands län	3	73 699
Jönköpings län	1	30 000
Kalmar län	1	-
Gotlands län	3	131 859
Blekinge län	4	376 917
Malmöhus län	12	1 755 376
Hallands län	13	1 495 723
Göteborgs och Bohus län	14	11 134 923
Örebro län	2	412 395
Västmanlands län	1	448 410
Kopparbergs län	12	715 019
Gävleborgs län	4	720 522
Västernorrlands län	6	1 060 648
Jämtlands län	1	51 530
Norrbottens län	10	1 055 453
Summa	114	28 229 695

Enligt kommissionens bedömning är restaurangbranschen drabbad av oseriöst företagande. Den kontroll som sker i dag i samband med att ansökningar om utskänkningstillstånd prövas och den sanerade verksamhet som bedrivs i branschens egen regi är uppenbarligen inte tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med problemen. Många restaurangföretag faller för övrigt utanför dessa kontroller. Mindre än hälften av restaurangerna är s.k. utskänkningsrestauranger och mindre än en tredjedel av

företagen tillhör SHR. Även om majoriteten av företagarna i branschen är skötsamma synes problemen vara så utbredda och ha fått så negativa effekter för branschen som helhet att ytterligare åtgärder måste vidtas.

Kännetecknande för restaurangverksamhet är att det är lätt att fiffla för dem som vill. Dubbla kassaregister, omsättning av stulna varor, fusk med entréavgifter är några exempel på oegentligheter som är enkla att genomföra men svåra för myndigheterna att komma åt utan djupgående revision. Att restaurangverksamheten lämnar så stor handlingsfrihet åt näringsutövaren, ställer också stora krav på hans personliga egenskaper.

Enligt kommissionens mening bör restaurangbranschen omfattas av systemet med näringstillstånd. Detta ligger väl i linje med hotell- och restaurangutredningens förslag om att åtgärder mot denna typ av oegentligheter borde ske i ett större sammanhang. Vandelsprövning av företagarna bör tillämpas i restaurangbranschen. Den bör gälla alla typer av restaurangverksamhet, och ske vid etableringstillfället, inte som nu bara i samband med ansökan om utskänkningstillstånd. Det finns inget som säger att problemen enbart skulle gälla de s.k. utskänkningsrestaurangerna. Kommissionen anser vidare att elementära kunskaper i företagsskötsel bör vara ett krav för att få driva näring i branschen. De företagare som är medlemmar i SHR bör kunna genomgå utbildning i branschorganisationens egen regi. För övriga företagare kan utbildningen ordnas genom annan kursverksamhet. För att minska riskerna för skatteundandragande bör även ställande av ekonomiska garantier vara ett krav för näringstillstånd.

Det kan finnas skäl att undanta vissa delar av restaurangbranschen från kraven på näringstillstånd. Detta utvecklas närmare i specialmotiveringen (kapitel 19).

Förhållandet mellan den föreslagna vandelsprövningen och den som f.n. sker i samband med ansökan om utskänkningstillstånd behandlas särskilt i det avsnitt som följer.

Vandelsprövning

En lämplighetsprövning sker som nyss nämnts i dag vid den prövning som görs i samband med ansökan om serveringstillstånd. Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) skall tillståndsmyndigheten, som är länsstyrelsen, vid prövningen beakta behovet av serveringen, serveringsställets tjänlighet och den sökandes lämplighet.

Det finns anledning att se närmare på hur lämplighetsprövningen av företagarna går till i dag och hur denna prövning ter sig i jämförelse med den vandelsprövning kommissionen vill föreslå. Som tidigare nämnts (avsnitt 9.2) har syftet med denna prövning från början varit rent alkoholpolitiskt, men har efterhand kommit att användas också som ett instrument mot ekonomisk brottslighet.

Prövningen av den personliga lämpligheten gäller dels i fråga om föreståndare, nämligen att denne skall ha kännedom om alkohollagstiftningen, dels beträffande den som driver serveringen att denne har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Syftet är att sökanden skall vara lämplig att handha den socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering med alkoholdrycker.

Tyngdpunkten i lämplighetsbedömningen ligger i en allmän bedömning av sökanden. För att kravet på kännedom om alkohollagstiftningen skall vara uppfyllt krävs att

kunskaperna är dokumenterade, t.ex. genom att den sökande har gått igenom restaurangskola eller har ett par års erfarenhet i branschen. En ytterligare förutsättning är att den sökande skall behärska det svenska språket i tal och skrift samt ha kännedom om förhållandena på den svenska arbetsmarknaden.

För att bedöma om den sökandes ekonomiska förhållanden är tillfredsställande kräver länsstyrelsen i allmänhet - om det är fråga om en ny företagare - in en finansieringsplan avseende verksamheten.

Lämplighetskravet omfattar också krav på sökandens sociala anpassning. Vid lämplighetsprövningen beaktas om den sökande tidigare gjort sig känd för misskötsamhet i ekonomiska frågor. Framför allt brottslighet inverkar vid bedömningen. Tillståndsmyndigheten gör i det enskilda fallet en bedömning med hänsyn till brottets art, svårighetsgrad och relevans för sökandens lämplighet att bedriva alkoholservering. I normala fall tas hänsyn till förhållanden två år tillbaka i tiden.

Föreligger inte längre förutsättningar för tillstånd skall det återkallas. Varning kan förekomma vid mindre allvarliga fall. Även om en tillståndshavare skött serveringen av alkoholdrycker i enlighet med LHD kan tillståndet återkallas om tillståndshavaren från andra utgångspunkter anses olämplig. Det kan gälla t.ex. ekonomiska brott, narkotikabrott eller misshandel samt ekonomisk misskötsamhet.

Med ekonomisk misskötsamhet avses både vårdslöst och uppsåtligt beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter. Upprepade restföringar vad gäller skatter och avgifter kan diskvalificera en tillståndshavare. Bristfällig bokföring kan också leda till att tillståndet återkallas.

Som framgår är den nuvarande prövningen vidsträckt och innebär en blandning av alkoholpolitiska överväganden och åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Vissa moment i prövningen ställer sig kommissionen skeptisk till. Det gäller t.ex. bedömningen på förhand av om den sökandes ekonomiska förhållanden kan anses vara tillfredsställande. En sådan prövning - där man söker uppskatta företagarens möjligheter att driva rörelse - ter sig tveksam bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt. Prövning bör enligt kommissionens mening ske efter mer entydiga kriterier.

Enligt kommissionens mening bör lämplighetsprövningen av företagarna i restaurangbranschen enligt lagen om handel med drycker kunna ersättas med den vandelsprövning som kommissionen föreslår. Den prövning som skall företas från rent nykterhetspolitisk synpunkt bör även i fortsättningen ske enligt lagen om handel med drycker. Den nu angivna fördelningen av prövningen innebär en uppstramning av prövningen. Kriterierna blir klarare och därmed enklare att tillämpa.

En sådan ordning ger också den fördelen att en allmän lämplighetsprövning kommer att ske vid etableringen, inte som nu först i samband med att utskänkningstillstånd söks. Det ger en möjlighet att hindra misskötsamma personer från att starta restaurangverksamhet.

14.3 Transportbranschen

Den yrkesmässiga trafiken regleras f.n. genom yrkestrafiklagen (1979:559) (YTL) och yrkestrafikförordningen (1979:871) (YTF). Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet. Reglerna för tillstånd har tidigare behandlats i avsnitt 2.3.8.

Här behandlas den delen av transportbranschen som utgörs av beställningstrafik. Linjebunden trafik lämnas utanför. Beställningstrafik av godstransporter utförs av åkerier och flyttfirmor. Det finns enligt statistiken omkring 20 000 företag som ägnar sig åt yrkesmässig trafik avseende godstransporter. Omkring 73 procent av dessa är s.k. enbilsåkare.

Problemen inom yrkestrafiken har påtalats från flera håll. Transportrådet - som är central myndighet på området - och länsstyrelserna har uppmärksammat att allvarliga överträdelser av reglerna för yrkestrafiken förekommer. Uppfattningen om regelöverträdelser delas i stort av polismyndigheterna. Också från branschorganisationen Svenska Åkeriförbundet och den fackliga organisationen Transportarbetareförbundet har förhållandena i branschen uppmärksammats.

Överetableringen är kraftig inom branschen. Transportsektorn är i dag inte expansiv. Samtidigt har antalet småföretagare ökat under senare år. Den ofta hårda priskonkurrensen medför en risk för lagöverträdelser i syfte att kunna hålla en låg prisnivå. De överträdelser som förekommer är främst skatteundandragande och s.k. svartkörning, dvs. att yrkesmässig trafik bedrivs utan tillstånd. Svartkörningen anses vara ett problem främst i storstadslänen.

Från myndigheternas sida har åtgärder vidtagits för att göra kontrollen i branschen effektivare. Initiativ har också tagits från Svenska Åkeriförbundet och Transportarbetareförbundet som båda har verkat för att kraven vid tillståndsprövningen skall skärpas. Från branschförbudets sida har man särskilt propagerat för behovet av utbildning.

Sedan ett par år tillbaka har myndigheterna intensifierat kontrollen av yrkestrafiken. Uppföljningen av tillstånden

bedöms lika viktig som initialprövningen. Det är viktigt att signaler om överträdelser kommer till myndigheternas kännedom direkt. Återkallelser måste kunna ske snabbt. Enligt uppgift från olika länsstyrelser vägras tillstånd i ungefär 10 procent av ansökningsfallen, p.g.a. den sökande inte kan godkännas vid lämplighetsprövningen. Från myndigheternas sida anser man att den förbättrade kontrollen ger effekt. Länsstyrelserna arbetar tillsammans med bl.a. kronofogdemyndigheterna och åkeriföreningarna. Återkallelser är nu vanligare än tidigare.

Det kan nämnas att länsstyrelsen i Stockholms län under år 1982 återkallade ungefär 50 trafiktillstånd, främst beroende på att skatter och avgifter inte betalats. Under samma tid tilldelades 10 tillståndshavare varning. På länsstyrelsen i Stockholms län har yrkestrafikdetaljen sedan år 1980 haft samarbete med polismyndigheterna, kronofogdemyndigheterna samt länsstyrelsens uppbördsenhet och revisionsenhet. Samarbetet med polismyndigheterna har resulterat i flera hundra domar och strafföreläggande. Enligt länsstyrelsens egen bedömning finns en omfattande brottslighet inom denna sektor, inte minst ekonomisk brottslighet. Bolagskaruseller, bulvanförhållanden och systematiska konkurser bedöms vara vanliga.

I Stockholms län har man strävat efter att sanera branschen vad gäller restföringar. Under år 1982 fanns förfallna skulder till statsverket på 500 miljoner kronor. I samråd med uppbördsenheten och kronofogdemyndigheten har ett projekt för att sanera branschen satts igång. Kronofogdarna inom länet har anmodat alla trafiktillståndshavare med skulder över 50 000 kronor att betala skulderna eller få till stånd en uppgörelse om betalningsplan. I annat fall görs anmälan till länsstyrelsen för eventuell återkallelse av trafiktillståndet. Enligt uppgift har betydande effekter uppnåtts i fråga om indrivna belopp.

Från länsstyrelsen i Malmöhus län har uppgivits att den intensifierade kontrollen av restförda tillståndshavare har givit effekt. I september 1981 fanns i länet 367 tillståndshavare restförda för sammanlagt 15 miljoner, i mars 1982 var 310 restförda för 12 miljoner kronor och i oktober 1983 hade antalet sjunkit till 211 vilka sammanlagt var restförda för 11 miljoner kronor. Under de senaste två åren har i Malmöhus län 100 ärenden om återkallelse behandlats. I 40 fall har tillståndet dragits in p.g.a misskötsel, i ytterligare 40 fall har varning tilldelats och i övriga 20 fall har tillståndet återkallats på andra grunder, t.ex. p.g.a. att verksamheten upphört.

I Jönköpings län återkallades under samma tid 10 tillstånd, varav 8 p.g.a misskötsel. Ett 25-tal varningar utdelades.

En allmän uppfattning bland myndighetsrepresentanterna är att påföljderna i dag är för låga vid brott mot yrkestrafikbestämmelserna. Enbart dagsböter ger inte tillräckligt avskräckande effekt.

Som redogjorts för i det föregående har den yrkesmässiga lastbilstrafiken nyligen granskats i en undersökning utförd av riksrevisionsverket (RRV). Utgångspunkten för undersökningen var regelsystemets utformning, dess efterlevnad och möjligheten att övervaka efterlevnaden. Resultaten redovisas i rapporten (1983-09-09) Yrkesmässig lastbilstrafik - lagstiftning och handläggning.

RRV sökte svar på frågan om illojal konkurrens förekommer i branschen på så sätt att vissa åkare inte följer lagar och förordningar. Att så skulle vara fallet hade påtalats både av branschen och statsmakterna. RRV samlade in statistik från riksskatteverket, trafiksäkerhetsverket, yrkesinspektionen och centrala bil- och körkortsregistret

angående trafikförseelser. Kriminalstatistik hämtades från SCB. En enkät gjordes bland länsstyrelserna. Skatte- och avgiftsskulder kontrollerades i de fem län där REX-systemet då var infört. RRV kom fram till i huvudsak följande resultat.

Under år 1981 dömdes ca 150 personer för s.k. svartkörning dvs. trafik utan tillstånd. Vid bedömningen av denna siffra bör dock uppmärksammas att antalet lagförda är beroende av kontrollens intensitet och omfattning. Under en period av fem månader år 1981 utförde polisen en intensifierad kontroll varvid 540 fall av trafik utan tillstånd rapporterades. I samband med en datakörning uppmärksammades vidare att 477 företagare hade yrkestrafikmarkerade fordon utan att ha trafiktillstånd. Svartkörningen torde alltså vara mer omfattande än vad den officiella statistiken utvisar.

Vid kontroll fann RRV att upp till 7,7 procent av åkarna inte var registrerade i mervärdeskatteregistret och inte heller betalade någon mervärdeskatt.

S.k. svart arbetskraft förekommer enligt uppgifter i branschen. RRV fann det svårt att påvisa omfattningen av sådana oegentligheter. För att få en uppfattning om storleken kontrollerades hur många åkare som över huvud taget inte betalade preliminärskatter för anställda. Enligt särskilda beräkningar åtgår i genomsnitt 1,7 arbetskrafter per lastbil. Enligt dessa beräkningar borde således även en stor del av enbilsåkarna åtminstone i viss utsträckning ha anställda. RRV:s undersökning visade emellertid att drygt 71 procent av enbilsåkarna inte erlade preliminärskatter för anställda. För åkare med minst två fordon var motsvarande siffra 15 procent och för åkare med minst tre, fyra respektive fem fordon var siffran mellan 5 och 7 procent.

En undersökning som omfattade REX-länen gav vid handen att 18,5 procent av åkarna var restförda hos kronofogdemyndigheterna för B-skatt, kvarstående skatt, tillkommande skatt, mervärdeskatt, arbetsgivaravgift, kilometerskatt eller fordonsskatt. I genomsnitt hade varje restförd en skuld på närmare 50 000 kronor.

RRV kunde sammanfattningsvis konstatera att illojal konkurrens förekom i branschen bl.a. genom brott mot trafiklagstiftningen och genom underlåtelse att betala skatter och avgifter. RRV kunde dock inte uttala sig om problemen inom åkerinäringen var större än inom andra branscher eftersom jämförelsematerial saknades.

Yrkestrafiklagstiftningen har enligt RRV haft betydelse för etableringen. Viss gallring bland de sökande har skett. De som har bedömts olämpliga har utestängts från åkerinäringen. Den löpande tillsynen har dock enligt RRV varit alltför begränsad.

Transportrådet har i en promemoria den 4 oktober 1983 beskrivit problemen i branschen på följande sätt:

"Under senare år har en utveckling mot ökad användning av illojala konkurrensmedel inom yrkestrafiken kunnat konstateras. Överträdelser av olika bestämmelser har ökat. Det gäller inte endast överträdelser mot yrkestrafiklagstiftningen utan också mot trafiksäkerhetsinriktade regler som hastighets- och belastningsbestämmelser, bestämmelser mot arbets- och vilotid m.m. Överträdelser av detta slag innebär otvivelaktigt att sådana trafikutövare som gör sig skyldiga till dessa tillskansar sig ekonomiska fördelar som seriösa trafikutövare inte kan tillgodogöra sig. Härigenom rubbas konkurrensförutsättningarna i betydande grad. Andra inslag av illojala konkurrensmedel har blivit alltmer framträdande under de senaste åren. Det har visat sig att ett stort antal trafikutövare underlåter att helt

eller delvis redovisa inkomst av rörelse, betala fordons- och kilometerskatter, registrera sig för mervärdeskatt, betala in sådana skatter och avgifter som hänför sig till rörelsen etc. Betydande belopp undandras på detta sätt samhället samtidigt som konkurrensförutsättningarna inom branschen snedvrids."

Sammanfattningsvis anser transportrådet att de illojala konkurrensmedel som kommer till användning inom yrkestrafiken innebär betydande ekonomiska förluster för det allmänna, allvarlig snedvridning av konkurrensförhållandena samt ett allvarligt hot mot syftet att upprätthålla en från trafikförsörjningssynpunkt väl fungerande transportapparat.

Förhållandena inom åkerinäringen har undersökts även av en grupp inom Stockholmspolisen (Trafikpolisens Tunga grupp). Dessa undersökningar pekar på att skatte- och avgiftsundandragande förekommer. Rekonstruerade kalkyler som bygger på de lägsta priserna i branschen pekar t.ex. på att denna prissättning knappast ens möjliggör att skatter och avgifter betalas i laga ordning. Bulvanförhållanden antas vidare vara vanliga.

Branschbilden kan kompletteras med några ytterligare uppgifter.

Transportbranschen hör enligt utredningar inom skatteförvaltningen till de branscher som procentuellt sett har flest restförda företagare (se avsnitt 5.2.2 avseende det s.k. AKS-projektet inom riksskatteverket). Detta stöds också av uppgifterna i tabellerna 14.1-14.3. Därav framgår att andelen restförda företagare i november 1983 var närmare 23 procent bland åkerierna. Revisionsstatistiken i tabell 14.4 visar inget uppseendeväckande högt revisionsresultat för branschen.

Från Svenska Åkeriförbundets sida anser man yrkestrafiklagstiftningens krav på vandelsprövning och företagarutbildning vara bra. De hittillsvarande erfarenheterna från detta kontrollsystem anser man vara goda. Om krav på ekonomiska garantier skall införas bör enligt förbundet detta krav tas in i yrkestrafiklagstiftningen.

Enligt kommissionens bedömning bör åkerierna inordnas i det system för näringstillstånd som kommissionen föreslår. Man kommer med den kontroll som sker i dag inte åt vissa slag av missförhållanden. De uppgifter som framkommit tyder på att illojal konkurrens, främst genom skatte- och avgiftsundandragande, är ett problem i branschen. En stor andel företagare är restförda för betydande belopp. Förutom vandelsprövning och krav på grundläggande utbildning i företagsskötsel, som redan idag förekommer, bör enligt kommissionens bedömning därför även krav på ekonomiska garantier införas.

Förhållandet mellan den nuvarande vandelsprövningen för erhållande av trafiktillstånd och den av kommissionen föreslagna skall något behandlas i följande avsnitt.

Vandelsprövning

Yrkesmässig lastbilstrafik regleras som tidigare nämnts i yrkestrafiklagen (1979:559) och yrkestrafikförordningen (1979:871). Tillstånd från länsstyrelsen krävs. Tillstånd får ges bara till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter som är av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Vad som skall vägas in i dessa begrepp har transportrådet lämnat anvisningar om. I praktiken görs en vandelsprövning. Här skall i korthet prövningens innehåll beskrivas.

Syftet med prövningen av den ekonomiska lämpligheten är att klargöra om sökanden har ekonomiska förutsättningar att driva trafiken på ett godtagbart sätt. Vid prövningen kontrollerar länsstyrelsen om den sökande tidigare varit misskötsam i olika hänseenden. Stor vikt läggs vid om den sökande tidigare visat försumlighet i fråga om inbetalandet av skatter och avgifter. I allmänhet kräver länsstyrelsen att sökanden skall prestera ett intyg från kronofogdemyndigheten avseende förhållandena tre år tillbaka i tiden. I princip krävs skuldfrihet, men en mindre skuld, som den sökande kan visa kommer att regleras inom kort, accepteras. Uppgifter om tidigare konkurs eller näringsförbud skall också vägas in vid prövningen. Härtill kommer misskötsamhet som kan antas påverka konkurrensen på marknaden till men för seriösa trafikutövare. Det kan gälla olaga yrkesmässig trafik, förseelser i fråga om hastighetsbestämmelserna samt arbets- och vilotidsbestämmelserna och underlåtenhet att betala fordonsförsäkringar. Enligt praxis beaktas förhållanden två år tillbaka i tiden.

Den personliga lämpligheten tar sikte på att utreda om sökanden kan förväntas efterleva de bestämmelser som gäller för rörelsen. En person som på olika sätt brustit i laglydnad får i allmänhet inte trafiktillstånd. Här avses inte bara bristande laglydnad i fråga om bestämmelser som reglerar yrkestrafiken, utan även på andra områden. Exempelvis tas hänsyn till förmögenhetsbrott, brott mot skattelagstiftningen, gäldenärsbrott och när det gäller tillstånd till persontransporter även våldsbrott. Förhållanden två år tillbaka i tiden beaktas. Framför allt upprepade och allvarliga överträdelser är diskvalificerande. Som framgått av det tidigare sker också en prövning av yrkeskunnandet.

Länsstyrelsen utövar tillsynen över den yrkesmässiga trafiken. Trafiktillstånd skall återkallas om sådana missförhållanden framkommit att tillståndshavaren inte kan

anses lämplig. Varning kan också förekomma. Återkallelse kan i princip ske när förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger. Domstolarna har underrättelseskyldighet till länsstyrelserna vad gäller överträdelser av YTL. Länsstyrelsen kan begära uppgifter från kronofogdemyndigheten om restföringar. Någon mer aktiv tillsyn från länsstyrelsens sida förekommer dock inte.

Som framgått har den lämplighetsprövning som sker på transportområdet i stor utsträckning kommit att inriktas på ekonomisk brottslighet och ekonomisk misskötsamhet. Prövningen har i denna del ungefär samma innehåll som den vandelsprövning kommissionen föreslår. Härutöver beaktas vissa förhållanden som är specifika för trafikområdet, t.ex. överträdelse av hastighetsbestämmelserna. Den period bakåt i tiden som beaktas är i detta fall två till tre år vilket kan jämföras med en period upp till fem år i den av kommissionen föreslagna prövningen.

Vandelsprövning av företagarna i branschen bör enligt kommissionens mening ske även i framtiden, men liksom i fråga om restaurangverksamheten bör denna prövning äga rum inom ramen för den allmänna lag om näringstillstånd som kommissionen nu föreslår. Det bör leda till en uppstramning av prövningsförfarandet.

Taxi

Taxitrafiken är liksom åkerierna redan idag föremål för kontroll genom yrkestrafiklagstiftningen. Tillstånd krävs för rätt att driva rörelse. Reglerna har närmare behandlats i kapitel 2. Samma form av lämplighetsprövning som gäller för åkerierna tillämpas. Liksom i fråga om åkerierna krävs också på försök en genomgången kurs i grundläggande företagsfrågor. Dessutom sker en behovsprövning av rörelsen.

Taxitrafiken nämns ibland i diskussionerna som en näringsgren där missförhållanden förekommer. Bl.a. uppges s.k. svartkörning vara vanligt och att manipulering sker av räkneverken i taxametrarna. Skatte- och avgiftsundandragande skulle på så sätt kunna förekomma. Som nämnts i avsnitt 5.1.8 gjordes en översyn av taxinäringen mot slutet av 1970-talet. Resultatet redovisades i betänkandet (Ds K 1979:4) Taxi - krav och utvecklingsmöjligheter. Utredningen - som hade till huvudsaklig uppgift att undersöka frågor om företagsstrukturen, taxiservicen m.m. - kom emellertid in på frågor om oegentligheter och ansåg den olaga taxitrafiken vara ett så allvarligt problem att åtgärder borde vidtas. För sin del föreslog utredningen bl.a. skärpta straff för s.k. svartkörning. Förslaget genomfördes.

