

Nr 13

Utlåtande i anledning av väckt motion om viss ändring av näringsfrihetsförordningen.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 143, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Nihlfors m. fl.* yrkat, »att riksdagen hos Kungl. Maj:t ville hemställa om sådan ändring i förordningen av den 18 juni 1864 att de för vissa grupper statsanställda inskränkande bestämmelserna om näringsfrihet upphäves eller modifieras.»

De i motionen berörda inskränkande bestämmelserna finns i 3 § *kungl. förordningen den 18 juni 1864 ang. utvidgad näringsfrihet*. Denna paragraf lyder: »Den, som har kronouppbörd om händer, eller är allmän åklagare, eller såsom tjänsteman eller betjänt vid tullverket anställd, äger icke idka handelsrörelse, så länge han i tjänst är.»

Viss utvidgning av förbudet stadgas i 4 §. Enligt denna paragraf är gift kvinna, som med mannen sammanlever, oförhindrad att idka handel eller annat näringsyrke, såvida mannen sådant tillåter och ikläder sig ansvarighet för de förbindelser, hon i och för rörelsen kan komma att ingå; dock må handelsrörelse ej idkas av den, vars man enligt 3 § ej äger idka sådan rörelse.

I motionen anföres, att speciellt förbudet för tjänsteman eller betjänt vid tullen att idka handelsrörelse i vår tid verkar mycket ålderdomligt och att det torde ha grundats på förhållanden, som inte längre är för handen. Detsamma torde enligt motionen i ganska stor utsträckning även gälla dem som har kronouppbörd om händer med tanke på nutida kontrollmöjligheter och effektiva redovisningssystem. Vidare framhålles, att en stor del av tullmannakåren tillhör de lågavlönade grupperna i vårt samhälle och att många befattningshavare i tullverket därför tvingas att för sin försörjning skaffa sig ansträngande extra anställningar på sin fritid. Häremot lägges, anför motionärerna, så vitt känt är inte något hinder, och det torde då knappast vara berättigat att hindra dessa befattningshavare att driva en egen liten rörelse med någon anställd.

Beträffande de skäl som motionärerna i övrigt anfört för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionen.

Kungl. förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet, näringsfrihetsförordningen, undanröjde vid sin tillkomst i huvudsak det

system av näringsregleringar, som tidigare förhärskat. I förordningen fastslås näringsfrihetens princip genom stadgandet i 1 § att varje svensk man eller kvinna är berättigad »att i stad eller å landet idka handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering; att till utrikes ort utföra eller därifrån införa samt inrikes orter emellan fortskaffa varor, ävensom att reda i skepp för såväl inrikes som utrikes fart».

Denna allmänna näringsfrihet gäller emellertid endast, som det vidare heter i nämnda paragraf, »med de undantag och inskränkningar samt under de villkor i övrigt», som upptagas i förordningens följande bestämmelser. De åsyftade förbehållen äro av skilda slag; ett av dem är det ovan återgivna i 3 §. Andra undantag gäller en rad i 8 § uppräknade verksamhetsgrenar samt vidare rätten att idka gårdfarihandel och att företaga s. k. realisation, d. v. s. tillfällig försäljning av varulager å annan ort än den, där handlanden driver sin fasta handelsrörelse.

Beträffande statstjänstemännens rätt att inneha bisysslor genomfördes vissa begränsningar vid 1856—58 års löneregleringar. Bestämmelserna har sedermera kompletterats och skärpts. I *statens allmänna avlöningsreglemente den 30 juni 1948* stadgas nu i 7 § bl. a. följande. För förening av ordinarie eller extra ordinarie tjänst med tjänstebefattning eller därmed jämförligt uppdrag annat än i vissa fall eller med uppdrag såsom ordförande eller ledamot i styrelse för verk, bolag, förening eller inrättning, som har till ändamål att driva rörelse inom industri, handel, transport-, bank- eller försäkringsväsen eller annan näringsgren eller vars verksamhet eljest har huvudsakligen ekonomiskt syfte, fordras särskilt tillstånd, så framt icke den, som äger bevilja tillståndet, tillsatt tjänstebefattningen eller meddelat uppdraget. Tillstånd må beviljas endast för såvitt innehavet av befattningen eller uppdraget prövas icke inverka hinderligt för utövandet av den tjänst, varmed förening skulle ske. Tillstånd bör avse viss tid.

