

Regeringens proposition

1984/85: 90

om kontroll av rådgivare, m. m.;

beslutad den 29 november 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, på grundval av ett betänkande från kommissionen mot ekonomisk brottslighet, 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.

I Riksdagen 1984/85. I saml. Nr 90

Rättelse: S. 1, rubriken Står: 1983/84 Rättat till: 1984/85

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.

Lagförslagen i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 7), lagrådets yttrande (s. 46) och föredragande statsrådets ställningstaganden till lagrådets synpunkter (s. 52).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste därför läsa alla tre delarna.

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.

2 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §¹

Till ledamot av advokatsamfundet *må antagas allenast* den som är svensk medborgare, *äger* hemvist inom riket och fyllt tjugufem år samt avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov och förvärvat sådan praktisk utbildning, som *föreskrives* i samfundets stadgar. Han skall *hava* gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt *finnas* lämplig att utöva advokatverksamhet.

Ej må den antagas till ledamot, som är omyndig eller i konkursställstånd.

Lagfaren domare i eller befattningshavare vid allmän domstol eller allmän åklagare eller kronofogde *må ej antagas* till ledamot; *ej* heller den som *eljest* är anställd i statens eller kommuns tjänst eller hos annan enskild än advokat, *med mindre* advokatsamfundets styrelse *medgiver* undantag. Vad som *sagts* nu gäller dock *ej* befattningshavare vid allmän advokatbyrå.

Till ledamot av advokatsamfundet *får endast* den *antas* som är svensk medborgare, *har* hemvist inom riket och fyllt tjugufem år samt avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov och förvärvat sådan praktisk utbildning, som *föreskrivs* i samfundets stadgar. Han *skall ha* gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt *bedömas* lämplig att utöva advokatverksamhet.

Den som är omyndig eller *försatt i konkurs får inte antas* till ledamot. *Inte heller får den antas till ledamot som enligt 3 § lagen (1985:000) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m. m. är förbjuden att utöva rådgivningsverksamhet.*

Lagfaren domare i eller befattningshavare vid allmän domstol eller allmän åklagare eller kronofogde *får inte antas* till ledamot; *inte* heller den som *annars* är anställd i statens eller kommuns tjänst eller hos annan enskild än advokat, *om inte* advokatsamfundets styrelse *medger* undantag. Vad som *nu sagts* gäller dock *inte* befattningshavare vid allmän advokatbyrå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

¹ Senaste lydelse 1981: 828.

3 Förslag till

Lag om ändring i inkassolagen (1974: 182)

Härigenom föreskrivs att 15 och 17 §§ inkassolagen (1974: 182)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Datainspektionen har rätt att meddela de föreskrifter om bedrivande av inkassoverksamhet som föranledes av tillsynen. Föreskrift får förenas med vite.

Om den som fått tillstånd att bedriva inkassoverksamhet åsidosätter bestämmelse i denna lag eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen, får datainspektionen, om rättelse ej vidtages, återkalla tillståndet.

Föreslagen lydelse

15 §

Om datainspektionens tillsyn föranleder det, kan inspektionen meddela föreskrifter om hur inkassoverksamheten skall bedrivas och om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet att bedriva inkassoverksamheten. Föreskrifter om hur inkassoverksamheten skall bedrivas får förenas med vite.

Om den som har fått tillstånd att bedriva inkassoverksamhet åsidosätter bestämmelse i denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen och rättelse ej vidtas eller om förutsättningarna för tillståndet i övrigt inte längre föreligger, får datainspektionen återkalla tillståndet.

17 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. bedriver inkassoverksamhet utan föreskrivet tillstånd,

2. bryter mot föreskrift enligt 3 § andra stycket att anmäla ändring av visst förhållande,

3. bryter mot 10 a § första stycket eller andra stycket första meningen eller mot föreskrift som har meddelats enligt 10 a § andra stycket andra meningen, eller

4. lämnar osann uppgift i sådana fall som avses i 14 § andra stycket.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. bedriver inkassoverksamhet utan föreskrivet tillstånd,

2. bryter mot föreskrift enligt 3 § andra stycket eller 15 § första stycket att anmäla ändring av visst förhållande,

3. bryter mot 10 a § första stycket eller andra stycket första meningen eller mot föreskrift som har meddelats enligt 10 a § andra stycket andra meningen, eller

4. lämnar osann uppgift i sådana fall som avses i 14 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

¹ Lagen omtryckt 1981: 738

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Lagrådsremiss om kontroll av rådgivare, m. m.

1 Inledning

I november 1982 tillkallade statsrådet I. Carlsson efter regeringsbemyndigande en särskild kommission¹ mot ekonomisk brottslighet. Till kommissionen knöts två referensgrupper. I den första ingick företrädare för de politiska riksdagspartierna samt olika organisationer på arbetsmarknaden. I den andra ingick representanter yrkesverksamma främst inom polisen och tullväsendet samt skatte-, åklagar- och kronofogdemyndigheter.

Totalt har kommissionen lagt fram ett 30-tal förslag i form av betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser inklusive ett i mars i år avlämnat slutbetänkande (SOU 1984: 15) Ekonomisk brottslighet i Sverige. Somliga förslag avser åtgärder inom forskning, utbildning och information medan andra förslag avser åtgärder som främst syftar till att förebygga ekonomisk brottslighet och skatteundandraganden.

Regeringen har tidigare denna dag beslutat en proposition till riksdagen med förslag om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m. I propositionen har kommissionens delbetänkande (SOU 1983: 41) Kontroll av rådgivare redovisats i korthet. I betänkandet, som avlämnades i augusti 1983, föreslås åtgärder för att bekämpa oseriös rådgivning i ekonomiska och juridiska angelägenheter. Jag avser nu att ta upp frågan om en lagrådsremiss på grundval av betänkandet.

Betänkandet har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av justiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, rikspolisstyrelsen,

¹ Generaldirektören, numera landshövdingen Sven Heurgren, ordförande, regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren.

brottsförebyggande rådet, kommerskollegium, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt, länsstyrelsen i Östergötlands län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen, näringsförbudskommittén (Ju 1981:03), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Svenska revisorssamfundet, Auktoriserade skattekonsulters förening, Sveriges bokförings- och revisionsbyråers förbund, Sveriges redovisningskonsulters förbund, Landsorganisationen i Sverige (L.O), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Lantbrukarnas riksförbund (LRF).

RÅ har bifogat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt från länsåklagaren för speciella mål och länsåklagarmyndigheten i Älvsborgs län.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels kommissionens sammanfattning av sitt betänkande som *bilaga 1*, dels kommissionens lagförslag som *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 2463-83).

Beträffande nuvarande svenska och utländska förhållanden samt kommissionens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

I detta sammanhang vill jag också ta upp några frågor om ändring i inkassolagen (1974:182, omtryckt 1981:738) som har aktualiserats av datainspektionen. Inspektionen har i skrivelse den 9 juni 1983 till justitiedepartementet hemställt om en översyn av inkassolagens regler om återkallelse av tillstånd att bedriva inkassoverksamhet. I skrivelser den 1 juli, den 22 augusti och den 8 december 1983 har inspektionen kompletterat sin framställning. Inspektionen har därvid också tagit upp en fråga om dess möjlighet att i sin tillsynsverksamhet meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

De frågor som datainspektionen har väckt har behandlats vid en hearing som justitiedepartementet den 5 september 1984 har hållit med företrädare för Stockholms tingsrätt, datainspektionen, riksskatteverket, Sveriges advokatsamfund, Finansbolagens förening, Svenska inkassoföreningen och Svenska kreditmannaföreningen i Stockholm.

2 Kontroll av rådgivare. Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Det moderna samhället präglas i hög grad av ett utvecklat regelsystem på olika områden av samhällsverksamheten. Detta medför att det ofta fordras specialkunskaper för att lösa problem inom ett visst område, särskilt i rättsliga och ekonomiska angelägenheter. Därför har det för såväl privatpersoner som företag blivit naturligt att söka stöd hos olika juridiska och ekonomiska experter som kan förväntas behärska regelsystemet.

Juridisk och ekonomisk rådgivningsverksamhet bedrivs i en mängd olika former. De personer som yrkesmässigt ägnar sig åt rådgivning har växlande kompetens och inriktning. Den övervägande delen av denna krets av rådgivare är seriösa yrkesutövare. Det ligger emellertid i rådgivningsverksamhetens natur att den lämnar rika tillfällen för den som så önskar och behärskar metoderna att handla oseriöst eller illojalt mot samhället eller enskilda. I förlängningen ligger olika slags brottsliga förfaranden.

I den allmänna debatten om ekonomisk brottslighet har rådgivarens roll länge diskuterats. Kommissionen konstaterar att man från olika håll har ansett att det finns behov av åtgärder mot juridiska och ekonomiska rådgivare som kan tänkas främja organiserad och ekonomisk brottslighet. Detta gäller främst sådana rådgivare som inte står under samhällets kontroll på samma sätt som advokater och kvalificerade revisorer, dvs. sådana revisorer som är auktoriserade eller godkända av kommerskollegium. Kommissionen hänvisar härvid till att såväl riksdagen som regeringen i olika sammanhang har uppmärksammat problemet med juridiska och ekonomiska rådgivare som på olika sätt främjar ekonomisk brottslighet (se bl. a. JuU 1979/80: 12, prop. 1981/82: 57 och JuU 34).

Kommissionen framhåller att det vid dess kontakter med skilda myndigheter och organisationer ofta påtalats de problem som vissa rådgivares verksamhet medför. En jämförelse kommissionen företagit med närallgande utländska rättssystem visar att man i de allra flesta fall har en sträng reglering av vilka som får biträda andra i framför allt juridiska angelägenheter och att det i andra länder ofta finns vidsträckta möjligheter att avstänga en rådgivare som inte lever upp till de krav som ställs på honom.

Mot angiven bakgrund anser kommissionen att det är angeläget att i Sverige skärpa kontrollen av juridiska och ekonomiska rådgivares medverkan vid i första hand ekonomisk brottslighet. Även missförhållanden av annat slag bör enligt kommissionen beaktas. För detta ändamål har kommissionen lagt fram ett förslag till lag om förbud mot rådgivningsverksamhet i vissa fall, *m. m.*

Vad till en början avser den straffrättsliga regleringen anser kommissionen att medverkansreglerna i brottsbalken (BrB) inte är tillräckliga för att man skall komma till rätta med oseriös rådgivning. Kommissionen föreslår en utvidgning av det enligt 23 kap. 4 § BrB gällande medverkans-

ansvaret i form av en självständig straffregel om vårdslös medverkan att gälla enbart yrkesmässig rådgivningsverksamhet. För ansvar skall enligt förslaget inte krävas att det brott som främjats genom gärningen också kommit till stånd.

Kommissionen anser emellertid att enbart en ny straffregel inte är tillräckligt verkningsfull för att motverka den oseriösa rådgivningen. För att nå detta syfte krävs enligt kommissionen möjlighet att under viss tid kunna utestänga uppenbart oseriösa rådgivare från att i fortsättningen bedriva rådgivningsverksamhet. Kommissionen har övervägt om det är möjligt att åstadkomma detta genom att anknyta till ett utvidgat näringsförbud enligt konkurslagens reglering härom eller att lägga ekonomisk och juridisk rådgivningsverksamhet under ett system med krav på auktorisation eller etableringskontroll. Nackdelen med att anknyta till konkurslagens näringsförbud sägs vara att den lagstiftningen endast berör enskilda näringsidkare och inte sådana rådgivare som är anställda. Vidare framhåller kommissionen att juridisk och ekonomisk rådgivningsverksamhet har sådana särdrag att det är svårt att jämföra den med näringsverksamhet i allmänhet. Man menar därför att den verksamhet som förekommer utanför advokaters och kvalificerade revisorers krets lämpar sig mindre väl för någon form av etableringskontroll eller obligatorisk auktorisation.

Mot den angivna bakgrunden föreslår kommissionen en särskild reglering beträffande rådgivare i juridiska och ekonomiska frågor. Förslaget innebär att en rådgivare som genom sitt handlande dokumenterat en oseriös verksamhet skall kunna förbjudas att fortsättningsvis under viss tid utöva rådgivningsverksamhet. Kommissionen anser att den föreslagna ordningen bör innefatta alla slags rådgivare i frågor av aktuellt slag, således även advokater och kvalificerade revisorer. Som skäl härför anføres att det annars är möjligt för en advokat eller en kvalificerad revisor som handlat oseriöst att fortsätta sin verksamhet med samma inriktning som tidigare.

Vid remissbehandlingen har flera instanser utgått från att det finns ett behov av att man genom lagstiftning ingriper mot oseriös rådgivning. Åtskilliga instanser har emellertid ansett sig ha svårt att bedöma omfattningen och betydelsen av oseriösa rådgivares agerande och med hänvisning härtill ställt sig tvacksamma till behovet av den föreslagna lagstiftningen. Flera av dessa remissinstanser avstyrker på grund härav kommissionens lagförslag. Några remissinstanser anser i stället att frågan om någon form av etableringskontroll bör övervägas ytterligare.

För mig är utgångspunkten att det är utomordentligt angeläget att samhället sätter in åtgärder på bred front för att motverka den ekonomiska brottsligheten, vars skadeverkningskraft för samhället är betydande. I fråga om behovet av lagstiftning på det här aktuella området får jag anföra följande.

När det gäller att belysa förekomsten av oseriös rådgivningsverksamhet har kommissionen framhållit svårigheten att göra en kartläggning, efter-

som det inte finns något samlat material. En enkät till de myndigheter som kan bedömas ha erfarenhet på området kan förmodas ge ett magert resultat. Bakgrunden här till är bl. a. att en rådgivare som sysslar med oseriös rådgivning av förklarliga skäl inte har någon önskan att synas utåt. Inte heller klienten har typiskt sett någon anledning att avslöja att han haft tillgång till sakkunskap och att således kvalificerade överväganden – inte bara okunnighet – ligger bakom hans handlingar.

Kommissionen har i stället valt att presentera ett antal exempel på oseriös rådgivning med verklighetsunderlag. Det gäller främst fall där rådgivaren gjort så grova övertramp att det blivit fråga om straffansvar eller fall där det varit fråga om viss verksamhet som lättare än andra drar på sig uppmärksamhet från myndighetens sida eller fall som slumpvis uppdagats i samband med konkursutredningar.

I och för sig är det naturligtvis möjligt att fortsätta kartläggningsarbetet för att söka få fram en bättre bild av den oseriösa verksamhetens omfattning på detta område. Ett sådant arbete skulle emellertid vara tidsödande och förenat med avsevärda svårigheter och kostnader. Likväl skulle det sannolikt inte kunna ge en tillnärmelsevis fullständig bild av den oseriösa rådgivningsverksamheten. Redan nu har man dock enligt min mening underlag för att konstatera att den ekonomiska brottsligheten i allt fall till en inte obetydlig del är beroende av oseriösa rådgivare. Gällande lagstiftning lägger få hinder i vägen för sådana rådgivares verksamhet. Mot bakgrund härav anser jag att reformbehovet är tillräckligt klarlagt och att några ytterligare undersökningar på den punkten inte behövs.

Jag anser vidare i likhet med kommissionen att det inte finns skäl att bryta den tradition vi har i Sverige som innebär att vem som helst tillåts att vara juridisk rådgivare. Det är inte heller från praktisk synpunkt realistiskt att försöka mota in alla dem som på olika nivåer och i olika omfattning sysslar med ekonomisk rådgivning i ett system med etableringskontroll.

Under remissbehandlingen har möjligheterna att åstadkomma en effektiv reglering mot oseriös rådgivning ifrågasatts från flera håll. Det har gjorts gällande att den reglering kommissionen föreslår skulle få begränsad betydelse i praktiken, hur lagstiftningen än utformas. Man har härvid framhållit att effekterna av den föreslagna lagstiftningen är osäkra samt att bevissvårigheter som hänger samman med att rådgivaren undviker att uppträda öppet knappast kan undanröjas vare sig genom större utredningsresurser eller genom ändrad lagstiftning. Från några håll har framförts uppfattningen att selektiva åtgärder av den typ som föreslås i betänkandet (SOU 1983: 23) Lag om skatteansvar torde ha större avhållande effekt. Synpunkter har också från flera håll framförts på att kommissionens förslag inte har begränsats till att ta sikte på ekonomisk brottslighet. Vidare har ifrågasatts om inte skattebrottslagen (1971: 69) och BrB skulle kunna byggas ut med den reglering i ämnet som kan behövas.

Själv anser jag att kommissionens förslag erbjuder ett tillfredsställande

underlag för lagstiftning, även om de synpunkter som har kommit fram vid remissbehandlingen ger anledning till en del modifieringar av förslaget. Av skäl som kommissionen har pekat på synes det inte tillräckligt att på förevarande område lita till generella regler om näringsförbud, även om dessa utvidgas på sätt som har föreslagits i betänkandet (SOU 1984: 59) Näringsförbud, som f. n. övervägs i finansdepartementet. Dessutom är en lagstiftning i ämnet som jag ser det påkallad omedelbart. Jag vill i samband härmed framhålla att de ställningstaganden på förevarande speciella område som jag redovisar i det följande självfallet inte avses föregripa prövningen av de generella frågor om näringsförbud som behandlas i nyssnämnda betänkande. Det gäller bl. a. frågor om hävande av förbud, i vad mån utrymme skall lämnas för att den som har ålagts förbud skall få tid för avveckling av verksamheten och tiden för ett förbuds varaktighet. Jag vill inte utesluta att det på någon av dessa eller på andra punkter kan finnas anledning att ompröva de ställningstaganden som jag nu redovisar i samband med att de generella frågorna får sin lösning.

