

Näringsutskottets betänkande

1984/85:19

om kontroll av rådgivare, m. m. (prop. 1984/85:90)

Ärendet

I proposition 1984/85:90 (justitiedepartementet) har regeringen – efter hörande av lagrådet – föreslagit riksdagen att anta förslag till

1. lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m.,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i inkassolagen (1974:182).

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. De redovisas i det följande (s. 4).

Sammanfattning

Regeringens förslag avser i första hand en lagstiftning riktad mot sådan yrkesmässig juridisk och ekonomisk rådgivning som kan främja ekonomisk brottslighet. Vårdslös rådgivning – enligt viss definition – blir kriminaliserad. I vissa fall skall en rådgivare kunna för upp till fem års tid förbjudas att utöva rådgivningsverksamhet. Dessa förslag tillstyrks av utskottet men avvisas helt i en reservation (m. c. fp), där man främst åberopar rättssäkerhetssynpunkter.

Utskottet i sin helhet stöder regeringens förslag om några kompletterande föreskrifter i inkassolagen.

Propositionen

Huvudsakligt innehåll

På grundval av ett betänkande från kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslås en lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. Lagförslaget utgör ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och syftar till att försvåra sådan oseriös rådgivningsverksamhet som ofta utgör en förutsättning för ekonomisk brottslighet.

Enligt förslaget skall den som i utövningen av rådgivningsverksamhet i juridiska och ekonomiska angelägenheter av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning kunna dömas för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar. Straffbestämmelsen utgör ett komplement till det allmänna medverkansansvaret enligt 23 kap. brottsbalken.

Enligt förslaget skall vidare den som i rådgivningsverksamheten gjort sig

skyldig till brott som inte är ringa kunna av allmän domstol förbjudas att utöva rådgivningsverksamhet under viss tid, högst fem år. I samband med att förbud åläggs får rätten förordna att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Överträdelse av ett förbud skall kunna medföra straffansvar samt förlängning av förbudet.

Alla slags juridiska och ekonomiska rådgivare – även sådana som står under annan särskild tillsyn såsom advokater och kvalificerade revisorer – omfattas av lagförslaget. En samordning föreslås dock med Advokatsamfundets resp. kommerskollegiums disciplinära verksamhet på så sätt att talan om förbud får väckas endast efter hörande av nämnda tillsynsorgan.

Ett meddelat förbud innebär enligt förslaget att de generella behörighetsvillkoren för att vara advokat eller kvalificerad revisor inte är uppfyllda. Ändringar föreslås därför i de författningar som reglerar behörighetsvillkoren för dessa kategorier rådgivare.

I propositionen föreslås dessutom att datainspektionen får vidgade möjligheter att återkalla tillstånd att bedriva inkassoverksamhet och att meddela föreskrifter om skyldighet för inkassoföretag att anmäla ändringar av vissa förhållanden.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1985.

Lagförslag

Förslaget till lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m., har följande lydelse:

1 Förslag till

Lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

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

Ansvar

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

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

Åläggande av förbud

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

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

Förfarandet vid prövning av frågor om förbud

4 § Talan om förbud enligt 3 § förs av allmän åklagare vid tingsrätt. Angående utredningen och förfarandet i sådana mål skall, om inte annat föreskrivs i denna lag, i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år.

Talan mot en advokat får väckas endast efter hörande av Sveriges advokatsamfund. Talan mot en auktoriserad eller godkänd revisor får väckas endast efter hörande av kommerskollegium.

Bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken skall inte tillämpas vid förbudstalan.

Talan om förbud skall väckas inom fem år från det att brottet begicks.

5 § I samband med att förbud åläggs får rätten förordna att förbudet skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft.

Överklagas ett förbud, får högre rätt omedelbart besluta att förordnande enligt första stycket tills vidare inte skall gälla.

Frikänns den tilltalade i högre rätt för brott som ligger till grund för en lagakraftvunnen dom om förbud, skall rätten samtidigt upphäva förbudet. Frikänns den tilltalade endast beträffande viss del av den förbudsgrundande brottsligheten eller hänför den högre rätten denna under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats, skall rätten besluta i vilken utsträckning förbudet fortfarande skall gälla. I fall som avses nu får den högre rätten också upphäva eller ändra ett i samband med domen om förbud meddelat beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader. Verkan av att ett förbud upphävs eller ändras enligt detta stycke inträder utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft.

Hävande av förbud

6 § Ett lagakraftvunnet beslut om förbud enligt 3 § kan på ansökan av den som förbudet avser hävas helt eller delvis, när ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det.

Beträffande mål om hävande av förbud gäller i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i 4 § första och tredje styckena om talan om förbud. Mål om hävande av förbud tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om förbud eller, om det med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter är lämpligt, av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist.

Mål om hävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken är uppenbar.

Register

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

Överträdelse av förbud m. m.

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

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

9 § Om den som har meddelats förbud åläggs ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller, skall rätten upphäva det tidigare meddelade förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

De båda övriga lagförslagen finns i propositionen på s. 5 f.