Ett betydande antal restförda företagare uppges förekomma. Statistiken i tabell 14.1 visar också att taxinäringen ligger i riskzonen när det gäller restföringar, ca 18 procent är restförda.

Länsstyrelsen i Malmöhus län utförde under åren 1982 och 1983 taxeringsrevisioner avseende taxiverksmheten i Landskrona, Helsingborg och Höganäs. Revisionerna avsåg 1981 års taxering. I Landskrona och Höganäs granskades samtliga rörelser, 23 respektive 16. I Helsingborg granskades 86 rörelser av totalt 97. Olika metoder användes när rörelserna granskades. Taxametrarnas räkneverk kontrollerades mot bilens vägmätare. I en del fall hade taxametrarna manipulerats och visade därigenom en betydligt lägre körsträcka än vägmätaren. I andra fall användes två taxametrar. En taxameter var officiell och användes vissa dagar. Intäkterna från denna beskattades. Andra dagar användes en annan taxameter och intäkterna från denna togs inte upp till beskattning. En annan metod var att granska kostnaderna i rörelsen. I vissa fall uppgavs som avdragspost i deklarationen höga bränslekostnader för

bilen - kostnader som inte stod i rimlig proportion till det antal mil bilen använts i rörelsen. Kostnaderna verifierades med kvitton. Det fanns därför skäl misstänka att bränsle för privat körning dragits av i rörelsen. Vissa bilar hade använts så flitigt att det inte bedömdes som möjligt att en person ensam hade svarat för alla körningarna. Ingen medhjälpare i rörelsen hade dock uppgivits. Det bedömdes därför troligt att bilen under vissa tider utnyttjades av s.k. svart arbetskraft.

Resultatet från revisionerna framgår av nedanstående sammanställning. Beträffande taxirörelserna i Landskrona och Höganäs fanns allvarliga anmärkningar att rikta mot så gott som samtliga. I Helsingborg föranledde revisionerna åtgärder mot ca 67 procent av de granskade rörelserna. De totalt 125 revisionerna ledde till en taxeringshöjning med i genomsnitt ca 21 300 kronor.

	Landskrona	Helsingborg	Höganäs
Antal granskade	23	86	16
Ingen åtgärd	2	28	1
Total höjning av taxeringen	473 975	1 578 833	611 026
- varav oredovisade inkomster	294 500	1 381 389	563 411
- varav höjd "bilförmån"	179 475	197 444	47 615

RSV:s revisonsstatistik (tabell 14.4) som avser samtliga taxirörelser som granskades år 1982, visar på en genomsnittlig höjning av taxeringen med ca 16 800 kronor.

Som framgår talar mycket för att det finns betydande missförhållanden inom taxinäringen. Någon närmare undersökning av oegentligheternas omfattning har dock ännu inte

gjorts. Kommissionen vill därför inte uttala sig om huruvida ytterligare åtgärder behöver vidtas utöver de krav som redan ställs för rätt till trafiktillstånd. Enligt kommissionens mening bör dock en särskild utredning av förhållandena inom taxinäringen göras.

14.4 Byggbranschen

Byggbranschen brukar nämnas som riskbransch när det gäller skatteundandragande, svarta företag m.m. Förhållandena inom byggbranschen har tidigare uppmärksammats i motioner till riksdagen, varvid tillståndsplikt har diskuterats. Från fackligt håll har länge krävts åtgärder för bättre kontroll. Riksskatteverkets s.k. AKS-projekt, avseende restföringar hos kronofogdemyndigheterna, pekade på att betalningen av skatter och avgifter inte var tillfredsställande inom byggbranschen (se kapitel 5).

Ett par verksamhetsgrenar inom byggbranschen förekommer särskilt ofta i diskussionerna om missförhållanden inom branschen. Det gäller schaktentreprenadverksamheten och måleriverksamheten.

Totalt finns i byggbranschen ca 47 000 företag. Byggbranschen indelas i två huvuddelar, byggande av hus och anläggningar med därtill hörande grundarbeten samt byggnadshantverk. Gruppen schaktentreprenörer som uppgår till ungefär 6 800 företag räknas till den förstnämnda delen av branschen.

Någon fullständig utredning om schaktverksamheten har inte gjorts. Skattemyndigheterna har dock gjort vissa kontrollaktioner. Byggbranschen som helhet har enligt riksskatteverkets statistik procentuellt sett fler restförda företag än vad som är normalt (se det tidigare nämnda AKS-projektet). Enligt skattemyndigheternas erfarenheter är skatte- och avgiftsundandragan-

det särskilt utbrett bland schaktföretagen. Skatter och avgifter betalas inte i laga ordning utan restförs hos kronofogdemyndigheten och ackumuleras till allt större belopp. Att skatte- och avgiftsbetalningarna inte är tillfredsställande bland schaktföretagen bekräftas av den statistik som kommissionen tagit fram med hjälp av registret över restförda. Var fjärde schaktentreprenör är restförd för skatter och avgifter, vilket måste anses vara en oroväckande stor andel restförda (se tabell 14.1).

De revisioner som genomfördes bland schaktföretagen år 1982 ledde till en genomsnittlig höjning av taxeringen med ungefär 37 700 kronor (tabell 14.4). Detta får anses vara en förhållandevis hög siffra med tanke på att flertalet schaktentreprenörer är enmansföretagare som driver verksamhet i mindre skala.

Studerar man restföringsstatistiken närmare finner man att många av de skulder som nu är aktuella restfördes redan för några år sedan. Det är alltså inte fråga om tillfällig restföring. Tabell 14.4 visar i vilken utsträckning de företagare som i november 1983 var restförda hos kronofogdemyndigheten också var det år 1980. För schaktentreprenörernas del har mellan 23 och 24 procent av företagarna varit restförda under hela tiden från 1980 till 1983.

Schaktentreprenörerna har tidigare behandlats i avsnitt 5.1.6. Problemen inom verksamhetesgrenen har troligen sin upprinnelse några år tillbaka i tiden. Under 1960-talet gjordes stora satsningar på byggande i landet. Under 1970-talet inträdde en märkbar nedgång. Tillgången på stora lönsamma projekt blev sämre och många entreprenadföretag valde att sälja åtminstone en del av maskinparken. Ofta gjordes affärer med anställda maskinförare som såg tillfället att på så sätt bli egna företagare. Affärsidéerna byggde dock många gånger på alltför optimistiska och orealistiska kalkyler. Investeringskostnaden var ofta

i miljonklassen och köpeavtalen var till säljarens förmån. Amorteringsplanerna innebar en hård press på de nyblivna företagarna. Skatte- och avgiftsbetalningarna ställdes på undantag. Därmed kunde också priserna hållas nere och konkurrenskraften förbättras för den enskilde företagaren. Dessa affärsmetoder har sedan spridit sig alltmer. Okunnighet anses också ha en del i skulden till problemen. En stor andel av småföretagarna saknar, när de påbörjar sin verksamhet, kunskaper i ekonomi och erfarenhet av att driva företag. Företagarna får svårt att klara verksamheten både ekonomiskt och administrativt. I många fall är dessutom schaktentreprenörerna uppbundna till ett förmedlingsbolag som åtar sig att förmedla uppdragen och som tar ut vissa ersättningar härför. Här kan nämnas att regeringsrätten fastslagit att schaktentreprenörer som själva äger schaktmaskinen är självständiga näringsidkare oberoende av bundenhet till viss förmedlare.

I Stor-Stockholmsområdet lär finnas närmare 1 500 schaktentreprenörer. Enligt uppgifter från skattemyndigheterna i Stockholms län är nästan hälften av alla schaktentreprenörer i länet restförda för skatter och avgifter. För Stockholms län finns uppgifter om att bygg- och anläggningsbranschen tillsammans med åkeribranschen svarar för 40 procent av alla restförda B-skatter.

I betydande utsträckning anlitas schaktentreprenörer av offentliga organ. Som tidigare nämnts skall vid offentlig upphandling kontrolleras om anbudsgivarna är registrerade för betalning av skatter och avgifter och vidare kontrolleras om de är restförda för sådana betalningar. Stora restföringar kan leda till att företaget inte anlitas. När det gäller restförda schaktentreprenörer kan ändock oftast få uppdrag inom offentliga sektorn eftersom det vanligtvis är ett förmedlingsbolag som för entreprenörens räkning tecknar avtalet - och förmedlingsföretagen är sällan restförda.

Det är mycket sannolikt att överetablering och dåligt utbildade företagare är en av orsakerna till missförhållanden på området. Från branschhåll har man uppskattat överetableringen bara i Stockholm till 500-600 företagare. Somliga bedömare anser att konkurrensförhållandena inom verksamhetsgrenen blivit sådana att seriösa företagare har fått allt svårare att hävda sig. Ohederliga metoder har blivit vanligare. Alltför många företagare faller för frestelsen att undanhålla skatter och avgifter eller ägna sig åt andra oegentligheter för att kunna hålla sig kvar på marknaden.

Schaktentreprenörerna organiseras av dels Schaktentreprenörers Riksförbund (SER) där ca 3 700 är medlemmar och Schaktentreprenörers Arbetsgivareförbund (SERAF) där ca 2 700 är medlemmar. Företagen kan ha dubbelt medlemskap, varför totala antalet organiserade inte med säkerhet kan anges. Mer än hälften av företagarna är dock med säkerhet organiserade. SER och SERAF är juridiskt sett två personer, men är i praktiken att se som en enhet. De nämnda organisationerna har vidtagit vissa åtgärder för att åstadkomma en självsanering bland schaktföretagen. Som villkor för medlemskap gäller t.ex. att företagen skall vara registrerade i bolagsregistret eller handelsregistret. Företagen skall vidare ha ordnad ekonomi. Den sökande skall ha godtagbara tekniska, ekonomiska och administrativa kunskaper samt vara ansluten till arbetsgivarorganisation. SER anordnar kurser för medlemsföretagen, bl.a. "Du och ditt företag" som innehåller viss allmän utbildning om hur företaget bör skötas. För att kunna teckna kollektivavtal måste företagarna vara registrerade för B-skatt och mervärdeskatt.

Företrädarna för schaktentreprenörerna anser att de problem som finns på området främst är att se som storstadsproblem. På små orter fungerar den sociala kontrollen. Man menar vidare att det är en markant skillnad mellan de organiserade och icke organiserade företagen.

När det gäller åtgärder för att komma till rätta med inslag av misskötsamhet förordar man från företagens sida registreringsplikt och införande av ett företagarbevis. Vad beträffar olika former av tillståndsplikt är man kritiskt inställd.

Enligt de uppgifter kommissionen har för sin bedömning behöver en sanering ske bland schaktentreprenörerna. Det största problemet synes vara att inte skatter och avgifter betalas. Många företagare är restförda. Den åtgärd som i första hand bör övervägas är därför enligt kommissionens uppfattning krav på ekonomiska garantier för skatter och avgifter.

Det är känt att många av dem som startar verksamhet som schaktentreprenörer är personer som saknar erfarenhet av att driva rörelse. Man är okunnig om hur ett företag skall skötas. Som nämnts kan detta mycket väl vara en bidragande orsak till att problem uppstått. Grundläggande utbildning i företagsadministration är därför ett ytterligare krav som bör uppställas som villkor för näringstillstånd.

Också vissa av bygghantverken anges som problemområden. Måleriverksamheten nämns ofta som en verksamhetsgren drabbad av oseriöst företagande. Det har inte gjorts någon fullständig undersökning av förhållandena på området. Såväl företrädare för måleriföretagen (Målarmästarnas Riksförening) som de fackliga företrädarna (Svenska Målareförbundet) har emellertid vitsordat att det finns betydande problem inom denna del av byggbranschen. Från båda hållen menar man att åtgärder måste vidtas för att få till stånd bättre förhållanden på området. Som det nu är har den illojala konkurrensen från oseriösa företagare försvårat arbetssituationen för de seriösa.

Antalet måleriföretag är enligt den officiella statistiken omkring 5 000. Ca 1 000 av dessa är anslutna till Målarmästarnas Riksförening. Ca 450 företagare är anslutna till Målarmästarnas samorganisation.Måleriverksamheten är en typisk småföretagsverksamhet. Enligt den tidigare nämnda undersökningen av enpersonsföretag (se kap. 5), som utfördes av Arbetslivscentrum, är måleri en av de verksamhetsområden som har högst andel enpersonsföretag.

En allmän uppfattning är att den svarta sektorn har stor omfattning inom måleriverksamheten. Den har blivit ett gissel för de seriösa måleriföretagen. Den verkliga omfattningen av den svarta sektorn är svår att ange, men som exempel kan nämnas att Målarförbundets Avdelning 1 har uppskattat antalet svarta måleriföretag bara i Stockholm till 1 000. Siffran har dock inte varit möjlig att kontrollera.

Den svarta sektorn består, dels av sådana företag som undandrar sig samhälleliga förpliktelser, dels av ett stort antal personer som vid sidan av en anställning arbetar svart.

Även om inte antalet oseriösa företag kan fastställas säger sig både Målarmästarnas Riksförening och de fackliga företrädarna klart märka spåren av de oseriösa företagen genom bl.a. klagomål från kunder som blivit lurade eller fått dåliga arbeten utförda. De seriösa företagen är irriterade över den illojala konkurrensen från företagare som inte fullgör sina skyldigheter gentemot samhället.

Uppfattningen att det finns problem med oseriöst företagande inom måleriverksamheten stöds också av den statistik som tagits fram över restförda företagare och över revisioner som utförts.

Av tabell 14.1 framgår att måleri hör till de näringsgrenar som har en betydande andel restförda företagare.

Närmare 22 procent är restförda för skatter och avgifter. Över 10 procent är restförda för belopp över 50 000 kronor.

Som framgår av tabell 14.4 genomfördes under år 1982 mer än 200 taxeringsrevisioner i måleribranschen. Dessa ledde i genomsnitt till en höjning av taxeringen med ca 77 500 kronor. Det är en betydande höjning av taxeringen, särskilt om man betänker att det i de flesta fallen är fråga om små enpersonsföretag.

Både Målarmästarnas Riksförening och Svenska Målarförbundet anser att det bör ställas vissa krav på dem som vill etablera sig som målare. På direkt fråga om vilka åtgärder som behövs för att komma till rätta med missförhållanden framhåller man från såväl företagarsidan som från fackligt håll at vandelsprövning och krav i fråga om elementära kunskaper i företagsskötsel skulle vara lämpliga åtgärder för branschen. Man ställer sig heller inte negativ till krav på ekonomiska garantier för skatter och avgifter. Här har från måleriföretagens sida den synpunkten framförts att ett belopp på 50 000 kronor måhända är i lägsta laget.

Enligt kommissionens bedömning bör måleriverksamheten omfattas av systemet med näringstillstånd. Innan man slutligt avgör vilka krav som skall gälla för verksamhet som målare kan emellertid ytterligare utredning behöva göras. På grundval av det material som finns tillgängligt bör enligt kommissionen i första hand företagarutbildning och ekonomiska garantier införas som krav. Även vandelsprövning bör övervägas.

Kommissionen har övervägt om också övriga delar av byggbranschen bör omfattas av någon form av tillståndsplikt. Som framgår av tabell 14.1 visar bygghantverket plåtslageri på en hög andel restförda företagare. Några andra

signaler om missförhållanden har dock inte kommit till kommissionens kännedom vad gäller den verksamheten. Elinstallation har ibland nämnts som en problemområde. Ser man till andel restförda och till revisionsstatistiken för elinstallatörer får man dock inget större stöd för den uppfattningen. Även andra delar av byggbranschen har i bland nämnts som problematiska.

Svarta småföretag och fusk med skatter och avgifter förekommer i viss utsträckning inom en stor del av byggbranschen. Som framgått av det tidigare (avsnitt 7.3) har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med vissa sådana problem. Den tidigare nämnda lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL), som omfattar bl.a. byggbranschen, tar sikte på att hindra användandet av företag som inte erlägger skatter och avgifter. Uppdragsgivaren skall kontrollera att uppdragstagaren är registrerad för betalning av preliminärskatt och mervärdeskatt. Är han inte det skall uppdragsgivaren göra avdrag på ersättningen och betala in till staten (se vidare avsnitt 7.3). Lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1983, bör komma att få effekt inom vissa delar av byggbranschen där uppdragssituationer är vanliga. Det begränsar behovet av andra åtgärder.

Problemen med misskötsamma småföretagare i byggbranschen torde åtminstone delvis kunna åtgärdas också genom en restriktiv tilldelning av B-skattsedel och en mer ingående prövning innan registrering till mervärdeskatt sker. Som nämnts i det föregående (avsnitt 7.3) torde också genom en sådan åtgärd en viss sanering komma till stånd eftersom uppdragsgivarna då måste ta ett större ansvar och bli mer försiktiga med vem de anlitar. De måste beakta dels avdragsskyldigheten i AUL, dels ett eventuellt arbetsgivaransvar enligt uppbördslagen (1953:272) och lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Den offentliga sektorn är en betydande upphandlare av entreprenadtjänster bl.a. inom byggbranschen. För de statliga myndigheterna regleras upphandlingsförfarandet av upphandlingsförordningen (1973:600, omtryckt 1980:850).

Som närmare redogjorts för i avsnitt 7.3 har upphandlingsförordningen nu ändrats i syfte att öka samarbetet mellan skattemyndigheterna och de upphandlande myndigheterna och förhindra att företag, som inte erlägger och redovisar skatter och avgifter i laga ordning, anlitas som leverantörer till staten. Det upphandlade organet skall kontrollera att anbudsgivaren är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter. Vidare skall kontrolleras om anbudsgivaren är restförd för skatter och avgifter. En anbudsgivare som inte är i föreskriven ordning registrerad får inte anlitas. Kommuner, landsting och svenska kyrkan tillämpar i upphandlingssituationer bestämmelser som överensstämmer med upphandlingsförordningen. Kontroll av anbudsgivare sker numera alltså inom hela den offentliga sektorn. Denna kontroll utgör ytterligare ett medel mot svarta företag och skatteundandragande och begränsar behovet av andra kontrollåtgärder.

Mot bakgrund av det anförda anser kommissionen inte att det finns tillräckliga skäl att inom byggbranschen - bortsett från schakt och måleri - införa krav på att näringstillstånd. Det finns dock anledning att följa utvecklingen i branschen för att se om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

14.5 Bilbranschen

Bilbranschen omfattar bilverkstäder och handel med bilar.

Bilverkstadssektorn omfattar enligt statistiken drygt 8 000 företag. Som redogjorts för (kapitel 5) har bilverkstäderna tidigare varit föremål för diskussion om kontroll. Motorbranschens Riksförbund har sedan länge krävt kontrollåtgärder för att komma till rätta med illojal konkurrens. Bilverkstadssektorn har utretts bl.a. inom konsumentverket av en arbetsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, bilkonsumenter, verkstadsföretag och anställda i bilverkstadsföretag. Syftet med arbetet var i detta fall främst att överväga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet vid bilreparationer. Bland annat föreslogs att fordonsverkstäderna skulle ställas under statlig tillsyn och att alla verkstäder inom branschen skulle registreras. De fackliga organisationerna hade gärna sett längre gående åtgärder, nämligen obligatorisk auktorisation. Som nämnts har riksdagen nu förordat att länsvis registrering av bilverkstäder bör ske.

Bilverkstadsföretagen i Stockholm undersöktes år 1981. På initiativ av Stockholms kommun tillsattes en arbetsgrupp med representanter från kommunen, Svenska metallindustriarbetareförbundet och Stockholms motorbranschförening. Undersökningen inriktades huvudsakligen på verkstäder för mekaniska reparationer och reparationer av plåtskador. Syftet var att finna de företag som undandrar sig föreskriven registreringsskyldighet och/eller uppvisar brister i fråga om redovisning av skatter och avgifter. Arbetsgruppens resultat och förslag till åtgärder redovisades i en rapport juni 1982 kallad BILREP -81, Skatte- och avgiftsundandragande inom bilreparationsbranschen i Stockholm.

För att inventera branschen använde arbetsgruppen flera källor. Märkesverkstädernas kundlistor för reservdelar var en källa, liksom Stockholms motorbranschförenings förteckning över detaljistkortsinnehavare, som är ett bevis på att innehavaren bedriver bilreparationsverksamhet.

Patent- och registreringsverkets bolagsregister, länsstyrelsens handelsregister, Metallindustriarbetareförbundets förteckning över lokalavtalsbundna verkstäder samt telefonkatalogens yrkesregister var andra viktiga källor. Annonsgranskning i tidningar samt fysisk inventering genom fältkontroll gav ytterligare upplysningar. Totalt fann arbetsgruppen 806 bilverkstadsföretag i kommunen.

De undersökta bilverkstadsföretagen kontrollerades med avseende på arbetsgivarregistrering, registrering till mervärdeskatt och eventuella skatte- och avgiftsskulder. Man fann att ca 41 procent av företagen inte var registrerade i arbetsgivarregistret, 12 procent var inte registrerade för mervärdeskatt och närmare 30 procent var restförda hos kronofogdemyndigheten. Den sammanlagda skulden uppgick till ca 14,5 miljoner kronor, dvs. närmare 60 000 kronor i genomsnitt.

Arbetsgruppen fann det anmärkningsvärt om en så hög andel av företagen som 41 procent skulle vara enmansföretag och därför inte registrerade i arbetsgivarregistret. Gruppen menade att det är svårt för en person att ensam driva en bilverkstad. Förhållandet kunde inte heller förklaras av att de icke arbetsgivarregistrerade företagen skulle vara handelsbolag i vilka delägarna arbetade gemensamt. Endast 9,5 procent av de undersökta företagen var handelsbolag.

Arbetsgruppen föreslog bl.a. ett registreringsförfarande som innebar att den registerförande myndigheten i samband med registreringen skulle kontrollera att företaget blev infört i alla de register där det var skyldigt att vara registrerat.

I den nyssnämnda Stockholmsundersökningen fann man att 30 procent av företagarna var restförda. Också enligt tabellerna 14.1-14.3 hör bilverkstadsbranschen till de

branscher som får anses ha en hög andel restförda företagare. Mer än var femte företagare i branschen är restförd för skatter och avgifter.

Resultatet av skattemyndigheternas revisioner i branschen framgår av tabell 14.4. Närmare 300 revisioner utfördes under år 1982. Revisionsstatistiken visar dock inte på någon uppseendeväckande hög siffra i fråga om genomsnittlig höjning av taxeringen, ca 26 000 kronor.

Handeln med begagnade bilar har ofta nämnts som en bransch där oseriöst företagande förekommer. Att några nämnvärda problem skulle finnas inom nybilshandeln har inte framkommit. Det finns inga säkra uppgifter om hur många företag som är verksamma inom begagnathandeln. Bilhandeln totalt - innefattande även nybilshandeln - omfattar ungefär 5 000 företag enligt den officiella företagsstatistiken.

Som redogjorts för i kapitel 5 har riksskatteverket (RSV) utfört en undersökning av enskilda näringsidkare som är verksamma inom handeln med begagnade bilar.[1] Kontrollaktionen, kallad BIL-79, påbörjades år 1979 och pågick t.o.m. år 1982. Syftet var att försöka åstadkomma en sanering av branschen genom att spåra upp sådana bilhandlare som inte frivilligt givit sig tillkänna för myndigheterna. Undersökningen omfattade bilhandlare verksamma i de län som då var anslutna till det s.k. REX-systemet. Totalt berördes 484 personer.

---

[1] Resultatet finns publicerat i en promemoria 1983-01-31 kallad Undersökning beträffande vissa fysiska personer som antas vara verksamma inom handeln med begagnade personbilar och bosatta inom län anslutna till det s.k. REX-systemet.