Enligt min mening talar övervägande skäl för att, såsom kommissionen föreslår, de bestämmelser som behövs i fråga om oseriös rådgivning samlas i en särskild lag. Regleringen blir därigenom enkel och överskådlig. Jag är medveten om att lagstiftning på detta område inte kan eliminera de problem som förekommer, detta bl. a. med tanke på att oseriös rådgivning ofta sker i det fördolda. Det är emellertid min uppfattning att en reglering ändå kan ha en förebyggande och avhållande verkan. Därmed kan lagstiftning i ämnet utgöra ett komplement till andra åtgärder i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

I det följande avser jag att närmare behandla frågorna om

straffregel avseende vårdslös rådgivning

i avsnitt 2.2,

förutsättningar för förbud i avsnitt 2.3,

personkretsen i avsnitt 2.4,

förbudets innebörd i avsnitt 2.5,

verkan av förbud för advokat och kvalificerad

revisor i avsnitt 2.6,

förfarandet vid förbud och sanktioner vid

överträdelse av förbud i avsnitt 2.7,

kontrollfrågor i avsnitt 2.8,

kostnader för reformen i avsnitt 2.9 och

ikraftträdande i avsnitt 2.10.

Mina kommentarer till de enskilda lagbestämmelserna återfinns i specialmotiveringen (avsnitt 5).

2.2 Straffregel avseende vårdslös rådgivning

Mitt förslag: Den som yrkesmässigt utövar rådgivningsverksamhet och i denna verksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning skall kunna dömas för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall ansvar inte ådömas.

Kommissionens förslag: Förslaget är mer vittgående än mitt förslag. Kommissionen uppställer inte något krav på att oaktsamheten skall vara grov och inte heller på att främjandet skall behöva leda till att en straffbelagd gärning kommit till stånd. Enligt kommissionens förslag räcker det att rådgivaren insett eller bort inse att hans biträde varit ägnat att främja en straffbelagd gärning. Kommissionen föreslår fängelse i sex månader som straffmaximum (se betänkandet s. 76–80 och 104–106).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har ställt sig positiva till att medverkansansvaret utvidgas. En majoritet av instanserna intar dock en kritisk hållning till den konstruktion av en ny bestämmelse som kommissionen har förordat. Överlag anför man rättssäkerhetsaspekter och anser att bestämmelsen är för allmänt hållen och vittgående och att den bl. a. kommer att medföra att seriös rådgivningsverksamhet hämmas. Enligt utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen har bestämmelsen om utvidgning av medverkansansvaret närmast karaktären av en straffrättslig generalklausul och kan redan på den grunden inte godtas.

Skäl för mitt förslag: När det gäller att ta ställning till vilka metoder som kan användas för att skärpa kontrollen av de juridiska och ekonomiska rådgivarna har kommissionen, som jag nämnde i föregående avsnitt, gränskat medverkansreglerna i BrB. Det utmärkande för rådgivningsverksamhet är ju att rådgivaren biträder någon. När en rådgivare begår brott i sin verksamhet blir det därför ofta fråga om medhjälp till annans brottsliga gärning. Enligt kommissionen är det emellertid förhållandevis sällsynt att rådgivare döms för medverkan till brott.

Enligt gällande rätt är huvudregeln vid medverkan till brott att alla medverkande skall straffas. Varje medverkande är självständigt ansvarig oberoende av om någon annan medverkande kan göras ansvarig. I BrB (23 kap. 4 §) uttrycks det så att straffbar är inte bara den som utfört gärningen utan också den som främjat den med råd eller dåd, dvs. med psykiska eller fysiska medel. Sådan medverkan som innebär att någon annan förmås att utföra den straffbelagda gärningen kallas anstiftan. Annan medverkan kallas medhjälp i den mån den medverkande inte är att anse som gärningsman. För medverkansansvar spelar det ingen roll om gärningen är fullbor-

dad eller om det rör sig om försök, förberedelse eller stämpling – under förutsättning att dessa gärningsformer är straffbelagda.

I fråga om medverkan gäller vidare att varje person som har deltagit i gärningen skall straffas efter det uppsåt eller den oaksamhet som ligger honom till last. Det betyder att var och en som deltar i ett brott skall straffas för sin egen gärning oavsett om någon annan kan göras ansvarig. Det betyder också att även medhjälparen måste handla uppsåtligt för att kunna fällas till ansvar för medverkan till ett brott som endast är straffbelagt vid uppsåt. Bestämmelserna gäller enligt sin lydelse endast brott enligt BrB men anses tillämpliga även på brott inom specialstraffrättens område med undantag för helt lindriga förseelser. Således kan ansvar för medverkan komma i fråga vid i princip samtliga brott enligt skattebrottslagen (1971: 69), vilken lag är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Kommissionen anser som jag tidigare har nämnt att medverkansreglerna i BrB inte räcker till för att komma till rätta med oseriös rådgivning. Kommissionen har därför övervägt en utvidgning av medverkansansvaret när det gäller just yrkesmässiga rådgivare. Till stöd för ett utökat medverkansansvar anför kommissionen i huvudsak skäl som har anknytning till de bevissvårigheter som gör sig gällande i förevarande sammanhang. Det är till en början i allmänhet svårt att styrka uppsåt från rådgivarens sida. Den invändningen att rådgivaren inte förstod vad hans upplysningar eller biträde i övrigt skulle användas till är enligt kommissionen jämförelsevis vanlig. Vidare åberopas sådana utredningssvårigheter som avser frågor om huruvida dels rådgivare över huvud taget anlåtats, dels formerna för och omfattningen av dennes medverkan.

Enligt kommissionen är det rimligt att den som yrkesmässigt biträder andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter åläggs skyldighet att visa viss aktsamhet i sin verksamhet. En bestämmelse som gör det möjligt att i vissa fall straffbelägga sådan rådgivning som vid ett normalt betraktelsesätt framstår som påtagligt oaksam i förhållande till annans brottsliga verksamhet skulle därför enligt kommissionen vara värdefull. En sådan straffregel om vårdslös medverkan anser kommissionen kunna tjäna flera syften: dels skulle ett straff för oseriös rådgivning kunna fungera som en varning till en rådgivare vars agerande börjat föra honom in i farozonen för ett förbud, dels skulle straffregeln kunna fungera som en slags etisk norm för vad en rådgivare kan tillåta sig och därigenom på sikt få en vidare betydelse.

Mot bakgrund av det anförda föreslår kommissionen, att det införs en straffbestämmelse gentemot den som i utövningen av rådgivningsverksamhet ger råd eller annat biträde som han insett eller bort inse vara ägnat att främja en straffbelagd gärning. För ansvar skall alltså enligt förslaget inte krävas att gärningen kommit till stånd. För att betona funktionen av en varningssignal föreslås normalpåföljden vara ett bötesstraff även om straffskalan inte begränsas till enbart böter.

Jag delar kommissionens uppfattning att det bör krävas av en rådgivare att denne i sin verksamhet handlar med aktsamhet, framför allt om hans biträde kan tänkas gagna brottslighet av olika slag. Normer för hur en rådgivare skall handla i situationer där det finns anledning att misstänka att huvudmannen kan komma att utnyttja rådgivarens biträde för brottslig verksamhet finns som nämnts redan i dag när det gäller advokater och kvalificerade revisorer. För övriga som ägnar sig åt ekonomisk och juridisk rådgivningsverksamhet finns emellertid inte några motsvarande normer, frånsett vad som följer av att uppsåtlig medverkan till brott är straffbar. Genom att straffbelägga även medverkan som sker av oaktsamhet markeras klart att samhället kräver att också de rådgivare som står utanför de redan befintliga kontrollsystemen måste vara försiktiga med att lämna råd som kan underlätta brottslig verksamhet.

Vad som har sagts nu liksom de svårigheter som erfarenhetsmässigt föreligger när det gäller att styrka uppsåt från en rådgivares sida talar för att medverkansansvaret på förevarande område bör sträckas ut till vissa oaktsamhetsfall. Naturligtvis bör ändå försiktighet iaktas när det gäller att straffbelägga vårdslös medverkan i nu avsedda fall. Om man emellertid i enlighet med kommissionens förslag begränsar den krets som skulle komma att träffas av en ny straffbestämmelse till dem som yrkesmässigt ägnar sig åt rådgivningsverksamhet i juridiska eller ekonomiska angelägenheter behöver man emellertid knappast tveka. Sådana rådgivare måste förutsättas vara förhållandevis väl insatta i gällande regler och väl medvetna om riskerna med att inte noggrant överväga de råd de lämnar i sin verksamhet.

I likhet med åtskilliga remissinstanser anser jag att en uppstramning bör ske av de förutsättningar kommissionen föreslagit för att kunna ådöma straff. Jag menar att man bör hålla fast vid medverkansansvarets anknytning till ett konkret brott. Rådgivningen bör alltså ha lett till att den som fått rådet begått vad som objektivt sett utgör en straffbelagd gärning. På samma sätt som när det gäller medverkan till brott bör det emellertid inte krävas att denne kan fällas till ansvar.

Enligt kommissionens förslag skulle straff – däremot inte förbud – kunna drabba även rådgivare som gjort sig skyldiga till lindrigare förseelser, bl. a. dem som balanserar på gränsen till det straffbara. Kommissionen har förutsatt att endast böter skulle komma i fråga som normalstraff i sådana fall.

Lika med RÅ och flera andra remissinstanser anser jag att ett sådant straffansvar skulle vara alltför långtgående. Dessutom gäller att de oseriösa rådgivare som man främst vill komma åt knappast torde rygga tillbaka inför hotet av ett bötesstraff. Enligt min mening bör straffbarheten begränsas till fall där oaktsamheten har varit grov. Därmed får man också en klarare markering mellan straffbart och straffritt, något som är en viktig rättssäkerhetsaspekt inte minst när det gäller kriminalisering av ett vårdslöst förfarande.

Jag förordar alltså i likhet med flera remissinstanser att man inriktar stadgandet på vårdslös medverkan av kvalificerat slag. Detta bör markeras i lagtexten genom angivande av att oaktsamheten skall vara grov. Med denna utgångspunkt bör straffmaximum kunna bestämmas till fängelse i två år i stället för sex månader som kommissionen föreslagit.

2.3 Förutsättningar för förbud

Mitt förslag: Förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som i sådan verksamhet har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa.

Kommissionens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag, utom så till vida att svårhetsgraden på brottet har markerats genom att brottet skall ha inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild. Dessutom har kommissionen föreslagit att förbud skall kunna meddelas i det fall rådgivaren i sin verksamhet på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare (se betänkandet s. 80–86 och 90–100).

Remissinstanserna: Tanken på en förbudslagstiftning har fått gehör från många håll. Vad gäller den närmare utformningen har kommissionens förslag dock fått ett blandat mottagande. Överlag anför man rättssäkerhetsaspekter och anser att möjligheterna att meddela förbud blir för vittgående. Kritiken riktar sig främst mot att kommissionens förslag inte är begränsat till fall då rådgivaren begått brott.

Skäl för mitt förslag: Jag delar kommissionens uppfattning att en rådgivare som klart har dokumenterat sin olämplighet bör kunna meddelas förbud att bedriva rådgivningsverksamhet under viss tid.

Innan jag går över till att diskutera vilka förfaranden som bör kunna medföra förbud vill jag inledningsvis konstatera att förfarandena naturligtvis måste ha samband med rådgivningsverksamheten. Såsom kommissionen påpekar bör begreppet rådgivningsverksamhet innefatta mer än att bara ge råd i den meningen att man rekommenderar ett visst handlingsätt. Till rådgivningsverksamhet bör även hänföras konkreta åtgärder för att omsätta rådet i praktiken, t.ex. upprättande av avtal och biträde vid självdeklaration eller bolagsbildning. Det olämpliga förfarandet skall således vara knutet till rådgivarens agerande vid juridiskt eller ekonomiskt biträde. Att lämna biträde i annat sammanhang bör inte få diskvalificera.

Enligt kommissionens uppfattning skall en rådgivare kunna förbjudas att fortsätta med sin rådgivningsverksamhet på samma sätt som en näringsidkare som visat sin olämplighet genom otillbörliga förfaranden vid konkurser kan åläggas ett utvidgat näringsförbud enligt 199 b § konkurslagen (1921:225, KL). När det gäller rådgivningsverksamhet slår kommissionen

till en början fast att förbud inte skall drabba den som begått ett förklarligt misstag. Förbud skall, menar kommissionen, endast aktualiseras om rådgivaren begått brott som inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild eller om rådgivaren på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare.

Att knyta en bestämmelse om förbud enbart till brott skulle emellertid enligt kommissionen göra tillämpningen snäv, betydligt snävare än vad som gäller för exempelvis det utvidgade näringsförbudet enligt KL. Kommissionen anser att en rådgivare i vissa fall måste anses ha åsidosatt vad som åligger honom utan att han likväl har överskridit de ramar som strafflagstiftningen har dragit upp. Syftet med de råd som ges eller det biträde som lämnas skall, menar kommissionen, bilda utgångspunkt för om rådgivaren agerat så oseriöst att förbud kan ifrågasättas. En klar gränsdragning måste vidare göras mellan rena upplysningar om gällande rätt och konsultationer som exempelvis går ut på att visa var samhällskontrollen kan tänkas brista.

Enligt min mening är kommissionens jämförelse med det utvidgade näringsförbudet enligt KL inte helt rättvisande. För att näringsförbud skall få meddelas krävs visserligen inte straffbart beteende. Om näringsförbud meddelas utan att brott förekommit, har näringsidkarens olämplighet emellertid ändå manifesterats genom vanligen flera konkurser. De exempel på illojala förfaranden som ges i motiven till lagstiftningen om näringsförbud (prop. 1979/80: 83) är sådana som är förhållandevis lätta att påvisa, t. ex. bristande fullgörande av bokföringsplikten eller av uppgiftslämnande till myndigheter, självpåtagna skattekrediter m. m. I dessa fall är det näringsidkarens egna faktiska åtgärder i rörelsen som är avgörande.

Vad som åligger en näringsidkare i allmänhet framgår av bestämmelser i lag eller annan författning eller av särskilda regler som gäller för den aktuella verksamheten. En rådgivares plikter däremot avser primärt endast en skyldighet att på bästa sätt biträda huvudmannen. Några direkta normer för rådgivningsverksamhet är inte fastlagda annat än för ett par kategorier rådgivare, nämligen advokater och kvalificerade revisorer. Dessa normer ger naturligtvis viss ledning även beträffande andra rådgivare, men de kan inte utan vidare betraktas som generellt bindande även för dem. Tillräcklig ledning för en bedömning på förhand av vad som kan läggas till grund för ett rådgivningsförbud skulle alltså knappast finnas med kommissionens konstruktion.

Enligt kommissionens förslag skall som nämnts syftet med rådet skjutas i förgrunden. Inte heller en avgränsning från denna utgångspunkt mellan vad som skall anses falla innanför resp. utanför gränsen för en rådgivares åligganden skulle enligt min mening ge tillräcklig ledning för tillämpningen.

Mot bakgrund av det sagda har jag stannat för att inte föreslå någon möjlighet att meddela förbud i annat fall än när rådgivaren gjort sig skyldig till brott, däribland inbegripet sådan vårdslös medverkan, som jag i föregå-

ende avsnitt har föreslagit kriminaliserad. Härigenom ges en klar och otvetydig gräns för när förbud kan komma i fråga. Utan vidare kan det ju sägas att det allmänna kan kräva av rådgivaren att han avhåller sig från att i sin yrkesverksamhet begå brott och att han avhåller sig från att använda sin yrkeskunskap till att underlätta annans brottsliga verksamhet.

Jag förordar alltså att det som förutsättning för att förbud skall kunna meddelas ställs upp ett krav på att rådgivaren i sin yrkesverksamhet som rådgivare gjort sig skyldig till brott. Enligt kommissionen bör endast brott av mer kvalificerad beskaffenhet kunna medföra förbud.

Detta har i förslaget uttryckts så att brottet skall ha inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild. Även lindrigare brott skall enligt kommissionen kunna medföra att rådgivaren skall anses ha grovt åsidosatt sina åligganden, dock att det då ofta bör krävas ett upprepat förfarande för att visa på en uppenbar olämplighet.

För egen del anser jag att förbud bör kunna meddelas, om en rådgivare har gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Jag återkommer i specialmotiveringen till vad som bör läggas in i detta uttryck.

2.4 Personkretsen

Mitt förslag: Alla slags juridiska och ekonomiska rådgivare – även sådana som står under annan särskild tillsyn – omfattas i princip av de nya bestämmelserna.