Motioner

Yrkanden

De motioner som har väckts med anledning av propositionen är

1984/85:1172 av Nic Grönvall (m),

1984/85:1173 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m),

1984/85:1174 av Christer Eirefelt (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp).

I alla tre motionerna hemställs att riksdagen skall avslå proposition 1984/85:90.

Motivering

Eftersom organiserad brottslighet inte hindras av preventiv lagstiftning kan den kontroll som lagförslaget syftar till blott avse gränsfallsproblemen, hävdas det i motion 1984/85:1172 (m). Motionären fäller omdömet att regelskrivningen i Sverige har kommit att präglas av oklarheter och tvetsamheter; medborgarna behöver därför, anför han, råd i sökandet efter laglighetens gräns. Syftet med regeringens förslag sägs vara att avskräcka kunniga personer från att ge råd till medborgarna, något som betecknas som

ett allvarligt övergrepp på medborgarnas rättigheter. De överväganden som redovisas i propositionen vilar enligt motionären på lösa antaganden om vidden av den typ av rådgivning som kan komma att träffas av lagstiftningen. Behovet av ett ytterligare medverkansansvar har, menar han, varken utretts eller tillräckligt motiverats i propositionen. Motionären kommenterar närmare begreppet "grov oaktsamhet" i lagförslagets motivering, resonemanget om rådgivning till en klient som visat sig "benägen att begå brott" samt vissa verkningar av förbud att utöva rådgivningsverksamhet. Den avsedda innebörden av "medverkan" i sådan verksamhet innebär enligt motionären att regeringen sätter sig över anställningstrygghetens principer.

I motion 1984/85:1173 (m) uttalas inledningsvis att propositionen av rättssäkerhetsskäl inte är godtagbar. Det har inte utretts hur stor betydelse oseriösa rådgivare har för uppkomsten av ekonomisk brottslighet, och det har inte lämnats något underlag för bedömning av de föreslagna åtgärdernas effektivitet i brottsbekämpningen. Motionärerna uttrycker farhågor för att rekvisitet grov oaktsamhet skall medföra avsevärda tillämpningssvårigheter. Det skulle även kunna tillämpas på seriösa rådgivare som söker hjälpa sina klienter att utnyttja gällande rätt på ett gynnsamt sätt. Rådgivning skulle komma att bedrivas under en betydande osäkerhet om var gränsen för straffbelagd verksamhet går. Att ytterligare reglera advokaters och revisorers ansvar finns det enligt motionärerna inte skäl för. Föresättningarna för förbud mot rådgivningsverksamhet är oklart utformade, säger de vidare. Det framgår t. ex. inte av propositionen hur man skulle pröva om rådgivaren tidigare "balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området". Att ett brott som straffas med ett par månaders fängelse skulle medföra förbud för en tid av fem år finner motionärerna anmärkningsvärt. De invänder också mot att ett förbud föreslås innefatta även utövning av kontorsgöromål.

Kritiken i motion 1984/85:1174 (fp) gäller, framhålls det, inte målet att begränsa den ekonomiska brottsligheten men de föreslagna medlen. Motionärerna anmärker att regeringen, i de fall då den har avvikit från förslagen i det bakomliggande betänkandet, inte tillräckligt klart har tagit avstånd från motivuttalandena i detta. Det har, hävdar de vidare, inte presenterats ett sakligt underlag som visar att det utöver fall av straffbar medverkan i ekonomisk brottslighet finns en oseriös rådgivningsverksamhet som måste bekämpas med särskild lagstiftning. Det blir, sägs det också i motionen, mycket svårt för rådgivarna att förutse vilka typer av råd som kan anses "främja" brottslig verksamhet. I propositionen saknas en preciserad beskrivning av det straffbara området. Även i denna motion invänder man mot propositionens uttalande om i vilka fall en femårig förbudstid skulle vara motiverad. Slutligen konstaterar motionärerna att ett förbud kan kringgås genom konsultanställning, eftersom lagen inte gäller i fråga om intern rådgivning.

Utskottet

Inledning

Regeringens förslag i proposition 1984/85:90 grundas i sin huvuddel på ett av de betänkanden som kommissionen mot ekonomisk brottslighet avgav såsom resultat av sin verksamhet, vilken pågick från november 1982 till mars 1984. En ny lag skall möjliggöra ingripanden i vissa fall mot personer som yrkesmässigt lämnar råd åt andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Lagförslaget innefattar dels en straffrättslig bestämmelse, riktad mot gärningar som motiverar brottsbeteckningen vårdslös rådgivning, dels och framför allt en rad bestämmelser av näringsrättslig natur. De senare möjliggör domstolsbeslut om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall. I konsekvens med en sådan lagstiftning skulle ett tillägg göras i rättegångsbalkens bestämmelser om Sveriges advokatsamfund. I sammanhanget föreslår regeringen också, på grundval av en framställning från datainspektionen, att inkassolagen kompletteras på några punkter. Tre motioner, 1984/85:1172 (m), 1984/85:1173 (m) och 1984/85:1174 (fp), går ut på att riksdagen av rättssäkerhetsskäl skall avvisa regeringens förslag.

