

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-03-25

Närvarande: F.d. justitieråden Bo Svensson och Marianne Eliason
samt justitierådet Göran Lambertz.

Ny lag om näringsförbud

Enligt en lagrådsremiss den 13 mars 2014 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om näringsförbud,
2. lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
4. lag om ändring i sparbankslagen (1987:619),
5. lag om ändring i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar,
6. lag om ändring i konkurslagen (1987:672),
7. lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
8. lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220),
9. lag om ändring i lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar,
10. lag om ändring av lagen (1995:1570) om medlemsbanker,
11. lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar,

12. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),
13. lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551),
14. lag om ändring i skuldsaneringslagen (2006:548),
15. lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579),
16. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
17. lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043),
18. lag om ändring i lagen (2014:000) om näringsförbud.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Carl Scheutz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om näringsförbud

1 §

I denna och i ett stort antal paragrafer i det följande används verbet "meddela" i kombination med "näringsförbud". Ålägga får anses vara bättre i ett sammanhang av straffrättslig karaktär. Lagrådet förordar därför att ordet "ålägga" genomgående används i kombination med "näringsförbud".

2 §

Rubriken närmast före 2 §, "Personer med anknytning till enskild näringsverksamhet", för tankarna till personer som är släkt med någon enskild näringsidkare. Lagrådet föreslår att rubriken ändras till "Personer som bedriver enskild näringsverksamhet".

4–7 §§

En förutsättning för näringsförbud enligt förslaget är i samtliga fall att ett förbud är ”motiverat” från allmän synpunkt. I den gällande lagen används uttrycket ”påkallat” från allmän synpunkt (se 1–3 §§). I författningskommentaren sägs att ingen ändring är avsedd, men det ändrade ordvalet kommenteras inte. Påkallat framstår som ett något högre krav än motiverat. Det kan medföra, oavsett vad som sägs i förarbetena, att rättstillämpningen med den nya lagen blir något strängare än enligt gällande rätt. Om ingen ändring är avsedd saknas det enligt Lagrådets mening tillräckliga skäl att byta ut ordet ”påkallat”. Det gäller inte minst som det annars medför övergångsproblem när det efter ikraftträdandet av den nya lagen ska bedömas om näringsförbud ska åläggas på grund av åsidosättanden som i stor utsträckning är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

En annan förändring som föreslås är att näringsförbud ”ska” meddelas när förutsättningarna är uppfyllda. I den gällande lagen sägs i 1 a, 2, 2 a och 4 §§ att näringsförbud ”får” meddelas, medan i 1 § ordet ”skall” används. Enligt författningskommentaren är ingen ändring avsedd, men inte heller på denna punkt kommenteras det ändrade ordvalet. Inte heller kommenteras särskilt att det ord som används i 21 §, om tillfälligt förbud, är ”får”. Det är tydligt att ”ska” innebär något annat än ”får”, varför det hade varit önskvärt att den ändring som föreslås i 5–7 §§ hade diskuterats närmare.

I 2 och 3 §§ anges de personer som bestämmelserna om näringsförbud ska tillämpas på. I 4–7 §§ sägs därefter att ”Den som avses i 2 eller 3 §” ska under vissa angivna förutsättningar meddelas näringsförbud. Detta är språkligt sett mindre tillfredsställande. Uttrycket ”Den som avses” bör syfta på någon som språkligt sett pekas ut i den bestämmelse som det hänvisas till. Något sådant utpekande kan inte

anses ske genom en bestämmelse varigenom det anges att andra bestämmelser ska tillämpas på vissa personer. Detta framgår även av att uttrycket "Den som avses i 2 eller 3 §" i de aktuella paragraferna kan, i princip, ersättas med "Den som".

I 4–7 §§ anges förutsättningarna för näringsförbud i olika situationer. Förutsättningarna anges i två punkter, varvid den andra punkten i samtliga paragrafer lyder [om] "näringsförbud är motiverat från allmän synpunkt". En indelning i punkter kan ofta vara motiverad för att den skapar överblick och gör bestämmelsen lättläst. Någon påtaglig sådan vinst görs knappast med den här föreslagna punktindelningen.

I de fall då 4–7 §§ avser en enskild näringsidkare måste inledningen av paragraferna ("Den som avses i 2 eller 3 §") förstås så att det är den enskilda näringsidkaren som avses. I 5, 6 och 7 §§ anges som en av förutsättningarna för näringsförbud att "den enskilda näringsidkaren" har försatts i konkurs, underlåtit att betala bl.a. skatt respektive överträtt ett konkurrensförbud. Exempelvis 5 § ska därmed läsas "En enskild näringsidkare ska meddelas näringsförbud, om han eller hon har agerat grovt otillbörligt mot den enskilda näringsidkarens borgenärer ...". Språkligt sett är detta mindre tilltalande.