Kommissionens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 86–89).

Remissinstanserna: Kommissionens förslag har fått ett blandat mottagande. Från flera håll anser man att förslaget är onödigt ingripande mot advokater och kvalificerade revisorer eftersom dessa yrkesutövare redan står under tillsyn av offentligrättsliga organ. JK anser att rådgivningsverksamhet i statlig och kommunal regi inte bör falla in under de föreslagna bestämmelserna. Enligt bankinspektionen måste undantag göras för institut inom inspektionens tillsynsområde.

Skäl för mitt förslag: När det gäller ekonomisk brottslighet är det den utåtriktade oseriösa rådgivningen som kan antas ha de största skadeverkningsarna. Intern rådgivning inom företag eller koncerner, som resulterar i ett lagstridigt agerande, får arbetsgivaren på vanligt sätt ta ansvaret för. Det bör alltså krävas att rådgivningsverksamheten riktar sig utåt, mot allmänheten. Det utmärkande för verksamheten bör vara att den syftar till att betjäna klienter i juridiska eller ekonomiska spörsmål.

Juridisk och ekonomisk rådgivning innefattar emellertid ett brett spektrum av frågor. De personer som ägnar sig åt rådgivningsverksamhet är också en mycket heterogen skara. Vissa är högt kvalificerade experter. Andra saknar formell kompetens men kan vara kunniga inom en begränsad sektor av vilken de ofta har praktisk erfarenhet. Rådgivningsverksamheten spänner också över ett vitt fält. Typiskt sett bedrivs rådgivningsverksamheten av advokatbyråer eller andra juridiska byråer, av revisionsbyråer eller sådana som sysslar med skatterådgivning.

Kvalificerade revisorer, dvs. sådana revisorer som är auktoriserade eller godkända, samt advokater står redan under särskild samhällelig kontroll. Vad gäller kvalificerade revisorer utövas den av staten genom kommerskollegium. Tillsynen över advokater handhas av advokatsamfundet men samhället har på olika sätt getts möjligheter till insyn i verksamheten. Enligt kommissionen har det inte framkommit något som ger anledning till kritik mot det sätt på vilket den disciplinära verksamheten inom dessa områden har skötts. Även om det sålunda inte är advokater och kvalificerade revisorer som de av kommissionen föreslagna bestämmelserna i första hand är avsedda att träffa, omfattar kommissionens förslag även dessa kategorier.

Jag delar kommissionens uppfattning att man har anledning att anta att den oseriösa rådgivningen i huvudsak förekommer bland sådana juridiska och ekonomiska rådgivare som antingen uteslutits ur sitt samfund, fråntagits auktorisation eller godkännande eller som aldrig fått eller ens sökt denna kvalificering. De disciplinära förfarandena som t. ex. advokater och kvalificerade revisorer kan bli föremål för ersätter emellertid inte den reglering jag nu föreslår mot oseriös rådgivningsverksamhet. En advokat som exempelvis på grund av grov brottslighet uteslutits ur samfundet kan f. n. fortsätta sin rådgivningsverksamhet, låt vara att han då inte längre får kalla sig advokat. Regelsystemet måste rimligen ges en sådan utformning att även den som har begått mycket allvarliga brott under den tid han varit underkastad särskild tillsyn kan meddelas förbud mot fortsatt rådgivningsverksamhet. Även med beaktande av att de etiska regler som bestämmer advokaters och kvalificerade revisorers verksamhet i och för sig ställer höga krav på sådana yrkesutövare anser jag således att bestämmelserna inte bör avgränsas så att dessa kategorier faller utanför när de begått brott under den tid då de var underkastade särskild tillsyn. Jag återkommer strax till frågan hur exempelvis advokatsamfundets tillsyn bör samordnas med de nya reglerna.

Av liknande skäl kan inte heller rådgivning som sker inom verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen eller försäkringsinspektionen undantas från lagens tillämpningsområde. Även om dessa tillsynsmyndigheter har möjlighet att via banken eller försäkringsbolaget ingripa mot rådgivaren, går det inte f. n. att förbjuda denne att ägna sig åt verksamheten sedan han slutat anställningen.

Man kan vidare diskutera om inte rådgivning som ges i statlig eller kommunal regi borde undantas från bestämmelsernas tillämpningsområde. Offentligt anställda lyder under särskilda bestämmelser om disciplinansvar enligt lagen (1976: 600) om offentlig anställning och står även under justitieombudsmannens och JK:s tillsyn. Det har enligt kommissionen förekommit fall då tjänstemän, efter att ha lärt sig regelsystemet framför allt på skatterättsens område, övergått till rådgivningsverksamhet i egen regi av dubiös karaktär. För den händelse en sådan tjänsteman för egen räkning börjar en oseriös rådgivningsverksamhet medan han fortfarande är anställd i allmän tjänst skulle det enligt min mening vara stötande att inte kunna ingripa.

Jag förordar således ett förhållandevis brett tillämpningsområde när det gäller vilka rådgivare som bör omfattas av de nya bestämmelserna. De egentliga begränsningarna bör enligt min mening vara kravet på yrkesmässighet och att rådgivningen skall rikta sig utåt, mot allmänheten. Jag menar att regleringen på så sätt blir tydlig och lätt att använda. Även beträffande de få kriterier som uppställs kan emellertid uppstå gränsdragningsproblem. Det måste dock i viss mån överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra vad som skall krävas i det enskilda fallet.

2.5 Förbudets innebörd

Mitt förslag: Förbud att bedriva rådgivningsverksamhet får meddelas för en tid av högst fem år. Om förbudet överträds skall det kunna förlängas. Den som meddelas förbud får inte ägna sig åt att biträda i juridiska och ekonomiska frågor vare sig genom att driva egen verksamhet eller såsom anställd hos någon som driver sådan verksamhet. Förbudet gäller även medverkan i juridisk eller ekonomisk rådgivning som yrkesmässigt bedrivs av annan. Partiellt förbud skall kunna meddelas, om särskilda skäl föreligger därtill. I beslut om förbud skall kunna fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Kommissionens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag. Kommissionens förslag innehåller emellertid inte någon möjlighet att fastställa en senare dag från vilken förbudet skall gälla (se betänkandet s. 100–104).

Remissinstanserna: Kommissionens förslag har kommenterats av endast ett fåtal remissinstanser. Från ett par håll har uttryckts uppfattningen att regleringen blir alltför långtgående om den också skall omfatta ett förbud mot anställning. När det gäller rörelseidkare anser kommerskollegium att betänkandet inte ger tillräcklig ledning i frågan huruvida en ägare och företagsledare av t. ex. en revisionsbyrå med ett flertal anställda även efter förbudet skall kunna ha kvar sitt ägande och även i viss mån administrera

verksamheten. Två remissinstanser har påpekat att betänkandet inte nämner något om konsekvenserna av ett förbud i förhållande till lagstiftningen om anställningsskydd.

Skäl för mitt förslag: Som jag framhållit i tidigare avsnitt bör ett förbud omfatta yrkesmässig rådgivning som syftar till att biträda andra. Det innebär till en början att den som är underkastad förbud inte själv får bedriva rådgivningsverksamhet. Han får således inte idka rörelse som syftar till att biträda andra i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Förbudet inbegriper också den som har ett dominerande inflytande i t. ex. ett fåmansbolag. Denne måste nämligen antas faktiskt handha ledningen och förvaltningen av företagets angelägenheter.

Det typiska för rådgivningsverksamhet av det slag som jag här åsyftar är att den vänder sig till allmänheten och att den betjänar klienter, vilka kan vara såväl fysiska som juridiska personer. Att verksamheten vänder sig till allmänheten bör innebära att all rådgivningsverksamhet med utifrån kommande klienter bör omfattas av förbudet. Det gäller även om rådgivaren endast har ett fåtal klienter eller kanske bara en fast klient.

Förbudet bör däremot inte gälla arbete med juridiska eller ekonomiska frågor internt inom företag, banker eller försäkringsbolag etc., dvs. arbete som inte syftar till att betjäna utomstående klienter. Arbetsuppgifter av detta slag kan inte anses falla in under rådgivningsverksamhet i egentlig mening.

I förbud att yrkesmässigt biträda annan bör också ligga att den som drabbats av förbud inte heller som anställd bör få syssla med sådan utåtriktad juridisk eller ekonomisk rådgivning som förutsätter att den som söker biträde betalar för de tjänster han får. Det gäller oavsett om ersättningen eller delar av den går direkt till den anställde — exempelvis genom att han arbetar på provisionsbasis — eller till arbetsgivaren. I detta avseende skiljer sig ett rådgivningsförbud av det slag som jag här förordar från det utvidgade näringsförbudet i konkurs som endast avser bedrivande av näringsverksamhet. Om inte rådgivningsförbudet görs tillämpligt även på anställningsförhållanden, kan ju förbudet lätt kringgå genom att en oseriös rådgivare som meddelats förbud fortsätter sin verksamhet i ett kanske mer eller mindre fingerat anställningsförhållande på provisionsbasis.

Jag instämmer i kommissionens bedömning att förbudet inte gärna bör avse enbart att själv bedriva rådgivningsverksamhet. I så fall kunde den som ålagts förbud söka kringgå detta genom att agera i bakgrunden och för kontakterna utåt använda en annan person. Förbudet bör därför omfatta även medverkan i annans rådgivningsverksamhet. Med medverkan bör då i princip förstås, förutom biträde åt annan yrkesmässigt verksam rådgivare med exempelvis rättsutredningar eller annat konsultarbete, även t. ex. sekreterarbiträde och andra kontorsgöromål som har direkt anknytning till annans rådgivningsverksamhet.

Att förbudet ges en så förhållandevis vidsträckt omfattning kan som jag ser det inte anses innebära någon alltför svår belastning för den som drabbas av förbudet. De praktiska fördelarna är emellertid uppenbara. Man slipper svårlösta gränsdragningsproblem och bevissvårigheter, och möjligheten att ingripa mot olika slags bulvanförhållanden ökas. Den som uppträder som bulvan i sammanhang av nu aktuellt slag kommer i allmänhet att kunna dömas för medhjälp till överträdelse av ett rådgivningsförbud.

Enligt min mening talar vissa principiella skäl för att förbuden på detta område görs undantagslösa. Å andra sidan kan ett sådant förbud i vissa fall drabba omotiverat hårt. I likhet med kommissionen anser jag det skäligt att en viss typ av rådgivningsverksamhet eller en viss anställning vid behov skall kunna undantas från förbudet för att inte onödigtvis försvåra den drabbades möjligheter att försörja sig. För möjligheter till sådana undantag talar också att beslutsmyndigheten kan utforma undantaget efter omständigheterna i det enskilda fallet och därmed undvika en del av de gränsdragningsproblem som generella inskränkningar för med sig.

Ett par remissinstanser har tagit upp frågan i vad mån ett meddelat förbud mot rådgivningsverksamhet skall kunna utgöra saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida enligt lagen (1982: 80) om anställningsskydd. Huruvida så är förhållandet måste här som eljest bero av omständigheterna i det särskilda fallet. I den mån den som meddelas rådgivningsförbud har en anställning i vilken hans uppgifter går ut på att meddela råd till allmänheten i juridiska och ekonomiska frågor kan han givetvis inte fortsätta detta arbete. Ett meddelat rådgivningsförbud torde ofta utgöra saklig grund för uppsägning. Möjligheterna till omplacering kan emellertid ha betydelse för frågan om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig.

Vid näringsförbud enligt KL har den längsta tiden för förbud bestämts till fem år med möjlighet till förlängning om förbudet överträds. Det förefaller vara en lämplig avvägning även vid förbud av detta slag. Vid behov anser jag att förlängning bör kunna ske.

Slutligen anser jag i motsats till kommissionen att man bör införa en möjlighet för domstolen att i vissa fall medge rådgivaren en kortare frist för att avveckla eventuell rådgivningsverksamhet. I beslut om förbud bör därför kunna fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

2.6 Verkan av förbud för advokat och kvalificerad revisor

Mitt förslag: Ett meddelat förbud innebär att de generella behörighetsvillkoren för att vara advokat inte längre är uppfyllda. Advokat är skyldig att genast utträda ur advokatsamfundet. Gör han inte det skall samfundets styrelse förordna om hans uteslutning. Beträffande kvalificerade revisorer föreslås en liknande ordning.

Kommissionens förslag: Saknar motsvarighet till mitt förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har direkt yttrat sig i frågan.

Skäl för mitt förslag: De närmare kraven för inträde i advokatsamfundet framgår av 8 kap. 2 § RB. Till ledamot av samfundet får endast antas den som är svensk medborgare, äger hemvist inom riket och fyllt 25 år samt avlagt för behörighet till domarämbetet föreskrivna kunskapsprov och förvärvat sådan praktisk utbildning, som föreskrivs i samfundets stadgar. Vidare krävs att sökanden gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt befinns lämplig att utöva advokatverksamhet. Den som är omyndig eller försatt i konkurs får inte antas till ledamot. Detsamma gäller för vissa närmare angivna befattningshavare, t. ex. lagfaren domare i allmän domstol. I 8 kap. 7 § RB behandlas de disciplinära åtgärder som kan vidtas mot en advokat såsom erinran, varning, varning i förening med straffavgift samt uteslutning. Advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt skall uteslutas ur advokatsamfundet. Om en advokat inte längre uppfyller de formella behörighetsvillkoren, är han skyldig att genast utträda ur samfundet. Om han inte gör det, skall samfundets styrelse besluta om hans uteslutning. Närmare bestämmelser om den disciplinära verksamheten finns i de av regeringen fastställda stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

Det ligger i sakens natur att en advokat som meddelats förbud att bedriva rådgivningsverksamhet inte får utöva advokatverksamhet under den tid förbudet gäller. Som jag strax skall återkomma till torde man ofta kunna räkna med att den som meddelats ett rådgivningsförbud redan har uteslutits ur samfundet. Det synes emellertid foljdriktigt att det i 8 kap. 2 § andra stycket RB, som en ytterligare diskvalificeringsgrund utöver omyndighet och konkurs, tas in att vederbörande ålagts förbud mot rådgivningsverksamhet. Detta medför med hänsyn till innehållet i 8 kap. 7 § femte stycket RB att en advokat som meddelats förbud är skyldig att genast utträda ur samfundet. Gör han inte det, skall samfundets styrelse besluta om hans uteslutning.

Revisionsverksamhet får i Sverige utföras av var och en. Titeln revisor är sålunda inte förbehållen någon särskild kategori. För vissa revisionsuppdrag ställs formella krav på revisorns kompetens, dvs. att revisorn måste vara auktoriserad eller godkänd. Uppgiften att auktorisera eller godkänna revisorer sköts av staten genom kommerskollegium. De närmare reglerna framgår av förordningen (1973:221; omtryckt 1976:825, ändrad senast 1981:493) om auktorisering och godkännande av revisorer (revisorsförordningen) samt av kommerskollegiums revisorskungörelse (KFS 1973:6; omtryckt 1983:10). Utöver vissa formella krav beträffande t. ex. utbildning och tidigare praktik krävs för auktorisation eller godkännande att vederbörande är bosatt i riket, att han är myndig och ej i konkurs samt

att han är känd för redbarhet och även i övrigt befinns lämplig att utöva revisionsverksamhet. Auktorisation eller godkännande som revisor gäller för en tid av fem år.

Kommerskollegium har även tillsyn över auktoriserade eller godkända revisorers verksamhet. De disciplinära åtgärder som härvid kan komma i fråga enligt revisorsförordningen är upphävande av auktorisation eller godkännande samt varning. Utöver dessa disciplinära åtgärder kan upphörande av auktorisationen eller godkännandet komma i fråga om sådant förhållande inträder beträffande en kvalificerad revisor att han enligt bestämmelserna i revisorsförordningen ej kan auktoriseras eller godkännas; revisorn är i sådant fall skyldig att genast anmäla förhållandet till kommerskollegium.

I likhet med vad jag har anfört beträffande verkan av ett förbud för en ledamot av advokatsamfundet anser jag att ett meddelat förbud bör utgöra hinder mot auktorisation eller godkännande och att, om förbud meddelas en kvalificerad revisor, detta bör medföra att auktorisationen eller godkännandet upphävs. I revisorsförordningen bör tas in föreskrifter av denna innebörd. Frågan torde få anmälas av chefen för finansdepartementet i senare sammanhang.

Till frågan hur en samordning bör ske mellan de disciplinära systemen för advokater och kvalificerade revisorer och den aktuella reformen återkommer jag i följande avsnitt.

2.7 Förfarandet vid förbud och sanktioner vid överträdelse av förbud

Mitt förslag: Fråga om förbud mot rådgivningsverksamhet skall prövas av allmän domstol. Talan skall föras av allmän åklagare och måste väckas inom fem år från det att ett brott som kan föranleda förbud ägt rum. Talan mot en advokat eller kvalificerad revisor får väckas endast efter hörande av advokatsamfundet resp. kommerskollegium.