Kommissionens förslag har inte baserats på någon kartläggning av sådan rådgivningsverksamhet som skulle träffas av regleringen enligt den nya lagen. Kommissionen har förmodat att en enkät till myndigheter med erfarenhet på området skulle ge magert resultat. En fördjupad studie av rådgivarnas betydelse för ekonomisk brottslighet skulle vara mycket tidsödande, säger kommissionen (SOU 1983:41 s. 46), och har därför bedömts icke kunna genomföras med hänsyn till den korta tid som anslagits för kommissionens arbete. I stället har kommissionen presenterat ett antal exempel – med verklighetsunderlag men anonymiserade – på oseriös rådgivning.

Utskottet finner det liksom regeringen välmotiverat att utredningsarbetet har begränsats på detta sätt. En fortsatt kartläggning skulle ha varit svår och kostnadskrävande och skulle ändå knappast ha resulterat i någon fullständig bild av de företeelser som skulle belysas. Den vetskap som redan finns ger tillräckligt underlag för slutsatsen att det finns starka skäl för en lagstiftning direkt riktad mot oseriösa rådgivare.

En omfattande remissbehandling av kommissionens delbetänkande har genomförts. Regeringen har också, vilket noteras i alla tre motionerna, på ett påtagligt sätt tagit hänsyn till kritiska synpunkter som har framkommit. I propositionen redovisas remissinstansernas åsikter mycket kortfattat i anslutning till de olika punkterna i regeringens förslag, delvis i så allmänna termer som att kommissionens förslag "har fått ett blandat mottagande". En utförlig presentation av remissyttrandena finns i en otryckt sammanställning vilken, såsom det anges i propositionen, "finns tillgänglig i lagstiftningsärendet". I denna sammanställning har materialet systematiserats under olika rubriker. I varje avsnitt citeras remissinstanserna emellertid i den ordning i vilken de förekommer på remisslistan. En verklig överblick över deras

ställningstaganden kan därför inte vinnas utan en ytterligare analys från läsarens sida. Utskottet anser inte att det sätt på vilket remissyttrandena har publicerats och redovisats är tillfredsställande.

I motion 1984/85:1174 (fp) kritiserar regeringen för att den, fastän dess lagförslag skiljer sig från kommissionens, inte i motivtexten tar klart avstånd från kommissionens motivuttalanden. Det är, säger motionärerna, med hänsyn till rättssäkerheten angeläget att det finns en omedelbar koppling mellan motivtext och slutlig utformning av lagen. Utskottet finner inte invändningen vägande. Om riksdagen antar regeringens förslag följer av den avsevärda skillnaden mellan de båda lagförslagen att kommissionens betänkande inte kan få någon större betydelse som rättskälla.

Förslagen om ansvar för vårdslös rådgivning och om en sanktion i form av förbud att utöva rådgivningsverksamhet behandlas i det följande i skilda avsnitt innan utskottet övergår till en samlad bedömning av den reglering som föreslås.

Vårdslös rådgivning

Ansvar enligt brottsbalken kan ådömas inte bara den som har begått en straffbelagd gärning utan också den som har främjat denna med råd eller dåd (23 kap. 4 §). I den mån gärningen, såsom vanligen är fallet, inte är straffbelagd annat än om den har begåtts uppsåtligt gäller detta också för att ansvar för medverkan skall kunna utkrävas. Brottsbalkens medverkansregler kan i många fall möjliggöra ingripanden mot rådgivare, t. ex. i skattefrågor, redan till följd av råd som har lämnats och än mer till följd av annat slags medhjälp, t. ex. upprättande av skenavtal eller tillhandahållande av falska fakturor. Regeringen anser att denna sanktionsmöjlighet i praktiken inte har fått önskvärd effekt. En viktig orsak härtill skulle vara att det ofta inte går att styrka uppsåt från rådgivarens sida. Men utredningssvårigheter kan göra sig gällande redan på ett tidigare stadium. Det kan vara svårt att bevisa vilken omfattning och inriktning rådgivarens medverkan har haft, kanske t. o. m. att en rådgivare över huvud taget har anlitats. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den som yrkesmässigt utövar rådgivningsverksamhet skall kunna fällas till ansvar även när han utan styrkt uppsåt men av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning. Straffet för sådan vårdslös rådgivning blir böter eller högst två års fängelse. En rådgivare skall dock inte kunna straffas strängare än om han själv hade begått den gärning som har främjats.

Ett typiskt fall då den föreslagna bestämmelsen skulle kunna tillämpas är när en rådgivare har lämnat en klient noggrant besked om hur denne skulle kunna försöka kringgå vissa lagregler men samtidigt har förklarat att han inte tillråder ett sådant förfarande. Detta uttalande skulle, om rådgivaren haft anledning att ifrågasätta klientens redlighet, inte räcka för att fria honom från ansvar om klienten begår ett brott som rådgivaren har beskrivit

förutsättningarna för.