I 5 § andra stycket anges vissa närmare förutsättningar för att en konkurs ska kunna leda till näringsförbud. Det sägs att personen ska ha innehaft "den ställning som avses i 2 eller 3 §" vid vissa angivna tidpunkter. Ordet "ställning" är adekvat när det gäller uppräkningspunkterna i 3 § andra stycket, och i remissen i övrigt används ordet på det sättet. Det är mindre adekvat att säga att den som är enskild näringsidkare eller framträder utåt som ansvarig för en enskild näringsverksamhet (2 §) eller den som faktiskt utövar ledningen av en juridisk person (3 § första stycket) innehar en "ställning".

Lagrådet föreslår att 4–7 §§, inkl. rubriker, ges följande lydelse:

Näringsförbud på grund av brott

4 § Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska åläggas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud i samband med konkurs

5 § Den som har agerat grovt otillbörligt mot borgenärer eller på annat sätt har grovt åsidosatt sina skyldigheter i samband med att en näringsverksamhet har gått i konkurs, ska åläggas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud enligt första stycket får åläggas endast den som ingick i den i 2 eller 3 § angivna personkretsen vid tiden för konkursbeslutet eller någon gång under den tolv månadersperiod som föregick beslutet.

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

6 § Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet för vilken sådan skatt, tull eller avgift som omfattas av bestämmelserna om betalningssäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) i avsevärd omfattning inte har betalats, ska åläggas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Näringsförbud på grund av överträdelse av konkurrensbestämmelser

7 § Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i en näringsverksamhet där förbudet i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har överträtts på ett sätt som inneburit att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader, ska åläggas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

14 §

Enligt paragrafen får den som har näringsförbud utöva vissa grundlagsskyddade rättigheter trots förbudet. Paragrafen motsvarar i sak 6 § fjärde stycket i den gällande lagen. Undantaget för utövande av grundlagsskyddade rättigheter föreslås dock inskränkt på så sätt att det bara ska gälla verksamhet som enskild näringsidkare. Det innebär att den som exempelvis ger ut en tidning i ett företag som drivs som aktieföretag inte kan fortsätta med detta om han eller hon åläggs näringsförbud, utan måste övergå till att driva verksamheten som enskild näringsidkare. Detta har tidigare endast framgått av motiven (se prop. 1985/86:126 s. 166). Lagrådet motsätter sig inte förslaget.

15 §

I första stycket sägs att ett yrkande om näringsförbud enligt 4 § får framställas av allmän åklagare enligt vad som gäller om talan i brottmål. Med vanligt språkbruk innebär det att bestämmelserna om talan i brottmål utan vidare gäller i mål om näringsförbud. Men detta framgår inte av rättegångsbalken, utan det krävs en särskild bestämmelse som gör att brottmålsbestämmelserna blir tillämpliga i mål om näringsförbud.

Lagrådet föreslår därför att i första stycket orden ”enligt vad som gäller om talan i brottmål” byts mot ”med tillämpning av bestämmelserna om talan i brottmål”.

18 §

Lagrådet föreslår att i andra stycket orden ”av samma domare” ersätts med ”i samma sammansättning”.

27 §

Lagrådet föreslår att andra stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

Tiden enligt första stycket får inte vara längre än nödvändigt. Den kan förlängas, om den som har yrkat näringsförbud före tidens utgång begär det och rätten finner att den utsatta tiden inte är tillräcklig.

28 §

Lagrådet föreslår att andra meningens ändras till "Avser frikännandet endast en viss del av brottsligheten eller tillämpar rätten en mildare straffbestämmelse på brottsligheten, ska rätten pröva om och under vilken tid förbudet fortfarande ska gälla".

30 §

I paragrafen behandlas ett slags resningssituation. Någon har ålagts näringsförbud. Sedan beslutet vunnit laga kraft framkommer nya omständigheter som, om de varit kända när förbudsfrågan prövades, sannolikt skulle ha lett till att rätten lämnat yrkandet om näringsförbud utan bifall. Den som ålagts näringsförbud kan då ansöka om att förbudet upphävs. Rätten ska upphäva beslutet, om den finner att sökanden visat att förbudet rätteligen inte skulle ha ålagts honom eller henne.

Detta kommer till tydligare uttryck om paragrafen ges följande lydelse:

Ett lagakraftvunnet beslut om näringsförbud får upphävas på ansökan av den som förbudet avser. Rätten ska upphäva beslutet, om

sökanden visar att förbudet rätteligen inte skulle ha ålagts honom eller henne.

31 §

Av skäl som Lagrådet anfört ovan under 15 § bör ordet "gäller" bytas mot "tillämpas".

36 §

Lagrådet föreslår att paragrafen förtydligas enligt följande:

I beslut om undantag enligt 35 § ska rätten ange vilka åtgärder den som har ålagts näringsförbud får vidta. I fråga om undantag enligt 35 § andra stycket ska rätten vidare ange hur länge undantaget ska gälla. Om undantaget ska vara förenat med villkor enligt 35 § tredje stycket, ska även dessa villkor anges i beslutet.

37 §

Lagrådet föreslår att andra meningen i andra stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

Fråga om sådan förlängning prövas på ansökan av den som har näringsförbud.