De processuella regler som gäller för brott för vilka är stadgat fängelse i högst ett år skall i tillämpliga delar gälla för mål om förbud. Ett meddelat förbud skall kunna hävas helt eller delvis om ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl gör det påkallat. Rätten skall i dom varigenom förbud ålagts kunna förordna att förbudet skall gälla utan hinder av att avgörandet inte har vunnit laga kraft.

Den som bryter mot ett meddelat förbud skall kunna dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Kommissionens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag med undantag för att interimistiskt förbud skall kunna meddelas enligt kommissionens förslag och att det förslaget inte reglerar frågan om samordning

med de disciplinära systemen beträffande advokater och kvalificerade revisorer (se betänkandet s. 106–113).

Remissinstanserna: De remissinstanser som har tagit upp frågan ställer sig i princip positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. Advokatsamfundet och revisorsammanslutningarna är dock kritiska till att införa en möjlighet att kunna meddela interimistiskt förbud. Domstolsverket motsätter sig att interimistiskt förbud meddelas annat än i samband med dom. Vidare framhåller advokatsamfundet, kommerskollegium och revisorsammanslutningarna att en samordning måste ske mellan eventuell lagstiftning på området och de disciplinära system som byggts upp för advokater och kvalificerade revisorer. Från något håll har framförts kritik mot att ett hävande av meddelat förbud skall vara möjligt.

Skäl för mitt förslag: Ett förbud av det slag jag nu föreslår är på samma sätt som ett näringsförbud mycket ingripande för den som drabbas. Rättssäkerhetsaspekterna måste därför tillmätas stor betydelse. I mitt förslag knyts ett förbud till att rådgivaren begått brott och är konstruerat som en särskild rättsverkan av brott. Frågan om förbud skall åläggas kommer därför normalt att aktualiseras i samma rättegång som ansvarstalan. Brottmålsreglerna blir då tillämpliga på hela förfarandet. Talan om förbud bör emellertid också kunna föras särskilt. Så långt möjligt bör enhetliga processregler tillämpas på förbudstalan oavsett om denna förs samtidigt med ansvarstalan eller inte.

De synpunkter i processuellt hänseende dåvarande departementschefen framförde i lagstiftningsärendet rörande det utvidgade näringsförbudet (prop. 1979/80: 83 s. 42 ff och 50 f) bör i tillämpliga delar ha aktualitet även i detta sammanhang, t. ex. när det gäller omprövning i fall då talan om ett förbud har ogillats, talerätt, tvångsmedel, tillämpliga brottmålsregler samt sanktioner vid överträdelse av förbud. Härutöver vill jag framhålla följande.

Jag anser att det i analogi med vad som tidigare (avsnitt 2.5) sagts om partiellt förbud bör vara möjligt att besluta om partiell hävning. Som kommissionen har föreslagit bör det också finnas möjlighet att i undantagsfall helt häva ett förbud. Det kan t. ex. tänkas inträffa att den som meddelats förbud mot slutet av förbudstiden får erbjudande om anställning hos en välrenommerad byrå och att det inte finns anledning befara att han skall ägna sig åt oseriös rådgivningsverksamhet. Jag biträder alltså förslaget om att domstolen skall kunna helt häva ett förbud. Det får ankomma på den som meddelats förbud att begära hos vederbörande domstol att förbudet hävs helt eller delvis.

När det gäller frågan om interimistiska förbud skall kunna meddelas har under remissbehandlingen yppats farhågor för att de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant förbud på grund av dess omedelbara verkan kan

bli förödande för rådgivaren genom att han inte bara mister sin inkomst utan också kan drabbas av avsevärda kostnader för personal, hyra etc. Jag vill i den frågan anföra följande.

I en del fall kan det redan på ett tidigt stadium av utredningen stå klart att förutsättningarna för ett förbud föreligger, t. ex. vid uppenbart kriminella förfaranden där kanske straffprocessuella tvångsmedel tillgrips. Handläggningen av målet inför tingsrätten kan av olika skäl fördröjas. Genom överklagande kan det vidare dröja innan ett lagakraftvunnet avgörande föreligger. I sådana situationer kan det finnas goda skäl för att avstänga rådgivaren innan frågan prövas slutligt.

Med hänsyn till de ingripande verkningarna för den enskilde och till att förbudet enligt mitt förslag blir ett slags särskild rättsverkan av brott får det emellertid anses alltför drastiskt att medge möjlighet till interimistiskt förbud innan ansvarsfrågan prövats i första instans. Däremot bör domstolen, när frågorna om ansvar och förbud prövas samtidigt, i domen kunna förordna att ett rådgivningsförbud skall gälla med omedelbar verkan, dvs. innan domen har vunnit laga kraft.

Om ansvarsfrågan redan är avgjord då talan om förbud blir aktuell, möter visserligen i princip inte något hinder mot att domstolen interimistiskt förordnar om förbud innan den tagit slutlig ställning. Jag tror emellertid inte att det i den situationen finns något påtagligt behov av ett interimistiskt ingripande. Domstolen bör nämligen då ha goda möjligheter att snabbt ta slutlig ställning eftersom utredningen får förutsättas vara så fullständig som behövs för ställningstagandet. Givetvis bör dock domstolen även i den situationen kunna förordna att förbudet skall träda i kraft omedelbart.

Vid näringsförbud efter konkurs har en tidsbegränsning av möjligheten att ansöka om förbud knutits till konkursutbrottet. Talan måste väckas inom två år från dagen för konkursbeslutet. Talan får dock alltid väckas så länge konkursen pågår. Däremot finns ingen tidsgräns för hur gamla förfaranden som kan tas upp.

När det gäller förbud för oseriösa rådgivare kan inte samma konstruktion användas. Man får i stället på vanligt sätt utgå från den tidpunkt då det brottsliga förfarandet som kan föranleda förbud ägde rum. Enligt min bedömning kan det vara lämpligt att stanna för en tidsfrist på fem år. Detta är också den preskriptionstid som gäller för brott för vilka är föreskrivet fängelse i högst två år — den påföljd jag tidigare (avsnitt 2.2) föreslagit bör följa på brottet vårdslös rådgivning — samt som enligt vad i det följande kommer att framgå föreslås kunna följa vid överträdelse av förbud. Liksom vid näringsförbud föreslås en bestämmelse som reglerar den tid inom vilken talan måste väckas. Det bör således inte krävas — såsom vid preskription i brottmål — att den som talan avser skall ha delgivits stämning inom tidsfristen.

Om det blir aktuellt att väcka talan mot en advokat eller kvalificerad

revisor uppkommer frågan hur en samordning bör ske med advokatsamfundets resp. kommerskollegiums disciplinära verksamhet. I den frågan får jag anföra följande. En lämplig lösning för normalfallen anser jag vara att vederbörande tillsynsorgan, dvs. advokatsamfundet och kommerskollegium, alltid ges tillfälle att innan talan om förbud väcks pröva om disciplinära åtgärder skall vidtas. Skulle exempelvis advokatsamfundets disciplinnämnd eller, efter besvär, högsta domstolen finna att anledning saknas att utesluta en advokat ur samfundet på grund av ett visst förhållande, bör inte talan med hänvisning till samma förhållande föras om ett allmänt rådgivningsförbud. Medför å andra sidan tillsynsorganets prövning att vederbörande utesluts ur advokatsamfundet resp. att auktorisationen eller godkännandet upphävs, får åklagaren därefter väcka talan om åläggande av rådgivningsförbud, om det finns anledning till det. Vederbörande är ju då inte längre advokat eller kvalificerad revisor.

En ordning enligt vilken frågan om disciplinära åtgärder alltid provas av tillsynsorganet innan allmän domstol tar ställning till frågan om rådgivningsförbud skulle emellertid te sig opraktisk för vissa fall. Om exempelvis en advokat skulle stå under åtal för ett mycket allvarligt brott som är av sådan karaktär att det är uppenbart att han, om åtalet bifalls, bör såväl uteslutas ur samfundet som erhålla rådgivningsförbud, kan det te sig överflödigt att för detta ändamål genomföra dels en brottmålsrättegång, dels ett förfarande inför samfundets disciplinnämnd och dels slutligen en process med anledning av särskild talan om rådgivningsförbud. Samfundet bör för sådana fall kunna välja att låta talan om rådgivningsförbud föras av åklagaren i samband med åtalet. Motsvarande gäller för kommerskollegium när fråga är om en kvalificerad revisor.

Med utgångspunkt i de överväganden som har redovisats nu anser jag att den nya lagen bör innehålla en särskild bestämmelse av innebörd att talan om förbud inte får väckas mot en advokat eller kvalificerad revisor förrän advokatsamfundet resp. kommerskollegium yttrat sig i frågan.

När det gäller rådgivare som är verksamma inom bank- eller försäkringsvärlden kan det övervägas om inte bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen borde höras innan talan väcks. Dessa tillsynsmyndigheter har nämligen möjlighet att ingripa mot oseriös rådgivning som äger rum inom resp. tillsynsområde. De åtgärder som kan komma i fråga riktar sig emellertid inte i första hand mot rådgivaren utan mot den inrättning där han verkar. Åtgärder som initieras av tillsynsmyndigheten träffar alltså inte den som redan lämnat sin anställning eller som gör detta i ett senare skede. Enligt min mening skulle det därför föra för långt att som villkor för att talan om förbud skall få väckas mot rådgivaren kräva att yttrande inhämtas från tillsynsmyndigheten. Som regel kan det ändå vara lämpligt att yttrande inhämtas, bl. a. för att fästa tillsynsmyndighetens uppmärksamhet på det inträffade och få myndighetens bedömning av den gärning som ligger till grund för ett tilltänkt förbud. Föreskrifter om detta kan emellertid meddelas i förordning.

I sammanhanget vill jag nämna att arbetstagare som omfattas av lagen (1976: 600) om offentlig anställning, dvs. i princip de som är statligt anställda, kan åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse eller avskedas i vissa närmare angivna fall. Till förekommande av dubbelbestraffning föreskrivs dock i 14 kap. 3 och 6 §§ nämnda lag att sedan åtgärd vidtagits för att anställa åtal, ett disciplinärt förfarande inte får inledas eller fortsättas. Inte heller får ärende om avskedande avgöras förrän ansvarsfrågan slutligt prövats. Eftersom mitt förslag, som förutsättning för förbud kräver domstolsprövning i ansvarsfrågan, blir med hänsyn till nyssnämnda lagrum någon reglering av det slag jag förordat beträffande advokater och kvalificerade revisorer inte behövlig beträffande de offentligt anställda.

För att ett förbud skall få avsedd verkan är det nödvändigt att överträdelser beivras. I likhet med kommissionen förordar jag en bestämmelse om straff vid överträdelse av förbud. För att straffbestämmelsen skall få tillräckligt avhållande effekt bör straffmaximum sättas förhållandevis högt. Vid överträdelser av meddelade näringsförbud kan fängelse i högst två år följa eller, vid ringa fall, böter eller fängelse i högst sex månader. Jag anser att detta är en lämplig sanktion även vid överträdelser av det nu aktuella förbudet.

2.8 Kontrollfrågor

Mitt förslag: Register över meddelade förbud skall föras hos riksskatteverket. Uppgifterna i registret skall vara offentliga. Meddelar en domstol ett förbud bör underrättelse ske till det föreslagna registret.

Kommissionens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 113–119).

Remissinstanserna Kommissionens förslag har fått ett blandat mottagande bland dem som yttrat sig i frågan. Flera har framfört kritiska synpunkter på att kontrollen över meddelade förbud inte föreslås lämnad till någon lämplig myndighet. Riksskatteverket anser att man bör ta upp frågan om kungörande av förbud.

Skäl för mitt förslag: Den nya möjligheten att ålägga rådgivningsförbud torde främst få en förebyggande och avhållande effekt. För att reformen skall få den effekten krävs emellertid att det går att övervaka efterlevnaden på ett sådant sätt att överträdelser i rimlig utsträckning upptäcks och beivras. Det är uppenbart att detta kan vålla vissa problem. Rådgivningsverksamhet är typiskt sett svårkontrollerad. Den sker ofta muntligen, på tu man hand med klienter eller per telefon och lämnar inte alltid några spår efter sig.

Vid övervägande av hur kontrollen bör organiseras finner jag till en början att det är föga meningsfullt att inrätta ett särskilt organ eller bygga upp en vidlyftig kontrollapparat för tillsyn av meddelade förbud. Förbudet avses som nämnts bli straffsanktionerat. Överträdelser faller under polis- och åklagarmyndigheternas allmänna skyldigheter att utreda och beivra brott.

Av naturliga skäl måste det dock i många fall bli svårt för dessa myndigheter att få kännedom om en överträdelse. Det hänger delvis samman med att det saknas målsägande som kan förväntas anmäla brottet. Det är därför desto viktigare att andra myndigheter vid behov aktivt medverkar i kontrollen.

Den 1 juli 1984 trädde en ändring i 14 kap. 2 § sekretesslagen i kraft (SFS 1984: 316). Ändringen innebär lättnader i sekretessen såvitt gäller uppgifter som angår misstankar om brott. Sådana uppgifter får normalt lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. I vissa fall gäller strängare förutsättningar för att sekretessen skall genombrytas.

I förarbetena till denna ändring (prop. 1983/84: 142) slås fast att även andra myndigheter än polis och åklagare måste medverka i samhällets kamp mot brottslighet och att detta är särskilt viktigt när det gäller den organiserade och ekonomiska brottsligheten och annan allvarlig kriminalitet. En betydelsefull form av medverkan sägs bestå i att lämna uppgifter om brott till de direkt brottsbekämpande myndigheterna. Det understryks i förarbetena att den omständigheten att någon uppgiftsskyldighet inte föreslås inte innebär att myndigheterna skall vara passiva. Tvärtom påpekas önskvärdheten av att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter om brott som ges genom reformen.

Till följd av den nyss nämnda reformen blir det mer självklart för myndigheter att ge polisen upplysningar om man stöter på uppgifter som gör det antagligt att brott har begåtts. Detta får betydelse även vid överträdelser av förbud mot att idka rådgivning och givetvis också vid förfaranden som innebär att någon gjort sig skyldig till oseriös rådgivning på sådant sätt att straff kan komma i fråga.

För fall då 14 kap. 2 § inte är tillämplig är den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen av betydelse. Den innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till annan myndighet, t. ex. till polis eller åklagare, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80: 2, Del A, s. 327) framhölls att generalklausulen kan tillämpas bl. a. när fråga är om att lämna sekretessbelagda uppgifter om brott till polis och åklagare under förundersökning i brottmål. Ett av syftena med bestämmelsen angavs just vara att underlätta kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten. En myndighets möjligheter

att lämna ut uppgifter om brott efter en intresseavvägning är inte begränsade till den situationen att uppgifterna begärs utlämnade under en förundersökning. Uppgifterna kan lämnas ut också på myndighetens eget initiativ och utan att uppgiftslämnandet har något samband med en förundersökning.

Mot bakgrund av det sagda anser jag det tillräckligt med den kontroll av efterlevnaden av ett förbud som kan ske hos de olika myndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med rådgivare. Det är då givetvis viktigt att myndigheterna känner ansvar för att i förekommande fall kontrollera och motverka överträdelse.

För att en kontroll av det slaget skall fungera tillfredsställande är det vidare väsentligt för både myndigheter och enskilda att lätt kunna få tillgång till uppgifter om meddelade förbud. Detta förutsätter en central registrering av förbud. Såväl privatpersoner som vill anlita juridisk eller ekonomisk expertis som olika statliga organ som kan komma i kontakt med en rådgivare har intresse av att få information från ett sådant register. Dessutom underlättas utredningsarbetet vid misstanke om överträdelse av förbud om det finns en central registrering. Jag anser därför att ett offentligt centralt register över meddelade förbud enligt den föreslagna lagen bör inrättas. Däremot anser jag inte att det finns tillräcklig anledning att, såsom riksskatteverket har varit inne på, också kungöra meddelade förbud.

Register över meddelade näringsförbud enligt KL förs av riksskatteverket. Enligt riksskatteverket torde det inte bli resursmässigt betungande för myndigheten att organisera även ett register över meddelade rådgivningsförbud. Jag förordar därför att ett centralt register förläggs till riksskatteverket. Registret bör föras manuellt.

Uppgifterna i registret om vilka som meddelats förbud bör vara offentliga. Närmare bestämmelser om registret kan meddelas i förordning.

Meddelar en domstol ett förbud mot rådgivningsverksamhet bör underrättelse ske till det centrala registret. Detsamma bör gälla om ett förbud upphävs helt eller delvis eller om det förlängs. Meddelas en advokat eller kvalificerad revisor förbud bör underrättelse även ske till advokatsamfundet resp. kommerskollegium. Underrättelse bör även ske till Försäkringsbolagens Marknadsföringsnämnd när det gäller försäkringsrådgivning. Även i dessa hänseenden kan föreskrifter meddelas i förordning.

2.9 Kostnader för reformen

Huvudansvaret för utredning som rör oseriös rådgivning kommer att ligga på polis- och åklagarmyndigheterna. Flertalet fall torde aktualiseras i undersökningar som görs av andra orsaker, som exempelvis vid förundersökning rörande klienters brottslighet som rådgivaren främjat. Reformen kan därför inte föranleda annat än helt marginella kostnadseffekter.