Som bilhandlare betraktades de personer som under ett år sålt tio bilar eller fler. Undersökning gjordes beträffande restförda skatter och avgifter, beskattningsbar inkomst, ådömda straff för brott samt, för personer bosatta i Stockholms kommun, erhållna bostadsbidrag och socialbidrag.

Man fann att närmare 90 procent av de undersökta var eller under året varit restförda hos kronofogdemyndigheten. Den genomsnittliga skulden för en restförd uppgick till 111 000 kronor. Den sammanlagda skulden var drygt 44 miljoner kronor.

En tredjedel av de undersökta bilhandlarna hade inte deklarerat vid 1982 års taxering. De som deklarerat hade genomgående uppgivit låga inkomster.

Via rikspolisstyrelsen kontrollerades i vilken omfattning de i undersökningen ingående personerna dömts för brott. 342 personer eller närmare 71 procent förekom i olika brottssammanhang. Däribland hade 231 personer dömts för brott enligt brottsbalken och 32 för brott enligt skattebrottslagen.

Nio personer av de 484 undersökta saknades helt i skattedatabasen. I ett flertal fall kunde bulvanregistrering av fordon misstänkas, då bilar fanns registrerade på personer som inte bedömdes som troliga bilhandlare (t.ex. kvinnor födda omkring sekelskiftet som enligt registren skulle ha sålt 50-talet begagnade bilar per år).

I rapporten drogs vissa slutsatser. Det konstaterades att en stor del av de undersökta personerna tveklöst kunde sägas driva sin verksamhet svart vilket kunde få allvarliga konsekvenser för konkurrensen på marknaden till förfång för de seriösa företagen. Effektivisering av skattekontroll och indrivning skulle troligen förbättra

förhållandena, men det framhölls också att andra åtgärder, utanför skatte- och indrivningsområdena, behövdes.

Också den av kommissionen framtagna statistiken visar på en hög andel restförda företagare. Denna omfattar dock hela bilhandeln, såväl begagnathandeln som nybilshandeln. Av tabell 14.1 framgår att närmare 25 procent av näringsidkarna inom bilhandeln är restförda för skatter och avgifter. Det framgår också att näringsidkarna är restförda för förhållandevis stora belopp. Mer än 13 procent är restförda för över 50 000 kronor och drygt 9 procent för mer än 100 000 kronor.

Tabell 14.4 som visar riksskatteverkets revisionsstatistik för år 1982 ger vid handen att 453 revisioner utfördes under året, vilket ledde till en genomsnittlig höjning av taxeringen med ca 57 000 kronor.

De redovisade undersökningarna ger visserligen ingen heltäckande bild av bilbranschen, men resultaten visar på att det finns betydande problem med oseriöst företagande både bland bilverkstäderna och bilhandlarna. Det största problemet synes vara brottslighet (begagnade bilar) och att skatter och avgifter inte betalas.

Enligt kommissionens bedömning bör både bilverkstäder och bilhandel omfattas av systemet med näringstillstånd. De företag som huvudsakligen ägnar sig åt nybilshandel bör dock kunna undantas. Det material som finns tillgängligt visar inte på att problemen skulle vara särskilt uttalade inom den delen av branschen. I första hand bör enligt kommissionens bedömning krav på ekonomiska garantier införas som ett villkor för etablering i branschen. Det bör gälla både bilverkstäder och handel med begagnade bilar. Även utbildning bör tas under övervägande. Vad beträffar handeln med begagnade bilar bör enligt kommissionens bedömning även vandelsprövning införas.

Kommissionen har varit i kontakt med branschorganisationen Motorbranschens Riksförbund och därifrån fått stöd för att åtgärder bör vidtas. Från branschens sida ställer man sig inte avvisande till någon av de tänkbara åtgärderna, vandelsprövning, företagarutbildning och ekonomiska garantier för skatter och avgifter.

14.6 Städbranschen

Antalet städentreprenörer, dvs. företag som på uppdrag utför städning hos företag och organisationer, är enligt den officiella statistiken ca 1 400 st. Städbranschen är en förhållandevis ung bransch. De flesta företag i branschen har kommit till under 1970-talet.

Under slutet av 1970-talet gjorde den statliga städbranschutredningen en ingående kartläggning av städbranschen. Utredningens resultat redovisades i betänkandet (SOU 1979:88) Städbranschen. Utredningen har tidigare berörts i kapitel 5. Enligt den bedömning som branschföreträdare och fackliga företrädare gjort är utredningens beskrivning av förhållandena i branschen alltjämt i stort sett giltig. Några viktigare resultat från utredningsarbetet förtjänar att återges.

Städbranschen karakteriseras av ett fåtal stora företag och ett stort antal mycket små företag. De flesta småföretagen är familjeföretag utan anställda. Entreprenadstädning förekommer i störst utsträckning inom företagssektorn och är vanligast i storstadsregionerna.

Städbranschutredningen fann problem inom huvudsakligen två områden. Det ena problemområdet rörde missförhållanden i samband med städentreprenörernas näringsutövning. Det andra avsåg problem som hängde samman med de arbets- och anställningsförhållanden som städarna arbetade under.

Städbranschutredningen undersökte skatte- och avgiftsundandragandet i branschen genom en enkät till de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Resultaten visade enligt utredningen att erläggandet av källskatter och arbetsgivaravgifter inte skedde på ett tillfredsställande sätt. En stor andel företagare var restförda för skatter och avgifter. Efterlevnaden av lagar och förordningar var enligt utredningens bedömning bäst bland de största företagen.

Utredningen fann att det framför allt var de små städentreprenadföretagen som konkurrerade illojalt genom att skatter och avgifter inte betalades in. Genom att arbetskraftskostnaderna på så sätt blir lägre, kan priserna på det utbjudna tjänsterna hållas lägre än vad som annars skulle varit möjligt. Av städentreprenadföretagens kostnader utgörs enligt städbranschutredningens uppgifter omkring 80 procent av arbetskraftskostnader, vilket kan jämföras med exempelvis tillverkningsindustrins knappa 30 procent. Att undanhålla skatter och avgifter får naturligtvis större ekonomisk verkan i en arbetskraftsintensiv bransch, som städbranschen, än i en mer kapitalintensiv.

Städbranschutredningen ansåg inte att samhällets kontrollmöjligheter tillräckligt effektivt utnyttjades när det gällde att stävja ekonomiska brott. Utredningen övervägde etableringskontroll, men fann inte tillräcklig grund för en sådan åtgärd. I stället föreslog utredningen registrering av företagen för att få bättre kontroll över branschen. Utredningen föreslog också en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder avseende bl.a. skatter, arbetsgivaravgifter, efterlevnaden av arbetsmarknadslagstiftning m.m.

Problemet med skatte- och avgiftsundandragande belyses också av den av kommissionen framtagna statistiken över restförda företagare (se tabellerna 14.1-14.3). Städbranschen är en av de branscher som har störst andel restförda företagare, närmare 23 procent. Också andelen företagare som är restförda för höga belopp är oroväckande stor. Drygt 12 procent är restförda för belopp över 50 000 kronor och drygt 8 procent för belopp över 100 000 kronor.

Riksskatteverkets revisionsstatistik avseende år 1982, ger vid handen att de 93 revisioner som under året utfördes inom städbranschen ledde till en höjning av taxeringen med i genomsnitt närmare 160 000 kronor (se tabell 14.4). Det är en av de högsta genomsnittssiffrorna.

Städbranschen är en svårkontrollerad bransch. Det är lätt att starta verksamhet. Ingen nämnvärd kapitalinsats krävs - några städredskap räcker - och inte heller behövs några egentliga yrkeskunskaper. Det är däremot svårt att utöva tillsyn över företagen. Det är sällan de små företagen märks utåt. Kontoret kan ofta vara inrymt i t.ex. en bostadslägenhet.

Från fackligt håll - Fastighetsanställdas Förbund - hävdas att det ofta förekommer att företag splittras och omorganiseras i olika bolagsbildningar i syfte att göra verksamheten mer svårkontrollerad för samhället. Konkursmissbruk lär förekomma. En del företag byter namn innan konkursen för att därefter återuppstå i nytt bolag, men med det gamla namnet. Det förekommer också att företag innan de går i konkurs bildar ett nytt bolag och för över tillgångarna dit. Det enda som finns kvar i det gamla bolaget är skulder. Bulvanförhållanden är enligt facket vanliga.

Från bl.a. fackligt håll uppges det vara vanligt att svart arbetskraft utnyttjas och att det troligtvis finns åt-

skilliga företag som driver sin verksamhet helt utan myndigheternas kännedom. Många som startar verksamhet driver medvetet företaget på ett oseriöst sätt. När myndigheterna får upp ögonen för problemen, har företaget avvecklats.

Företagen i städbranschen organiseras av Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF). Företagen kan också anslutas till SAF:s Allmänna grupp. De större företagen i branschen är i allmänhet organiserade. Branschförbundet SSEF har ett 60-tal medlemmar, som svarar för merparten av branschens omsättning. Vissa krav ställs på företagen för att de skall kunna vinna inträde i förbundet. Företaget skall drivas som aktiebolag och ha varit verksamt under ett antal år. Det skall vara anslutet till SAF och vidare ha granskats av revisor. De företag som är anslutna till SAF:s Allmänna grupp har tecknat kollektivavtal med Fastighetsanställdas Förbund.

Kommissionen har varit i kontakt med såväl branschföreträdarna som de fackliga företrädarna för att höra deras inställning till vilka åtgärder som bör vidtas. Från branschens sida ställer man sig positiv till vandelsprövning och i princip också till grundläggande utbildning i skötsel av företag även om man är något tveksam till om sådan utbildning är tillräcklig. Krav på branschkunskaper skulle behövas. Branschen anordnar en sådan kurs som man anser fungera bra.

Från fackligt håll har man hävdat att tillståndsplikt är nödvändigt för städbranschen. Det behövs vandelsprövning och grundläggande utbildning av företagarna. Det är också nödvändigt att åtgärder vidtas för att motverka skatteundandragandet i branschen, som man anser vara ett betydande problem.

Enligt kommissionens bedömning visar tillgängligt material att branschen har problem med oseriöst företagande. Skatte- och avgiftsundandragande synes vara ett av de större problemen. Ett annat problem är att oseriösa personer kan utnyttja det förhållandet att branschen allmänt sett är svårkontrollerad.De kan medvetet driva företagen på ett oseriöst sätt. Enligt kommissionens mening bör branschen omfattas av systemet med näringstillstånd. I första hand bör ekonomiska garantier övervägas. Även grundläggande utbildning i företagsskötsel och vandelsprövning kan diskuteras.

14.7 Fastighetsförmedling

För närvarande gäller som framgår av avsnitt 2.3.1 att fastighetsmäklare på frivillig väg kan ansöka om auktorisation hos handelskamrarna. Auktorisationen är författningsreglerad genom kungörelsen (1947:336) om auktorisation av fastighetsmäklare.

Som framgått av den tidigare redogörelsen hör fastighetsförmedlingsbranschen till de branscher som är drabbade av oseriöst företagande. Sedan lång tid har framförts krav på åtgärder. Bland annat har KO och Auktoriserade Fastighetsmäklares Riksförbund tagit upp frågan om bättre kontroll över fastighetsmäklarna. Krav på åtgärder har också förts fram i motioner i riksdagen.

Den statliga småhusköpkommittén (Ju 1975:02) har som tidigare nämnts behandlat förhållandena inom branschen. Kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1981:102) Fasighetsförmedlingslag vissa åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena inom branschen. Bland annat föreslogs obligatorisk försäkrings- och registreringsskyldighet.

Riksdagen har nu beslutat om nya regler för fastighetsmäklare som i vissa avseenden går längre än kommitténs förslag (prop. 1983/84:16, LU 1983/84:10, rskr 133). Lagen om fastighetsmäklare, som träder i kraft den 1 juli 1984, innehåller dels näringsrättsliga regler, dels civilrättsliga regler. De civilrättsliga reglerna, som reglerar mäklarens förhållanden gentemot konsumenten, innebär på åtskilliga punkter en kodifiering av vad som i dag anses vara god fastighetsmäklarsed.

De näringsrättsliga reglerna innebär att vissa krav ställs på fastighetsmäklarna för rätt att driva rörelse. Mäklaren skall ansöka om registrering hos länsstyrelsen. För att registrering skall kunna ske gäller krav på lämplighet för yrket och att mäklaren skall ha en för ändamålet lämplig utbildning. Vidare skall mäklaren ha tecknat försäkring för eventuell skadeståndsskyldighet med ett belopp intill 500 000 kronor.

Med allmän lämplighet för yrket avses inte egenskaper som t.ex. fallenhet för mäklaryrket utan i stället att mäklaren skall vara en redbar och seriös yrkesutövare. Det är med andra ord en vandelsprövning som skall göras. Om fastighetsmäklaren missköter sig på sådant sätt att han inte längre kan anses lämplig att utöva yrket skall registreringen (tillståndet) återkallas. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet.

Det krav på utbildning som gäller för att få bli registrerad innebär att mäklaren skall ha grundläggande kunskaper i hur mäklarverksamhet skall bedrivas. Utbildningskravet motsvarar fordringarna enligt läroplanen för kommunal vuxenutbildning vad beträffar fastighetsmäklare (ca 340 lektionstimmar). Sådan utbildning bedrivs redan i dag i stor utsträckning av de etablerade mäklarorganisationerna. Det nu gällande kravet för auktorisation - att den sökande skall ha viss tids erfarenhet som mäklare - har inte tagits in i den nya lagen.

Den nuvarande författningsregleringen om frivillig auktorisation hos handelskamrarna upphör i och med att den nya lagen träder i kraft.

Relativt långtgående krav kommer således att ställas på fastighetsmäklarna i fortsättningen. Kraven ligger väl i linje med de krav kommissionen anser bör ställas på företag i s.k. riskbranscher. Ytterligare åtgärder torde inte vara behövliga.

15 REGISTRERING

15.1 Allmänt

Redogörelsen i det föregående har visat att det finns brister i fråga om tillsynsmöjligheterna över företagen. Den registrering och kontroll som sker i dag är inte tillräckligt effektiv. Företag kan bedriva obeskattad verksamhet utan myndigheternas kännedom. Den tidigare nämnda studien av bilverkstadsbranschen i Stockholm (BILREP-81) kan tjäna som illustration till detta. Vid fältkontroller och annonsgranskning upptäcktes ett stort antal för myndigheterna okända företag.

Som framkommit registreras uppgifter om företag i dag på många olika ställen. Registreringsplikt förekommer dock bara i viss utsträckning. Sålunda skall aktiebolag registreras i patent- och registreringsverkets bolagsregister. Ekonomiska föreningar skall registreras i de länsvisa föreningsregistren. Handelsbolag samt de enskilda näringsidkare, stiftelser och ideella föreningar som skulle varit bokföringsskyldiga om 1929 års bokföringslag alltjämt varit i kraft är skyldiga att söka registrering i länsstyrelsernas handelsregister. Företagen är också skyldiga att i särskild ordning låta registrera sig för betalning av skatter och avgifter. Det gäller egen preliminärskatt och i förekommande fall arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt. Beslut om registrering fattas när det gäller preliminärskatt och arbetsgivaravgifter av lokala skattemyndigheten och när det gäller mervärdeskatt av länsstyrelsen.

Krav på utökad och effektivare registrering har ibland förts fram i den allmänna debatten som en åtgärd som skulle ge samhället bättre kontroll över företagen. Flera riksdagsmotioner har - som framgår av den tidigare redovisningen - tagit upp frågan om en förbättrad registrering. Vidare kan nämnas att den statliga städbranschutred-

ningen föreslog obligatorisk registrering av städentreprenörer för att utvecklingen i branschen lättare skulle kunna följas. Riksdagen har nyligen ställt sig bakom inrättandet av länsvisa branschregister över bilverkstäderna. I propositionen 1983/84:16 föreslås registrering av fastighetsmäklare i samband med förslag om viss form av etableringskontroll. Från vissa delar av näringslivet, främst Sveriges Köpmannaförbund och SHIO-Familjeföretagen, har registrering allmänt förespråkats som ett alternativ till etableringskontroll.

15.2 Effektivare registrering

Kommissionen anser att företagsregistreringen bör bli mer effektiv än vad den är i dag. En heltäckande och väl fungerande registrering av företagen är ett värdefullt instrument för samhället. Det möjliggör tillsyn över olika verksamhetsområden och kontroll kan ske av att företagen fullgör sina skyldigheter. Registreringen är också förutsättningen för att andra kontrollåtgärder skall kunna fungera effektivt.

Hur skall en effektiv och mer fullständig företagsregistrering komma till stånd? Kommissionens grunduppfattning härvid är att registerföringen bör ske decentraliserat, på lokal eller regional nivå. En sådan registrering torde bäst tillgodose kraven på aktuell och relevant registerinformation. Företaget och det registerförande organet kommer att befinna sig närmare varandra än vid en central registrering. Registerföringen kan kompletteras med aktiva insatser såsom fältkontroller. Bättre lokalkännedom kan förutsättas och den registerförande myndigheten kan också upprätta samarbete med regionala avdelningar av andra berörda myndigheter, branschorganisationer m.m. En decentraliserad registerföring hindrar naturligtvis inte att registreringen därefter rent tekniskt samordnas centralt. En sådan samordning torde många gånger vara lämplig och kan åstadkommas med ADB-teknikens hjälp.

Det vore i och för sig möjligt att söka skapa en heltäckande registrering genom att utvidga de näringsrättsliga registren. Med de näringsrättsliga registren avses här handels- och föreningsregistren samt aktiebolagsregistret. Som nämnts faller vissa företag, främst enskilda näringsidkares, i dag utanför registreringsplikten även om en del enskilda näringsidkare på frivillig väg låter registrera sig i handelsregistret av den anledningen att de vill skydda en firma. En heltäckande registreringsplikt skulle kunna åstadkommas genom utbyggnad av handelsregistren. De som nu inte är skyldiga att registrera sig skulle kunna åläggas att anmäla sig dit.

Detta skulle dock medföra ett betydande merarbete för länsstyrelserna. Ett stort antal företag ytterligare skulle föras in i registren, vilket i sin tur skulle kräva att registreringsrutinerna förbättrades. I dag är handelsregistren manuella och förs som kortregister. De är också passiva mottagare av registreringsanmälningar. Det görs inga efterforskningar om huruvida alla företag som bör ingå i registren verkligen blir registrerade. Dock underrättas skattemyndigheterna regelmässigt om nyregistrerade företag. Det finns vissa planer på effektivisering av handelsregistren. Det har diskuterats att lägga över registren på ADB och för Stockholms läns del påbörjas datoriseringen år 1984. För övriga län är emellertid datoriseringen ännu så länge en osäker fråga. Bortsett från de praktiska svårigheterna är det också tveksamt hur användbar en registrering i handelsregistren är för kontrolländamål. Den registrering som sker gäller främst firmanamn och registreringsnummer.

Sammantaget blir omdömet att handelsregistren är av begränsat värde i kontrollhänseende. Kommissionen vill därför inte förorda en utbyggnad av handelsregistren för att åstadkomma en effektivare och mer fullständig registrering av företagen.

Skatteregistreringen är däremot som system betraktat redan heltäckande. Det skall finnas uppgift om alla företag i skatteregistren. Genom skatteregistreringens SNI-kod (svensk standard för näringsgrensindelning) finns möjligheter att särskilt kontrollera förhållandena i olika branscher. Skatteregistren har också den fördelen att de förs decentraliserat av lokal skattemyndighet eller av länsstyrelsen, vilket möjliggör ett aktivt registreringsarbete från myndigheternas sida.

Enligt kommissionens mening är det därför mest angeläget att se till att företagen fångas in i skatteregistren. Skatteregistreringen är den viktigaste registreringen och det är nödvändigt att denna fungerar bra. Genom den kan nämligen kontrolleras att företagen fullgör sina skyldigheter gentemot stat och kommun. Det är kommissionens uppfattning att en effektivisering av skatteregistreringen - tillsammans med utvidgade regler om näringsförbud (se kap. 11) - i de flesta branscher är tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med vissa inslag av oseriöst företagande. Branscher som är drabbade av mer allvarliga och utbredda missförhållanden bör däremot omfattas av systemet med näringstillstånd.

Registreringsrutinerna vad gäller skatter och avgifter har förbättrats och förenklats under senare tid. I och med den samordnade företagsregistreringen som nu införts kommer lokal skattemyndighet att vara samordnande myndighet för registrering till skatter och avgifter. Registrering av egen preliminärskatt, mervärdeskatt och anställdas källskatter kan ske samtidigt genom en anmälan till lokal skattemyndighet. Lokal skattemyndighet beslutar i fråga om registrering till preliminärskatt och i fråga om arbetsgivarregistrering.

När det gäller mervärdeskatt är det emellertid länsstyrelsens mervärdeskatteenhet som beslutar om registrering. I detta fall tar lokal skattemyndighet bara emot anmälan och vidarebefordrar den till länsstyrelsen. Med den samordnade företagsregistreringen ökar chanserna att företagen redan från början kommer in i registren. Vissa kontroller görs av att företagen fullgör sina registreringsskyldigheter.

Enligt kommissionens mening behövs dock mer aktiva insatser från registerförande myndighets sida. De s.k. svarta företagen låter sig inte frivilligt registreras. Myndigheterna bör genom fältkontroller undersöka vilka företag som driver verksamhet. De företag som inte finns i registren kan på så sätt spåras upp och registreras. Fältkontroller av sådant slag bör vara ett återkommande inslag i registreringsarbetet och på sikt bör därigenom en stor del av de svarta företagen kunna föras fram i ljuset och debiteras skatter och avgifter.

Det faller sig naturligt att lokal skattemyndighet, som beslutar i fråga om preliminärskatteregistrering och arbetsgivarregistrering, svarar för fältkontrollerna beträffande dessa båda registreringar. När det gäller registreringen till mervärdeskatt vore det i och för sig lämpligt att länsstyrelsen, som är beslutande myndighet, utförde kontrollerna. Den smidigaste och mest obyråkratiska lösningen synes dock vara att lokal skattemyndighet ägnar uppmärksamhet ävan åt mervärdeskatten och meddelar länsstyrelsen om felaktigheter upptäcks. Lokal skattemyndighets kontrollverksamhet bör i denna del utformas i nära samråd med länsstyrelsen. Riksskatteverket bör utfärda anvisningar för hur fältkontrollerna skall bedrivas.

För att kunna kontrollera registreringsskyldigheten hos ett företag behöver man - framför allt när det gäller enskilda näringsidkare - uppgift om vem som är ansvarig för rörelsen. Det kan vid fältkontroller ibland vara svårt

att få tillräcklig information om ett företag utan att begära att få se t.ex. legitimation för företagaren eller registreringshandlingar avseende företaget. Myndighetsrepresentanter har i dag inte rätt att utan särskilt förordnande om t.ex. revision ställa sådana krav på en företagare. Enligt kommissionens bedömning är en sådan befogenhet behövlig för tjänstemännen vid lokala skattemyndigheten för att fältkontrollerna skall bli så effektiva som möjligt. En sådan ordning torde kräva en ändring av 56 § taxeringslagen (1956:623) avseende kontroll av att deklarations- och uppgiftsskyldighet fullgjorts. I samband med att lokal skattemyndighets befogenhet att begära uppgifter från företagarna prövas, bör enligt kommissionen också utredas vilka kompetenskrav som skall ställas på de tjänstemän som skall ha rätt att utföra kontrollerna. Frågor av detta slag ligger inom arbetsområdet för den nu sittande utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen, den s.k. USS-utredningen (Fi 1973:01). Enligt vad kommissionen erfarit kommer USS-utredningen att ta upp de nämnda frågorna till behandling. Kommissionen lägger därför inga förslag i denna del.