De invändningar som – vid remissbehandlingen och i motionerna – har riktats mot en straffbestämmelse av det aktuella slaget går i huvudsak ut på följande. I många av de avsedda fallen torde brottsbalkens regler om medverkan till brott utgöra tillräcklig grund för åtal och fällande dom. Att ansvar för medverkan hittills inte har utkrävts i större utsträckning kan antas till stor del bero på bristande utredningsresurser och också på otillräcklig kännedom hos de rättstillämpande myndigheterna om att brottsbalkens medverkansregler är tillämpliga även på specialstraffrättens område. Genom att som nu föreslås straffbelägga även medverkan som sker av oaktsamhet – utan styrkt uppsåt – skulle man i realiteten främst sänka kravet på bevisning i fall där redan nuvarande regler medför straffbarhet. Vad som skall bedömas som "grov oaktsamhet" sägs vidare vara för obestämt angivet. I motionerna uttrycks farhågor för att seriösa rådgivare skall undandra sig att lämna råd om gränserna för vad som är lagligt och därigenom beröva rättsinniga medborgare möjligheter att få kvalificerat bistånd t. ex. i skattefrågor.

Utskottet vill först kommentera ett par speciella invändningar i motion 1984/85:1172 (m).

Vid bedömningen av om en oaktsamhet i skatteangelägenheter är att anse som "grov" tar man hänsyn även till storleken av det belopp som har undantagits från beskattning, framhåller motionären. En motsvarande tillämpning av rekvisitet "grov" när det gäller oaktsamhet vid rådgivning skulle, menar han, kunna leda till följande resultat. Ett råd som har lämnats efter noggrann förberedelse men som vid slutlig prövning visar sig felaktigt skulle kunna bli bedömt som grovt oaktsamt, därför att det avser ett belopp av 500 000 kr. Ett annat råd, som avser blott 500 kr., skulle däremot inte föranleda ansvar, även om det verkligen är grovt oaktsamt. Utskottet konstaterar att motivuttalandena i propositionen inte ger underlag för en sådan motsvarande tillämpning av den angivna principen från skattestraffrätten. En annan sak är att straffet för vårdslös rådgivning enligt lagförslaget inte får sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som har främjats. Ett råd som avser blott ett ringa skattebelopp torde därför inte kunna medföra någon mera kännbar straffsanktion.

I samma motion kritiseras också att rådgivarens "kännedom om klientensandel och allmänna hederlighet" enligt propositionen skall tillmätas betydelse vid bedömningen av om rådgivaren har förfarit oaktsamt. Icke gärningsmannens utan en annan personsandel, sinne och vilja blir därigenom, menar motionären, avgörande för om straff skall utmätas och till följd därav kanske också förbud att utöva rådgivningsverksamhet meddelas. Utskottet vill framhålla att det på andra håll inom straffrätten förekommer att frågan huruvida någon har gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet kan få besvaras med hänsyn till gärningsmannens bedömning av en annan person. Ett exempel i brottsbalken är häleriförseelse (9 kap. 7 §), som begås av den som icke insåg men hade skälig anledning antaga att vad han köpte hade

frånhänts någon annan genom brott. Det står klart att brister i bedömningen av – eller otillräckliga försök att skaffa kännedom om – säljarens person kan läggas gärningsmannen till last vid tillämpningen av det nu nämnda lagrummet. Det specialstraffrättsliga företagaransvaret kan också ha en liknande innebörd. Lagförslaget ter sig sålunda inte anmärkningsvärt i det avseende som nu har berörts.

Starka skäl talar enligt utskottets mening för att lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet bör kompletteras med en sådan bestämmelse om straff för vårdslös rådgivning som regeringen föreslår. Detta omdöme innebär inte att utskottet fäster mindre avseende vid de redan befintliga möjligheterna att utkräva ansvar av oseriösa rådgivare för medverkan till klienters brott. Tvärtom är det angeläget att misstankar om sådan medverkan noga prövas och att åklagare, brottsutredare hos polisen, tjänstemän inom skatteförvaltningen m. fl. genom information och utbildning stimuleras att uppmärksamma rådgivning som kan befaras ha inneburit uppsåtligt främjande av brott. I den nu föreslagna lagbestämmelsen om vårdslös rådgivning hänvisas också uttryckligen till medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken.

Det synes emellertid, såsom utvecklas i propositionen, behövt att även vissa oaktsamhetsfall kan föranleda ansvar för medverkan. Med de begränsningar som anges – främst att rådgivningen skall ha anknytning till ett konkret brott och att rådgivarens oaktsamhet skall ha varit grov samt att rena upplysningar om gällande rätt alltid måste anses tillåtna – står den föreslagna straffbestämmelsen enligt utskottets uppfattning i god överensstämmelse med kravet på rättssäkerhet. Bestämmelsen kan också fylla en viktig funktion som en allmän erinran om det krav som staten måste kunna ställa på att yrkesmässigt verksam rådgivare visar stor aktsamhet inför risken att deras sakkunskap blir utnyttjad i brottsliga sammanhang.