2.10 Ikraftträdande

Det är önskvärt att reformen träder i kraft så snart som möjligt. Jag föreslår att den träder i kraft den 1 juli 1985. I sammanhanget vill jag peka på föreskriften i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, som reglerar frågan huruvida strafflag skall ha tillbakaverkande kraft och som jämställer bl. a. annan särskild rättsverkan av brott med straffpåföljd. Av bestämmelsen följer således att endast brott begångna efter ikraftträdandet kan medföra förbud.

3 Inkassoverksamhet. Allmän motivering

3.1 Återkallelse av tillstånd att bedriva inkassoverksamhet

Mitt förslag: Föresättningarna för återkallelse av tillstånd att bedriva inkassoverksamhet utvidgas så att de motsvarar dem som gäller för beviljande av sådant tillstånd.

Skäl för mitt förslag: Tillstånd för inkassoverksamhet krävs – med vissa undantag – för inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning. Tillstånd meddelas av datainspektionen. Enligt 3 § första stycket inkassolagen får tillstånd meddelas endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Tillstånd får meddelas för en tid av högst tio år i sänder. Enligt 15 § andra stycket inkassolagen får datainspektionen återkalla ett tillstånd, om den som har fått tillståndet åsidosätter bestämmelser i inkassolagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och rättelse inte vidtas.

Datainspektionen har i anslutning till sin framställning till justitiedepartementet anförts att den bristande överensstämmelsen mellan föresättningarna enligt inkassolagen för beviljande av tillstånd och för återkallelse av tillstånd inte är godtagbar. Enligt inspektionens uppfattning borde reglerna i stället i princip vara så utformade att föresättningarna för beviljande av tillstånd skall bestå under den tid tillståndet gäller, dvs. att tillståndet kan återkallas om det inte längre kan antas att verksamheten bedrivs på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Datainspektionen har hänvisat till ett fall där tillståndshavaren hade gjort sig skyldig till ekonomiska brott av skilda slag såsom skattebedrägeri, vårdslös skatteuppgift och bedrägeri. Eftersom dessa brott inte hade begåtts i själva inkassoverksamheten förelåg inte förutsättningar för återkallelse av tillståndet. Återkallelse kan inte heller ske i fall då tillståndshavaren har gått i konkurs. Inspektionen påpekar i anslutning till dessa exempel att tillståndspliktig inkassoverksamhet normalt innefattar ansvar för redovisningsmedel, som över en

tidsperiod kan uppgå till avsevärda belopp, och att tillstånd enligt inkassolagen kan uppfattas som en garanti för tillståndshavarens allmänna vederhäftighet.

Vid den hearing som justitiedepartementet den 5 september 1984 höll med företrädare för inkassobranchen och andra som har beröring med inkassoverksamhet (se avsnitt 1) förklarade sig dessa dela datainspektionens uppfattning i fråga om möjligheten att återkalla ett tillstånd enligt inkassolagen.

En återkallelse av ett tillstånd drabbar visserligen i allmänhet hårdare än en vägran att ge tillstånd. När det gäller inkassoverksamhet är det emellertid fråga om en verksamhet som består i att hantera andras medel. Det är också fråga om en verksamhet som även i övrigt kräver att den som bedriver verksamheten kan antas göra detta på ett seriöst och redbart sätt. Något sådant antagande kan knappast göras, om tillståndshavaren gör sig skyldig till exempelvis grova bedrägerier även om dessa inte hänför sig till inkassoverksamheten. Enligt min mening är det otillfredsställande att en person som har gjort sig skyldig till sådan eller liknande misskötsamhet kan fortsätta att driva sin rörelse så länge misskötsamheten inte har direkt samband med inkassoverksamheten.

Jag föreslår därför att en möjlighet införs att återkalla ett meddelat tillstånd även i fall då tillståndshavaren missköter sig utanför inkassoverksamheten, om denna misskötsamhet ger anledning till antagande att inkassoverksamheten inte kommer att bedrivas på ett lämpligt sätt. En motsvarande möjlighet bör också finnas när verksamheten av andra skäl kan antas inte längre komma att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Lagtekniskt kan detta åstadkommas genom att det i 15 § andra stycket inkassolagen som en ny grund för återkallelse anges att det i övrigt inte längre finns förutsättningar för tillståndet.

3.2 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

Mitt förslag: Datainspektionen får rätt att i samband med sin tillsynsverksamhet meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet till inkassoverksamheten.

Skäl för mitt förslag: Enligt 3 § andra stycket inkassolagen får datainspektionen i samband med att tillstånd till inkassoverksamhet ges meddela föreskrift om hur verksamheten skall bedrivas och om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet. Åsidosättande av föreskriven anmälningsskyldighet kan medföra straffansvar enligt 17 § 2 inkassolagen. Enligt 15 § första stycket inkassolagen har datainspektionen rätt att i sin tillsynsverksamhet meddela de föreskrifter om

bedrivande av inkassoverksamheten som föranleds av tillsynen. Föreskrifterna får förenas med vite. Inspektionen har däremot inte möjlighet att i samband med sin tillsyn meddela föreskrifter om en sådan anmälningsskyldighet som nämns i 3 § andra stycket inkassolagen.

Datainspektionen har i sin skrivelse den 22 augusti 1983 till justitiedepartementet framhållit att inspektionen bör ha möjlighet att även i sin tillsynsverksamhet meddela en tillståndshavare föreskrifter om skyldighet att till inspektionen anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet till inkassoverksamheten. Inspektionen har därför föreslagit att 15 § inkassolagen kompletteras med en bestämmelse av detta innehåll.

Vid den hearing som justitiedepartementet den 5 september 1984 höll med företrädare för inkassobranchen och andra som har beröring med inkassoverksamhet (se avsnitt 1) framfördes inte någon erinran mot datainspektionens förslag.

En möjlighet för datainspektionen att meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ändring av vissa förhållanden torde framför allt ha betydelse när det gäller viktigare ändringar i ett inkassoföretags ledning. Som datainspektionen har framhållit torde det finnas behov av att kunna meddela sådana föreskrifter även i samband med inspektionens tillsynsverksamhet och inte enbart, som f. n., i samband med att tillstånd ges till inkassoverksamheten. En bestämmelse om detta bör därför tas in i 15 § första stycket inkassolagen.

Liksom när det gäller överträdelse av föreskrifter om anmälningsskyldighet som meddelas i samband med att tillstånd till inkassoverksamhet ges bör överträdelse av föreskrifter om anmälningsskyldighet som meddelas under inspektionens tillsynsverksamhet kunna medföra straffansvar. Straffbestämmelsen i 17 § 2 inkassolagen bör därför ändras i enlighet med detta.

3.3 Ikraftträdande m. m.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1985. De bör kunna tillämpas även i fall då tillståndet till inkassoverksamheten har meddelats före ikraftträdandet.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats 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).

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.

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.

Paragrafen innehåller en definition av vad som i lagens mening avses med rådgivningsverksamhet. Den bestämmer därmed också lagens tillämpningsområde och den personkrets som omfattas. Bakgrunden till förslaget har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4 och 2.5).

Det utmärkande för rådgivningsverksamheten är att den skall avse att gå andra tillhanda. Den skall alltså rikta sig utåt, mot allmänheten. Därmed avses i detta sammanhang inte bara fysiska utan även juridiska personer som exempelvis bolag, föreningar eller stiftelser. Rådgivningsverksamhet som bedrivs internt inom företag eller koncerner omfattas inte av lagen. Gränsdragningsproblem kan 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. Normalt synes verksamheten böra betraktas som utåtriktad i vart fall om personen är anställd på fler än två håll.

Uttrycket råd eller annat biträde omfattar även konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken. Som typfall kan nämnas upprättande av avtal, biträde vid självdeklaration, upplysningar om gällande rätt, biträde med bolagsbildning, bokföring och valutatransaktioner. I en revisors yrkesroll ingår främst revision av rörelser och företag. Sådan revision kan inte karakteriseras som rådgivningsverksamhet. I samband med revisionsuppdrag får dock revisorn inte sällan biträda med viss rådgivning, t. ex. rörande företags bokslut och skatteplanering.

Rådgivningen skall avse juridiska eller ekonomiska angelägenheter. I första hand avses verksamhet där rådgivning i just dessa angelägenheter är det primära. Detta utesluter inte att t. ex. en fastighetsmäklare kan omfattas av lagen. Denne har nämligen en allmän rådgivningsskyldighet som hänger nära samman med mäklarverksamheten och som kan gälla bl. a. frågor av juridisk eller ekonomisk natur. Ett område som tangerar rådgivningsverksamhet men som i allmänhet inte omfattas av den föreslagna lagen är yrkesmässigt bedriven inkassoverksamhet. Den rådgivning som kan förekomma i sådan verksamhet är normalt inte på samma sätt förbunden med inkassoverksamheten. Gränsfall kan naturligtvis förekomma.

I begreppet yrkesmässigt ligger att rådgivningen skall bedrivas som ett led i näringsverksamhet. Rådgivningen skall ske mot betalning eller annan förmån och inte vara av obetydlig omfattning. Den rådgivning som tillhandahålls av banker och försäkringsbolag inbegrips, liksom olika intresseorganisationers rådgivningsverksamhet. Som exempel kan nämnas verksamheten vid bankernas notariatavdelningar, skatterådgivning i samband med tecknande av pensionsförsäkringar eller den rådgivning som ges vid lantbrukarnas driftsbyråer. Om ett styrelseuppdrag ingår som ett led i en mer omfattande rådgivningsverksamhet bör lagen vara tillämplig. Sådan rådgivning som sker i anslutning till annan juridisk eller ekonomisk yrkesverksamhet, t. ex. avgivande av sakkunnigutlåtanden, bör dock normalt inte anses ske yrkesmässigt. Har rådgivningen skett av en slump i ett ärende som har ett helt annat syfte blir lagen inte tillämplig. Inte heller sådan juridisk eller ekonomisk vägledning som utan ersättning består släkt och vänner omfattas av lagen.

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.

Första stycket upptar en bestämmelse om straff för vårdslös rådgivning. Bakgrunden till bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2). För straffbarhet fordras att den straffvärda handlingen begåtts i rådgivningsverksamheten. Beträffande innebörden av begreppet rådgivningsverksamhet hänvisas till vad som anförts vid 1 §.

Brottet är konstruerat som ett medverkansbrott. Vad som i olika fall skall fordras för att en straffbelagd handling skall anses ha främjats genom rådgivningen får därför avgöras i princip på samma sätt som enligt de allmänna medverkansreglerna i 23 kap. BrB. Den straffbelagda gärning som skall ha främjats genom rådgivarens agerande skall ha kommit till utförande, men det fordras inte att gärningsmannen själv kan straffas. Rådgivaren kan alltså straffas även om gärningsmannen inte uppnått straffbarhetsåldern eller inte förfarit med det uppsåt som krävs för att ansvar skall inträda.

För straff krävs vidare att oaktsamheten är grov, dvs. rådgivaren skall ha gjort sig skyldig till oaktsamhet i mer avsevärd mån. Följer en rådgivare en praxis som dittills har tillämpats av myndigheterna kan han i allmänhet inte anses ha förfarit grovt oaktsamt, om denna praxis honom ovetande ändrats. Inte heller är det grovt oaktsamt av honom att tolka författningar

och anvisningar fel, om tolkningsfrågan är svår. Rådgivarens kännedom om klientensandel och allmänna hederlighet har också betydelse för vilka krav man i det särskilda fallet kan ställa på vad rådgivaren bör iaktta. Har rådgivaren haft ett långvarigt samarbete med klienten och inte haft anledning att ifrågasätta hans redlighet, måste ramarna för vad rådgivaren kan tillåta sig vara vida. Annorlunda förhåller det sig naturligtvis om rådgivaren känner till att den som söker hans biträde är benägen att begå brott. I sådana fall är det rimligt att kräva att rådgivaren visar betydligt större aktsamhet när det gäller möjligheten av att hans sakkunskap kan komma att utnyttjas för brottslig verksamhet.

Rena upplysningar om gällande rätt måste alltid anses tillåtna. Om emellertid rådgivaren samtidigt pekar på olika möjligheter att undgå myndigheters kontroll, t. ex. genom att underlåta att lämna en myndighet föreskrivna uppgifter, måste förfarandet i allmänhet anses grovt oaktsamt, för såvitt inte uppsåtlig medverkan föreligger. Detsamma gäller givetvis om rådgivaren närmare visar vilken betydelse falska fakturor, skenavtal och manipulationer i bokföringen kan ha i olika sammanhang.

I ringa fall skall det inte dömas till ansvar. Till ringa brott hänförs i första hand ett främjande av en straffbelagd handling som i det särskilda fallet framstår som bagatellartad. Det är sålunda tydligt att, om brottet är så ringa att straff för uppsåtlig medverkan inte kunnat ådömas, första stycket inte skall tillämpas. Ansvarsfrihet bör också föreligga, om rådgivarens handlande, låt vara grovt oaktsamt, med hänsyn till omständigheterna framstår som ursäktligt.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Maximistraflet blir därmed detsamma som föreskrivs för överträdelse av ett meddelat rådgivningsförbud (8 §). Det har emellertid uttryckligen angetts i paragrafen att straffet aldrig får sättas högre än som är föreskrivet för den gärning som främjats. I annat fall skulle ju straffet kunna bli strängare än för uppsåtlig medverkan till brottet.

Av bestämmelsen i *andra stycket* följer att rådgivaren inte skall dömas för vårdslös rådgivning enligt förevarande paragraf, om han redan på grund av de allmänna reglerna i 23 kap. BrB kan dömas för medverkan till huvudmannens brott, dvs. därför att uppsåtlig medverkan är styrkt eller därför att, vid det aktuella brottet, även oaktsam medverkan kan bestraffas. Ansvar för medverkan enligt 23 kap. BrB kan ådömas även vid brott enligt specialstraffrätten. Kan ansvar för medverkan till exempelvis brott enligt skattebrottslagen (1971: 69) ifrågakomma, skall alltså första stycket inte tillämpas.

Det förekommer i specialstraffrätten att medverkansansvar är uttryckligen undantaget för viss gärning (jfr t. ex. 5 § narkotikastrafflagen). Eftersom alltså i sådana fall uppsåtlig medverkan inte kan bestraffas, har jag ansett det foljdriktigt att från paragrafens tillämpningsområde uttryckligen undanta fall där till följd av särskild föreskrift straff inte kan följa på medverkan till ett brott av det slag som det som har främjats.

Rådgivning kan tänkas förekomma genom tryckt skrift. Det kan vidare tänkas förekomma att en rådgivare i sin verksamhet främjar tillkomsten av en framställning i tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott. I båda dessa fall gäller tryckfrihetsförordningens regler om ansvar för tryckfrihetsbrott. Dessa innebär bl. a. att ansvar för medverkan till tryckfrihetsbrott inte kan ifrågakomma.

Annorlunda förhåller det sig om rådgivningen sker genom en skrift som mångfaldigats utan att likväl tryckfrihetsförordningen är tillämplig (jfr 1 kap. 5 § nämnda förordning). Ett cirkulär t. ex. från en revisor till hans klienter med anvisningar i skattebedrägligt syfte kan i så fall straffas som anstiftan till skattebedrägeri. Föreligger inte uppsåt men väl grov oaktsamhet kan förfarandet bli straffbart som vårdslös rådgivning, om någon av klienterna begått en straffbelagd handling.

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.

Paragrafen anger förutsättningarna för meddelande av förbud mot rådgivningsverksamhet samt bestämmelser om innebörden av ett meddelat förbud. Bakgrunden till bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3 och 2.5).

En förutsättning för förbud är, som framgår av *första stycket*, att rådgivaren har gjort sig skyldig till brott, som ej är ringa. Med att ett brott är ringa åsyftas här inte den indelning i olika svårighetsgrader som finns vid ett stort antal brott. Vad som avses är att förbud inte bör komma i fråga vid brott som vid en samlad bedömning framstår som mindre allvarliga, utifrån de syften som ligger till grund för den här aktuella regleringen.

De förfaranden som skall kunna föranleda förbud måste ha skett i rådgivningsverksamheten. Beträffande innebörden av begreppet rådgivningsverksamhet hänvisas till vad som anförts vid 1 §. Handlingar som inte har samband med vederbörandes agerande just som rådgivare skall alltså inte beaktas.

Även om förutsättningarna för att meddela förbud är uppfyllda, är det inte obligatoriskt att så sker. Det avgörande bör vara om det finns risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i verksamheten. Bedöms den risken som liten, bör något förbud inte meddelas. Vid riskbedömningen kan givetvis rådgivarens agerande i övrigt ha betydelse, t. ex. att han balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området i tidigare sammanhang.

Förbud får meddelas för en tid av högst fem år. Omständigheterna i det enskilda fallet får vara avgörande i fråga om hur lång tid vederbörande inom denna ram bör vara underkastad förbud. Risker för upprepande liksom brottets svårhetsgrad är omständigheter som bör beaktas när tiden bestäms. Om brottet förskyller fängelse i mer än en eller annan månad finns det i allmänhet inte anledning att meddela förbud för kortare tid än fem år. Som framgår av 6 § kan ett förbud hävas innan den ursprungligen bestämda fristen gått ut.