För att fältkontrollerna skall bli effektiva är det enligt kommissionens mening också viktigt att de lokala skattemyndigheterna tilldelas nödvändiga resurser för att utföra denna uppsökande verksamhet. Kommissionen återkommer till resursfrågan i kapitel 17.

Lokal skattemyndighet bör också på annat sätt än genom egna fältkontroller kunna få uppgifter om företag som underlåtit att registrera sig. I samband med taxeringsarbetet kan taxeringsnämnden upptäcka företag som driver obeskattad verksamhet. Samarbete med andra myndigheter som utövar tillsyn över företagen, t.ex. länsstyrelsen, bör också förekomma. Vidare kan branschorganisationer och

fackförbund förväntas följa utvecklingen i den egna branschen. Dessa kan alltså bidra till en aktivare registrering genom att underrätta skattemyndigheterna om icke registrerade företag upptäcks.

15.3 Branschregister

I den allmänna debatten har föreslagits inrättandet av särskilda branschregister. Sådana register skulle införas i branscher som är svårkontrollerade och där problem finns med oseriöst företagande. Syftet skulle främst vara att få vetskap om vilka företag som är verksamma i branschen. Därigenom skulle tillsynsmöjligheter skapas och utvecklingen i branscherna lättare kunna följas.

Som framgått föreslår kommissionen att krav på näringstillstånd skall införas i branscher som är drabbade av ekonomisk brottslighet eller där företagarna är restförda i stor utsträckning. Näringsverksamhet föreslås inte få bedrivas i dessa branscher utan tillstånd av länsstyrelsen. I länsstyrelsens uppgift bör ingå att föra register över företagen. En sådan registrering är en förutsättning för att prövningen och tillsynen skall ske effektivt. Registreringen bör ge upplysning om vilka som beviljats tillstånd, men även vilka som sökt men vägrats tillstånd.

Registret bör läggas upp på företagsnivå. När det gäller vandelsprövningen bör registret dock ge upplysning om vilka personer som godkänts vid prövningen. För t.ex. ett aktiebolag bör framgå vilka som sitter i styrelsen och vilka som, när vd och vice vd förekommer, utsetts till dessa befattningar. Tidpunkten för deras godkännande efter prövad vandel bör även vara antecknad. Förutsättningen för att företaget skall få näringstillstånd är som framgått att dessa personer godkänts. För en enskild näringsidkare är företaget och personen identiska. När det gäller de ekonomiska garantierna bör registreringen utvisa att företaget ställt erforderlig säkerhet. Säkerhetens giltighetstid bör också framgå.

Av registret bör, som nämnts, även framgå vilka som sökt men vägrats tillstånd. Detta tar sikte på vandelsprövningen. För länsstyrelsernas prövning bör det vara av värde att få information om att en person tidigare i t.ex. en annan bransch inte blivit godkänd. Skälen för vägrat tillstånd kan vara omständigheter som bör beaktas vid den nya ansökan.

Varje länsstyrelse bör som framgått föra register över näringstillstånd. Registreringen bör dock för att bli effektiv samordnas centralt. Det bör ske med hjälp av ADB. Enligt kommissionens bedömning bör denna samordning ske hos riksskatteverket. Registreringen bör lämpligen föras samman med verkets register över näringsförbud. Registret över näringsförbud skall som tidigare nämnts enligt planerna läggas över på data och kommer därvid att administrativt inordnas i REX-registret. Om registreringen av näringstillstånd centralt samordnas på detta sätt behöver inget ytterligare register inrättas. Det innebär dock en viss utbyggnad av REX-systemet. Vissa resurser för systemutveckling fordras.En centralt samordnad registrering gör det möjligt för handläggande länsstyrelse att undersöka om den sökande vägrats tillstånd hos annan länsstyrelse.

Som kommer att utvecklas i följande kapitel skall länsstyrelsen enligt förslaget bedriva en aktiv tillsynsverksamhet genom bl.a. fältkontroller. Syftet med dessa kontroller är att se till att företagen fullgör sina skyldigheter och att inte verksamhet bedrivs utan erforderligt tillstånd. Företag som undandrar sig sina förpliktelser bör spåras upp. Genom en sådan ordning kommer s.k. riskbranscher att i särskild ordning bli kontrollerade och branschvisa register kommer att upprättas.

Utöver näringstillståndsregistren finns enligt kommissionens mening inte behov av fler nya register. Företagen registreras redan på en mängd olika ställen och som redan framhållits anser kommissionen det viktigare att företagen kommer in i befintliga register, framför allt skatteregistren.

Kommissionen ställer sig för övrigt tveksam till införande av branschregister som en helt isolerad åtgärd. Registreringen måste, för att fylla någon kontrollfunktion, vara kopplad till andra åtgärder, som ger möjlighet att ställa krav på företagen, t.ex. krav på tillstånd för att få driva näring och möjlighet att kräva företagen på skatter och avgifter. Enbart registrering för att få kännedom om vilka företag som finns leder, enligt kommissionens bedömning, inte särskilt långt.

För att ett register skall få ett verkligt värde måste det också som framhållits bygga på ett aktivt registreringsarbete. Att förlita sig på att alla företag frivilligt anmäler sig för registrering - som oftast är tanken med rena branschregister - är inte tillräckligt. En aktiv, uppsökande registrering måste till.

Som redan nämnts har riksdagen uttalat sig till förmån för ett länsvis fört register över bilverkstäderna. Bilverkstäderna ingår i en av de branscher för vilka krav på näringstillstånd föreslås. I anslutning till denna kontroll kommer också register över bilverkstäderna att föras. Därigenom tillgodoses riksdagens önskemål om registrering av dessa företag.

15.4 Centrala register

Aktiebolag skall som nämnts registreras i patent- och registreringsverkets bolagsregister. Problemen med företag som helt ställer sig utanför myndighetskontrollen torde inte vara lika uttalade när det gäller aktiebolag som när

det är fråga om enskilda näringsidkare. Aktiebolag måste vara registrerade för att kunna förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. Årsredovisningen skall fortlöpande tillställas patent- och registreringsverkets bolagsbyrå för granskning.

Registreringen i bolagsregistret sker centralt. Kommissionen har i det föregående redovisat sin principiella uppfattning att registerföring bör ske decentraliserat för att fungera effektivt. En möjlighet vore att låta också registerföringen av aktiebolag ske decentraliserat inom ramen för länsstyrelseorganisationen med patent- och registreringsverket som samordnande och huvudansvarigt organ. En sådan uppdelning skulle dock enligt kommissionens mening föra alltför långt i fråga om organisatoriska ändringar. Dessutom är registreringen av aktiebolag ett såpass komplicerat och omständligt förfarande att särskild kompetens behöver finnas vid registreringsmyndigheten. Detta kan vara skäl för att registerföringen även fortsättningsvis bör ske centralt hos patent- och registreringsverket vad gäller aktiebolagen.

Registreringsförfarandet bör dock enligt kommissionens mening förbättras. I dag tar det inte sällan avsevärd tid innan ett registreringsärende hunnit behandlas och möjligheterna till tillsyn över företagen är begränsade. För närvarande håller registret på att läggas över på data, vilket bör bidra till en bättre situation. Kommissionen vill dock peka på det önskvärda i att ett samarbete med länsstyrelserna kommer till stånd så att länsstyrelsernas lokalkännedom kan tas till vara vid t.ex. granskningsarbete. Länsstyrelsen bör t.ex. rapportera till patent- och registreringsverket om ett bolag inte längre har näringstillstånd.

Som nämnts i det föregående håller f.n. ett nytt centralt register över företag på att byggas upp. Registret som

kallas basregister över företag och andra organisationer (Basun) avses täcka in alla fysiska och juridiska personer som är försedda med organisationsnummer. Ibland förs i diskussionerna fram att basregistret borde kunna användas för att skapa ett effektivt centralt register över företag. Olika kontrollåtgärder skulle kunna kopplas till basregistret. Här måste man dock ha klart för sig basregistrets uppbyggnad och begränsning. Registreringen i basregistret innebär att vissa grunduppgifter om företagen plockas från andra officiella register, däribland skatteregistren. Basregistret kommer således inte att leva något självständigt liv i den meningen att företagen lämnar uppgifter direkt till registret. Basregistret förutsätter i stället att korrekta och fullständiga uppgifter finns lagrade på andra ställen. Avsikten är inte heller att registreringen i basregistret skall ha någon egentlig rättsverkan. Registret är ämnat att vara ett informations- och sökregister i fråga om företag och organisationer. Det kommer sålunda att vara öppet och tillgängligt för alla t.ex. för köp av adresser.

Kommissionen anser att basregistret fyller en god funktion som ett allmänt informationsregister över företag, där de mest grundläggande uppgifterna finns samlade på ett ställe. Det kan och bör dock inte i sig användas för att spåra upp företag och på så vis få en mer fullständig företagsregistrering.

Centrala företagsregistret (CFR) nämns också ibland i diskussionerna om allmän registrering av företag. CFR är ett statistikregister som förs av statistiska centralbyrån och registret bygger liksom basregistret på att uppgifter hämtas från andra register dit företagen har registreringsplikt, i detta fall vissa av skatteregistren. Inte heller CFR kan således användas i kontrollsyfte för att få en mer fullständig registrering av företagen. Det bör även fortsättningsvis vara ett statistikregister.

16 TILLSYN OCH KONTROLL

16.1 Länsstyrelsen

En viktig del av systemet med näringstillstånd är tillsynen över lagens efterlevnad. Inget tillståndssystem kan fungera tillfredsställande utan effektiv tillsyn. Erfarenheterna av nu existerande tillståndssystem tyder på att det ofta är i kontrollen det brister. Det är nödvändigt med effektiv övervakning för att de branscher som ingår i kontrollsystemet skall kunna varaktigt saneras. Tillsynen bör också kunna ses som ett stöd åt de seriösa företagen i branschen.

Tillsynsarbetet bör omfatta två huvudfrågor. För det första måste kontrolleras att de företag som erhållit tillstånd fortsättningsvis följer reglerna och uppfyller de krav som näringstillståndet förutsätter. Vandelsprövningen avseende de i företagen verksamma personerna måste följas upp och de ekonomiska garantierna bevakas, så att företaget alltid har giltig garantiförbindelse från bank. De näringsidkare som efter godkännande vid vandelsprövningen allvarligt missköter sig i sin näringsutövning måste exempelvis kunna stoppas från fortsatt verksamhet genom att tillståndet dras tillbaka. Förutsättningarna för återkallelsen behandlas i det följande. Till tillsynen måste också höra att bevaka att företag som fått sitt tillstånd återkallat inte fortsätter att driva rörelse.

För det andra måste s.k. svart företagsamhet förhindras. Den kontroll som sker i samband med att fråga om näringstillstånd prövas fångar i sig in bara de företagare som frivilligt ger sig till känna och ansöker om tillstånd. Till tillsynsarbetet måste därför också höra att på ett effektivt sätt gripa sig an de företag som drivs utan

näringstillstånd och mot de personer som utan att genomgå vandelsprövning blivit invalda i t.ex. styrelsen för ett aktiebolag.

För att tillsynen skall bli effektiv är det nödvändigt att ett aktivt arbete kommer till stånd. Den bästa möjligheten till ett sådant engagemang har enligt kommissionens bedömning tillståndsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen. Kommissionen föreslår därför att tillsynen skall utövas av länsstyrelsen. Som framgått av det föregående - och som kommer att utvecklas ytterligare längre fram - anser kommissionen att företagsfrågorna bättre än idag bör samordnas inom länsstyrelsen och handläggas inom en enhet. En särskild näringsfunktion bör inrättas på länsstyrelsen med uppgift att svara för tillståndsprövning, registrering och andra näringsrättsliga frågor. Näringsfunktionen bör tillföras god kompetens på det näringsrättsliga området. Tanken bakom en särskild funktion för företagsfrågor är bl.a. att personalen vid denna skall kunna skaffa sig en bra överblick över förhållandena på marknaden. Efterhand bör hos näringsfunktionen samlas goda kunskaper om vilka företag som driver rörelse i de kontrollerade branscherna. Länsstyrelsens näringsfunktion bör därför vara väl skickad att även svara för tillsyn och kontroll.

Länsstyrelsen bör som tillsynsmyndighet ha rätt att begära de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. För att tillsynen skall bli effektiv bör länsstyrelsen vid vite kunna förelägga en näringsidkare att tillhandahålla dessa upplysningar och handlingar. Det är lämpligt att näringsfunktionen när det gäller tillsynsfrågorna samarbetar med de enheter inom länsstyrelsen som svarar för skattekontrollen och underrättar dessa om sådana missförhållanden upptäcks att det kan finnas skäl för t.ex. taxeringsrevision.

Övriga uppgifter som är av betydelse för tillsynen kan komma till länsstyrelsens kännedom på olika sätt. När det gäller näringstillstånd som grundar sig på vandelsprövning är det nödvändigt att en rapportering sker till länsstyrelsen om näringsidkare i de branscher som omfattas av kontrollen t.ex. begår ekonomiska brott eller ådrar sig stora skatte- eller avgiftsskulder. Polis- och kronofogdemyndigheter bör således ha en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om sådana förhållanden. Länsstyrelsen bör vidare regelmässigt hållas underrättad om vilka personer i länet som dömts till näringsförbud. Den lämpligaste ordningen synes här vara att riksskatteverket, som för ett centralt register över ådömda näringsförbud, underrättar länsstyrelserna om vilka personer det gäller. Signaler om oegentligheter kan komma även från t.ex. fackförbund och branschorganisationer.

I de fall näringstillståndet grundar sig på att ekonomiska garantier skall ställas för skatter och avgifter kommer länsstyrelsens tillsyn att innebära en bevakning av att företaget i fråga har giltig garantiförbindelse från bank inneliggande.

De ovannämnda kontrollerna avser främst företag som är kända av myndigheterna och som har beviljats näringstillstånd. För att de svarta företagen skall kunna spåras upp är det ännu viktigare med en aktiv kontroll. Det är nödvändigt att kontrollera att inte de företag som vägrats tillstånd eller fått det indraget driver rörelse i alla fall.

Fältkontroller måste enligt kommissionen komma till stånd. Myndigheten bör med andra ord bedriva viss uppsökande verksamhet - besöka företag och göra kontroller i bl.a. service- och affärsområden. Personal vid myndigheten bör avdelas för sådana uppgifter. Vid kontrollerna bör undersökas om de företag som påträffas verkligen är kända av

myndigheterna och att förutsättningarna för tillstånd alltjämt är uppfyllda. Sådana kontroller bör återkomma med jämna mellanrum, kanske vart tredje eller vart fjärde år, så att man hela tiden har en god bild av förhållandena i branschen. Företagarna i de reglerade branscherna bör anmodas att uppvisa giltigt näringstillstånd.

Om näringstillstånd krävs för att bedriva verksamhet inom en viss bransch blir det enligt kommissionens förslag straffbart att inom branschen utöva verksamhet utan att ha erforderligt tillstånd. Den som driver rörelse inom en sådan bransch men som inte vill legitimera sig eller förete registreringshandlingar gör sig därmed onekligen till föremål för misstanke om brott. Om polis tillkallas torde rättegångsbalkens regler om gripande och anhållande tillhandahålla tillräckliga medel för att möjliggöra den erforderliga kontrollen. De som har näringstillstånd kommer givetvis i eget intresse att visa upp detta redan för länsstyrelsens tjänsteman. Övriga kontrollåtgärder möjliggörs i det fallet genom förslagets regler i 11 §, vilka ytterst sanktioneras genom att vite kan föreläggas. Gentemot den som inte har tillstånd får utredning föras inom ramen för sedvanlig förundersökning i brottmål.

Även andra kontrollmetoder kan vara framgångsrika. Branschundersökningar som gjorts har visat att även de svarta företagen t.ex. annonserar i tidningar och finns upptagna i telefonkatalogens yrkesregister. Annonsgranskning och granskning av telefonkatalogen kan därför vara kontrollmetoder som är väl värda att pröva.

Det är viktigt att länsstyrelsen tilldelas ordentliga resurser för tillsyn och kontroll. Resursfrågan behandlas i kapitel 17.

Branschorganisationer och fackförbund bör kunna medverka i kontrollen genom att underrätta myndigheten om man upptäcker att verksamhet bedrivs av företag utan tillstånd.

Enligt kommissionens mening bör tillsynen över näringsförbuden samordnas med tillsynen över näringstillstånden. Ett vägrat eller återkallat näringstillstånd är ju i princip ett näringsförbud begränsat till viss bransch. För närvarande sker ingen särskild kontroll vad gäller näringsförbuden. Om ett utvidgat näringsförbud genomförs, torde dock en kontrollorganisation behövas. Antalet ärenden kan förväntas bli större. Kommissionen ser klara fördelar med att en samordning sker av kontrollen i dessa två fall. I länsstyrelsens aktiva tillsyn bör därför också ingå att kontrollera om personer dömda till näringsförbud driver verksamhet.

För att reglerna om näringstillstånd skall få avsedd verkan måste sanktionsmöjligheter finnas. Enligt kommissionens mening bör den som bryter mot reglerna och t.ex. etablerar verksamhet utan att först ansöka om tillstånd straffas. Brottet bör falla under allmänt åtal. Med en sådan ordning kommer frågor om överträdelse av bestämmelserna att prövas av allmän domstol.

Att starta näringsverksamhet utan tillstånd och därmed utan att följa de spelregler för näringsverksamheten som samhället ställt upp är en form av illojal konkurrens som samhället bör se allvarligt på. Det har i det föregående redovisats att illojala beteenden av sådant slag kan få svåra följder för branschen i stort. Straffbestämmelserna bör därför utformas så att en näringsidkare verkligen avstår från att överträda reglerna. Straffmaximum bör där-

för sättas relativt högt. Enligt kommissionens mening bör fängelse i högst ett år anges som påföljd för överträdelse av reglerna om näringstillstånd. De överträdelser som kan tänkas ske av bestämmelserna om näringstillstånd behöver dock inte alltid vara av så allvarlig art som att näringsverksamhet startas utan tillstånd eller att en person trots indraget tillstånd ändå fortsätter att driva näring. För mindre allvarliga brott - som t.ex. att ett aktiebolag underlåter att söka godkännande av en ny ledamot i styrelsen - bör påföljden kunna stanna vid böter. Som jämförelse kan nämnas att överträdelse av näringsförbud kan straffas med förnyelse i högst två år.

I detta sammanhang bör också nämnas det förslag om företagsböter som kommissionen lägger fram i annat sammanhang. Det förslaget kan öppna vissa möjligheter till mer effektiva ekonomiska sanktioner vid överträdelser av regler om näringstillstånd.

Ett beviljat näringstillstånd bör som nämnts gälla tills vidare. Under vissa förutsättningar bör ett tillstånd dock kunna återkallas. Tanken bakom systemet med näringstillstånd är ju att tillstånd skall innehas endast av näringsidkare som är seriösa och som fullgör sina skyldigheter gentemot det allmänna. En prövning vid ansökningstillfället utgör emellertid inte någon garanti för att olämpliga företagare inte kan förekomma. Förhållandena kan i enskilda fall ändras efter det att tillstånd meddelats. För att de branscher som omfattas av kontrollsystemet skall kunna varaktigt saneras, måste de näringsidkare som allvarligt missbrukar förtroendet kunna avstängas från fortsatt näringsutövning i branschen genom att tillståndet återkallas. Återkallelse bör enligt kommissionens uppfattning som princip ske när förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger eller annorlunda uttryckt; återkallelse bör kunna ske på samma grunder som de som bör föranleda att en ansökan om tillstånd avslås. Exempelvis bör en tillståndshavare som dömts för ekonomiska brott få tillståndet indraget. För att ingripande skall kunna ske

bör som regel - om den tilltalade nekar till brottet - en dom i första instans föreligga. Enbart misstanke om brott bör i normala fall inte utgöra tillräckliga skäl för att återkalla ett tillstånd, men om åtal väckts och förundersökningen i ärendet ger myndigheten underlag för en tillförlitlig bedömning i laglydnadsfrågan, bör återkallelse kunna ske även om lagakraftvunnen dom inte skulle föreligga. Den som dömts till näringsförbud bör självfallet få sitt näringstillstånd återkallat. En annan grund för återkallelse kan vara att tillståndshavaren varaktigt ådragit sig stora skatte- eller avgiftsskulder eller att giltig säkerhet för skatter och avgifter inte längre finns. Kravet på grundläggande utbildning är en initialprövning för att tillstånd skall kunna beviljas och någon särskild tillsynsverksamhet därefter behövs inte i denna del.

Vid mindre allvarliga fall av misskötsamhet - när det kan förutsättas att tillståndshavaren har både vilja och förmåga att ordna upp missförhållandena - bör varning i stället vara en tillräcklig åtgärd.

Återkallelse av tillståndet innebär för den enskilde näringsidkaren ett ingrepp i hans möjligheter att ägna sig åt företagsamhet. Liksom ett vägrat näringstillstånd innebär återkallelse att företagaren inte får driva verksamhet i den aktuella branschen. Det innebär dock inget generellt förbud mot fortsatt näringsverksamhet. Verksamhet kan bedrivas i branscher som inte omfattas av kontroll. Som utvecklas i följande avsnitt skall den näringsidkare som får tillståndet återkallat ha möjlighet att besvära sig över beslutet.

Kommissionen har övervägt om återkallelsen bör vara tidsbegränsad. Det synes dock inte lämpligt att företagaren automatiskt skall få tillbaka tillståndet efter viss tid. Nya förhållanden som bör innebära hinder för tillstånd kan ha inträffat under tiden. Den bästa ordningen synes vara att återkallelsen är definitiv, men att företagaren har

möjlighet att på nytt söka om tillstånd. Enligt förslaget bör vid vandelsprövningen förhållanden ett antal år tillbaka i tiden, förslagsvis fem år, beaktas. Det kommer i praktiken att innebära en karantän på upp till fem år innan företagaren kan återvända till branschen eller få tillstånd att driva verksamhet i annan kontrollerad bransch. Ju allvarligare brott det gäller desto längre tid bör förflyta innan personen i fråga kan accepteras som företagare.

Enligt kommissionens mening bör länsstyrelsen som är tillstånds- och tillsynsmyndighet också besluta om återkallelsen. I detta fall torde några svårigheter inte uppstå när det gäller att avgöra om återkallelse skall ske. Kriterierna kommer att vara desamma som för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen kommer genom sin verksamhet på området också att ha god kännedom om förhållandena i den aktuella branschen. Ett ingripande torde därför kunna ske snabbt och smidigt. Beslutet om återkallelse skall dock självfallet kunna överklagas.

16.2 Besvärsmöjligheter

Länsstyrelsens beslut i fråga om näringstillstånd blir ett förvaltningsärende. Om en sökande enligt länsstyrelsens beslut inte erhåller tillstånd eller får sitt tillstånd indraget bör han ha möjlighet att överklaga till högre instans.

Kommissionen har övervägt ett par alternativ för besvärsordningen. Det första alternativet innebär att länsstyrelsens beslut kan överklagas hos kammarrätten och därefter hos regeringsrätten. Detta är den normala besvärsordningen i fråga om förvaltningsbeslut. Det andra alternativet går ut på att den klagande får vända sig till en särskild besvärsnämnd och därefter till domstol.

En besvärsnämnd skulle kunna bestå av representanter för samhället, näringslivsorganisationerna och de fackliga organisationerna. En fördel med en speciell besvärsnämnd är att det ger möjlighet att vid bedömningen av ärendet få särskild sakkunskap från t.ex. branschorganisationer. Vidare skulle löntagarintressena på så vis kunna medverka vid skapandet av praxis i dessa ärenden. Kommissionen anser detta vara en i och för sig tilltalande lösning. Det finns dock - som har gjorts gällande också i fråga om en disciplinär nämnd - risk för att en sådan ordning för med sig en onödig byråkrati för det förhållandevis ringa antal ärenden det här torde bli fråga om. Även om inte nämnden behöver sammanträda annat än när ärenden avgörs, skulle ändock en viss organisatorisk ram behövas.