Förbud att utöva rådgivningsverksamhet

Huvudparten av den föreslagna nya lagen består av bestämmelser rörande förbud att utöva rådgivningsverksamhet. Sådant förbud skall av domstol kunna meddelas den som i rådgivningsverksamhet har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Ett förbud skall få gälla högst fem år. Förbudet omfattar även medverkan i annans rådgivningsverksamhet. Därmed skall förstås inte bara rättsutredningar och annat konsultarbete utan också biträde med sekreterargöromål och annat kontorsarbete som har direkt anknytning till rådgivningsverksamheten.

Genomgående invändningar i motionerna mot detta förslag är att förbuds-påföljden är alltför vittgående – genom att den riktar sig mot en persons möjligheter att utöva sitt yrke – och kan träffa en alltför vid personkrets samt att förutsättningarna för när förbud skall kunna meddelas är oklara.

Även vad gäller förbudsbestämmelserna tar utskottet först upp vissa synpunkter i motion 1984/85:1172 (m).

Ett förbud enligt den föreslagna lagen skall enligt vad föredragande statsrådet uttalar inbegripa att den som drabbas av det inte får kvarstå som innehavare av "ett dominerande inflytande i t. ex. ett fåmansbolag", eftersom han därigenom måste antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagets angelägenheter. Enligt motionären skulle detta uttalande tyda på att regeringen anser att advokater, revisorer och andra som driver rådgivningsverksamhet i bolagsform också deltar i varje konsultation i bolaget. Innebörden är sålunda, säger motionären, att regeringen här "skriver in --- ett principalansvar av en vidd som svensk lagstiftning aldrig tidigare skådat". Utskottet delar inte denna uppfattning. När en förbuds-sanktion av angivet slag införs synes det foljdriktigt att den som har ålagts förbud att själv bedriva rådgivning också är förhindrad att inneha en sådan överordnad ställning i ett rådgivningsföretag som avses i det av motionären påtalade uttalandet. Med denna ställning kan ju bland annat följa funktionen att för företagets räkning förhandla med uppdragsgivare och andra. Något allmänt principalansvar för de anställda rådgivarnas insatser är det inte för den skull fråga om.

Det nyss refererade uttalandet att förbud mot medverkan i annans rådgivningsverksamhet skall anses innefatta även "sekreterarbitråde" och motsvarande föranleder motionären att hävda att förbudet skulle "jämväl kunna innebära ett förbud att bedriva 'kontorsstädning'". Motiveringen i propositionen ger inte underlag för detta påstående. Om en rådgivare som har ålagts förbud skulle vara beredd att vid rådgivningsföretaget – eller ett annat sådant – övergå till exempelvis lokalvårds- eller vaktmästaruppgifter, vilka ju icke har någon "direkt anknytning" till rådgivningsverksamheten, kommer han enligt regeringens förslag att vara oförhindrad till detta. Att sekreterartjänster etc. med uppgifter som har sådan anknytning omfattas av förbudet ter sig däremot erforderligt för att ett förbud inte lätt skall kunna kringgås.

I samma motion anföras också att regeringen "sätter sig över anställningstrygghetens principer genom att kallt konstatera att den --- som har utsatts för ett näringsförbud också därmed förverkat sin anställning". Vad föredragande statsrådet uttalar är att ett meddelat rådgivningsförbud ofta torde utgöra saklig grund för uppsägning. Han tillägger emellertid att möjligheterna till omplacering kan ha betydelse för frågan om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Utskottet vill påpeka att den situation som här åsyftas har motsvarigheter i andra fall då en arbetstagare förlorar en behörighet som har utgjort förutsättning för hans anställning. En yrkeschaufför kan exempelvis få sitt körkort återkallat. Det kan i sista hand bli arbetsdomstolen som i ett sådant fall får avgöra om arbetstagaren har rätt till fortsatt anställning.

Enligt motion 1984/85:1174 (fp) inbjuder den föreslagna lagen till kringgående konstruktioner, såsom att rådgivarna i stället för att agera som självständiga företagare knyts till klienterna genom konsultanställningar.

Eftersom lagen inte omfattar intern rådgivning kan man på så sätt undgå lagens tillämpning, säger motionärerna. De gör dock härvid inte rättvisa åt regeringens intentioner, sådana dessa kommer till uttryck i specialmotiveringen (s. 34). Där konstateras visserligen att rådgivningsverksamhet som bedrivs internt inom företag eller koncerner inte omfattas av lagen. Gränsdragningsproblem skulle dock kunna uppstå om en person är anställd av flera företag. Om all rådgivning till ett företag där vederbörande formellt är anställd anses som intern blir det uppenbarligen alltför lätt att kringgå tillämpningen av lagen, heter det vidare i propositionen. Den slutsats som dras är att verksamheten normalt synes böra betraktas som utåtriktad i vart fall om personen är anställd på fler än två håll. Med denna precisering synes möjligheterna att på angivet sätt kringgå den föreslagna lagen vara begränsade i erforderlig mån. Utskottet vill tillägga att det inte bör betecknas som en brist hos lagförslaget att detta endast omfattar utåtriktad och icke intern rådgivning. Som framhålls i propositionen får arbetsgivaren på vanligt sätt ta ansvaret för intern rådgivning inom företag och koncerner, om den resulterar i ett lagstridigt agerande.