Frågan om förbud skall i princip hållas skild från frågan om påföljdsbestämning. Detta utesluter inte att ett förbud kan, liksom andra omständigheter i ett brottmål, beaktas när rätten bestämmer brottspåföljd. Detta följer av de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning.

Den som meddelats förbud får inte utöva rådgivningsverksamhet under den tid förbudet gäller vare sig i egen regi eller som anställd. Enligt *andra stycket* får han inte heller medverka i rådgivningsverksamhet som utövas av annan. Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) omfattar medverkan i princip även sekreterarbiträde och andra kontorsgöromål med direkt anknytning till annans rådgivningsverksamhet.

Ett förbud avses i princip när annat ej anges verka generellt, dvs. innebära hinder att över huvud taget idka någon form av yrkesmässig rådgivningsverksamhet. Den som ålagts förbud på grund av brott i juridisk rådgivningsverksamhet blir sålunda förhindrad även att ägna sig åt ekonomisk rådgivning. För att ett förbud inte skall få alltför drastiska återverkningar på den enskildes möjligheter att försörja sig har rätten emellertid getts möjlighet att undanta viss rådgivningsverksamhet eller medverkan i sådan verksamhet från förbudet. Genom ett sådant partiellt förbud kan undantas rådgivningsverksamhet där risken för nya brott måste anses ringa.

I beslut om förbud skall kunna fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla. Möjligheten kan utnyttjas, om rådgivaren t. ex. behöver någon tid för avveckling av uppdrag som han redan har när förbud meddelas. Hur lång tid som bör stå till förfogande för avvecklingen får bedömas efter omständigheterna i det särskilda fallet.

Den omständigheten att någon kan ha ålagts näringsförbud enligt de nuvarande reglerna i KL medför inte utan vidare att man bör avstå från att ta upp frågan om förbud enligt förevarande lag, när det finns anledning till det. De båda förbudsinstituten är i flera hänseenden olika till sin räckvidd och konstruktion i övrigt.

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.

I paragrafen ges föreskrifter om förfarandet vid meddelande av rådgivningsförbud. Bakgrunden till förslaget har behandlats i avsnitt 2.7.

Enligt *första stycket* får talan om förbud föras av allmän åklagare vid tingsrätt. I fråga om utredningen och förfarandet i mål om förbud gäller RB:s regler om allmänt åtal för brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år, såvida annat inte har angetts i förevarande lag.

Hänvisningen till RB:s regler om mål om brott, för vilket är stadgat fängelse i högst ett år, innebär att särregler för bötesmål (jfr 1 kap. 3 § femte stycket och 2 kap. 4 § RB) eller mål vari brottet ej förskyller mer än fängelse i högst sex månader (jfr 6 kap. 1 §, 30 kap. 6 § och 51 kap. 21 § RB) ej skall tillämpas i mål om förbud. Tillämpliga blir inte heller regler i RB som förutsätter att målet rör brott som kan medföra högre straff än fängelse i ett år (jfr 27 kap. 2 §, 27 kap. 16 § och 36 kap. 5 § RB).

Bestämmelsen om tillämpliga brottsmålsregler innebär bl. a. att tingsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, givetvis dock under förutsättning att det inte samtidigt prövas talan om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Även i hovrätten skall nämndemän medverka vid avgörandet. Rättens avgörande sker genom dom.

Även när det gäller frågan om vilken tingsrätt som skall ta upp frågor om förbud gäller i princip allmänna brottmålsregler. Detta innebär att en talan om förbud kan anhängiggöras vid rätten i den ort där de förfaranden har förekommit som grundar talan (19 kap. 1 § första stycket RB). Det är också möjligt att väcka talan vid rådgivarens allmänna tvistemålsforum (19 kap. 1 § tredje stycket RB). Förs en talan om ansvar för brott samtidigt med en talan om förbud kan även 19 kap. 6 § RB få betydelse för valet av forum.

Talan om förbud väcks av allmän åklagare (jfr 20 kap. 2 § RB). Reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse (20 kap. 6 och 7 §§ RB) saknar aktualitet i mål om förbud. Detsamma gäller lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Däremot blir regeln om rätt till frikännande dom vid nedläggande av åtal (20 kap. 9 § RB) tillämplig. Om alltså åklagaren återkallar en talan om förbud på den grunden att tillräckliga skäl för ett förbud inte längre föreligger, har rådgivaren rätt att begära att domstolen ogillar förbudsyrkandet. Reglerna i 21 kap. om den misstänkte och hans försvar skall också tillämpas i mål om förbud.

Reglerna i 23 kap. RB om förundersökning gäller i princip vid utredningen av frågor om förbud. Med hänsyn till det allvarliga ingrepp ett förbud kan ha för den enskilde torde utredningen om förbud knappast kunna anses

vara av enkel beskaffenhet. Det blir alltså inte aktuellt att en polismyndighet med tillämpning av 23 kap. 3 § RB leder utredningen. Genom att förfarandet anslutits till de allmänna brottmålsreglerna gäller förundersökningskungörelsen (1947: 948) i tillämpliga delar. Personundersökning enligt lagen (1964: 542) om personundersökning i brottmål blir inte aktuell i ett mål som enbart rör förbud.

Vid omröstning skall 29 kap. RB tillämpas. Omröstningen i en förbudsfråga skall ske fristående från en eventuell omröstning i en fråga om ansvar för brott som prövas samtidigt.

Enligt 6 § har den som ålagts ett förbud möjlighet att få detta hävt helt eller delvis. I övrigt vinner avgörandet i en sådan fråga rättskraft mot den berörde. Om en talan om förbud har ogillats, utgör sålunda 30 kap. 9 § RB alltid hinder mot att en talan om förbud som grundas på samma brott prövas på nytt i samma instans.

Av 45 kap. 1 § RB följer att talan om förbud väcks genom ansökan om stämning. Stämningsansökningen skall bl. a. innehålla uppgift om den mot vilken talan förs och de brott som skall grunda förbudet med angivande av tid och plats för dessa (jfr 45 kap. 4 § RB).

Enligt *andra stycket* får talan mot en advokat eller en kvalificerad revisor väckas endast efter hörande av advokatsamfundet eller kommerskollegium. Innebörden av den bestämmelsen har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7).

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om tvångsmedel under förundersökningen. Av tvångsmedlen enligt 24–28 kap. RB är det endast beslag samt husrannsakan och övriga tvångsmedel enligt 28 kap. som kommer i fråga i mål om förbud. Häktning, anhållande, gripande och reseförbud (24 och 25 kap. RB) har särskilt undantagits. Kvarstad och skingringsförbud (26 kap. RB) saknar aktualitet liksom bestämmelsen om telefonavlyssning (27 kap. 16 § RB).

Talan om förbud skall enligt *fjärde stycket* väckas inom fem år från brottet.

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.

När ett förbud har ålagts, får det tillämpas först sedan domen har vunnit laga kraft. Detta gäller även om ansvarsstalan har förts samtidigt och domen har överklagats endast i den delen. Det kan emellertid i vissa fall vara angeläget att rådgivaren med omedelbar verkan kan förbjudas att fortsätta rådgivningsverksamheten. Rätten har därför i *första stycket* fått befogenhet att i samband med beslutet om förbud förordna att förbudet skall gälla omedelbart.

Har rätten förordnat att ett förbud skall gälla utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft, bör högre instans vid fullföljd av talan mot beslutet om förbud ha möjlighet att förordna om inhibition. En bestämmelse om detta har tagits upp i *andra stycket*. Ett yrkande om inhibition får anses vara ett sådant yrkande som påkallar omedelbar prövning (jfr 51 kap. 5 § andra stycket och 55 kap. 5 § andra stycket RB). Vadeinlagen resp. revisionsinlagen skall alltså sändas in genast.

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.

Bestämmelserna i förevarande paragraf om hävande av förbud ansluter nära till motsvarande bestämmelser i 199 f § KL om hävande av förbud enligt den lagen.

Ett lagakraftvunnet beslut om förbud kan enligt *första stycket* hävas på ansökan av den som förbudet avser. Förutsättningen för att ett förbud skall få hävas är att ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl föranleder det. Som exempel på fall då hävning kan vara befogad kan nämnas att den som har meddelats förbud mot slutet av förbudstiden får erbjuda om en anställning hos en välrenommerad byrå och det inte finns anledning befara att han skall ägna sig åt oseriös rådgivningsverksamhet. Särskilda skäl till hävning kan också föreligga om det finns ömmande personliga omständigheter och risken för fortsatt oseriös rådgivning bedöms som ringa.

Liksom det är möjligt att meddela ett partiellt förbud kan ett beslut om hävning inskränkas till viss typ av rådgivningsverksamhet.

I mål om hävande av förbud är enligt *andra stycket* i princip samma regler tillämpliga som i mål om förbud. Det innebär bl. a. att allmän åklagare är motpart i målet. Hörande av advokatsamfundet eller kommerskollegium behövs dock inte i något fall. Stycket innehåller vidare regler om forum. Slutligen föreskrivs att mål om hävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling, om saken är uppenbar. Genom denna bestämmelse blir det möjligt att på handlingarna såväl bifalla som avslå ett yrkande om hävande av förbud.

Register

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

Förevarande bestämmelse om register över meddelade förbud har motiverats i avsnitt 2.8.

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.

Bestämmelsen i *första stycket* om straff för överträdelse av ett meddelat förbud har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7). För straffansvar fordras att förbudet överträtts uppsåtligen. Skall regleringen få det önskade resultatet, är det nödvändigt att ingripa med skärpa vid överträdelser. Frihetsberövande påföljd bör därför i allmänhet väljas vid överträdelser av förbud. Man bör emellertid kunna se mindre strängt på fall där verksamheten i fråga är mycket begränsad eller där avvecklingen påbörjats men inte avslutats i tid. I dessa fall bör påföljden kunna stanna vid böter.

När det gäller medhjälp till överträdelse tillämpas de vanliga reglerna i BrB om medverkan till brott.

Enligt *andra stycket* kan förbudstiden förlängas vid överträdelse av ett förbud. Förlängning får ske med högst fem år. Sker förlängning flera gånger, får den sammanlagda tiden för förlängning inte vara mer än fem år.

Om överträdelsen inte är att anse som ringa, bör förlängning regelmässigt ske. Tiden får bestämmas med hänsyn till bl. a. verksamhetens omfattning och till personens inställning till förbudet. Uppkommer frågan om förlängning relativt kort tid efter det att förbudet meddelades, kan det finnas anledning att bestämma tiden så att den blir minst lika lång, räknat från förlängningen, som enligt det ursprungliga beslutet.

En förlängning förutsätter inte att rådgivaren har gjort sig skyldig till annat brott i verksamheten än just överträdelse av förbudet. Har han gjort sig skyldig till annat brott, kan rekvisiten för åläggande av ett nytt förbud vara uppfyllda. Så länge möjligheten till förlängning står öppen, bör emellertid den möjligheten användas i första hand. Frågan om åläggande av nytt förbud medan det gamla gäller behandlas i 9 §.

Talan om förlängning skall väckas innan tiden för det ursprungliga förbudet har gått ut. Frågor om förlängning torde normalt komma att prövas samtidigt med ansvarsfrågan i anledning av överträdelse av förbud. Även på frågor om förlängning är de allmänna förfarandereglererna för brottmål tillämpliga.

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

Som framhållits i anslutning till 8 § kan det bli aktuellt att meddela ett nytt förbud medan det gamla ännu gäller. Givetvis måste då förutsättningarna enligt 3 § vara uppfyllda. För att inte två förbud skall gälla samtidigt, skall rätten då enligt förevarande paragraf upphäva det gamla förbudet.

5.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

8 kap. 2 §

Paragrafen behandlar de närmare kraven för inträde i advokatsamfundet. I andra stycket föreslås i enlighet med vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) som en ytterligare diskvalificeringsgrund, utöver omyndighet och konkurs, att den som meddelats förbud inte skall få antas till ledamot i samfundet så länge förbudet gäller. Av hänvisningen i 7 § femte stycket till förevarande stycke följer att en advokat som meddelats förbud är skyldig att genast utträda ur samfundet. I annat fall är samfundets styrelse skyldig att besluta om hans uteslutning.

5.3 Förslaget till lag om ändring i inkassolagen (1974: 182)

15 §

Som har förordats i den allmänna motiveringen har *första stycket* kompletterats med en bestämmelse som ger datainspektionen rätt att i samband med sin tillsynsverksamhet meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet till inkassoverksamheten. Det torde framför allt gälla viktigare förändringar i ett inkassoföretags ledning. Liksom när det gäller föreskrifter som meddelas i samband med att inkassotillstånd ges (jfr prop. 1980/81: 10 s 145 och s 123) får det avgöras av inspektionen i varje särskilt fall vilket eller vilka förhållanden som en sådan föreskrift skall gälla.

Åsidosättande av en föreskrift av det nu berörda slaget kan enligt 17 § 2 i dess nya lydelse medföra straffansvar. På samma sätt som i fråga om en föreskrift som ges när inkassotillstånd beviljas (jfr prop. 1980/81: 10 s. 145 och s 123) kräver straffansvaret att föreskriften utformas på ett tydligt sätt och närmare anger det eller de förhållanden som den avser. Det ligger i sakens natur att föreskriften bör innehålla en tidsfrist för fullgörande av anmälningsskyldigheten.

Andra stycket har kompletterats med en bestämmelse som ger datainspektionen möjlighet att återkalla tillståndet till inkassoverksamhet bl.a. när tillståndshavaren har misskött sig men misskötsamheten inte direkt hänför sig till inkassoverksamheten. De situationer där återkallelse kan ske är – som har framgått av den allmänna motiveringen – sådana där en

begäran om tillstånd inte skulle ha beviljats. Det ligger emellertid i sakens natur att en åtgärd som är så ingripande för den enskilde näringsidkaren som en återkallelse bör komma i fråga endast när omständigheterna starkt talar för detta. Några bestämda kriterier för att återkallelse skall kunna komma i fråga kan med hänsyn till de skiftande förhållandena inte uppställas. Några riktlinjer för bedömningen kan dock ges.

Om tillståndshavaren har begått en brottslig gärning kan omständigheterna vara sådana att det bör inverka på tillståndet. Förmögenhetsbrott, särskilt brott som har inneburit bedrägeri eller förskingring, bör kunna föranleda återkallelse. Detsamma gäller allvarigare skattebrott. För att brottsliga gärningar skall kunna läggas till grund för återkallelse bör i allmänhet krävas att det föreligger en fällande dom som har vunnit laga kraft. Har tillståndshavaren erkänt gärningen, bör datainspektionen dock kunna återkalla tillståndet utan att avvakta utgången i brottmålet.

Det kan också tänkas fall där tillståndshavaren utan att ha begått en straffbar gärning ej längre är lämplig att bedriva inkassoverksamhet. Som exempel kan nämnas att tillståndshavaren upprepade gånger uppsåtligt åsidosätter god sed i affärsförhållanden i allmänhet. Återkallelse bör också kunna ske när tillståndshavaren har försatts i konkurs. Enligt 199 a § konkurslagen får han då inte bedriva näring så länge konkursen pågår. Även ett förbud att utöva rådgivningsverksamhet enligt den lag som jag tidigare har förordat kan föranleda att tillstånd att bedriva inkassoverksamhet återkallas. Vidare kan det tänkas att förändringar i ett företags ledning någon gång kan medföra att verksamheten inte längre kan antas komma att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Tillståndet får i så fall återkallas med stöd av förevarande bestämmelse.

17 §

Genom ändringen i 15 § första stycket har datainspektionen fått möjlighet att i sin tillsynsverksamhet meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet till inkassoverksamheten. Punkt 2 i förevarande paragraf har ändrats så att straff kan ådömas även den som bryter mot en sådan föreskrift. I fråga om de krav som bör ställas på föreskriften hänvisas till specialmotiveringen till 15 § första stycket.

6 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen 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).

7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1984-11-09

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Mueller, justitierådet Jermsten

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 1984 har regeringen på hemställan av statsrådet Sten Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över 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).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ingegerd Thuresson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

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

Allmänna synpunkter.

Lagrådet:

Lagförslaget omfattar vissa föreskrifter riktade mot den verksamhet som bedrivs av s. k. oseriösa rådgivare. Syftet med förslaget är att motverka den ekonomiska brottsligheten. De nya reglerna skall ses som ett komplement till andra åtgärder mot denna typ av brottslighet. Vad som föreslås är dels en regel om straff för vårdslös rådgivning och dels regler om förbud att utöva rådgivningsverksamhet i vissa fall.

Det bör allmänt framhållas att den föreslagna lagen torde ge upphov till vissa tolknings- och gränsdragningsproblem vid den praktiska tillämpningen. Hit hör bl. a. den närmare innebörden av de i och för sig inte särskilt uttömmande uttrycken "rådgivningsverksamhet", "yrkesmässigt" och "ekonomiska angelägenheter" i 1 §. Det kan vidare exempelvis framhållas att den föreslagna lagtexten i 3 § inte ger någon egentlig vägledning beträffande de situationer – med avseende på begångna brott eller föreliggande risker – då ett förbud avses bära tillgripas.