Mot denna bakgrund anser kommissionen att överklagande till domstol är att föredra. Sålunda föreslås att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och därefter till regeringsrätten.

Det har i diskussionerna framförts oro för att ett system med tillståndsprövning skulle skapa stor belastning hos domstolarna genom många besvärsärenden. Erfarenheterna från transportområdet (se 5.1.7) säger dock att antalet besvär inte behöver bli särskilt många. Sett i relation till antalet ansökningar om trafiktillstånd under ett år, ca 2 800, överklagades 100 eller ca 3,5 procent av ärendena. Avslagsprocenten på ansökningarna var mellan 13 och 14 procent.

17 ORGANISATION OCH RESURSER

17.1 Länsstyrelsen

Som framgått av det föregående föreslår kommissionen att länsstyrelsen skall vara tillståndsmyndighet vad gäller näringstillstånd och vidare svara för tillsyn och kontroll i dessa frågor. Länsstyrelsen föreslås också bli den myndighet som i vissa fall har att utse offentlig utredningsman i företag som omfattas av systemet med näringstillstånd. Förslagen innebär vissa nya uppgifter för länsstyrelserna och vissa organisatoriska förändringar.

För att de åtgärder som föreslås skall få full effekt krävs en väl fungerande handläggning hos myndigheterna. I dag handläggs tillståndsärenden och därtill hörande kontroller vid olika avdelningar och olika enheter inom länsstyrelsen. Som tidigare framhållits anser kommissionen det värdefullt om denna typ av företagsfrågor så långt möjligt kan samlas inom en enhet vid länsstyrelsen. En sådan samordning av ärendehandläggningen bör bidra till en mer effektiv behandling av ärendena. Ett och samma företag kan ställas inför flera krav på tillstånd. En restaurangägare kan t.ex. bli föremål för krav på såväl näringstillstånd som utskänkningstillstånd. Om dessa frågor kan handläggas inom samma enhet bör samordningsvinster uppkomma och bättre service bör kunna ges till företagen. Handläggarnas kunnighet och erfarenheter bör kunna tas tillvara på ett bättre sätt. En viktig del av kommissionens förslag är som tidigare framhållits tillsyn och kontroll. Ett mer samlat grepp om företagsfrågorna möjliggör också en effektivare tillsyn över företagen. Om resurserna samlas på ett ställe bör viss personal kunna avdelas för fältkontroller. En ordentlig uppföljning av ärendena kan på så vis åstadkommas.

Kommissionen har i samråd med länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) utrett organisationen och resursbehovet vid länsstyrelserna. Representanter för olika funktioner inom länsstyrelserna har intervjuats.

När det gäller vilken avdelning inom länsstyrelsen som bör ha hand om tillståndsfrågorna har flera alternativ prövats. En tänkbar möjlighet vore att de aktuella frågorna handlades inom skatteavdelningen. De oegentligheter som förekommer bland företagen gäller ofta skatteundandragande och flera kontrollfrågor som rör företag handhas i dag inom skatteavdelningen. Vid exempelvis revisionsenheten djupgranskas företagens bokföring och de uppgifter som företagen lämnar i fråga om skatter och avgifter. Utredningar i samband med fall av ekonomisk brottslighet görs också av revisionsenheten. Uppbördsenheten övervakar skatteinbetalningarna. Mervärdeskatteenheten kontrollerar att redovisningarna till mervärdeskatt är riktiga och i förekommande fall görs revisioner. Kontrollskäl skulle alltså kunna tala för att de aktuella företagsfrågorna bör handläggas inom skatteavdelningen. Näringstillstånden är dock inte i första hand av fiskal natur. Det har inte bedömts enbart fördelaktigt att så nära koppla samman tillståndsfrågor med den rena skattekontrollen. Samråd bör dock självfallet förekomma mellan den avdelning som svarar för tillståndsgivning och den som svarar för skattekontroll.

En annan möjlighet vore att företagsfrågorna handlades inom planeringsavdelningen, där i dag bl.a. tillståndsärenden om yrkesmässig trafik och auktorisation av bilskrotare handläggs. Denna avdelning av länsstyrelsen har dock i övrigt huvudsakligen andra typer av arbetsuppgifter, nämligen naturvård, länsplanering, lantmäteri m.m.

Den utredning som gjorts av LON visar att flertalet företrädare för länsstyrelserna anser att frågorna om näringstillstånd lämpligen bör handläggas inom allmänna enheten. Vid allmänna enheten handläggs i dag bl.a. ärenden enligt lagen om handel med drycker och tillstånd för utländska medborgare och företag att driva näring och förvärva svenska företag samt ärenden angående tillfällig handel. Vidare hör till enhetens uppgifter att föra register över handelsbolag, enskilda firmor och ekonomiska föreningar. Enligt förslag i prop. 1983/84:16 skall tillståndsprövning och registrering av fastighetsmäklare handläggas av länsstyrelsen och även denna fråga kommer att föras till allmänna enheten.

Mot denna bakgrund anser kommissionen att ärenden om näringstillstånd bör handläggas inom länsstyrelsens allmänna enhet. Det är dock viktigt att man vid tillståndsgivningen samverkar med bl.a. skatteavdelningen. Det gäller främst i frågor om taxering och revision. Enligt kommissionens mening bör sådant samråd regelmässigt ske. Skyldigheten att samråda bör framgå av normalarbetsordningen.

Allmänna enheten är uppdelad i olika funktioner med olika arbetsuppgifter. Enligt kommissionens mening bör ärenden om näringstillstånd handläggas av en särskild funktion, förslagsvis kallad näringsfunktionen. Vissa andra näraliggande företagsfrågor bör också kunna föras dit. Detta utvecklas närmare nedan. I ett normalstort län kommer inte detta slag av företagsfrågor att bli av någon större omfattning. Bara ett mindre antal branscher kommer att omfattas och några större resurser kommer inte att krävas för att handlägga ärendena. Det är därför inte nödvändigt med någon mer omfattande organisatorisk uppbyggnad. I fråga om storstadslänen kan eventuellt övervägas om en särskild företagsenhet vid sidan av allmänna enheten bör inrättas.

Vid näringsfunktionen bör de ärenden om näringstillstånd som följer av kommissionens förslag handläggas.

Arbetsuppgifterna innebär att pröva tillståndsansökningar, registrera företag, kontrollera efterlevnaden av reglerna och i förekommande fall återkalla tillstånd. Tillsynsfrågorna har bedömts som viktiga och torde komma att ta en betydande del av tiden i anspråk. Också den tillståndsprövning och registrering som kommer att ske vad gäller fastighetsmäklare bör handläggas här. Vidare bör näringstillstånd för utländska medborgare och utländska företag, som redan i dag handläggs inom allmänna enheten höra till näringsfunktionen. Detsamma gäller handels- och föreningsregistret.

Kommissionen har i annat sammanhang (se betänkandet SOU 1983:16; Effektivare företagsrevision) föreslagit att samhället via länsstyrelsernas försorg i vissa fall skall kunna utse offentlig revisor i företag. Denna kontrollmöjlighet avser inte bara branscher som omfattas av näringstillståndssystemet, utan alla branscher. Även dessa revisorsfrågor bör enligt kommissionens mening handläggas av näringsfunktionen. Det framstår då som naturligt att också uppgiften att utse minoritetsrevisor, som redan idag hör till länsstyrelsens arbetsuppgifter, förs hit.

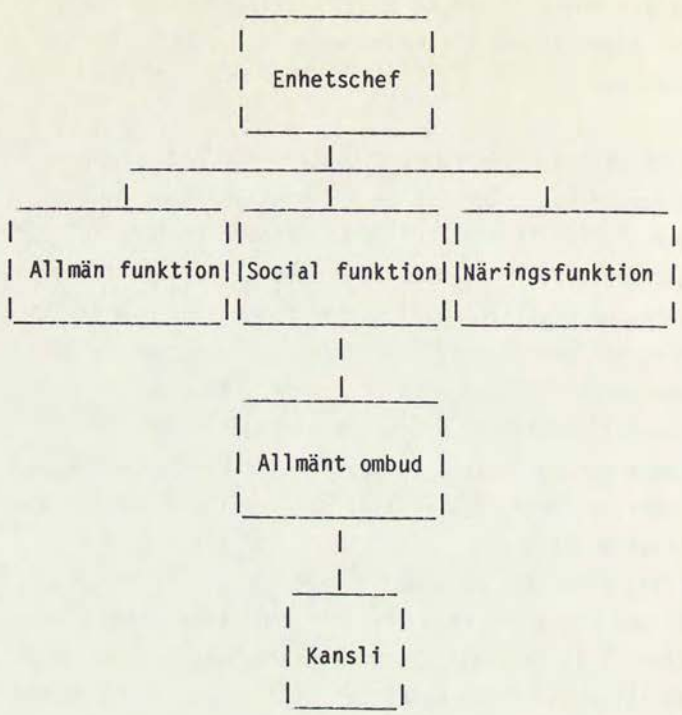
Tillståndsgivning och tillsyn vad gäller yrkestrafiken handläggs i dag som nämnts vid planeringsavdelningens juridiska enhet. För att få företagsfrågorna samlade bör enligt kommissionens uppfattning dessa ärenden flyttas över till allmänna enheten och den föreslagna funktionen.

Även vissa andra företagsfrågor som har nära samband med frågor om näringstillstånd bör lämpligen föras över dit. Det gäller auktorisation av bilskrotare och väktare och bevakningsföretag, tillsyn över stiftelser, sammankallan-

de av årsstämma och andra ärenden enligt aktiebolagslagen. Ingen av dessa ärendegrupper är av någon större omfattning.

När det gäller utskänkningstillstånd för restauranger handläggs dessa frågor redan i dag av allmänna enheten, inom socialfunktionen. Enligt kommissionens förslag skall restaurangföretag omfattas av kravet på näringstillstånd. Frågorna om utskänkningstillstånd kommer med kommissionens förslag att renodlas till att avse nykterhetspolitiska bedömningar. Dessa ärenden bör därför lämpligen ligga kvar hos socialfunktionen. Frågor om näringstillstånd för restauranger bör dock i fortsättningen handläggas av näringsfunktionen. Självfallet bör dessa båda ärendetyper så långt möjligt samordnas i tiden, så att det blir en samtidig prövning. En sådan samordning bör i sig lätt kunna ske genom att båda frågorna handläggs inom allmänna enheten. I en del fall kan dock utskänkningstillstånd komma att sökas först efter det att företaget etablerats och verkat en tid.

Schematiskt kan den föreslagna organisationen vid länsstyrelsens allmänna enhet anges på följande sätt.



De frågor som enligt kommissionens förslag skall handläggas vid näringsfunktionen är sammanfattningsvis följande.

* näringstillstånd enligt kommissionens förslag
* registrering av fastighetsmäklare (tillstånd)
* näringstillstånd för utländska medborgare och företag
* utseende av offentlig revisor och minoritetsrevisor
* tillstånd för yrkesmässig trafik
* auktorisation av bilskrotare
* auktorisation av väktare och bevakningsföretag
* frågor om tillfällig handel
* registrering av företag (handels- och förenings-registren
* tillsyn över stiftelser
* ärenden enligt aktiebolagslagen

De resurser som behövs för näringstillstånden blir naturligtvis beroende av hur omfattande kontrollsystemet görs. Det har tidigare framhållits av kommissionen att endast ett litet antal branscher - fem - sex stycken - kan komma i fråga. Om man här bortser från transportbranschen, som ju redan är föremål för ingående kontroll, torde systemet med näringstillstånd inte komma att omfatta mer än högst 40 000 företag enligt den officiella företagsstatistiken. Då har inräknats bilbranschen, restaurangbranschen, städbranschen, samt schakt- och måleriföretagen. Vid resursberäkningarna har den angivna siffran tagits som utgångspunkt. Kommer färre företag att omfattas får resurserna justeras nedåt.

I viss utsträckning torde resurserna kunna omfördelas inom länsstyrelserna. De handläggare som ägnar sig åt tillståndsprövning av yrkesmässig trafik bör kunna flyttas över från planeringsavdelningen till allmänna enheten. Alkoholhandläggarna vid den sociala funktionen inom allmänna enheten kommer även i fortsättningen att pröva utskänkningstillstånd för restauranger men bör även kunna delta i prövningen av näringstillstånd för bl.a. restauranger.

Personalförstärkning blir dock nödvändig vid länsstyrelserna. Det är viktigt att ärendena kan handläggas snabbt och effektivt. En sökande skall inte behöva vänta lång tid på sitt näringstillstånd. Det mest resurskrävande arbetet när det gäller näringstillstånden kommer emellertid att bli det tillsynsarbete som enligt förslaget bl.a. skall ske ute på fältet. Vid resursberäkningarna har hänsyn tagits till detta. I ett normalstort län behövs uppskattningsvis två ytterligare handläggare för de nya uppgifterna. Här ingår förutom näringstillstånd enligt kommissionens förslag, även tillståndsprövning av fastighetsmäklare och utseende av offentlig revisor. Vid de största länsstyrelserna behövs naturligtvis flera hand-

läggare - i Stockholm uppskattningsvis åtta och i Göteborg och Malmö fem resp. fyra handläggare.

Totalt behövs enligt de beräkningar som gjorts 58 nya handläggartjänster till länsstyrelserna. Detta grundar sig på ett "normalläge" då de befintliga företagen inordnats i systemet. Under en övergångstid då de befintliga företagen skall prövas får man därför räkna med att länsstyrelserna för detta ändamål behöver extra tilldelning av resurser. Som tidigare framhållits kan belastningen på länsstyrelserna i denna del begränsas om reglerna införs vid olika tillfällen i olika branscher och de befintliga företagen inordnas successivt.

För att handläggningen skall bli effektiv är det nödvändigt att den handläggande personalen kan göra kvalificerade bedömningar av ärendena. Den föreslagna näringsfunktionen bör därför tillföras god kompetens i bl.a. näringsrätt och skatterätt. En lämplig bemanning vid en normalstor länsstyrelse bör vara en jurist och en ekonom. Tanken är att handläggarna vid enheten skall bli något av "företagsexperter", med god kunskap i företagsfrågor och med en god överblick över de företag som driver verksamhet i länet. Det gäller självfallet i första hand företagen i de kontrollerade branscherna. Handläggarna bör också i viss utsträckning kunna lämna information och råd till företagarna.

Tjänsterna bör enligt kommissionens bedömning ligga på medelhög nivå - byrådirektör eller motsvarande. Vid resursberäkningarna har en lönesättning på i genomsnitt lönegrad F 17 tagits som utgångspunkt. Detta motsvarar,

lönekostnadspåslag inräknat, en årlig kostnad av ca 160 000 kronor per tjänst eller sammantaget ca 9,3 miljoner kronor per år.

Viss förstärkning i fråga om biträdespersonal kommer också att behövas. Arbetsuppgifterna i denna del torde dock inte bli så omfattande. Det kommer att avse diarieföring, utskrift av beslut samt visst register- och arkivarbete. Arbetsuppgifterna på biträdesnivå torde också i viss utsträckning kunna samordnas med övriga funktioner inom allmänna enheten. Den resursförstärkning som behövs har vid ett normalstort län beräknats till en halv biträdestjänst.

I storstadslänen kommer att krävas större resurser. För Stockholms del beräknas behovet uppgå till 2,5 biträdestjänster, för Göteborgs del 1,5 och för Malmös del 1 tjänst. Det innebär sammantaget 15 tjänster till en årlig kostnad av ca 100 000 kronor per tjänst, inklusive lönekostnadspåslag. Det ger en total kostnad av ca 1,5 miljoner kronor, som får fördelas mellan länen.

Det totala resursbehovet vid länsstyrelserna uppgår således till ca 11 miljoner kronor (9,3 + 1,5 miljoner kronor) räknat i dagens penningvärde. Den ungefärliga resursfördelningen mellan länen framgår av nedanstående tabell.

Det kommer att krävas ett visst förberedelsearbete för att genomföra den föreslagna organisationen. Det torde vara arbetsuppgifter som i första hand ligger på länsstyrelsernas organisationsnämnd och riksskatteverket. Det är angeläget att detta förberedelsearbete påbörjas så snart som möjligt.

Tabell 17.1 Resursfördelning mellan länsstyrelserna av 58 handläggartjänster och 15 biträdestjänster till en total kostnad av 10,8 miljoner kronor

Län	Andel i procent av företagsbeståndet	Antal handläggartjänster	Antal biträdestjänster	Tkr
Stockholms län	17,2	8	2,5	1 500
Uppsala län	2,5	2	0,5	375
Södermanlands län	2,5	2	0,5	375
Östergötlands län	4,2	2	0,5	375
Jönköpings län	3,4	2	0,5	375
Kronobergs län	2,6	2	0,5	375
Kalmar län	3,1	2	0,5	375
Gotlands län	0,8	1	0,2	180
Blekinge län	1,6	1	0,3	190
Kristianstads län	3,6	2	0,5	375
Malmöhus län	7,2	4	1	725
Hallands län	3,3	2	0,5	375
Göteborgs och bohus län	8,0	5	1,5	930
Älvsborgs län	5,6	3	0,5	520
Skaraborgs län	3,6	2	0,5	375
Värmlands län	4,2	2	0,5	375
Örebro län	2,9	2	0,5	375
Västmanlands län	2,5	2	0,5	375
Kopparbergs län	4,2	2	0,5	375
Gävleborgs län	3,5	2	0,5	375
Västernorrlands län	3,7	2	0,5	375
Jämtlands län	2,6	2	0,5	375
Västerbottens län	3,5	2	0,5	375
Norrbottens län	3,6	2	0,5	375
SUMMA	100	58	15	10 795

17.2 Lokal skattemyndighet

Som redogjorts för i avsnitt 15.2 föreslår kommissionen att registreringen till skatter och avgifter skall göras effektivare. Lokal skattemyndighet föreslås genom uppsökande verksamhet kontrollera att företagen verkligen kommer in i skatteregistren. Som redan nämnts skall lokalskattemyndighet i samband därmed också kontrollera mervärdeskatteregistreringen. Tanken är att dessa fältkontroller skall omfatta alla branscher, inte bara vissa särskilt kritiska. Självklart behöver inte kontroller ske av företag som man vet redan har fullgjort sina plikter. Kontrollerna förutsätts vara återkommande så att man hela tiden har en aktuell bild av förhållandena. Det är enligt kommissionens uppfattning viktigt att de lokala skattemyndigheterna tillförsäkras resurser för detta kontrollarbete. Enligt preliminära beräkningar krävs sammanlagt en resursförstärkning motsvarande ungefär 40 tjänster på heltid för att få en effektiv kontroll. Detta grundar sig på beräkningar med återkommande kontroll. Efter vart tredje eller fjärde år bör i princip alla företag ha täckts in och då bör en ny kontrollomgång påbörjas.

Det är viktigt att kvalificerad personal kan ställas till förfogande för det aktiva registreringsarbetet. De personer som kan komma i fråga bör behärska olika typer av skatter och avgifter. Det lämpligaste synes därför vara att en avgränsad grupp handläggare svarar för dessa kontroller. Kostnadsberäkningarna för de 40 tjänsterna har utgått från ett löneläge motsvarande ungefär F 15 eller en årlig kostnad av ca 150 000 kronor inklusive lönekostnadspåslag. De fältkontroller som här föreslås kan enligt kommissionens bedömning mycket väl vara en utvecklingsmöjlighet för biträdespersonal. Rekryteringen till dessa arbetsuppgifter bör därför i viss utsträckning kunna ske internt.

Resurserna bör fördelas mellan de lokala skattemyndigheterna med ledning av den andel företag som respektive fögderi svarar för. En sådan fördelning har gjorts i följande tabell (17.2). I de största fögderierna - Stockholm, Göteborg och Malmö - innebär detta en förstärkning med mellan två och sex tjänster. De medelstora fögderierna kan påräkna en personalförstärkning med mellan en tredjedels och en halv tjänst. I de minsta fögderierna torde den utökade kontrollen få ske inom ramen för befintlig organisation. I de flesta fallen blir det alltså så att kontrollverksamheten kommer att utgöra bara en del av en tjänst.

Tabell 17.2 Resursfördelning per lokal skattemyndighet av 40 tjänster till en kostnad av 6 miljoner kronor. Fördelning efter andel av företagsbeståndet (se kommentar efter tabellen)

	Andel i %	Tkr		Andel i %	Tkr
Stockholm	14,89	893	Kalmar	1,01	61
Handen	0,84	50	Oskarshamn	0,46	28
Huddinge	0,99	60	Vimmerby	0,37	22
Jakobsberg	0,57	34	Västervik	0,32	19
Lidingö	0,56	34	Visby	0,49	29
Nacka	0,82	50	Karlskrona	0,45	27
Norrtälje	0,50	30	Ronneby	0,25	15
Sollentuna	0,94	56	Karlshamn	0,73	44
Solna	1,36	82	Hässleholm	0,69	41
Södertälje	0,65	39	Klippan	0,53	32
Täby	0,75	45	Kristianstad	0,97	58
Danderyd	0,85	51	Simrishamn	0,39	23
Enköping	0,43	26	Ängelholm	0,52	31
Tierp	0,40	24	Eslöv	0,51	91
Uppsala	1,32	79	Helsingborg	1,88	113
Eskilstuna	0,86	52	Landskrona	0,55	33
Katrineholm	0,51	31	Lund	1,27	76
Nyköping	0,72	43	Malmö	4,81	289
Strängnäs	0,26	16	Trelleborg	0,77	46
Linköping	1,35	81	Ystad	0,56	34
Mjölby	0,36	22	Falkenberg	0,44	26
Motala	0,48	29	Halmstad	1,33	80
Norrköping	1,51	91	Kungsbacka	0,66	40
Jönköping	1,25	75	Varberg	0,52	31
Tranås	0,33	20	Mölndal	0,97	58
Eksjö	0,50	30	Kungälv	0,82	49
Vetlanda	0,43	26	Munkedal	0,40	24
Värnamo	0,79	47	Strömstad	0,30	18
Reftele	0,41	25	Borlänge	0,65	39

	Andel i %	Tkr		Andel i %	Tkr
Ljungby	0,59	35	Falun	1,62	97
Växjö	1,32	79	Ludvika	0,33	20
Borgholm	0,26	16	Mora	0,55	32
Trollhättan	0,50	30	Gävle	0,81	49
Ale-Vättle	0,54	32	Sandviken	0,46	28
Alingsås	0,66	40	Söderhamn	0,27	16
Borås	1,59	95	Bollnäs	0,36	22
Kinna	0,60	36	Göteborg	8,93	536
Ulricehamn	0,44	26	Uddevalla	0,69	41
Mariestad	0,36	22	Åmål	0,34	20
Skövde	0,61	37	Vänersborg	0,47	28
Tidaholm	0,39	23	Ljusdal	0,21	13
Falköping	0,34	20	Hudiksvall	0,39	23
Skara	0,41	25	Härnösand	0,24	14
Lidköping	0,51	31	Kramfors	0,23	14
Arvika	0,34	20	Sollefteå	0,21	13
Filipstad	0,15	9	Sundsvall	1,18	71
Hagfors	0,17	10	Örnsköldsvik	0,56	34
Karlstad	1,26	76	Östersund	1,38	83
Kristinehamn	0,24	14	Umeå	1,15	69
Sunne	0,26	16	Skellefteå	0,86	52
Säffle	0,28	17	Lycksele	0,24	14
Örebro	1,32	79	Vilhelmina	0,15	9
Hallsberg	0,48	29	Luleå	0,63	38
Karlskoga	0,34	20	Kiruna	0,17	10
Lindesberg	0,50	30	Haparanda	0,19	11
Västerås	1,24	75	Gällivare	0,18	11
Köping	0,45	27	Kalix	0,21	13
Fagersta	0,25	15	Boden	0,28	17
Sala	0,25	15	Piteå	0,40	24
Avesta	0,34	20	Arvidsjaur	0,12	7

I kolumn 1 redovisas resp. skattemyndighets procentuella andel av det totala antalet J-registrerade företag. Skattemyndigheternas s.k. J-

register omfattar aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar. Enskilda firmor ingår inte, men undersökningar har visat att de enskilda firmorna mycket nära fördelas på samma sätt som övriga företag.