Efter dessa detaljkommentarer går utskottet över till en allmän bedömning av förslaget om förbud att utöva rådgivningsverksamhet.

Utskottet delar regeringens uppfattning att straffbestämmelser inte är ett tillräckligt effektivt medel när det gäller att avhålla oseriösa rådgivare från brottsfrämjande verksamhet. En möjlighet att under viss tid avstänga sådana personer från rådgivningsverksamhet ter sig som ett naturligt komplement till de straffrättsliga åtgärderna. Det bör särskilt beaktas att tillträdet till marknaden för juridisk och ekonomisk rådgivning är fritt, bortsett från de speciella krav som gäller för ledamotskap i Sveriges advokatsamfund – och därmed ställning som advokat – och för auktorisation eller godkännande som revisor. Ett förhållande som kan te sig stötande är att advokater och kvalificerade revisorer som på grund av brottslighet i samband med utövningen av sina uppdrag blir berövade sin särskilda ställning likväl är oförhindrade att även fortsättningsvis bedriva rådgivning yrkesmässigt. Sådana fall är dock sällsynta. Inom den stora gruppen av övriga juridiska och ekonomiska rådgivare finns otvivelaktigt åtskilliga vilkas verksamhet på ett olyckligt sätt är förknippad med ekonomisk brottslighet och därför borde kunna temporärt stoppas genom någon form av statliga tvångsåtgärder. Det förslag härvidlag som nu föreligger är enligt utskottets mening väl avvägt och utformat så att det inte ger anledning till några vägande invändningar från rättssäkerhetssynpunkt. Av grundläggande betydelse är att förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas endast den som har gjort sig skyldig till brott i sådan verksamhet, ett brott som dessutom inte är ringa. I fråga om förbudets innebörd m. m. kan noteras att förbudstidens längd kan varieras, att en viss övergångstid kan medges innan ett förbud träder i kraft, att partiellt förbud kan meddelas och att ett förbud kan hävas helt eller delvis. Viktigt är också att det inte är obligatoriskt att förbud meddelas när

föresättningarna för ett sådant är uppfyllda. Reglerna möjliggör sålunda en nyanserad reaktion från domstolarnas sida, med hänsynstagande till särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

Enligt kritikerna skulle den föreslagna sanktionen vara alltför ingripande. Man antyder att ett förbud att utöva rådgivningsverksamhet skulle – till skillnad från ett näringsförbud enligt konkurslagen – kunna betraktas som ett yrkesförbud. Utskottet menar att ett sådant synsätt är felaktigt. Det står den som har ålagts förbud fritt att utnyttja sina juridiska eller ekonomiska kvalifikationer i vilket slags arbete som helst utom utåtriktad rådgivningsverksamhet eller medverkan däri. Detta får anses vara en rimlig lösning på den målkonflikt som föreligger när det gäller å ena sidan att skydda samhället mot ekonomisk brottslighet, å andra sidan att ge de rådgivare som lagen är riktad mot möjlighet till återanpassning och fortsatt försörjning.

Enligt ett uttalande i specialmotiveringen (s. 37) som angrips i två av motionerna, skall man vid den riskbedömning som föregår ett beslut rörande förbud kunna värdera "rådgivarens agerande i övrigt ---, t. ex. att han balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området i tidigare sammanhang". Propositionen innehåller inte något närmare resonemang om vad detta skulle kunna innebära. Ett exempel kan emellertid vara att en advokat eller kvalificerad revisor av Advokatsamfundets disciplinnämnd resp. av kommerskollegium har tilldelats varning på grund av handlingar eller underlåtelser besläktade med dem som senare läggs honom till last. Om någon som tidigare har åtalats för ett i sammanhanget intressant brott har frikänts får åtalet givetvis inte återopas mot honom vid den bedömning som det här gäller. Vad som skall täckas av det angivna motivuttalandet får avgöras genom rättstillämpningen. Att denna ligger i domstolarnas händer bör skapa trygghet mot att uttalandet återopas i alltför stor utsträckning.

Sammanfattande synpunkter

Utskottet har i det föregående ställt sig positivt till regeringens förslag vad beträffar såväl straffbeläggning av vårdslös rådgivning som införande av institutet förbud att utöva rådgivningsverksamhet. Bestämmelserna i det senare ämnet innefattar processuella regler, regler om påföljd vid överträdande av förbud, m. m. Dessa kompletterande regler ger, liksom det åtföljande förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken, inte anledning till någon erinran från utskottets sida. Utskottet tillstyrker sålunda regeringens förslag i nu behandlad del, vilket innebär att motionerna avstyrks i motsvarande del.