Mot vad nu sagts kan emellertid också anföras att det redan ligger i lagens syfte att den skall kunna tillämpas i fall av mycket skiftande slag i vad avser bl. a. gärningsmannens yrke eller befattning och den rådgivning som han bedriver. Ett försök att i lagtext införa mera uttömmande definitioner och förutsättningar kan under sådana förhållanden lätt leda till konsekvenser som i belysning av senare inträffade, ej förutsedda praktiska fall kan visa sig vara mindre önskvärda. I lagrådsremissen har i stället den

lösningen valts att föredraganden i motiven sökt lämna en så pass uttömmande vägledning som framstått som möjlig mot bakgrund av bl. a. olika påpekanden under remissbehandlingen. Att den föreslagna lagen berör personer vilka måste förutsättas vara i stånd att förstå lagens innebörd och vid behov själva kunna tillgodogöra sig den samlade bild som lagtext och motiv ger torde inte helt sakna betydelse för frågan huruvida det sålunda valda tillvägagångssättet skall kunna godtas.

Med hänsyn till vad sålunda anförts och under beaktande av de betydande förbättringar ur rättssäkerhetssynpunkt som under departementsbehandlingen gjorts i det ursprungliga förslaget möter enligt lagrådets mening inte hinder mot att det nu remitterade förslaget leder till lagstiftning.

1 §

Lagrådet:

I förevarande paragraf definieras den typ av rådgivningsverksamhet som avses. Genom denna definition bestäms den föreslagna lagens tillämpningsområde. Enligt förslaget skall fråga vara om en rådgivningsverksamhet avseende juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Verksamheten skall vara yrkesmässig och den skall rikta sig utåt till allmänheten.

Enligt den föreslagna definitionen kommer den nya lagen, såsom departementschefen framhållit, att få ett brett tillämpningsområde. Tillämpningsområdet kommer att omfatta inte bara den rådgivningsverksamhet i ekonomiska och juridiska angelägenheter som man i allmänhet avser med begreppet, dvs. verksamhet som bedrivs av advokatbyråer och andra juridiska byråer eller av revisorer vid sidan om den egentliga revisionsverksamheten eller av skatterådgivare. Tillämpningsområdet kommer nämligen att i princip omfatta all rådgivning i juridiska och ekonomiska angelägenheter som tillhandahålls allmänheten mot ersättning och inte sker rent tillfälligt. Det saknar därvid betydelse om verksamheten bedrivs av myndigheter – exempelvis de allmänna advokatbyråerna – eller av juridiska personer – exempelvis banker, försäkringsbolag och intresseorganisationer – eller av någon enskild person. Tillämpningsområdet kommer däremot inte att omfatta de upplysningar och råd som myndigheter inom ramen för sin service gentemot allmänheten skall tillhandahålla enskilda personer utan ersättning.

Beträffande kravet på yrkesmässighet uttalas i specialmotiveringen till en början att rådgivningen skall ingå som ett led i näringsverksamhet och att detta innebär att rådgivningen skall ske mot betalning eller annan förmån och inte vara av obetydlig omfattning. Enligt ett senare uttalande i specialmotiveringen bör dock sådan rådgivning som sker i anslutning till annan juridisk eller ekonomisk yrkesverksamhet, t. ex. avgivande av sakkunnigutlåtanden, normalt inte anses ske yrkesmässigt. Detta senare uttalande är förenligt med det förra endast om det avser sådana fall där utlåtanden avges utan ersättning eller där avgivandet av utlåtanden är av förhållandevis obetydlig omfattning.

Rådgivningen skall enligt vad som redan anförts avse juridiska eller ekonomiska angelägenheter. Enligt specialmotiveringen blir en rådgivning att hänföra till juridiska eller ekonomiska angelägenheter endast i de fall där rådgivning i just dessa angelägenheter är det primära. I enlighet härmed torde lagen alltså inte bli tillämplig på rådgivning som omfattar tekniska frågor – exempelvis frågor om hur en byggnad skall konstrueras eller repareras – med därtill knutna ekonomiska kalkyler eller anbud beträffande olika tekniska lösningar.

Den närmare innebörden i rådgivningsverksamhet definieras i lagtexten med uttrycket "råd eller annat biträde". Enligt vad som anges i motiven kommer alltså begreppet rådgivningsverksamhet att omfatta inte bara råd i den meningen att man rekommenderas ett visst handlingsätt utan också konkreta åtgärder för att omsätta ett råd i praktiken. Som typfall på sådana åtgärder anges i motiveringen upprättande av avtal, biträde vid upprättande av självdeklaration samt biträde vid bolagsbildning, bokföring, valuta-transaktioner och skatteplanering.

Rent språkligt kan emellertid under begreppet "annat biträde" falla en mängd andra åtgärder än de nu nämnda. Det måste exempelvis anses utgöra ett biträde i en ekonomisk angelägenhet för ägaren av en fastighet, när en byggnadssakkunnig på ägarens begäran uppskattar fastighetens marknadsvärde och avger intyg härom.

Det kunde synas angeläget att undersöka om man inte kan begränsa tillämpningsområdet – och därmed räckvidden för det straffbud och det förbud som anges i 2 och 3 §§ – genom ett mera precist uttryck än "annat biträde". Något egentligt behov därav torde emellertid, enligt lagrådets mening, inte föreligga med hänsyn till att det avgörande för tillämpbarheten – utöver sambandet med rådgivning och frågan om yrkesmässighet – är att biträdesåtgärden främjat ett brott.

2 §

Lagrådet:

Enligt definitionen i 1 § kan rådgivningsverksamhet utövas inte bara av fysiska personer utan även andra, exempelvis myndigheter, banker, försäkringsbolag och intresseorganisationer. Avsikten är att en person som deltar i sådan verksamhet skall omfattas av straffbestämmelsen. För att detta skall framgå med önskvärd tydlighet av lagtexten föreslår lagrådet att förevarande paragraf ges följande lydelse: "Den som i utövning av egen eller annans rådgivningsverksamhet av – – –".

3 §

Regeringsrådet Mueller:

I denna paragraf föreskrivs att förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som i rådgivningsverksamhet gjort sig skyldig till brott som inte är ringa. Den föreslagna regeln gör det – enligt vad som också

framhålls i specialmotiveringen — inte obligatoriskt att förbud meddelas så snart som en rådgivare övertygats om ett brott av angivet slag. I specialmotiveringen anges att det avgörande för om ett förbud bör meddelas i ett sådant fall bör vara om det finns risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i rådgivningsverksamhet. Eftersom således syftet med förbudet är att förhindra att en rådgivare begår nya brott i rådgivningsverksamhet är det självfallet att förbudet bör avse just sådan verksamhet. Förbudet bör då gälla den verksamhet som rådgivaren bedriver själv eller genom bulvan men också medverkan i rådgivning som någon annan bedriver. Sådan medverkan kan såsom också framhålls i lagrådsremissen avse exempelvis rättsutredningar.

Emellertid föreslås i lagrådsremissen att förbudet skall omfatta även arbete som inte innefattar vare sig sådan rådgivningsverksamhet eller sådan medverkan i någon annans rådgivningsverksamhet som nyss sagts. Enligt förslaget skall nämligen förbudet avse även "t. ex. sekreterarbiträde och andra kontorsgöromål med direkt anknytning till annans rådgivningsverksamhet". Som skäl för att förbudet skall vidgas även till sådant annat arbete än rådgivningsverksamhet anförts i lagrådsremissen att man därigenom slipper svårlösta gränsdragningsproblem och bevissvårigheter och att man får större möjligheter att ingripa mot olika slag av bulvanförhållanden.

Från principiell synpunkt är det oacceptabelt att, på sätt som föreslagits i lagrådsremissen, låta förbudet mot rådgivningsverksamhet avse även annan verksamhet bara därför att det i det enskilda fallet skulle kunna uppstå exempelvis svårigheter att exakt ange vad som är att hänföra till rådgivningsverksamhet eller misstanke om att det föreligger ett bulvanförhållande. Jag avstyrker därför förslaget i denna del.

Slutligen bör anmärkas att den juridiska termen medverkan (jfr 23 kap. brottsbalken) i rådgivningsverksamhet knappast torde omfatta även sekreterarbiträde och kontorsgöromål. Om det skall framgå av lagtexten att även sådant biträde och sådana göromål skall omfattas av förbudet bör förslagsvis orden "och biträde vid sådan verksamhet" föras in efter ordet "rådgivningsverksamhet" i första meningen av andra stycket. En motsvarande komplettering krävs även i andra meningen.

3—5 och 8 §§

Lagrådet:

Av remissprotokollet framgår inte klart vilket processuellt samband som avses föreligga mellan ansvarsfrågan och förbudsfrågan i fall då båda frågorna från början har tagits upp vid samma rättegång i tingsrätten. Enligt ett i specialmotiveringen till 5 § gjort uttalande — vars innebörd dock inte är helt otvetydig — ligger nämhanda den slutsatsen närmast att avsikten är att ett beslut om förbud i sådant fall inte skall anses vinna laga kraft förrän ansvarsfrågan blivit slutligt avgjord. För en sådan lösning kan

väl anföras det skälet att den grundläggande förutsättningen för ett förbud ju är att vederbörande har gjort sig skyldig till visst brott; något som kan konstateras endast av domstol efter prövning av en talan om straffrättsligt ansvar (i detta sammanhang bortses från bestämmelserna i 36 kap. 8 § brottsbalken).

Med tanke bl. a. på fall då utredningen om förutsättningarna för en talan om förbud inte hinner slutföras innan åtal måste eller bör väckas, t. ex. på grund av de föreslagna bestämmelserna i 4 § andra stycket, förutsätts emellertid samtidigt i remissen att fråga om förbud även skall kunna tas upp separat vid en senare, särskild rättegång. Även om huvudregeln avses vara att båda frågorna om möjligt bör prövas i ett sammanhang har för övrigt 4 § också getts en avfattning som närmast synes ge vid handen att förbudsfrågan handläggs för sig.

Av motiven i remissprotokollet och av de föreslagna lagtexterna kan inte utläsas om det i nyss angivet fall skall krävas att det avgörande i ansvarsfrågan, på vilket en talan om förbud grundas, måste ha vunnit laga kraft innan talan om förbud får väckas eller avgöras i sak. Samma skäl som kan anföras för att ett vid gemensam rättegång meddelat förbud inte skall anses vinna laga kraft förrän ansvarsfrågan blivit slutligt avgjord talar närmast för att det i nu avsedd situation i varje fall inte skall vara möjligt att pröva förbudsfrågan innan den tidigare brottmålsdomen vunnit laga kraft. Mot en sådan ordning kan emellertid vissa betydande praktiska nackdelar åberopas. Om brottmålet förs vidare till högre instanser kan således en avsevärd tid komma att förllyta innan frågan om förbud kan tas upp ens i första instans. Det blir därmed också uteslutet att efter fullföljd av båda målen få dem samordnade åtminstone i högre instans, vilket annars ibland skulle kunna vara både tänkbart och ändamålsenligt.

Anses nu påtalade olägenheter böra undvikas synes endast den lösningen kunna tillgripas att det förutsätts bli möjligt att pröva en förbudsfråga även innan en meddelad dom i ansvarsfrågan vunnit laga kraft. Även en sådan lösning skulle kunna medföra vissa praktiska bekymmer. Dessa skulle uppstå om en ansvarstalan i högre instans blivit ogillad i fall då talan inte har fullföljts mot ett förbud som meddelats antingen i samma mål eller vid en tidsmässigt föregående, särskild rättegång. Att en sådan situation skall behöva uppstå framstår emellertid inte som sannolikt. Det får således förutsättas att en domstol som handlägger en separat förbudsfråga i möjligaste mån kommer att söka avvakta den slutliga utgången i ett samtidigt ännu icke genom lagakraftvägande dom avgjort brottmål där ansvarsfrågan framstår som tveksam. Med hänsyn till förbudets ingripande karaktär kan det vidare antas att i alla fall då den tilltalade fortfarande anser sig ha möjlighet att bli frikänd i ansvarsdelen han regelmässigt också kommer att föra talan mot ett eventuellt beslut om förbud, vare sig beslutet meddelats vid samma rättegång eller separat. Inträffar likväl en sådan udda situation som nu berörts skulle förbudet i och för sig kunna undanröjas efter resning.

Som framgår av det anförda är även en ordning, enligt vilken ett beslut om förbud kan meddelas med stöd av en brottmålsdom som ännu ej vunnit laga kraft, icke utan vidare fri från invändningar. En möjlighet att undvika de berörda olägenheterna synes kunna åstadkommas, om förbud väl kan meddelas i särskild rättegång innan domen i ansvarsmålet vunnit laga kraft, men den domstol i högre instans som överprövar domen i ansvarsmålet och därvid upphäver straffdomen åläggs att samtidigt också upphäva förbudet. Detta skulle ske även om beslutet om förbudet vunnit laga kraft. En regel med angivna innebörd omfattar även det fall att när t. ex. tingsrätt genom samma dom ådömt straff och meddelat förbud och den dömde fullföljt talan endast i fråga om ådömt straff hovrätten har att, om den frikänner från straffansvar, också upphäva förbudet. Läget kan vara det att förbudet grundas på flera skilda brott men att den högre rätten ogillar talan om ansvar endast beträffande något eller några av dem. I denna situation får domstolen bedöma huruvida de övriga brott vilka åberopats som grund för förbudet är av den tyngd att de ensamma motiverar förbudet. Den här tänkta ordningen förutsätter att den domstol som överprövar ansvarsfrågan får kännedom om förbud som grundas på den överprövade domen. Domstol som ålägger förbud som grundas på en icke lagakraftvunnen brottmålsdom bör därför vara skyldig att om det ålagda förbudet underrättar den domstol som har att mottaga fullföljdsinlägga i brottmålet för att denna om fullföljd skett eller sker skall vidarebefordra underrättelsen till fullföljdsdomstolen i brottmålet. Föreskrift härom kan meddelas i administrativ väg. Upphävande av förbud bör få omedelbar verkan och sålunda gälla redan från det att upphävandebeslutet meddelas och ej först från det att detta vinner laga kraft. Upphävandet bör avse även de kostnader rådgivaren kan ha ålagts betala genom förbudsdomen.

Den nu diskuterade ordningen — vilken enligt lagrådets mening framstår som den lämpligaste — kan åstadkommas genom att, förslagsvis som ett tredje stycke i 5 §, upptages en regel av följande lydelse:

”Har förbud ålagts innan dom, varigenom ansvar ådömts för det eller de till grund för förbudet liggande brotten, vunnit laga kraft och upphäver högre rätt helt eller delvis domen om ansvar, skall denna domstol tillika, om inte till grund för förbudet ligger även andra brott som ensamma utgör tillräcklig grund för detta, med omedelbar verkan upphäva förbudet och i samband därmed meddelat beslut om skyldighet att svara för rättegångskostnader.”

Övriga lagförslag

Lagrådet:

Förslagen lämnas utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-29

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om kontroll av rådgivare, m. m.

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över 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).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Som lagrådet har anfört i anslutning till 1 och 2 §§ kan rådgivningsverksamhet enligt definitionen i 1 § utövas av såväl myndigheter och juridiska personer som fysiska personer. Däremot kan straff och förbud endast drabba fysiska personer. I enlighet härmed betraktas i det remitterade förslaget den som hos en juridisk person rent faktiskt lämnar råd eller biträde som rådgivare i lagens mening och alltså inte endast som medverkande i den juridiska personens rådgivningsverksamhet.

Lagrådets ändringsförslag synes innebära att begreppet rådgivningsverksamhet skulle få en något annan innebörd än enligt det remitterade förslaget. I sak medför detta visserligen inte någon skillnad såvitt gäller tillämpningen av 2 § och 3 § första stycket, eftersom ett förbud enligt 3 § andra stycket omfattar även medverkan i annans rådgivningsverksamhet. I fråga om sistnämnda bestämmelse kan emellertid uppstå oklarhet om hur långt ett rådgivningsförbud sträcker sig i förhållande till en medverkande. Bestämmelsen i första meningen av andra stycket skulle med lagrådets förslag möjligen kunna läsas som om den endast skulle träffa den som hos en myndighet eller juridisk person rent faktiskt lämnar råd eller biträde. Detta är emellertid inte avsikten med förslaget, utan medverkansbestäm-

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 18 oktober 1984.

melsen har i enlighet med vad jag utvecklat i remissprotokollet och strax återkommer till ett vidare syfte.

Med hänsyn till detta har jag stannat för att vidhålla det remitterade förslaget i den nu aktuella delen.