I fråga om förbud för tjänsteman vid visst verk eller för innehavare av viss tjänst att åtaga sig visst uppdrag eller att utöva verksamhet, som ej lämpligen bör förenas med hans tjänst, äger Kungl. Maj:t enligt samma § 7 i avlöningsreglementet att utfärda erforderliga föreskrifter.

Dylika specialföreskrifter har givits dels i *särskilda lönebestämmelser* för vissa slag av tjänstemän, dels i *instruktioner för vederbörande verk eller befattningshavare*.

I instruktionerna har hithörande bestämmelser fått en mycket olikartad utformning. Förbud mot idkande av näring är naturligen särskilt motiverat inom de grenar av statsverksamheten, där befattningshavaren har att öva kontroll över bedrivande av rörelse, och sådana förbud har också givits i ett flertal fall, t. ex. i instruktionerna den 15 januari 1945 för bergsstatens befattningshavare § 9, den 17 december 1948 för arbetarskyddsstyrelsen § 14, den 18 juni 1949 för yrkesinspektionen § 11 och den 27 juni 1929 för kommerskollegium § 36.

Det må nämnas, att i instruktionen för kontrollstyrelsen icke upptagits

några föreskrifter i berörda hänseende. Däremot har i de författningar, som gäller tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga drycker, intagits föreskrifter, varigenom innehavare av vissa befattningar, som har med tillsynen och kontrollen över ifrågavarande slag av rörelse att göra, förklarats obehöriga att driva sådan rörelse eller, om den drives i form av juridisk person, deltaga i dennas ledning.

Även inom en hel del andra statliga verksamhetsområden, där vederbörande tjänstemän har att verkställa förrättningar av olika slag, är förbud meddelade för mottagande av enskilda uppdrag eller bedrivande av verksamhet, där en motsättning kan befaras uppstå mellan tjänsteplikten och det enskilda intresset; så t. ex. i instruktionerna den 15 juni 1935 för länsarkitektorganisationen § 8, den 27 maj 1949 för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna §§ 11 och 31, den 30 augusti 1943 för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen § 31 och den 26 juni 1931 för patent- och registreringsverket § 28. Generella förbud mot utförande av vissa förrättningar utom tjänsten är meddelade i lantmäteriinstruktionen den 30 juni 1948, §§ 14 och 58. I ett flertal instruktioner för vetenskapliga institutioner finnes intaget förbud mot åtagande från befattningshavarens sida av enskilda uppdrag.

Någon mera fullständig redogörelse för hithörande instruktionsbestämmelser kan här givetvis ej meddelas, utan det må i detta sammanhang endast påpekas, att förbuden av antytt slag i de skilda instruktionerna fått en mycket olikartad utformning. En översikt över hithörande bestämmelser finnes i betänkandet ang. statstjänstemännens bisysslor (SOU 1928: 14 s. 49 f.).

Genom beslut den 1 november 1946 har Kungl. Maj:t bemyndigat chefen för handelsdepartementet att tillkalla en utredningsman att verkställa utredning om en revision av näringslagstiftningen och avgiva förslag i ämnet. Utredningen, som benämnes *näringsrättsutredningen*, avgav i juli 1952 en promemoria (stencilerad) angående grunderna för en framtida näringslag jämte utkast till en dylik lag. Efter överläggningar med särskilda sakkunniga, som tillkallats att överlägga med utredningsmannen rörande en revision av näringslagstiftningen, har lagutkastet sedermera överarbetats, och i maj 1953 har utredningsmannen avgivit reviderat förslag till näringslag. Utredningsmannen har vidare utrett frågan om näringsfrihetsförordningens upphävande och inverkan härav på speciallagstiftningen inom näringsrättsens område. I samband härmed har bearbetning skett av tidigare avgivna förslag till revision av näringslagstiftningen och motivering härtill. Utredningen kommer att fortsätta sitt arbete under år 1955.