I detta sammanhang vill utskottet beröra frågan om behovet av resurser för utredning och lagföring på detta område. Flertalet fall då det blir tal om att tillämpa den nya lagen torde, sägs det i propositionen (s. 30), aktualiseras i undersökningar som görs av andra orsaker. Reformen kan därför, hävdas

det, inte föranleda annat än helt marginella kostnadseffekter. Detta kan möjligen innebära en viss undervärdering av de kostnader – ibland för separata processer – som tillämpningen av lagen kan föra med sig hos de rättsvårdande organen. Utskottet vill emellertid framhålla att det synes vara ett för snävt synsätt om man i detta sammanhang endast beaktar de direkta utrednings- och processkostnaderna. Den nya lagen har till syfte att motverka ekonomisk brottslighet. Redan en måttlig effekt härvidlag innebär inte bara för samhället i stort utan även för de rättsvårdande organen vinster som bör kunna väl täcka de direkta merkostnader som kan föranledas av den nya lagstiftningen.

Utskottet vill särskilt understryka vikten av att systemet för kontroll över meddelade förbud kommer att fungera effektivt. Avslutningsvis noterar utskottet föredragande statsrådets uttalande att de ställningstaganden som nu redovisas kan komma att få omprövas på vissa punkter när generella frågor om näringsförbud senare skall få sin lösning.

Ändring i inkassolagen

Den i propositionen föreslagna ändringen i inkassolagen (1974:182) syftar, som framgår av den inledande redogörelsen (s. 2), till att datainspektionens möjligheter att utöva kontroll över inkassoföretagen skall förbättras. Vad som föreslås i denna del har inte något egentligt samband med huvudförslaget om kontroll av rådgivare. Det omfattas dock av avslagsyrkandena i de tre motionerna. Vid utskottsbehandlingen har framgått att detta icke torde ha varit motionärernas mening. Utskottet har ingen erinran mot regeringens förslag till ändring i inkassolagen och tillstyrker alltså propositionen i denna del.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *kontroll av rådgivare*

att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:1172, 1984/85:1173 och 1984/85:1174, alla i ifrågavarande del, antar de i proposition 1984/85:90 framlagda förslagen till

- a) lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m.,
- b) lag om ändring i rättegångsbalken,

2. beträffande *inkassoverksamhet*

att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:1172, 1984/85:1173 och 1984/85:1174, alla i ifrågavarande del, antar det i

proposition 1984/85:90 framlagda förslaget till lag om ändring i inkassolagen (1974:182).

Stockholm den 16 april 1985

På näringsutskottets vägnar
NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Per-Richard Molén (m), Sivert Andersson (s), Ivar Franzén (c), Nic Grönvall (m), Per-Ola Eriksson (c), Sylvia Pettersson (s) och Oswald Söderqvist (vpk).

Reservation

Kontroll av rådgivare

Erik Hovhammar' (m), Sten Svensson (m), Christer Eirefelt (fp), Per-Richard Molén (m), Ivar Franzén (c), Nic Grönvall (m) och Per-Ola Eriksson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som har rubriken Inledning (s. 6 f.) bort ha följande lydelse:

Regeringens förslag --- (= utskottet) --- oseriös rådgivning.

Hänvisningen till tidsbristen kan möjligen vara befogad för kommissionens del, eftersom regeringen hade fastställt en mycket snäv tidsram för dess arbete. Delbetänkandet i ämnet är emellertid daterat i augusti 1983 och lagrådsremissen i oktober 1984. Regeringen borde givetvis, när den preliminärt hade funnit kommissionens lagförslag värt beaktande, ha utnyttjat mellantiden för en grundligare kartläggning. Utskottet finner bristen på utredningsunderlag anmärkningsvärd. En lagstiftning som öppnar möjlighet till vittgående ingripanden mot enskilda personer måste vila på en mera solid grundval än blott några fritt valda exempel och därtill knutna antaganden.

En omfattande --- (= utskottet) --- är tillfredsställande.

Förslagen om --- (= utskottet) --- som föreslås.

dels att den del av yttrandet som har rubriken Vårdslös rådgivning (s. 7-9) bort ha följande lydelse:

Ansvar enligt --- (= utskottet) --- i skattefrågor.

De principiella invändningar som i de tre motionerna riktas mot den föreslagna ansvarsbestämmelsen är enligt utskottets mening tungt vägande. De redan befintliga medverkansreglerna i brottsbalken täcker enligt utskottets mening i allt väsentligt de straffvärda fall av oseriös rådgivning som kan tänkas. Dessa regler bör givetvis utnyttjas. Det är angeläget att misstankar

om brottslig medverkan från rådgivares sida noga prövas. Åklagare, brottsutredare hos polisen, tjänstemän inom skatteförvaltningen m. fl. bör genom information och utbildning stimuleras att uppmärksamma sådan rådgivning som kan befaras ha inneburit uppsåtligt främjande av brott. En möjlighet till straffbeläggning även i fall då gärningsmannens uppsåt inte kan styrkas synes däremot inte förenlig med kravet på rättssäkerhet. Den skulle nämligen medföra stor ovisshet om var gränsen för en lagenlig rådgivning går. En naturlig konsekvens skulle bli tväkan hos seriösa rådgivare att över huvud taget gå in på vissa känsliga lagtolkningsfrågor som kan ha stor betydelse för den majoritet av klienterna som saknar alla brottsliga avsikter. Härigenom skulle den rättssökande allmänhetens befogade intresse av att kunna få korrekta upplysningar sättas åsido. Samtidigt skulle fältet i realiteten vara fritt för sådana oseriösa rådgivare som är beredda att tillgripa mera utstuderade metoder för att undkomma upptäckt och ansvar. Det är också stor risk för att en oaktsamhetsbestämmelse av föreslagen art kan resultera i en generell sänkning av kravet på bevisning rörande brottslig medverkan och därigenom indirekt få som effekt att brottsutredningarnas kvalitet avtar.