En av lagrådets ledamöter har vänt sig mot att rådgivningsförbud, vilket enligt 3 § andra stycket som nämnts omfattar medverkan i annans rådgivningsverksamhet, skall anses innefatta även sådan medverkan som består i t. ex. sekreterarbiträde eller andra kontorsgöromål med direkt anknytning till annans rådgivningsverksamhet. Med anledning härav vill jag endast framhålla att det straffrättsliga medverkansbegreppet är mycket vidsträckt (jfr NJA 1963 s. 574) och omfattar också medverkan av det slag som nyss nämnts, med de begränsningar som följer av kravet på uppsåt resp. oaktsamhet. Även från den synpunkten talar alltså goda skäl för att man i förevarande sammanhang har ett medverkansbegrepp av det vidsträckta slag som jag har förordat i remissen och som också har godtagits av lagrådets majoritet.

När det så gäller det av lagrådet upptagna spörsmålet om det processuella sambandet mellan ansvarsfrågan och förbudsfrågan (3–5 och 8 §§) vill jag framhålla följande. Det remitterade förslaget bygger på tanken att prövningen av en förbudsfråga inte förutsätter att ett lagakraftvunnet avgörande i ansvarsdelen föreligger. Det räcker att domstolen, när talan om ansvar och förbud förs samtidigt, finner att den mot vilken talan förs har gjort sig skyldig till brott av den beskaffenhet som förutsatts i 3 §. Inte heller när förbudstalan förs separat, behöver domstolen avvakta att en tidigare dom i ansvarsfrågan vinner laga kraft. En annan sak är att det, såsom framhålls i remissprotokollet, för tillämpningen av ett förbud bör krävas att den dom varigenom ett förbud har ålagts har vunnit laga kraft. såvida inte förordnande om omedelbar verkställighet meddelas med stöd av 5 § första stycket.

Om rätten har dömt till ansvar och samtidigt ålagt förbud och domen överklagas endast i ansvarsdelen, måste högre rätt anses oförhindrad att ompröva även förbudet. Detta följer av att brott måste föreligga för att förbud skall kunna åläggas. Däremot bör inte ett överklagande enbart i förbudsdelen kunna medföra ändring av domen i ansvarsfrågan.

Som lagrådet påpekar kan det, med den lösning som valts i fråga om möjligheten att föra en separat förbudstalan, inträffa att högre instans meddelar frikännande dom i ansvarsdelen när en lagakraftvunnen dom i förbudsfrågan redan föreligger. Den senare domen kan då i enlighet med vad lagrådet framhåller undanröjas efter resning. För egen del vill jag framhålla att en enklare väg att få förbudet upphävt är att påkalla beslut om detta hos tingsrätt enligt 6 § första stycket. Jag delar dock lagrådets uppfattning att en domstol som handlägger en separat förbudsfråga i möjligaste mån bör söka avvakta laga kraft i brottmålet, om ansvarsfrågan framstår som tveksam. Den berörda situationen kan med den utgångspunkten antas bli sällsynt.

Det kan naturligtvis diskuteras om det nyss beskrivna problemet behöver föranleda en särskild reglering. Jag vill emellertid inte motsätta mig lagrådets förslag att i fall av aktuellt slag högre instans som meddelar frikännande dom i de delar som är av betydelse för förbudet, också bör ha befogenhet att upphäva detta även om det avgörande varigenom förbud har ålagts har vunnit laga kraft. En sådan ordning kräver uttrycklig lagreglering. En bestämmelse i ämnet bör såsom lagrådet förordar tas upp i ett nytt tredje stycke av 5 §.

I den situationen att rådgivaren frikänns endast delvis innebär lagrådets förslag att förbudet skall upphävas, såvida inte rådgivaren döms för brott som ensamma är tillräckliga för att grunda förbud. I så fall skall förbudet stå fast. För min del anser jag att överinstansen i detta fall även bör ha befogenhet att ompröva förbudet. Detsamma bör gälla om den brottslighet som ligger till grund för förbudet hänförs under en mildare straffbestämmelse än enligt underrättens dom. En sådan ändrad bedömning kan motivera ändring av t. ex. den tid under vilken förbudet skall gälla eller omfattningen av förbudet. Däremot bör ett förbud som har vunnit laga kraft stå fast, om överinstansen gör samma bedömning i fråga om det förbudsgrundande brottets svårhetsgrad som underinstansen eller ser allvarigare på det brottet än underinstansen gjort. Upphävs eller ändras ett förbud, bör verkan härav inträda omedelbart, dvs. utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. När det gäller verkan i rättegångskostnadshänseende av att ett förbud upphävs bör i linje med lagrådets förslag överinstansen kunna ompröva den tidigare domen även i denna del, varvid till följd av hänvisningen i 4 § första stycket till brottmålsförfarandet 31 kap. RB blir tillämpligt.

Jag godtar alltså lagrådets förslag i sak men förordar vissa jämkningar som föranleds av vad jag nu har anfört.

Om ett förbud överträds, kan det enligt 8 § andra stycket förlängas. Det remitterade förslaget förutsätter inte att domen angående ansvar för överträdelsen har vunnit laga kraft när förlängning sker. Även i det fallet kan alltså motsvarande situation som den nyss berörda uppkomma, även om den får antas bli ännu mera sällsynt. Den nya bestämmelsen i 5 § tredje stycket bör då tillämpas på motsvarande sätt. Jag föreslår att en bestämmelse om detta tas upp i 8 §. För tydlighets skull bör i den paragrafen samtidigt anges vilka övriga förfaranderegler som skall tillämpas vid prövningen av en fråga om förlängning av förbud.

Som lagrådet påpekar förutsätter den föreslagna ordningen att den domstol som överprövar ansvarsfrågan får kännedom om förbud som grundas på den överprövade domen. Man torde i allmänhet kunna räkna med att upplysningar om ett tidigare meddelat förbud lämnas av parterna. Om det skulle visa sig behövas kan emellertid föreskrifter om underrättelse meddelas i administrativ ordning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen med vidtagna ändringar.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av betänkandet

I den allmänna debatten om ekonomisk brottslighet har de juridiska och ekonomiska rådgivarnas roll länge diskuterats. Det har hävdats från olika håll att oseriösa rådgivare aktivt främjar sådan brottslighet. Det gäller främst sådana rådgivare som inte står under någon samhällelig kontroll på samma sätt som advokater och kvalificerade revisorer.

Under kommissionens kontakter med skilda myndigheter och organisationer har ofta påtalats de problem som olika rådgivares verksamhet medför. Det ligger också i rådgivningsverksamhetens natur att den lämnar rika tillfällen till att sprida illojalt eller oseriöst handlande för den som så önskar och som behärskar metoderna. I andra länder har därför ekonomisk och framför allt juridisk rådgivningsverksamhet omgärdats med restriktioner och kontroll. Att verksamheten släppts så fri som här i landet är förhållandevis sällsynt.

Kommissionen har kommit fram till att kontrollen av de juridiska och ekonomiska rådgivarna bör skärpas. När det gäller vilka metoder som kan användas har kommissionen till en början granskat medverkansreglerna. När en rådgivare begår brott i sin verksamhet blir det ofta fråga om medhjälp till annans brottsliga gärningar. Det är emellertid förhållandevis sällsynt att rådgivare döms för brott. Detta beror bl. a. på att det är förenat med stora svårigheter att visa att rådgivaren uppsåtligen främjat huvudmannens brottsliga handlande. Kommissionen anser det klarlagt att medverkansreglerna i sin nuvarande utformning inte förslår för att komma till rätta med oseriös rådgivning.

Kommissionen anser att en skärpning av medverkansreglerna är påkallad. För att inte leda alltför långt bör en utvidgning av medverkansansvaret emellertid begränsas till yrkesmässiga rådgivare. Kommissionen föreslår en bestämmelse som straffbelägger sådan rådgivning som vid ett normalt betraktelsesätt framstår som påtagligt oaktsam i förhållande till annans brottsliga verksamhet. Påföljden föreslås bli böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Enbart en sådan regel är emellertid inte tillräckligt verkningsfull för att begränsa den oseriösa rådgivningen. För att uppnå en sådan begränsning anser kommissionen att det är nödvändigt att kunna utestänga uppenbart oseriösa rådgivare från att i fortsättningen bedriva rådgivningsverksamhet. Kommissionen har övervägt om det är möjligt att åstadkomma detta antingen genom att anknyta till ett utvidgat näringsförbud eller genom att lägga all ekonomisk och juridisk rådgivningsverksamhet under ett system med auktorisation eller etableringskontroll. Enligt kommissionens uppfattning medför ingen av dessa vägar en lämplig lösning på problemen.

Kommissionen anser att man bör skapa en särskild reglering för att förhindra oseriös rådgivning. Den bör inrikta sig på rådgivare som genom sitt handlande har dokumenterat en oseriös verksamhet. Syftet bör vara att förhindra att en sådan rådgivare fortsätter sin verksamhet. På samma sätt som en näringsidkare som visat sin olämplighet genom otillbörliga förfaranden vid konkurser kan sättas i karantän under viss tid, bör en olämplig rådgivare kunna förbjudas bedriva rådgivningsverksamhet.

Enligt den föreslagna lagstiftningen kan förbud aktualiseras om rådgivaren begått brott av visst slag eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare. När det gäller den särskilda förutsättningen brott, bör detta ha inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild. När det gäller den allmänna bedömningen av om ett förfarande är av ett sådant slag som bör kunna föranleda förbud, pekar kommissionen på att syftet med de råd som ges måste skjutas i förgrunden. Man måste göra en klar gränsdragning mellan rena upplysningar om gällande rätt och en konsultation som exempelvis går ut på att visa var samhällskontrollen kan tänkas brista.

Bestämmelserna är tillämpliga på yrkesmässigt verksamma juridiska och ekonomiska rådgivare. Den omfattar alla slag av sådana rådgivare – även advokater och kvalificerade revisorer som står under annan särskild tillsyn. Det är vidare betydelselöst för tillämpningen om rådgivaren driver egen verksamhet eller om han är anställd. Rådgivningsverksamheten måste dock syfta till att betjäna andra och således vara riktad utåt.

Innebörden av ett förbud enligt förslaget är att den förbjudne inte får ägna sig åt att biträda i juridiska och ekonomiska frågor vare sig genom att driva egen verksamhet eller genom att vara anställd hos någon som driver sådan verksamhet. Förbudet gäller även medverkan i juridisk eller ekonomisk rådgivning som yrkesmässigt bedrivs av annan. Det betyder att den som meddelats förbud inte får biträda exempelvis med rättsutredningar även om det kan hävdas att han inte har direkt kontakt med klienterna. Däremot omfattar förbudet inte arbete med juridiska eller ekonomiska frågor internt inom företag, banker eller liknande.

Kommissionen anser att det framför allt av billighetsskäl bör finnas en möjlighet för beslutsmyndigheten att undanta viss verksamhet från förbudet. Det skall kunna ske antingen i samband med att förbud meddelas eller vid ett senare tillfälle. En förutsättning för partiellt förbud bör dock vara att särskilda skäl föreligger.

Förbudet bör vara tidsbegränsat. Maximitiden för giltigheten av ett förbud är enligt förslaget fem år. Om förbudet överträds skall det emellertid kunna förlängas.

Vad gäller själva förfarandet föreslås att fråga om förbud mot rådgivningsverksamhet skall prövas av allmän domstol. Talan skall föras av allmän åklagare. Talan om förbud måste väckas inom fem år från det ett förfarande som kan föranleda förbud ägde rum.

Mål om förbud enligt förslaget bör i tillämpliga delar behandlas enligt de processuella regler som gäller för brott vilka är stadgat fängelse i högst ett år. Beslut om förbud skall kunna överklagas på vanligt sätt. Förbud skall även kunna hävas helt eller delvis om ändrade förhållanden eller något annat särskilt skäl gör det påkallat. Om det föranleds av speciella förhållanden i det enskilda fallet kan interimistiskt förbud meddelas.

Den som bryter mot ett meddelat förbud skall kunna dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall påföljden vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Kommissionen anger vissa riktlinjer för hur kontrollen över meddelade förbud bör vara anordnad. Bl. a. föreslås att ett register över sådana förbud skall föras hos riksskatteverket.

Kommitténs lagförslag

Förslag till

Lag om förbud mot rådgivningsverksamhet i vissa fall, m. m.

1 § Den som yrkesmässigt utövar rådgivningsverksamhet genom att tillhandagå andra med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter får meddelas förbud att utöva sådan verksamhet, om han i sin verksamhet har gjort sig skyldig till brott som inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare.

Förbud mot att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas för en tid av högst fem år. Meddelas ett sådant förbud, omfattar det även medverkan i rådgivningsverksamhet som yrkesmässigt utövas av annan.

Föreligger särskilda skäl till det, får viss rådgivningsverksamhet undantas från förbudet.

2 § Den som utövar sådan rådgivningsverksamhet som avses i 1 § och därvid ger råd eller annat biträde som han insett eller bort inse vara ägnat att främja straffbelagd gärning, döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om tillhandagåendet inte annars är straffbelagt.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

3 § Talan om förbud enligt 1 § förs av allmän åklagare vid allmän domstol. Angående utredningen och förfarandet i sådana mål skall, om annat inte 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.

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

Talan om förbud skall väckas inom fem år från gärning som avses i 1 § första stycket.

4 § Ett lagakraftvunnet beslut om förbud enligt 1 § kan på begäran 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 i 3 § första stycket har föreskrivits om talan om förbud. Mål om hävande av förbud tas upp av den tingsrätt som tidigare har handlagt målet om förbud eller av rätten i den ort där sökanden har sitt hemvist, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt. Mål om hävande av förbud får avgöras utan huvudförhandling om saken är uppenbar.

5 § Om synnerliga skäl föranleder det, får rätten meddela förbud enligt 1 § för tiden till dess frågan om förbud slutligt har avgjorts (tillfälligt förbud).

I fråga om tillfälligt förbud gäller reglerna i 1 § tredje stycket.

En fråga om tillfälligt förbud tas upp på yrkande av åklagaren. Innan ett

tillfälligt förbud meddelas skall den som yrkandet avser få tillfälle att yttra sig i frågan, såvida det inte finns anledning anta att han har avvikit eller i övrigt håller sig undan. Rätten får hålla förhandling för frågans prövning.

Till förhandlingen skall den som avses med yrkandet kallas personligen. I kallelsen skall han erinras om att frågan kan avgöras även om han inte inställer sig. Om förfarandet i övrigt vid en sådan förhandling gäller i tillämpliga delar föreskrifterna i 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

Tillfälligt förbud skall gälla genast. Beslut om tillfälligt förbud skall delges den som avses med förbudet.

Mot ett beslut om tillfälligt förbud, som har meddelats under rättegången, skall talan föras särskilt.

6 § Om rätten meddelar ett tillfälligt förbud skall den, om inte talan enligt 3 § redan har väckts, utsätta den tid inom vilken talan skall väckas. Denna får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen behövligt. Är den utsatta tiden inte tillräcklig, får rätten på framställning som åklagaren har gjort före tidens utgång medge förlängning av tiden.

Om talan enligt 3 § inte har väckts inom den föreskrivna tiden och det inte heller har kommit in en framställning om förlängning av tiden, skall beslutet om tillfälligt förbud omedelbart hävas. Detsamma gäller om talan återkallas eller lämnas utan bifall eller om annars skäl för det tillfälliga förbudet inte längre föreligger. Om talan bifalls skall rätten pröva om det tillfälliga förbudet fortfarande skall bestå.

Rätten får i samband med domen självant förordna om tillfälligt förbud.

7 § Riksskatteverket skall föra ett register över förbud enligt 1 § och tillfälliga sådana förbud.

8 § Den som överträder ett förbud enligt 1 § eller ett tillfälligt sådant förbud döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Överträds ett förbud enligt 1 § får det förlängas med högst fem år. Talan om förlängning skall väckas innan förbudstiden har gått ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Lagrådsremissens lagförslag¹

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.

¹ De remitterade förslagen om ändring i rättegångsbalken och inkassolagen (1974: 182) överensstämmer med propositionens förslag i dessa delar.

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.

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.

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.

Innehållsförteckning

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1. Förslag till lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.	3
2. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	5
3. Förslag till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)	6
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 1984	7
1 Inledning	7
2 Kontroll av rådgivare. Allmän motivering	9
2.1 Allmänna utgångspunkter	9
2.2 Straffregel avseende vårdslös rådgivning	13
2.3 Förutsättningar för förbud	16
2.4 Personkretsen	18
2.5 Förbudets innebörd	20
2.6 Verkan av förbud för advokat och kvalificerad revisor	22
2.7 Förfarandet vid förbud och sanktioner vid överträdelse av förbud	24
2.8 Kontrollfrågor	28
2.9 Kostnader för reformen	30
2.10 Ikraftträdande	31
3 Inkassoverksamhet. Allmän motivering	31
3.1 Återkallelse av tillstånd att bedriva inkassoverksamhet	31
3.2 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden	32
3.3 Ikraftträdande m.m.	33
4 Upprättade lagförslag	33
5 Specialmotivering	34
5.1 Förslaget till lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.	34
5.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	43
5.3 Förslaget till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)	43
6 Hemställan	44
7 Beslut	45
Utdrag av lagrådets protokoll den 9 november 1984	46
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 1984	52
1. Anmälan av lagrådsyttrande	52
2. Hemställan	55
3. Beslut	55
 <i>Bilagor</i>	
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet	56
Bilaga 2 Kommitténs lagförslag	59
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	61