Lagrådet föreslår vidare att sista stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

När en fråga om undantag från näringsförbud prövas särskilt, gäller 31 § i tillämpliga delar.

39 §

Lagrådet föreslår att första meningen i första stycket ges följande lydelse:

Ansökan enligt 38 § om återkallelse av undantag från näringsförbudet får göras av åklagare eller, i fall som avses i 7 §, Konkurrensverket.

42 §

Lagrådet föreslår att sista stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

Ett beslut om kallelse enligt denna paragraf får inte överklagas. Om ett beslut om vite enligt 43 § överklagas, ska rätten dock pröva kallensens giltighet om klaganden begär det.

44 §

Paragrafen behandlar tillsynsåtgärder. Den föreslagna lagtexten ger Kronofogdemyndigheten mycket fria händer när det gäller att begära uppgifter (punkt 1) och vidta utrednings- och spaningsåtgärder (punkt 3).

Lagrådet menar att omsorgen om den uppgiftsskyldiges personliga integritet motiverar mera restriktiva bestämmelser.

Av författningskommentaren framgår att punkt 1 tar sikte på att undanröja oklarheter om hur en person försörjer sig. Lagrådet menar att detta bör komma till uttryck i lagtexten och föreslår att punkten ges följande lydelse:

Kronofogdemyndigheten får

1. begära att den som har näringsförbud lämnar uppgift om inkomst, anställningsförhållanden och övriga omständigheter av betydelse för att klarlägga hur han eller hon försörjer sig.

Punkt 3 ger Kronofogdemyndigheten rätt att vidta de övriga utrednings- och spaningsåtgärder som är befogade. Bestämmelsen har således fått en mycket vid omfattning. Som påpekas i författningskommentaren är det här fråga om inskränkningar i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen. Det är enligt Lagrådets uppfattning önskvärt att förutsättningarna för sådana åtgärder anges noga i lag. Lagrådet saknar underlag för att föreslå något sådant men anser att frågan bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

45 §

Lagrådet anser att första stycket bör förtydligas och föreslår att ordet "sina" förs in i första stycket omedelbart före "ekonomiska".

Lagrådet föreslår att andra stycket ges följande lydelse:

Om ett kreditinstitut föreläggs att lämna uppgifter, får föreläggandet inte avse uppgifter som vid tiden för föreläggandet är äldre än ett år.

Övergångsbestämmelserna

Punkt 2

Punkt 2 anger att bestämmelserna i 4–9 §§ om förutsättningarna för näringsförbud ska gälla även i fråga om åsidosättanden som skett före ikraftträdandet under den ytterligare förutsättningen att åsidosättandena omfattas av äldre bestämmelser. Det är inte alldeles tydligt vad som ligger i detta. Rent språkligt kan uttrycket "åsidosättanden

som ... omfattas av äldre bestämmelser” förstås så att det avser åsidosättanden som *ska bedömas* enligt äldre bestämmelser. I enlighet med vad som har upplysts vid föredragningen uppfattar Lagrådet emellertid uttrycket så att innebörden är att åsidosättandena inte bara måste ge förutsättningar för näringsförbud enligt 1986 års lag utan också ha begåtts av personer i den personkrets som enligt 1986 års lag kan åläggas näringsförbud. Det senare innebär bl.a. att befattningshavare i ideella föreningar och stiftelser inte ska kunna åläggas näringsförbud för åsidosättanden som skett före ikraftträdandet.

Det som sålunda torde avses med bestämmelsen kan uttryckas enklare och utan risk för den missuppfattning som den nuvarande lydelsen kan föranleda. Lagrådet föreslår att punkten ges följande lydelse:

Näringsförbud får inte grundas på åsidosättanden som inte kunde läggas till grund för näringsförbud enligt äldre bestämmelser.

Punkt 3

Lagrrådet föreslår att punkt 3 förenklas och ges följande, från författningskommentaren hämtade lydelse:

Bestämmelserna i 28 och 29 §§ om upphävande av näringsförbud och i 39 § om ansökan om återkallelse av undantag från näringsförbud ska tillämpas på sådana näringsförbud som har meddelats med stöd av lagen (1986:436) om näringsförbud.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

För att inte uppgifter i handlingar som hänför sig till verksamhet enligt 1986 års lag om näringsförbud ska förlora sitt sekretesskydd bör förslaget enligt Lagrådets mening kompletteras med en övergångsbestämmelse. Den kan förslagsvis utformas enligt följande.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om uppgifter som hänför sig till Kronofogdemyndighetens verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud.

Övriga lagförslag

När en hänvisning till en eller flera bestämmelser i 1986 års lag byts mot en hänvisning till motsvarande bestämmelse[r] i den nya lagen inställer sig frågan vad som ska gälla efter ikraftträdandet. Enligt t.ex. det remitterade förslaget till lag om ändring i skuldsaneringslagen kan man knappast vägra en skuldsatt person som ålagts näringsförbud med stöd av 1986 års lag att efter den 2 augusti 2014 få frågan om skuldsanering prövad.

Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte ytterligare lagförslag behöver kompletteras med övergångsbestämmelser.