I den i juli 1952 avgivna promemorian anför näringsrättsutredningen beträffande det med motionen avsedda förbudet i 3 § näringsfrihetsförordningen bl. a., att anledningen till förbudet givetvis varit den farhåga för kollision mellan tjänsteplikten och det enskilda handelsintresset, som kunde uppstå speciellt för dessa tjänstemän. För kronouppbördsmän tillkom-

me härvid den risk, som kunde föreligga för sammanblandning av offentliga medel och medel som disponeras för rörelsen. Vidare anföres bl. a.:

Såsom av det sagda framgår gäller berörda förbud i näringsfrihetsförordningen allenast drivande av *handelsrörelse*. Det är däremot vederbörande obetaget att driva annan näring, t. ex. hantverks- eller fabriksrörelse, oaktat den intressekollision, som man genom förbudet velat undvika, givetvis kan göra sig gällande, även om befattningshavaren idkar rörelse av sistberörda slag. Därtill kommer att det moderna rättslivet — särskilt genom aktiebolagsbildningen — erbjuder möjligheter att kringgå förbudet på ett ur formell synpunkt oantastligt sätt.

Själva omfattningen av begreppet »den som har kronouppbörd om händere» är ganska svår att fixera. Efter genomförande av källskattereformen är ju praktiskt taget varje näringsidkare, som har personal anställd, att anse såsom »uppbördsman» för statliga skattemedel och således enligt lagens ord förhindrad att driva rörelsen. Givetvis borde ifrågavarande bestämmelse i näringsfrihetsförordningen ha ändrats i samband med källskattereformen. — Men även om man begränsar sig till den rena tjänstemannakategorien är det ganska oklart, vilka tjänster inom den gällande organisationen av uppbördsförfarandet, som skola anses hänförliga till den i författningen angivna kategorien.

Även den utvidgning av förbudet, som skett genom att detsamma gäller ej endast befattningshavaren själv utan också hans hustru, är i hög grad diskutabel. Det har i vissa fall väckt missnöje, att en affärsinnehavarinna, som gift sig med en tjänsteman, som är underkastad restriktionerna i 3 § näringsfrihetsförordningen, icke äger ingå såsom delägare i ett handelsbolag, bildat av dödsbodelägarna efter en avliden handlande.

På förfrågan från näringsrättsutredningen har generaltullstyrelsen i skrivelse den 17 februari 1951 som sin uppfattning uttalat, att ifrågavarande förbud, såvitt anginge tullverkets befattningshavare, icke borde ha sin plats i en blivande näringslag.

Rent principiellt sett, uttalas i näringsrättsutredningens promemoria, torde de begränsningar i tjänstemännens rätt att driva näring, som må finnas erforderliga ur synpunkten av det allmännas intresse för tjänstens behöriga upprätthållande, höra ha sin plats i de för vederbörande verk gällande instruktionerna — till sin natur äro nämligen dylika föreskrifter, där de icke utgöra villkor för lönens åtnjutande, av instruktionsmässig art. Med hänsyn härtill har i förslaget till näringslag icke upptagits någon föreskrift i berörda hänseende.

Utskottet

Den i motionen upptagna frågan om upphävande eller modifiering av bestämmelsen i näringsfrihetsförordningen om förbud för vissa grupper statsanställda att driva handelsrörelse har behandlats av näringsrättsutredningen i en år 1952 avgiven promemoria angående grunderna för en framtida

näringslag. I promemorian riktas viss kritik mot innehållet i bestämmelsen och uttalas vidare, att de begränsningar i tjänstemännens rätt att driva näring, som må finnas erforderliga ur synpunkten av det allmännas intresse för tjänstens behöriga upprätthållande, rent principiellt sett torde böra ha sin plats i de för vederbörande verk gällande instruktionerna. Näringsrättsutredningen har därför i avgivet förslag till näringslag, avsedd att ersätta bl. a. näringsfrihetsförordningen, icke upptagit någon föreskrift i berörda hänseende.

Med hänsyn till det läge, vari frågan sålunda befinner sig, torde riksdagen — utan att på sätt i motionen yrkas hemställa hos Kungl. Maj:t om förslag till ändring i näringsfrihetsförordningen — i en snar framtid få anledning att taga ställning till frågan om stadgandets bestånd. Utskottet kan därför icke tillstyrka motionen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 143, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 mars 1955

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, fru Carlqvist, herrar Magnusson, Anders E. Johansson, fru Hamrin-Thorell* och herr Alvar Andersson;

från andra kammaren: herr Jacobsson i Tobo, fru Johansson i Norrköping, herrar Nilsson i Göteborg, Odhe, Bengtsson i Varberg, Ericsson i Näs, Rimmerfors och fröken Wetterström*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.