dels att den del av yttrandet som har rubriken Förbud att utöva rådgivningsverksamhet (s. 9–12) bort ha följande lydelse:

Huvudparten av --- (= utskottet) --- är oklara.

De principiella invändningar mot förslaget om förbud att utöva rådgivningsverksamhet som kommer till uttryck i motionerna väger enligt utskottets mening mycket tungt.

Förutsättningarna för att förbud skall kunna meddelas är, som motionärerna framhåller, oklara. Som anmärkningsvärt vill utskottet beteckna det i specialmotiveringen (s. 37) gjorda uttalandet att det vid bedömningen av risken för att en rådgivare gör sig skyldig till nya brott skall beaktas om han har "balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området i tidigare sammanhang". Såsom påtalas i motion 1984/85:1173 (m) framgår det inte i propositionen hur denna prövning skulle ske. Utskottet vill från rättssäkerhetssynpunkt starkt ifrågasätta om det kan finnas förutsättningar för att ta sådan hänsyn som uttalandet tycks syfta på. Givetvis skulle inte tidigare brottsutredningar och åtal som inte lett till fällande dom få återopas som bidragande skäl till att förbud borde meddelas. Det enda exempel som har kunnat förebringas vid utskottsbehandlingen är att en advokat eller kvalificerad revisor av Advokatsamfundets disciplinnämnd resp. av kommerskollegium har tilldelats varning på grund av handlingar eller underlåtelser besläktade med dem som senare läggs honom till last. Den metod för samordning mellan de disciplinära systemen för advokater och revisorer och den föreslagna lagen som anges i propositionen synes dock medföra att detta exempel har mycket begränsat intresse.

Vidare gäller att den föreslagna förbudspåföljden är alltför vittgående. I många fall skulle den som drabbas av ett sådant förbud i realiteten mista möjligheten att på arbetsmarknaden utnyttja de kunskaper och erfarenheter som han har förvärvat. De möjligheter som enligt lagförslaget skulle ges att avpassa förbudets räckvidd efter omständigheterna i det särskilda fallet ter sig inte som ett tillräckligt skydd mot att ett förbud kan få orimligt svåra verkningar för den som det riktar sig mot.

Ytterligare en väsentlig anmärkning är att det i propositionen inte klarläggs att efterlevnaden av meddelade förbud skulle kunna kontrolleras effektivt. Förbuden skulle således i realiteten hårdast drabba dem som är beredda att lojalt foga sig efter de restriktioner som därigenom pålagts dem.

dels att den del av yttrandet som har rubriken Sammanfattande synpunkter (s. 12 f.) bort ha följande lydelse:

Utskottet har i det föregående riktat skarp kritik såväl mot utredningsunderlaget för regeringens nu behandlade förslag som mot de båda huvudpunkterna i detta, straffbeläggning av vårdslös rådgivning och införande av ett institut benämnt förbud att utöva rådgivningsverksamhet. Av vad som sagts följer att utskottet bestämt avstyrker regeringens förslag och sålunda instämmer i motionärernas avslagsyrkanden. Utskottet har därför inte anledning att kommentera de processuella regler m. m. som inte har berörts i det föregående.

Den föreslagna lagstiftningen skulle enligt propositionen (s. 30) inte föranleda annat än helt marginella kostnadseffekter. Uttalandet innebär enligt utskottets bedömning en klar undervärdering av de kostnader som skulle uppstå inom rättsväsendet. Detta förhållande är ytterligare ett skäl mot regeringens förslag. Det finns, menar utskottet, mera centrala led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten som tillgängliga resurser i första hand bör satsas på.

Utskottet noterar slutligen föredragande statsrådets uttalande att de ställningstaganden som nu redovisas kan komma att få omprövas på vissa punkter när de generella frågor om näringsförbud som för närvarande bereds skall få sin lösning. Uttalandet illustrerar väl den brådska och brist på övergripande planering som kännetecknar regeringens aktioner mot den ekonomiska brottsligheten. Otillräckligt samordnade delförslag framläggas ett efter ett. Riksdagen förlorar härigenom möjligheten att göra en samlad prövning av det åtgärdsprogram som regeringen syftar till. Även detta förhållande är betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. *beträffande kontroll av rådgivare*

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:1172, 1984/85:1173 och 1984/85:1174, alla i ifrågavarande del, avslår proposition 1984/85:90 i vad avser förslag till

- a) lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall. m. m.,
- b) lag om ändring i rättegångsbalken.