I kolumn 2 redovisas fördelningen (tusental kronor) av 6 miljoner kr. (vilket ungefär motsvarar 40 årsarbetskrafter) med ledning av andelarna i kolumn 1.

18 FINANSIERING

De åtgärder för bättre kontroll över företagen som kommissionen föreslår kommer att medföra vissa kostnader. Det är kostnader för länsstyrelsernas arbete med näringstillstånd och kostnader för de fältkontroller som de lokala skattemyndigheterna föreslås utföra för att skatteregistreringen skall bli mer effektiv.

Kommissionen har övervägt hur finansiering bör ske. När det gäller det branschvisa systemet för näringstillstånd avser kostnaderna länsstyrelsens handläggning av tillståndsärenden och arbete med tillsyn och kontroll. Staten bör i möjligaste mån avlastas kostnader. En finanisering över statsbudgeten avvisas därför. Eftersom syftet med åtgärderna är att en sanering skall komma till stånd av de branscher som omfattas av kontrollen synes det också rimligt att företagen själva svarar för de kostnader som är förknippade med att åstadkomma saneringen. Kommissionen föreslår därför att finansiering sker genom avgifter. Principen bör vara att avgifterna helt skall täcka kostnaderna för reformen, dvs. såväl tillståndsprövning som tillsyn och kontroll. Det vanliga i sådana sammanhang är att avgiften tas ut genom postförskott. Ett sådant system har dock den nackdelen att det är administrativt tungrott. Kommissionen vill därför i stället förorda att avgiften tas ut i efterhand som en särskild debitering på skattsedeln. Det är i detta fall ett smidigare förfarande.

Avgiftens storlek blir i viss utsträckning beroende av hur många företag som totalt omfattas av kontrollen. Ju fler företag som omfattas desto lägre torde kostnaden i det enskilda fallet bli. Resursåtgången vid länsstyrelserna kan inte definitivt beräknas. En uppskattning av den

genomsnittliga kostnaden för ett tillståndsärende kan dock göras utifrån den tidsåtgång som kan beräknas för de olika arbetsmomenten.

Handläggningen av ett tillståndsärende vid länsstyrelsen kan uppskattas till omkring två timmar. Häri innefattas också registrering av ärendet. Återkommande tillsyn och kontroll från länsstyrelsens sida är självfallet svårt att beräkna, men en rimlig uppskattning kan vara tre till fyra timmar. I kostnaden bör också inräknas kontroller och bevakning som utförs hos andra myndigheter, t.ex. polismyndighet, kronofogdemyndighet och tingsrätt. Detta kan sammanlagt uppskattas till ungefär en timma. Enligt dessa beräkningar skulle den totala tidsåtgången bli omkring sex timmar.

Beräknat med utgångspunkt från en handläggartjänst på medelnivå (som med lönekostnadspåslag motsvarar en kostnad av ca 12 500 kronor per månad) skulle kostnaden för handläggning av ett ärende uppgå till omkring 480 kronor. Härtill får läggas vissa kostnader för administration, såsom porto, telefon, postförskott m.m. En avgift som skall täcka samtliga kostnader torde således komma att ligga i storleksordningen 500 kronor.

I detta sammanhang kan nämnas att för det enskilda företaget ytterligare en kostnad kan tillkomma om företaget hör till en bransch i vilken skall ställas säkerhet för skatter och avgifter. Den bankgranti på 50 000 kronor som föreslås som säkerhet torde som framgår av det tidigare kosta företaget en årlig avgift till kreditinstitutet av omkring 1 000 kronor. Denna kostnad är dock avdragsgill vid taxeringen.

De fältkontroller som kommissionen föreslår att de lokala skattemyndigheterna skall utföra för att effektivisera skatteregistreringen inriktas inte bara på vissa branscher

utan på hela näringslivet. Skattemyndigheterna skall som tidigare beskrivits genom uppsökande verksamhet spåra upp s.k. svarta företag och se till att dessa förs in i skatteregistren. För denna kontroll har beräknats åtgå resurser motsvarande 40 heltidstjänster fördelade på de lokala skattemyndigheterna (40 x 150 000 kronor). Denna kostnad kan inte läggas enbart på de företag som omfattas av den tidigare nämnda branschvisa kontrollen eftersom även andra branscher kommer att beröras. Om en avgift skulle tas ut borde den belasta samtliga företag. Här finns dock inget naturligt sätt att debitera en avgift på. Inget ansökningsförfarande förekommer. En årlig avgift som finansierades genom ett särskilt uttag på debetsedeln vore i och för sig en tänkbar lösning, men kräver att vissa administrativa rutiner läggs in vid skattedebiteringen. Det kan diskuteras om detta är försvarligt för det förhållandevis ringa belopp det skulle bli fråga om per företag. De föreslagna fältkontrollerna bör kunna ses som ett led i den allmänna skattekontrollen och kan för övrigt förväntas ge resultat i fråga om ökade skatteintäkter för det allmänna. Kommissionen föreslår därför att kostnaderna för kontrollen finansieras över statsbudgeten.

19 SPECIALMOTIVERING

1 §

Om skattefusk och andra oegentligheter breder ut sig i stora delar av en näringsgren, försvåras konkurrenssituationen för de näringsidkare som driver sin verksamhet i enlighet med gällande regler. De får av ekonomiska skäl svårt att hävda sig gentemot de oseriösa konkurrenterna och tvingas att antingen lägga ner verksamheten eller att följa de illojala konkurrenternas exempel och bedriva den på ett mindre seriöst sätt. Samtidigt finns det, om åtgärder inte vidtas, stora risker för smittoeffekter som består i att den oseriösa företagsamheten kan sprida sig till andra delar av näringslivet. Det är därför en angelägen uppgift att komma till rätta med dessa problem.

I denna inledande paragraf anges i sammanfattning den föreslagna lagens ändamål. Det anges att den har till syfte att främja en sund utveckling av näringslivet genom åtgärder mot illojal konkurrens och annat missbruk av näringsfriheten. Lagen syftar inte till någon generell kontroll av näringslivet utan avsikten är att dess användning skall vara begränsad till ett fåtal bestämda branscher eller ibland t.o.m. avgränsade sektorer av branscher. Den skall alltså enbart vara ett instrument för att att genom punktvisa insatser komma till rätta med allvarliga missförhållanden inom påtagligt utsatta grenar av näringslivet.

Av den allmänna motiveringen framgår - och det kommer också att utvecklas längre fram - att lagen inte avses leda till någon annan kontroll av näringsidkarna i de berörda branscherna än vad som avser deras personliga förutsättningar att bedriva verksamheten på ett från allmän synpunkt godtagbart sätt. Någon prövning av om det

finns behov av den aktuella verksamheten eller om näringsidkarna har tillräckliga yrkeskunskaper för att kunna utföra fullgoda arbeten skall däremot inte ske med stöd av denna lag.

Lagen tar sikte på att sanera branscher där det föreligger påtagliga problem av nu angivet slag. Den kan komma att få en hämmande inverkan, när det gäller viljan att nyetablera sig som företagare i dessa branscher. Denna i viss mån negativa konsekvens framstår som oundviklig, om man samtidigt vill vidta effektiva åtgärder mot de missförhållanden som man vill bekämpa. Åtgärderna bör emellertid ses mot bakgrund av att det i första hand gäller att från de aktuella krisbranscherna utestänga personer som i andra sammanhang har gjort sig kända för mindre god skötsamhet.

Det torde däremot inte behöva befaras att lagen lägger alltför stora hinder i vägen för den seriösa företagsamheten. Tvärtom kan sägas att effekten för dess del är positiv. Att sådana konkurrenter som inte spelar efter reglerna hindras från att bedriva verksamhet och att konkurrensen därför i fortsättningen kan ske på lika villkor kommer enligt vad kommissionen inhämtat från representanter för småföretagsamheten att hälsas med stor tillfredsställelse och ses i själva verket som ett livsvillkor för den lojala delen av näringslivet inom dessa områden.

Vad lagen skall motverka är i första hand ekonomisk brottslighet, skatteundandragande och liknande företeelser. Begreppet ekonomisk brottslighet har inte någon klart avgränsad innebörd i strikt juridisk mening. Betydande enighet råder dock om begreppets huvudsakliga innebörd. Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk

brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte behöver vara kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet kan nämnas skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier mot allmänheten och gäldenärsbrott (jfr JuU 1980/81:21 s. 62).

Skatteundandragande är i många fall kriminaliserat och utgör då ofta en form av ekonomisk brottslighet. Det gäller exempelvis ifråga om förfaranden som är att anse som skattebedrägerier. Ett annat exempel erbjuder underlåtenhet att inleverera källskatt som har innehållits vid löneutbetalning till de anställda - ett inte ovanligt sätt att skaffa sig otillåtna krediter på samhällets bekostnad.

Men många gånger är underlåtenhet att betala skatt inte straffsanktionerad - något som dock inte utesluter att förfarandet måste anses klandervärt ur samhällets synvinkel. Sålunda gör sig exempelvis den näringsidkare som låter bli att betala in sin preliminära B-skatt inte skyldig till något brott. En näraliggande situation föreligger, när de faktiska inkomsterna visar sig överstiga de belopp som uppgivits i den preliminära B-skattedeklarationen. Då kommer den slutliga skatten att bli betydligt högre än vad som har betalats i preliminär skatt. Är medlen förbrukade - i rörelsen eller för privat konsumtion - när den slutliga skatten skall betalas, blir resultatet en skatteskuld som näringsidkaren ibland inte alls eller endast med svårighet kan betala. Konkurs och risk för slutlig förlust för samhället blir då många gånger en påtaglig realitet.

Ytterligare former av illegalt skatteundandragande har exemplifierats i avsnittet 13.3.

Lagen tar alltså sikte på fall, där missförhållanden av nu angivet slag har brett ut sig på ett oroväckande sätt inom en näringsgren och syftar till att råda bot på dessa brister.

Begreppet näringsgren - eller bransch - kan beroende på omständigheterna avse en tämligen övergripande indelning av näringslivet efter verksamhetens huvudsakliga inriktning - exempelvis samfärdsel, tillverkningsindustri, byggnadsverksamhet, handel etc. Vanligen brukar emellertid uttrycket bransch användas i en något mera preciserad betydelse som en sammanfattande beteckning för näringsidkare som är verksamma i samma typ av verksamhet. Sålunda brukar man exempelvis tala om måleribranschen i betydelsen alla näringsidkare som sysslar med att erbjuda sig att utföra måleriarbeten åt allmänheten och restaurangbranschen i betydelsen verksamhet som innefattar servering av mat och dryck.

Uttrycket näringsgren har i förevarande paragraf inte någon exakt innebörd. Avsikten är endast att markera lagens begränsade tillämpningsområde och att redan inledningsvis göra klart att det inte är fråga om någon övergripande kontroll av hela näringslivet. Lagen skall sålunda enbart användas för punktinsatser när det gäller att komma tillrätta med missförhållanden inom vissa avgränsade typer av näringsverksamhet. Frågor som gäller den närmare avgränsningen av lagens tillämpningsområde behandlas i anslutning till följande paragraf. (När det gäller svensk standard för näringsgrensindelning, SNI, hänvisas till Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 1977:9, utgiven av statistiska centralbyrån).

2 §

Första stycket

Den lagtekniska konstruktion som har valts innebär att riksdagen ger regeringen bemyndigande att i enlighet med lagen besluta om att sådan kontroll av näringsidkare som där anges skall tillämpas i fråga om visst bestämt slag av näringsverksamhet. Den föreslagna lösningen - som grundas på 8 kap. 7 § regeringsformen - är, såsom också framgår av den allmänna motiveringen, framför allt dikterad av praktiska skäl. Den gör det möjligt att på ett förhållandevis enkelt sätt vidta effektiva och efter behovet anpassade åtgärder mot de missförhållanden som kan förekomma. Ramarna för det bemyndigande som riksdagen sålunda avses ge regeringen har angetts i andra stycket.

I sak innebär alltså bemyndigandet att riksdagen överlåter åt regeringen att närmare bestämma vilka slag av näringsverksamhet som skall omfattas av ett krav på näringstillstånd för att rörelse skall få bedrivas.

I vissa fall kan det naturligtvis bli aktuellt att införa näringstillstånd i vad som kan betecknas som en hel bransch. Som rekvisit för den avgränsning som här skall göras framstår emellertid branschbegreppet som alltför vagt. Tveksamhet kan nämligen många gånger föreligga om vilka typer av verksamhet som skall anses innefattade i en viss bransch. Vidare kan det förhålla sig så att krav på näringstillstånd bara behöver införas i vissa delar av vad som i allmänhet uppfattas som en hel bransch. Som exempel kan anföras restaurangbranschen - ett område där frågan om införande av kontrollsystemet är särskilt aktuell (avsnitt 14.2 i den allmänna motiveringen). Restaurangbranschen torde i allmänhet anses omfatta alla slag av verksamhet som innebär servering av mat och dryck. Däri inbegrips vanligen inte

bara restaurangverksamhet i egentlig mening - servering av lagad mat - utan även exempelvis kaféverksamhet. Problemen med oseriöst företagande gäller emellertid inte alla verksamhetsgrenar inom restaurangbranschen. Kursgårdar och pensionat, som drivs i ideella organisationers regi, har i allmänhet matservering. Några problem med oseriöst företagande synes dock inte finnas när det gäller denna typ av serveringsställen. Små kaférörelser, där ingen lagad mat serveras, torde inte heller höra till problemområdena inom restaurangbranschen.

Enligt kommissionens uppfattning bör verksamheter av nu angivet slag kunna undantas från kraven på näringstillstånd.

För att det inte skall uppstå någon tveksamhet i dessa avseenden har i lagtexten angivits att regeringens förordnande om införande av krav på näringstillstånd skall avse visst slag av näringsverksamhet. Däri ligger samtidigt ett krav på att nödvändiga avgränsningar skall göras, när regeringen beslutar om införande av näringstillstånd. Det får nämligen inte föreligga någon oklarhet om vilken typ av verksamhet som skall vara underkastad kontrollen.

Andra stycket

I andra stycket anges ramarna för när regeringen får föreskriva att krav på näringstillstånd skall införas på ett visst område. För ett sådant beslut skall krävas att det finns grundad anledning att anta att en betydande andel av näringsidkarna i branschen brister i laglydnad eller med avseende på sina ekonomiska skyldigheter mot det allmänna.

Det skall således för det första föreligga grundad anledning anta att det i betydande omfattning förekommer miss-

skötsamhet bland näringsidkarna på det aktuella området. Något preciserat krav på den utredning som skall ligga till grund för beslutet anges inte i lagen. Förhållandena kan här variera från fall till fall. För det mesta kommer emellertid underlaget att utgöras av sammanställningar av resultaten av de branschvisa kontroller som t.ex. skattemyndigheterna brukar genomföra. Men givetvis kan även andra utredningar - sammanställningar över restförda skatter, kriminologiska undersökningar och liknande material liksom framställningar från arbetstagar- eller näringslivsorganisationer - ge ett tillförlitligt underlag för dessa bedömningar.

Som framgår av lagtexten är det endast sådan misskötsamhet som tar sig uttryck i bristande laglydnad eller dålig skattedisciplin som kan föranleda ett beslut om att systemet med näringstillstånd skall tillämpas. Vad som avses med begreppet laglydnad har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.3.

Inte bara brott mot straffsanktionerade regler skall betraktas som uttryck för dålig laglydnad. Även obstruktion mot andra regler som avser att skapa goda förhållanden på marknaden skall ses som exempel på dålig laglydnad.

En utbredd underlåtenhet att på ett korrekt sätt fullgöra ekonomiska skyldigheter mot samhället utgör också en omständighet som kan motivera att krav på näringstillstånd införs. I första hand kommer här i åtanke sådana skyldigheter som avses i uppbördslagen (1953:272), lagen (1968:430) om mervärdeskatt eller lagen (1981:591) om socialavgifter. Men givetvis skall även misskötsamhet beträffande andra slag av ekonomiska skyldigheter mot samhället - exempelvis redovisning av punktskatter eller tullavgifter - beaktas i sammanhanget.

Andra problem - exempelvis överetablering i branschen eller mindre goda yrkeskunskaper hos utövarna - är däremot omständigheter som i det här sammahanget saknar betydelse.

Beslutsunderlaget för regeringen skall ge vid handen att misskötsamhet på det aktuella området förekommer i betydande omfattning för att ett krav på näringstillstånd skall få införas. Att misskötsamhet har kunnat konstateras hos enstaka näringsidkare utgör således i normalfallet inte tillräckliga skäl för ett beslut om att krav på näringstillstånd skall införas. Skulle däremot de misskötsamma näringsidkarna, om än relativt få till antalet, inta en så dominerande ställning på marknaden att konkurrensen försvåras för den seriösa företagsamheten, bör ett sådant beslut kunna meddelas även om det absolut sett rör sig om ett ganska litet antal företag. Betydande omfattning kan med andra ord innebära att de misskötsamma näringsidkarna tillsammans utgör ett hot mot den seriösa företagsamheten på det aktuella området och därmed indirekt mot de allmänna intressen som lagen skall tillgodose.

Kontrollsystemet innebär alltså att näringsverksamhet av det slag som skall omfattas av reglerna inte får bedrivas utan tillstånd. Ett sådant tillstånd, benämnt näringstillstånd, meddelas efter prövning enligt 3 § av näringsidkarens lämplighet med avseende på hans vilja och förmåga att driva verksamheten på ett seriöst sätt.

3 §

Här anges de villkor som kan uppställas för att näringstillstånd skall kunna erhållas. Dessa villkor som uttömmande anges i lagen - regeringen får alltså inte föreskriva andra typer av villkor - går ut på att näringsidkaren kan godkännas vid en vandelsprövning som görs av den tillståndsgivande myndigheten, att han har genomgått viss grundläggande företagareutbildning eller att han ställer säkerhet för stats och kommuns framtida fordringar mot honom på skatter, tullar eller avgifter. När regeringen förordnar att krav på näringstillstånd skall införas för visst slag av näringsverksamhet, skall det enligt förslaget ankomma på den att även besluta om vilket eller vilka av dessa villkor som skall tillämpas. Även här talar praktiska skäl för den föreslagna beslutsordningen. Förhållandena kan vara olika i olika branscher och de åtgärder som behöver vidtas kan därför variera. För att man inte skall åstadkomma större ingrepp i näringsfriheten än vad som är oundgängligen nödvändigt bör insatserna på ett smidigt sätt anpassas till det behov som har visat sig föreligga.

Regeringen skall alltså kunna välja vilket eller vilka av de i paragrafen angivna villkoren som skall gälla för den typ av verksamhet där kravet på näringstillstånd skall införas. I många fall torde en kombination av villkor vara ändamålsenlig.

De villkor som skall gälla bör vara enhetliga för branschen som helhet. Regeringen bestämmer alltså generellt för den aktuella branschen vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att näringstillstånd skall erhållas. Det har inte bedömts lämpligt att överlämna åt tillståndsmyndigheterna att själva bestämma vilket eller vilka villkor som skall gälla för varje enskild näringsidkare. En sådan ordning skulle visser-

ligen innebära att åtgärderna kunde anpassas efter varje näringsidkares personliga förutsättningar. Men den skulle inte bara leda till ett betydande merarbete för tillståndsmyndigheterna utan också medföra risker för en splittrad praxis i tillståndsärendena. Ett annat skäl mot en sådan ordning är att de åtgärder som samhället sätter in så långt möjligt bör vara konkurrensneutrala. Det blir de inte om olika krav ställs på dem som arbetar inom samma bransch.

Första punkten innebär att tillstånd skall erhållas, om näringsidkaren bedöms vara lämplig att bedriva verksamhet i branschen, i detta sammanhang därför att han inte tidigare visat dålig laglydnad eller visat bristande benägenhet att fullgöra sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna. I den allmänna motiveringen har uttrycket vandelsprövning använts om en sammanfattande beteckning för den prövning som skall ske enligt denna bestämmelse.

Tidigare brottslighet är givetvis något som är att betrakta som bristande laglydnad och sålunda en omständighet som kan innefatta hinder mot näringstillstånd. Här måste emellertid vissa avgränsningar göras med avseende på brottslighetens art och den tid som har förflutit från det brotten begicks.

I första hand kommer här i åtanke sådana brott som är begångna i tidigare utövning av näringsverksamhet. Till den brottskategorin brukar man räkna brott mot näringsrättsliga författningar i vidsträckt bemärkelse, begångna av personer i företag, till vilka dessa författningar riktar sig. Överträdelser av antingen sådana författningar som innehåller allmänna bestämmelser för näringslivet i dess helhet - exempelvis konkurrenslagen (1982:729) - eller sådana som innehåller särskilda regler om vissa slag av näringsverksamhet - exempelvis

yrkestrafiklagen - är normalt att anse som brott i näringsverksamhet. Även överträdelser av sådana författningar som inte kan sägas vara av utpräglad näringsrättslig art - t.ex. brott mot centrala straffbestämmelser i brottsbalken - kan i vissa fall vara att anse som brott i näringsverksamhet. Av avgörande betydelse är här bl.a. brottets och gärningsmannens anknytning till en näringsidkare (se prop. 1981/82:142 s. 27). Det skall emellertid uppmärksammas att åtskilliga brott inom specialstraffrätten är av sådant slag att de normalt endast förskyller böter och att åtminstone i de fall ett icke alltför stort antal dagsböter dömts ut, vägran att meddela näringstillstånd inte bör förekomma. I de fall upprepade förseelser ägt rum kan dock även bötesdomar föranleda att sökanden inte anses lämplig.

Men även brottslighet som inte har direkt samband med näringsverksamhet bör beaktas i sammanhanget. Den som har dömts för allvarligare brott mot skatte- eller avgiftslagstiftningen eller för annan allvarlig brottslighet torde - även om brottsligheten inte är begången i näringsverksamhet - i allmänhet få anses vara olämplig att driva rörelse i en krisbransch.

För att tillmätas betydelse i sammanhanget bör den aktuella brottsligheten ligga förhållandevis nära i tiden. Det har inte ansetts lämpligt att uppställa några absoluta tidsgränser, eftersom hänsyn bör kunna tas till omständigheterna i varje särskilt fall. Generellt sett bör gälla att ju allvarligare brott som det är fråga om och ju starkare anknytning detta har till näringsverksamhet desto längre bör den tid vara som måste förflyta innan näringstillstånd kan erhållas. Allmänt bör gälla att förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden inte bör läggas sökanden till last i tillståndsärendet, om han såvitt framgår under de senaste fem åren levt laglydigt. Vissa hänsyn måste emellertid också tas till om sökanden

verkligen har haft tillfälle att visa skötsamhet under mellantiden. Har han nyligen frigivits från ett långvarigt fängelsestraff, är det rimligt, om det får gå ytterligare en tid, innan tillstånd kan erhållas.

Som framgår av den allmänna motiveringen och som nyss berörts är det naturligtvis inte meningen att alla slag av förseelser skall verka diskvalificerande i sammanhanget. Enstaka mindre allvarliga brott som bara har föranlett bötesstraff bör man i allmänhet kunna bortse ifrån. Sådan brottslighet som har antecknats i kriminalregistret, dvs. där fängelse eller därmed jämställd påföljd har ådömts bör däremot som regel förhindra att näringstillstånd erhålles.

Som underlag för bedömningen av dessa frågor kommer tillståndsmyndigheten i första hand att ha yttrande från polismyndighet och eventuellt det polisregisterutdrag som är fogat till detta. Stundom kan det finnas behov av att ta del av en fällande dom för att bedöma de närmare omständigheterna vid ett brott.

Misstanke om brott, utan att dom ännu meddelats, bör i vissa fall kunna räcka som skäl för avslag på en ansökan. Här måste emellertid i rättssäkerhetens intresse försiktighet iakttas. För att kunna tillmätas betydelse måste misstanken ha tagit sig tillräckligt konkreta uttryck. Är en i anledning av polisanmälan företagen förundersökning i ärendet avslutad, bör protokollet från denna kunna ge ledning vid bedömningen. Men även i en pågående brottsutredning kan ibland tillräckligt entydiga och preciserade uppgifter finnas tillgängliga som ger tillförlitligt underlag för dessa bedömningar. Det gäller i vart fall när brottsanmälan har gjorts av något offentligt organ - exempelvis skattemyndighet. I andra fall bör tillståndsmyndigheten - inte minst i sökandens eget intresse - stundom kunna låta ansökningen vila i avvaktan på att

förundersökningen blir klar. Skulle näringstillstånd meddelas under pågående brottsutredning, riskerar sökanden att detta återkallas, om han sedermera döms för brottet. Frågan om återkallelse av näringstillstånd behandlas nedan i anslutning till 7 §.

Det är emellertid inte bara sökandens laglydnad i nu angivna mening som skall undersökas i tillståndsärendet. Där skall även inhämtas upplysningar om hur vederbörande tidigare har skött sina skyldigheter enligt skatte- och avgiftsförfattningarna. Personer som från tidigare verksamhet har stora skatte- och avgiftsskulder får i allmänhet anses ha visat att de inte har kunnat sköta sig på ett från samhällets utgångspunkt godtagbart sätt. Samma bedömning bör kunna göras, om restföringen visserligen inte avser anmärkningsvärt stora summor men har skett under så lång tid att man kan tala om upprepad försumlighet.

Det yttrande från kronofogdemyndighet som tillståndsmyndigheten inhämtar (se 9 §) skall läggas till grund för prövningen. Men även här gäller att kompletterande utredning vid behov kan inhämtas från exempelvis lokal skattemyndighet eller länsstyrelsens taxeringsenhet. Är sökanden upptagen i restlängden saknas som regel anledning för tillståndsmyndigheten att gå in på frågan om skatteskuldernas omfattning. Någon prövning av det berättigade i den taxering eller utdebitering som ligger till grund för restföringen skall sålunda inte behöva ske inom ramen för vandelsprövningen. Har sökanden överklagat den taxering som ligger till grund för skattebeslutet och har han fog för detta torde han regelmässigt ha sökt och erhållit anstånd med betalningen av de skatter och avgifter han påförts och sålunda förhindrat upptagande i restlängden. Har han fått avslag i anståndsfrågan har detta normalt skett efter yttrande av taxeringsintendenten, varför upptagandet i restlängden så till vida

föregåtts av en förnyad prövning efter taxeringen. Någon ytterligare prövning av frågan om taxeringens riktighet skall då inte behöva ske i tillståndsärendet.

Hur stora restförda belopp som skall tillmätas betydelse i sammanhanget får avgöras från fall till fall. I den allmänna motiveringen har som riktpunkt angivits beloppet 50 000 kronor, men även mindre skulder än så bör kunna beaktas, om det står klart att de har sin grund i en ovilja att sköta de ekonomiska förpliktelserna mot samhället.

Det bör betonas att vandelsprövningen enbart skall avse frågan om sökanden beträffande laglydnad samt skötsamhet med avseende på skatte- och avgiftsbetalning är lämplig att bedriva verksamhet i den aktuella krisbranschen. Föreligger det inte några hinder i dessa hänseenden, skall alltså näringstillstånd meddelas. Föreligger hinder enligt annan särskild lagstiftning medför dock tillstånd enligt lagen om näringstillstånd inte i och för sig rätt att bedriva näringsverksamheten ifråga. Den frågan behandlas närmare i anslutning till 6 §.

Andra punkten. I den allmänna motiveringen har bl.a. framhållits att den omständigheten att olika slag av regelöverträdelser är förhållandevis frekventa inom en viss näringsgren inte nödvändigtvis behöver betyda att de sker på ett planmässigt eller ens medvetet sätt. Många gånger kan överträdelserna snarare bero på ren okunnighet.

Botemedlet mot brister av det slaget är utbildning av berörda näringsidkare. Som också framgår av den allmänna motiveringen pågår sedan januari 1983 försöksverksamhet i transportbranschen med obligatorisk grundutbildning i företagsskötsel för blivande innehavare av tillstånd till beställningstrafik för godstransporter och innehavare av

tillstånd till taxitrafik. Denna utbildning ges f.n. på olika ställen i landet. Utbildningstiden är kort - en vecka - och där förmedlas vissa baskunskaper i företagsskötsel - bl.a. ekonomisk planering och finansiering, bokföring, kostnads- och priskalkylering samt skatte- och avgiftslagstiftning.

Det har ännu inte gjorts någon utvärdering av denna utbildningsverksamhet och de effekter den kan ha haft, när det gäller missförhållanden av de slag som här är aktuella. Det mesta tyder dock på att effekterna har varit goda. Förberedelser har också gjorts för att utvidga denna utbildningsverksamhet till att omfatta även andra delar av transportsektorn (se prop. 1983/84:65 s. 24-25).

Denna utbildningsverksamhet har f.n. inte någon direkt motsvarighet på andra områden. Kommissionen utgår dock från att liknande branschanpassad företagarutbildning i framtiden kommer att anordnas även inom andra branscher. Initiativ till att så sker kan komma från branschens egna organisationer eller från berörda offentliga organ.

I syfte att effektivt kunna ta till vara denna möjlighet att komma till rätta med missförhållanden av det slag som här är aktuella föreslås i förevarande punkt att regeringen skall kunna föreskriva som villkor för näringstillstånd att näringsidkarna på det aktuella området har genomgått viss grundläggande utbildning i fråga om skötsel av företag eller att de på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper. Därvid åsyftas alltså en kort utbildning av ungefär det slag och med likartat innehåll som den som nu förekommer i vissa delar av transportbranschen. Hur utbildningen exakt skall vara utformad kan inte anges här. Det kan emellertid förutsättas att regeringen - innan ett villkor av detta slag

föreskrivs - har tagit del av utbildningsprogrammet och bedömt det som tjänligt för de syften som har angivits här.

Tredje punkten. Bland de åtgärder som ska kunna sättas in för att möta rådande missförhållanden inom en bransch märks slutligen möjligheten att föreskriva krav på att säkerhet ställs i form av en garantiförbindelse från bank - vad som vanligen kallas bankgaranti - som en förutsättning för att näringstillstånd ska kunna erhållas. Garantin skall generellt, i alla branscher där kravet uppställs och inom respektive bransch lika för alla näringsidkare, gälla intill ett belopp av 50 000 kr. Angående skälen till denna lösning och anledningen till att beloppets storlek bestämts till 50 000 kr. hänvisas till avsnitt 13.4 i den allmänna motiveringen, där saken utförligt diskuteras.

Den i tredje punkten upptagna typen av åtgärd - ekonomiska garantier för skatter och avgifter - bör av naturliga skäl bara komma i fråga i de fall bristande benägenhet att betala skatter och avgifter utgör ett skäl, ensamt eller i förening med dålig laglydnad, för att införa krav på näringstillstånd inom en bransch. Inte minst med tanke på att ett sådant krav kan ha en viss dämpande effekt på etableringsviljan också hos dem, beträffande vilka några problem avseende vandel eller skattedisciplin alls inte behöver befaras, bör det alltså inte tillgripas om problemen inom branschen begränsar sig till bristande laglydnad i allmänhet utan att detta tagit sig uttryck också i bristande betalningsvilja beträffande skatter och avgifter. I sådana fall får i stället vandelsprövning, ensam eller eventuellt i kombination med krav på viss utbildning, utgöra den adekvata åtgärden för att angripa de problem som konstaterats.

Om krav på säkerhet införs bör detta endast få ske generellt inom branschen i fråga. Kravet bör alltså ställas både med avseende på dem som vill nyetablera sig i branschen och beträffande dem som redan tidigare bedriver verksamhet inom området. Skulle kravet begränsas till att bara gälla den ena kategorin, närmast då dem som vill nyetablera sig, skulle detta innebära att verksamheten fick drivas under så olika ekonomiska förutsättningar, beroende på om företaget är nytt eller gammalt, att konkurrens på lika villkor inte längre kunde anses råda. Ett sådant läge bör givetvis undvikas, eftersom de åtgärder som tillgrips för att komma åt ekonomisk brottslighet - vars skadlighet för övrigt ofta tar sig uttryck i just dess snedvridande effekter på konkurrensen - i sig bör vara konkurrensneutrala. Någon särbehandling av olika kategorier av näringsidkare bör alltså inte få förekomma.

Den säkerhet som avses är alltså en av bank, dvs. affärsbank, sparbank eller föreningsbank, utfärdad ovillkorad garantiförbindelse att såsom för egen skuld upp till beloppet 50 000 kronor svara för betalningen av de skatter, tullar och avgifter som kan komma att påföras vederbörande näringsidkare, allt i den mån de är av sådant slag att i fråga om dem får användas betalningssäkring enligt lagen härom och de förfallit till betalning. Betalningsutfästelsen förutsätts med andra ord få formen av en bankgaranti. Eftersom det ansvar som följer av den ställda garantin är av primärt solidarisk karaktär, är det i och för sig inget krav att den näringsidkare, för vars skulder garantin gäller, först söks för betalning. Kronofogdemyndigheten - den myndighet som får aktualisera att garantiförbindelsen tas i anspråk - är alltså i och för sig oförhindrad att vid dröjsmål med betalningen gå direkt på den bank som utfärdat garantin.

Näringsidkaren i fråga torde emellertid om han är likvid för beloppet i eget intresse söka undvika att en sådan situation uppkommer och i första hand försöka att själv direkt betala in utestående förfallna skatter och avgifter. Han har ju det största intresse av att garantin vidmakthålls och inte förbrukas som säkerhet, eftersom förhandenvaron av en garanti intill det i lagen angivna beloppet 50 000 kr. är en förutsättning för näringstillståndets fortsatta giltighet. Så snart länsstyrelsens näringsenhet får veta att garantin till någon del tagits i anspråk och sålunda inte längre gäller för fulla beloppet, skall nämligen denna myndighet omedelbart konstatera att förutsättningarna för näringstillstånd inte längre är uppfyllda och att frågan om återkallelse därför bör aktualiseras. Den enda möjlighet näringsidkaren har att i det läget rädda sitt tillstånd från ett i vart fall temporärt indragande är att han hinner förmå sin bank att åter garantera fulla beloppet 50 000 kr., innan länsstyrelsens beslut om återkallelse meddelas. Lyckas han inte därmed får han på nytt söka om näringstillstånd. Vid prövningen av det nya ärendet om tillstånd kan det förhållandet att garanti tidigare har måst tas i anspråk vara en omständighet som läggs honom till last, om vandelsprövning enligt första punkten skall ske.

Som nyss framgått kan garantiförbindelsen ibland komma att tas i anspråk bara till en del av det garanterade beloppet. Gången förutsätts därvid bli följande: I anledning av upprepad och långvarig restföring av skatte- och avgiftsbelopp som sammanlagt uppgår till exempelvis 30 000 kr. finner kronofogdemyndigheten anledning att ta bankgarantin i anspråk. Han tar då kontakt med länsstyrelsens näringsenhet där förbindelsen förvaras, och rekvirerar denna. Beroende på hur ärendet utvecklar sig och gäldenärens eventuella vilja och förmåga att trots allt göra rätt för sig blir nästa steg att förbindelsen presenteras i den bank som ställt ut garantin. Eftersom

garantin ska vara villkorslöst utformad och innefatta ett åtagande från bankens sida om primärt solidariskt ansvar för gäldenärens skatte- och avgiftsskulder är själva restföringen som sådan det enda rättsfaktum som behöver föreligga. Någon diskussion i övrigt om förutsättningar för bankens betalningsskyldighet är för handen ska sålunda inte behöva förekomma. I likhet med vad som gäller enligt 4 §, lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m.m., får garantiförbindelsen genast utsökas, utan att någon särskild exekutionstitel dessförinnan behöver fastställas.

Efter utbetalningen innefattar garantin fortsättningsvis ett ansvar bara för 20 000 kr. Besked härom erhåller länsstyrelsen i och med att garantin återställs från kronofogdemyndigheten. Länsstyrelsen får då konstatera att ett villkor för näringstillstånd, nämligen en fortlöpande säkerhet för 50 000 kr. avseende de skatter och avgifter näringsidkaren kan komma att påföras, inte längre är uppfyllt. Tillståndet skall på grund härav dras in. Sedan detta skett riskerar näringsidkaren straff om han fortsätter verksamheten. Han får i det läget välja mellan att mobilisera nya säkerheter för att få en ny bankgaranti eller att avveckla rörelsen. Har han inte ekonomiska resurser att i den utsträckning som lagen kräver säkerställa framtida skatte- och avgiftskrav får han också antas sakna ekonomiska förutsättningar att driva rörelsen som sådan.

Närmare bestämmelser om hur den i paragrafen avsedda bankförbindelsen skall vara beskaffad och om andra frågor som sammanhänger med denna, kan, om så bedöms erforderligt meddelas av regeringen. Detta bör ske i samband med att kravet på bankgaranti uppställs som villkor för näringstillstånd inom viss bransch.

4 §

I paragrafen behandlas vad som skall gälla i fråga om juridiska personer, när vandelsprövning uppställs som villkor för näringstillstånd.

Enligt första stycket, som behandlar aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, skall i sådant fall vandelsprövning ske beträffande samtliga ledamöter i styrelsen samt verkställande direktören och vice verkställande direktören. Visar det sig vid denna prövning att någon av de angivna befattningshavarna inte uppfyller villkoret i 3 § första stycket 1, skall alltså näringstillstånd inte meddelas för den association som det är fråga om. Bestämmelsen kompletteras i andra meningen med en föreskrift som innebär att vandelsprövning även skall ske, om någon av de angivna personerna skall ersättas av någon annan efter det att näringstillstånd har meddelats. Det kommer med andra ord inte att i något läge vara tillåtet att bedriva tillståndspliktig verksamhet med en styrelse eller en företagsledning som helt eller delvis består av ledamöter som inte har godkänts vid vandelsprövning. Bestämmelserna är straffsanktionerade i 15 §.

För det fallet att en bulvan anlitas för att vara ställföreträdare för en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, i akt och mening att därigenom kringgå kravet på näringstillstånd gör sig bulvanen enligt kommissionens förslag till bulvanlag skyldig till bulvanbrott (se SOU 1983:46 s. 63 och 85).

Andra stycket upptar en särskild bestämmelse om handelsbolag. Där gäller att vandelsprövning skall ske av de bolagsmän som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Passiva delägare i bolaget, vilket exempelvis kommanditdelägare ofta kan vara, behöver alltså inte bli föremål för prövning.

5 §

Paragrafen anger vad som skall gälla i fråga om näringstillstånd för juridiska personer, när villkor om viss utbildning uppställs för fysiska personer. I sådant fall skall utbildningskravet gälla i fråga om den som leder verksamheten och - i förekommande fall - dennes ersättare. För aktiebolag och liknande associationer är det alltså verkställande och vice verkställande direktörerna som måste ha genomgått utbildningen, och för handelsbolag kommer kravet att gälla för den eller de bolagsmän som leder verksamheten.

6 §

I paragrafen slås fast att näringsfriheten alltjämt skall vara huvudregel även i de branscher, där lagen skall gälla. För sökande som uppfyller de villkor i lagen som regeringen har föreskrivit, skall i princip näringstillstånd alltid meddelas. Såsom redan anförts under 3 § får andra villkor för näringstillstånd än de som anges i den bestämmelsen inte uppställas när krav på näringstillstånd införs med stöd av denna lag.

Hinder mot verksamheten kan dock stundom tänkas föreligga enligt särskilda bestämmelser. I sådana fall skall, enligt vad som anges här, föreskrifterna om näringstillstånd enligt denna lag inte ta över den specialreglering som må vara tillämplig.

Av den allmänna motiveringen framgår vidare att det finns vissa områden, där näringsverksamhet redan enligt den nuvarande ordningen inte får bedrivas utan särskilt tillstånd. Det gäller exempelvis beträffande yrkesmässig trafik och sådan restaurangverksamhet som innefattar servering av alkoholdrycker. Tillståndsförfarandet har i dessa fall motiverats av andra skäl än att komma till

rätta med ekonomisk brottslighet och liknande oegentligheter i branschen. I de nyss angivna exemplen har således trafikpolitiska och alkoholpolitiska strävanden motiverat, att samhället har skaffat sig en viss kontroll över de näringsidkare som är verksamma i branschen. Den tillståndsgivning som sker enligt sådan speciallagstiftning innefattar en prövning av om sökanden har erforderliga yrkeskunskaper eller liknande erfarenheter av den särskilda bransch som det är fråga om. Vanligen skall därutöver prövas om han generellt sett är lämplig att bedriva verksamhet i branschen.

Sådan speciallagstiftning som nu har berörts kan inte helt ersättas med den nu föreslagna regleringen. Såsom framgått av kapitel 9 ovan är det dock kommissionens mening att den lämplighetsprövning som har till ändamål att stävja ekonomisk brottslighet och att främja skattedisciplin inom branschen i fråga bör komma till stånd inom ramen för den nu föreslagna lagen och handhas av den enhet inom länsstyrelsen som svarar för generella frågor om näringstillstånd. I den mån krav på näringstillstånd införs i branscher som är underkastade sådana särskilda tillståndsregler får man emellertid i viss utsträckning räkna med två parallella regelsystem för tillståndsgivning. Detta behöver dock inte skapa några större problem i den praktiska tillämpningen, eftersom den nödvändiga samordningen kan ske genom att båda typerna av tillståndsärenden i allmänhet handläggs samtidigt och av samma myndighet, nämligen länsstyrelsen. Även från sökandens utgångspunkt är det naturligtvis mycket angeläget att båda tillståndsfrågorna handläggs samtidigt.

Hur den lagtekniska samordningen i förhållande till den nuvarande speciallagstiftningen skall ske för den händelse krav på näringstillstånd införs i en bransch som f.n. är specialreglerad har kommissionen berört i de allmänna överväganden.

Det kan f.ö. tilläggas att de riktlinjer för vandelsprövning som har dragits upp i det föregående kan tänkas få betydelse även för den generella lämplighetsprövning som sker enligt speciallagstiftning av angivet slag.

7 §

Enligt vad som anges här skall näringstillstånd återkallas, om förutsättningar för tillståndet inte längre föreligger.

Omständigheter som kan föranleda att tillståndet återkallas är att vederbörande visar sig brista i laglydnad, t.ex. döms för sådan brottslighet som gör honom olämplig som företagare i branschen, eller att han sköter verksamheten på ett sådant sätt att han drar på sig stora skatte- eller avgiftsskulder. Finns krav uppställda på säkerhet för framtida skattefordringar kan den omständigheten, att säkerheten är förbrukad eller inte längre uppgår till fastställt belopp 50 000 kr., föranleda återkallelse av näringstillståndet.

Ett skäl att återkalla tillståndet för en juridisk person kan naturligtvis vara att verksamheten bedrivs i strid mot 4 eller 5 §. Uppkommer fråga om att återkalla näringstillståndet för en juridisk person därför att någon av de funktionärer som avses i 4 § inte längre uppfyller kravet på god vandel, bör man dock från myndighetens sida först bereda företaget tillfälle att entlediga honom eller byta ut honom mot någon person som kan godkännas.

Eftersom återkallelse av ett meddelat tillstånd kan få allvarliga konsekvenser för såväl näringsidkaren som för hans anställda, kan det ibland framstå som rimligt att han bereds tillfälle att vidta rättelse i de hänseenden han brister, innan hans tillstånd återkallas. Detta

överensstämmer med vad som brukar gälla i andra liknande sammanhang. Av dessa skäl har i följande paragraf givits en möjlighet att i stället för att omedelbart återkalla tillståndet meddela näringsidkaren varning.

8 §

För att undvika att mindre allvarliga överträdelser får orimligt allvarliga konsekvenser för näringsidkaren eller hans anställda har tillsynsmyndigheten i förevarande paragraf givits möjlighet att i stället tilldela näringsidkaren en varning. I vissa fall bör sålunda en eventuell återkallelse kunna få anstå i avbidan på att rättelse självmant vidtas i de hänseenden tllståndshavaren visat sig brista.

Denna varningsmöjlighet kan t.ex. användas, när den aktuella överträdelsen uppenbarligen har karaktär av engångsföreteelse och en tillståndsåterkallelse därför framstår som en alltför ingripande åtgärd. Ett annat exempel på situationer där möjligheten bör kunna användas erbjuder det fallet att en näringsidkare, som har fått tillstånd efter vandelsprövning, börjar försumma sina skatteinbetalningar med påföljd att hans skatteskulder ökar på ett oroväckande sätt. Detta tyder i och för sig på att han är mindre benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och kan alltså i och för sig utgöra skäl att återkalla tillståndet. Men samtidigt kan det finnas omständigheter som klart talar för att han kan reda upp situationen och sanera sin ekonomi. Då bör i stället varning kunna meddelas.

Däremot bör varning aldrig ens komma i fråga, när det gäller allvarligare överträdelser som visar att näringsidkaren inte är skickad att vara företagare i den krisbransch det är fråga om. Har allvarlig ekonomisk brottslighet begåtts i utövningen av den näringsverksamhet som

det är fråga om, skall alltså återkallelse av tillståndet ske omedelbart, så att ytterligare oegentligheter eller vidare ackumulering av skatteskulder effektivt förhindras.

Det skall också betonas att varningsinstitutet inte bör komma till användning om det i och för sig är klart att återkallelse senare kommer att ske. Varning skall alltså inte användas för att meddela något slags dispens tills vidare eller för att ge rådrum för avveckling av rörelsen. Kommissionen hänvisar här till den diskussion som förts tidigare i anslutning till frågan om oförmåga att vidmakthålla bankgaranti bör medföra omedelbart indragande av näringstillstånd (se ovan, avsnittet 13.3). Som framhölls där bör i de fall exempelvis skatteskulder föranlett obestånd den avveckling som av personalpolitiska eller andra skäl kan bli aktuell, normalt bli en angelägenhet för konkursförvaltaren. Är däremot omständigheterna sådana att det finns fog för en förhoppning om att näringsidkaren kommer att kunna reda upp situationen och uppfylla de villkor som ställts upp för näringstillstånd, kan en varning framstå som en tillräcklig åtgärd.

9 §

I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4) har närmare utvecklats, varför länsstyrelse bör handlägga frågor om näringstillstånd enligt denna lag.

I förevarande paragraf klargörs att det är länsstyrelsen i det län där företagets ledning utövas som har att pröva frågor om näringstillstånd. Den som har fått tillstånd är emellertid behörig att utöva verksamhet även i ett annat län än det där tillståndet har meddelats. Ett företag som bedriver verksamhet i flera län behöver alltså bara ett tillstånd. Tillståndskravet gäller för den fysiska eller

juridiska person som är att betrakta som självständig näringsidkare i branschen. Skulle i ett koncernförhållande tillståndspliktig verksamhet bedrivas i form av dotterbolag, måste varje sådant bolag ha särskilt tillstånd för verksamheten.

Till underlag för prövningen av ärenden om näringstillstånd bör länsstyrelsen - när det är fråga om vandelsprövning enligt 3 § första stycket 1 - inhämta yttranden från polismyndighet och kronofogdemyndighet. Polismyndigheten kan på grundval av registerslagning upplysa om sökanden har gjort sig skyldig till brottslighet som har betydelse i sammanhanget. Kronofogdemyndighetens yttrande bör innehålla upplysningar, huruvida sökanden är restförd för obetalda skatte- eller avgiftsskulder. Berörda fackliga organisationer och näringslivsorganisationer bör beredas tillfälle att yttra sig över ansökningarna.

Yttrandena från polis- och kronofogdemyndigheterna bör normalt innehålla det underlag som behövs för att beslut i ärendet skall kunna meddelas. Av 14 och 15 §§ förvaltningslagen (1971:290) följer att sökanden skall beredas tillfälle att ta del av och yttra sig över det material som har tillförts ärendet efter det att ansökan ingavs. Sådan kommunicering torde dock med stöd av 15 § första stycket 1 förvaltningslagen kunna underlåtas, om det är uppenbart att ansökan skall bifallas.

I de fall där frågan framstår som tveksam och sökanden framställer erinringar i anledning av yttrandena från de angivna myndigheterna bör länsstyrelsen vid behov kunna inhämta kompletterande utredning från andra myndigheter, exempelvis lokal skattemyndighet.

10 och 11 §§

Tillsynen över efterlevnaden av lagen skall utövas av länsstyrelsen. I den allmänna motiveringen (kapitel 16) har dragits upp tämligen detaljerade riktlinjer för hur denna tillsyn bör utformas.

En viktig del av tillsynen blir att bevaka att näringsverksamhet i branschen inte bedrivs utan tillstånd. Här bör kontrollen ha en aktiv karaktär med bl.a. uppspårande verksamhet.

När det gäller tillsynen över att de näringsidkare som har fått tillstånd verkligen bedriver verksamheten på ett seriöst sätt och uppfyller de villkor som ställts upp enligt 3 §, bör länsstyrelsen i viss utsträckning kunna förlita sig på att misskötsamhet rapporteras av de myndigheter som skall bitäda vid tillsynen. Polismyndighet och kronofogdemyndighet skall enligt förslaget underrätta länsstyrelsen om förhållanden som kommer till deras kännedom och som är av betydelse för tillsynsverksamheten. För polismyndighetens del blir det i första hand fråga om att underrätta länsstyrelsen för den händelse förundersökning inleds mot näringsidkare i anledning av misstanke om brott som kan ha betydelse i sammanhanget. Som framhölls under 3 § är blotta misstanken om brott som regel inte tillräckligt skäl att återkalla ett näringstillstånd, i vart fall inte om näringsidkaren under förundersökningen förnekar brottet. Sedan förundersökningen hunnit framskrida så långt att den ger underlag för en tillförlitlig bedömning av laglydnadsfrågan bör emellertid återkallelse kunna ske även om exempelvis en lagakraftvunnen dom ännu inte skulle föreligga i ärendet. Redan en underrättelse från polisen om att förundersökning har inletts bör emellertid ge länsstyrelsen anledning att se upp och att bevaka ärendets fortsatta utveckling.

Kronofogdemyndighetens underrättelseskyldighet inträder, när näringsidkare som har fått näringstillstånd börjar släpa efter med betalningen av skatter och avgifter i en omfattning som är ägnad att inge betänkligheter.

Som en naturlig del av tillsynen bör länsstyrelsen också kunna bedriva en aktiv kontroll av näringsidkare som har fått näringstillstånd.

För att möjliggöra en effektiv tillsyn har i 11 § första stycket tagits in en bestämmelse som vid hot om vitesföreläggande ålägger näringsidkare att tillhandahålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

12 §

Kostnaderna för hanteringen av ärenden rörande näringstillstånd skall finansieras genom att den som erhåller tillstånd betalar en avgift benämnd näringstillståndsavgift, som tas ut som en särskild post på debetsedeln. Regeringen bestämmer avgiftens storlek.

13 §

Länsstyrelsens beslut i nu aktuella frågor skall enligt förslaget kunna överklagas till kammarrätt. Att föra dessa ärenden till regeringen - vilket skulle ha varit alternativet - framstår som mindre välbetänkt bl.a. i belysning av de pågående strävanden att begränsa antalet besvärsärenden hos regeringen. I sista hand blir det alltså regeringsrätten som får fälla avgörandet i ett överklagat ärende. Genom den föreslagna instansordningen torde goda garantier skapas för att dessa ärenden kommer att avgöras efter en enhetlig praxis.

Kronofogdemyndighetens beslut att ta i anspråk sådan garantiförbindelse som avses i 3 § första stycket 3. är ett sådant beslut eller därmed likställd åtgärd som avses i 18 kap. 1 § utsökningsbalken. Talan häremot förs alltså i hovrätten genom besvär.

14 §

Undantag har i förevarande paragraf gjorts för konkursförvaltare, som alltså inte behöver näringstillstånd för att i sådan egenskap fortsätta den verksamhet som har bedrivits av en konkursgäldenär. Den kontroll som i annat sammanhang görs beträffande den som kan komma i fråga för sådant uppdrag får anses till fyllest. Påpekas bör att förvaltaren inte behöver tillstånd ens för den händelse konkursgäldenären bedrev sin verksamhet utan tillstånd.

Inte heller beträffande en boutredningsman finns det behov av den kontroll som lagen åsyftar - i vart fall inte under den tid som oundgängligen behövs för att avveckla dödsboet. Avyttras verksamheten, måste emellertid förvärvaren ha näringstillstånd. Detsamma gäller naturligtvis om verksamheten övertas av någon av dödsbodelägarna.

15 §

Straffbestämmelsen innebär att den som utan tillstånd driver näringsverksamhet i en bransch, där krav på näringstillstånd har införts, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Bedrivs otillåten verksamhet av en juridisk person, ådrar sig den ansvarige företrädaren - eventuellt hela styrelsen - straffrättsligt ansvar. Detsamma gäller, om verksamheten bedrivs på ett sätt som strider mot 5 §, dvs. med en styrelseledamot eller annan företrädare som saknar godkännande.

16 §

Den kontroll som lagen innebär syftar till att sanera branscher, där påtagliga missförhållanden har gjort sig gällande. Kontrollsystemet behöver således inte i och för sig bli permanent. Skulle förhållandena bli så förbättrade att någon kontroll inte längre behövs, skall den naturligtvis upphöra att gälla där. Beslutanderätten i denna fråga bör - i likhet med vad som gäller beträffande införande av krav på näringstillstånd - i första hand tillkomma regeringen.

Ikraftträdande m.m.

Kommissionen föreslår att lagen görs tidsbegränsad och till en början ges en giltighetstid om fem år. Skälen till detta har angivits i den allmänna motiveringen till förslaget (se avsnittet 9.1).

Om inte en med stöd av lagen utfärdad förordning om införande av krav på näringstillstånd inom viss bransch i sig görs tidsbegränsad - något som självfallet låter sig göras - torde den inte utan vidare upphöra att gälla därför att giltighetstiden för lagen om näringstillstånd löper ut. För att så skall ske fordras särskild föreskrift. En sådan har tagits in som en andra mening i förevarande bestämmelse om ikraftträdande m.m.

En garantiförbindelse enligt 3 § 3 i den föreslagna lagen skall gälla för framtiden, som regel för ett år i taget. En ställd säkerhet kan alltså innebära ett åtagande som civilrättsligt är i och för sig bindande under längre tid än lagens giltighetstid. Den bör emellertid inte få tas i anspråk för skatteskulder etc. som blivit restförda först efter det att systemet med näringstillstånd avskaffats. En regel som förhindrar detta har tagits upp i bestämmelsens tredje mening.

Lagens straffbestämmelse kan tillämpas även om lagens giltighetstid löpt ut utan att fortsatt giltighet beslutas. Detta följer av 5 § andra stycket andra meningen lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Särskild föreskrift fordras alltså inte om denna fråga i regeln om ikraftträdande m.m.

Bilaga 1

Åtgärder mot ekonomisk brottslighet m.m.

Dir. 1982:101

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-25.

Statsrådet I. Carlsson anför

1 Inledning

Under lång tid har den kriminalpolitiska debatten, liksom rättsväsendets insatser mot brott, varit mycket starkt inriktad mot i första hand den traditionella vålds- och egendomsbrottsligheten. Utan att denna blivit ett mindre allvarligt samhällsproblem, har nu också andra former av brott och skadliga förfaranden kommit att stå i centrum för den allmänna uppmärksamheten. Vid sidan av den illegala narkotikahanteringen med alla dess allvarliga sociala och personliga skadeverkningar är det i första hand den ekonomiska brottsligheten som medfört en kraftig förändrad kriminalpolitisk situation.

Utgångspunkt för debatten har här varit att den ekonomiska brottsligheten omfattar mångdubbelt större belopp än s.k. traditionell brottslighet, att skadeverkningarna för samhället och de enskilda är av mycket allvarlig art, att samhällets åtgärder i förebyggande syfte haft delvis felaktig inriktning och framstått som otillräckliga samt att samhällets kontroll- och sanktionssystem inte är ändamålsenligt utformat för kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

2 Vad är ekonomisk brottslighet?

Begreppet ekonomisk brottslighet förekommer inte i lagstiftningen och saknar strikt juridisk innebörd. Det finns över huvud taget inte någon allmänt vedertagen definition

Bilaga 1

av begreppet. Betydande enighet finns emellertid om begreppets huvudsakliga innebörd.

Den ekonomiska brottsligheten beskrivs i justitieutskottets betänkande (1980/81:21) Ekonomisk brottslighet på följande sätt:

> Till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.
>
> De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Denna beskrivning avser att framhålla vad man i allmänhet avser med ekonomisk brottslighet. I många sammanhang är det vanligt att man också räknar med vissa brott av enskilda, främst skattebrott, till den ekonomiska brottsligheten.

Även om i strikt juridisk mening endast gärningar som är straffbelagda kan betecknas som ekonomisk brottslighet, måste man vid ett utredningsarbete om åtgärder mot sådan brottslighet också ha möjlighet att pröva det straffbara områdets omfattning. Man måste dessutom kunna pröva

Bilaga 1

lämpligheten av att med andra medel än kriminalisering komma åt olika illojala förfaranden.

3 Vilken omfattning har den ekonomiska brottsligheten?

Några säkra uppskattningar av den ekonomiska brottslighetens totala omfattning eller skadeverkningar föreligger inte. Redan de olika bestämningarna av begreppets innebörd medför här problem. Det är också väl känt att endast en liten del av alla eknomiska brott kommer till myndigheternas kännedom och leder till åtgärder. Man vågar emellertid slå fast att det finns en stor dold ekonomisk brottslighet och att denna omfattar mycket stora belopp.

De försök till beräkningar av den s.k. svarta ekonomins omfattning som gjorts har visserligen vilat på osäkert underlag och de belopp man angett har varierat kraftigt. Genomgående har dessa dock uppgått till tiotals miljarder kronor. Enligt en ganska nyligen gjord studie, som är den första som baserar sig på en mer omfattande och seriöst genomförd vetenskaplig undersökning, skulle den svarta ekonomin uppgå till mellan 3,8 % och 5,5 % av bruttonationalprodukten, vilket för 1980 motsvarade 20-29 miljarder kr. I skattebortfall motsvarade detta 14-20 miljarder kr. Man kan visserligen inte sätta likhetstecken mellan ett skattebortfall som beräknats på detta sätt och de ökade skatteintäkter som man skulle få om man lyckades bemästra den ekonomiska brottsligheten. Å andra sidan omfattar den ekonomiska brottsligheten väsentliga belopp som orsakats av andra förfaranden än skattebrott, t.ex. gäldenärsbrott. Till detta bör läggas de mycket stora belopp som undandras samhället genom att debitrade skatter och avgifter inte erläggs.

Ett perspektiv på problemets omfattning får man vid en jämförelse med den totala tillgreppsbrottsligheten, som

är 1979 enligt anmälningsstatistikens godsvärdesuppgifter omfattade 719 miljoner kr. Även om vi också på detta område får räkna med en betydande dold brottslighet, är man uppenbart långt ifrån de summor som den ekonomiska brottsligheten omfattar.

4 Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar är mycket allvarliga redan sett ur marknadsekonomins synvinkel. När ett företag bryter mot de skrivna och oskrivna normer som sammantagna brukar betecknas god affärssed blir resultatet att företaget får orättmätiga konkurrensfördelar. Företag som dessutom åsidosätter sina förpliktelser gentemot samhället genom skattebrott eller skatteflykt, genom manipulativa bolagsbildningar eller konkurser, genom otillåtna valutatransaktioner eller brott mot importbestämmelser, genom användning av s.k. grå arbetskraft eller genom att på något annat otillbörligt sätt sänka sina kostnader skapar ännu större problem för den seriösa företagsverksamheten. Ibland kan de ekonomiska fördelar som uppnås genom svek mot dessa förpliktelser i själva verket bli så stora att all seriös näringsverksamhet i en speciell bransch får svårigheter att klara sig gentemot den oseriösa verksamheten. Brottsliga samt tvivelaktiga förfaranden kan på så sätt komma att sprida sig i hela branschen.

Skadeverkningarna av de nu beskrivna förfarandena går emellertid långt utöver snedvridningarna av marknadsekonomin. Samhället drabbas exempelvis av ett betydande skattebortfall, vilket leder till en tyngre skattebörda för hederliga skattebetalare. Andra följder är ekonomiska förluster för enskilda medborgare, arbetslöshet, höjda hyror, skadliga arbetsmiljöer och förstörelse av den yttre miljön. Rättsmedvetandet luckras upp.

Bilaga 1

Den ekonomiska brottsligheten medför också att samhällets fördelningspolitik på ett allvarligt och stötande sätt sätts ur spel. Genom ohederlighet kan en stor grupp på andras bekostnad leva i ett ekonomiskt överflöd som är helt otänkbart för de vanliga löntagarna. Samtidigt är det dessa som får bära kostnaderna för den sociala trygghet och den välfärd som de ekonomiska brottslingarna också utnyttjar. På detta sätt hotar den ekonomiska brottsligheten ytterst hela samhällssolidariteten och den välfärd som byggts upp med denna som grund. En förutsättning för ett fortsatt solidariskt samhällsbyggande är att vi effektivt kan motverka och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten.

5 En kommission för åtgärder mot ekonomisk brottslighet

De senaste årens debatt och utredningsverksamhet har ökat medvetenheten om de problem som är förbundna med den ekonomiska brottsligheten och med skatteflykten. Åtgärder har vidtagits och förslag till ytterligare åtgärder, ibland i form av omfattande program, har lagts fram från olika håll, särskilt från de fackliga organisationerna och från näringslivets organisationer.

De åtgärder som hittills vidtagits har, på det hela taget emellertid inte varit tillräckliga för att vända utvecklingen. Tvärtom tyder mycket på att situationen på många områden förvärrats. För att kunna vända utvecklingen i rätt riktning krävs det därför att effektiva åtgärder nu vidtas för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet och skatteflykt.

Jag föreslår därför att en särskild kommission tillkallas med uppgift att föreslå lämpliga åtgärder inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi.

Bilaga 1

Kommissionen bör arbeta skyndsamt med siktet inställt på att kunna avsluta arbetet i och med utgången av år 1983. Innan den avslutar sitt arbete skall den också redovisa ett förslag till i vilka former det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt bör bedrivas.

6 Kommissionens närmare arbetsuppgifter

Kommissionen bör ha stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Jag vill här endast i korthet utveckla några synpunkter som bör vara till vägledning för arbetet.

Kommissionen bör inte vara bunden av någon viss definition av ekonomisk brottslighet utan står fri att behandla alla de frågor som den bedömer som angelägna. Även verksamheter som inte är brottsliga men som ligger den ekonomiska brottsligheten nära skall självfallet kunna behandlas. De åtgärder kommissionen föreslår bör dock inte i onödan försvåra seriös företagsamhet.

En naturlig första arbetsuppgift för kommissionen är att skaffa sig en bred översikt över det arbete med anknytning till kampen mot den ekonomiska brottsligheten som pågår på olika håll. Kommissionen bör också göra en inventering av de olika förslag i frågan som lagts fram i riksdagen och i andra sammanhang.

De åtgärder som kan bli aktuella är av många olika slag. Kommissionen bör bl.a.

1. överväga hur man genom forskningsinsatser skall kunna få bättre kunskaper om den ekonomiska brottslighetens former, arbetsmetoder och utbredning samt om effekten av vidtagna åtgärder,

Bilaga 1

2. lägga fram förslag om förbättrad information till företag och allmänhet om gällande regler,

3. lägga fram förslag till effektivisering av myndighetskontrollen på olika områden - bl.a. inom taxerings- och uppbördsverksamheten - samt till former för ett förbättrat samarbete mellan kontrollmyndigheterna, bl.a. en bättre samordning på skatte- och valutaområdet och av registreringen av näringsverksamhet för inbetalning av preliminär skatt, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter,

4. överväga resurstilldelningen till de myndigheter som i första hand är engagerade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och lägga fram förslag till ett bättre utnyttjande av befintliga resurser,

5. undersöka möjligheterna att använda sådana åtgärder som etableringskontroll, näringsförbud, skattebevis och effektivare företagsrevision samt lägga fram förslag i dessa hänseenden,

6. lägga fram förslag till behövliga lagstiftningsåtgärder i övrigt t.ex. på de skatte- och näringsrättsliga, de arbetsrättsliga och på de straff- och processrättsliga områdena,

7. överväga hur det internationella samarbetet, särskilt mellan de nordiska länderna, i kampen mot den ekonomiska brottsligheten bäst bör bedrivas.

Kommissionen skall redovisa kostnadskonsekvenserna av sina förslag. I den mån frågor av det slag som har berörts nu behandlas inom myndighet eller av pågående utredningar bör kommissionen bilda sig en uppfattning om utredningsarbetets inriktning och vid behov göra framställningar till regeringen om tilläggsdirektiv eller liknande åtgärder.

Bilaga 1

Jag vill slutligen betona att omfattningen av den ekonomiska brottsligheten är så allvarlig att förslag till lösningar ibland aktualiseras som från andra synpunkter kan framstå som tveksamma. Även om det är mycket angeläget med snabba och effektiva åtgärder får dock dessa inte utformas så att andra värden åsidosätts på ett otillbörligt sätt. Det finns särskild anledning att betona att kraven på rättssäkerhet och integritet genomgående måste tillgodoses.

7 Kommissionens sammansättning

Kommissionen bör ha ställning av kommitté enligt kommittéförordningen (1976:119). Den bör med hänsyn till sina arbetsuppgifter och tidsplanen för arbetet bestå av ett begränsat antal personer.

Den breda förankring och de omfattande kontakter som kommissionen bör ha får i stället åstadkommas genom att man till den knyter två referensgrupper. I den ena av dessa bör ingå företrädare för riksdagens olika partier liksom för arbetsmarknadens stora organisationer. I den andra bör ingå personer som i sitt yrke arbetar med åtgärder mot ekonomisk brottslighet eller genom sin verksamhet har omfattande erfarenheter av eller kunskaper om ekonomisk brottslighet.

Till kommissionen bör vidare knytas ett sekretariat med egna utredningsresurser.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommission med tre ledamöter med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet,

Bilaga 1

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om ledamöter i två till kommissionen knutna referensgrupper samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)

Bilaga 2

Tabell 14.5 Revisionsstatistik avseende år 1982. Antalet revisioner i resp. näringsgren samt revisionsresultatet i form av höjd taxering.

Näringsgren	Antal revisioner	Sammanlagd höjning av taxeringen	Genomsnittlig höjning av taxeringen
- Jordbruk	842	22.783.985	27.059
- Skogsbruk	135	3.870.735	28.672
- Fiske	59	1.830.069	31.018
- Bageri	63	2.954.312	46.894
- Textilindustri	23	3.021.671	131.377
- Sågverk	70	909.663	12.995
- Trämaterial- o. byggnadssnickeritillverk.	123	8.532.510	53.125
- Grafisk produktion o. förlagsverksamhet	148	9.262.798	62.586
- Plastvarutillv.	28	3.005.598	107.342
- Verkstadsvarutillv.	462	23.421.036	50.695
- Annan tillverkningsindustri	39	2.148.109	55.079
- Schaktnings- o. andra grundarbeten	386	14.532.497	37.649
- Byggande av hus o. anläggningar	763	54.381.496	71.273
- Byggnadsplåtslageri	105	3.712.646	35.359
- Rörlednings- o. ventilationsverkstäder	206	7.640.244	37.089
- Elinstallationsentreprenad	141	1.585.009	11.241
- Måleriverksamhet	206	15.969.280	77.521
- Partihandel med råvaror, halvfabrikat o. driftsförnödenheter	316	44.029.659	139.334

Bilaga 2

Näringsgren	Antal revisioner	Sammanlagd höjning av taxeringen	Genomsnittlig höjning av taxeringen
- Partihandel med maskiner, verktyg och apparater	245	24.857.185	101.458
- Konsumtionsinriktad partihandel	451	25.218.457	55.917
- Dagligvaruhandel	635	20.629.819	32.488
- Sällanköpshandel	1.007	33.995.615	33.759
- Restaurang- o. kaféverksamhet	425	39.796.255	93.638
- Hotell-, camping och pensionat	78	7.404.837	94.934
- Bussrörelse	32	1.174.172	36.693
- Taxirörelse	250	4.192.120	16.768
- Åkeri	622	30.145.546	48.465
- Annan landtransport	29	4.079.292	140.665
- Resebyråverksamhet	30	2.343.584	78.119
- Spedition	26	2.537.870	97.610
- Andra finansiella tjänster än banker m.m.	23	15.555.481	676.325
- Fastighetsförvaltning o. förmedling	239	31.349.663	131.170
- Uppdragsverksamhet	650	48.983.417	75.359
- Renhållning	31	570.030	18.388
- Städentreprenad	93	14.847.460	159.650
- Undervisning	137	3.645.244	26.608
- Rekreations- o. kulturell verksamhet	179	4.561.898	25.485
- Bilreparationer	294	7.687.506	26.148
- Personlig service, bl.a. frisör	121	1.959.716	16.196
Summa	11.635	665.562.139	57.376

Källa: Riksskatteverket

Bilaga 3

Förteckning över kommissionens betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser[1]

1983-03-02	Förslag om ytterligare åklagaraspiranter (skrivelse)
1983-04-27	Internationellt samarbete för bekämpande av ekonomisk brottslighet (skrivelse)
1983-05-27	Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt (skrivelse)
1983-07-27	Effektivare företagsrevision (SOU 1983:36)
1983-08-16	Åklagarväsendet och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten (resursfrågor, skrivelser)
1983-08-16	Förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten (skrivelse)
1983-08-16	Förbättrad kontroll av export (tullens resurser m.m., rapport)
1983-08-22	Kontroll av rådgivare (SOU 1983:41)
1983-08-29	Kontroll av leverantörer (Ds Ju 1983:14) (begränsning av sekretessbestämmelserna)
1983-09-07	Bulvanlag (SOU 1983:46)
1983-09-23	Forskning om ekonomisk brottslighet (rapport)

[1] Då inte annat anges avses skrivelser ingivna till regeringen.

1983-09-23	Förslag till åtgärder inom skolans område för att motverka ekonomisk brottslighet (skrivelse)
1983-10-18	Angående arvodestaxan i mindre konkurser (skrivelse till domstolsverket)
1983-10-25	Förslag till direktiv till utredning om ansvarsgenombrott (skrivelse)
1983-11-02	Återvinning i konkurs (SOU 1983:60)
1983-11-02	Gäldenärsbrott, En översyn av 11 kap. BrB med förslag till ändringar (Ds Ju 1983:17)
1983-11-23	Beskattning vid flyttning till utlandet m.m. (Ds Ju 1983:18)
1983-12-22	Bättre samordning på skatte- och valutaområdet - Förbättrad valutakontroll (Ds Ju 1983:20)
1984-01-03	Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75-76)
1984-01-26	Nordiskt samarbete (skrivelse)
1984-01-27	Omfördelning av informationsanslag (skrivelse till justitiedepartementet)
1984-01-30	Ekonomisk brottslighet - en informationsskrift för fackliga företrädare
1984-02-06	Lönefrågor i skatteförvaltningen (skrivelse)

1984-02-13 Domstolar och eko-brott - Handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet (SOU 1984:3)

1984-02-16 Vidgat samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet - förbättrad information till företag (Ds Ju 1983:4)

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08200-4
ISSN 0375-250X