

Näringsutskottets yttrande

1984/85:4 y

om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet
m. m. (prop. 1984/85:32)

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om yttrande av näringsutskottet över proposition 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m. m. jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1984/85:93 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), 1984/85:94 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1984/85:95 av Karin Söder m. fl. (c) och 1984/85:96 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m).

Frågor med anknytning till dem som behandlas i propositionen har tagits upp i två motioner under allmänna motionstiden år 1984, vilka har hänvisats till näringsutskottet. Dessa motioner är

1983/84:908 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp), vari, såvitt här är i fråga, hemställs (4) att riksdagen uttalar att etableringskontroll icke bör användas som ett medel inom näringspolitiken, och

1983/84:2067 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motion 1983/84:2065 anförs beträffande åtgärdsinriktningen mot ekonomisk brottslighet.

Under förutsättning av justitieutskottets medgivande överlämnar näringsutskottet dessa båda motioner, den förra i angiven del, till justitieutskottet med det yttrande som avges i det följande.

Allmänt

Proposition 1984/85:32 är en principproposition, baserad framför allt på den s. k. eko-kommissionens omfattande serie av betänkanden m. m. Den är avsedd att följas av specialpropositioner rörande olika slags konkreta åtgärder och av förslag i 1985 års budgetproposition till förstärkta resurser för kampen mot ekonomisk brottslighet. Ekokommissionens förslag har remissbehandlats, men utgången av remissbehandlingen redovisas inte annat än i form av summariska sammanfattningar på vissa punkter. Riksdagen bereds genom propositionen tillfälle att ta del av vad statsrådet Ingvar Carlsson, justitieminister Sten Wickbom och finansminister Kjell-Olof Feldt har anfört i fråga om arbetet mot ekonomisk brottslighet och särskilda åtgärder inom ramen för detta.

Vidare begär regeringen att riksdagen skall godkänna de riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet som justitieministern har angett i propositionen. De fyra motioner som från oppositionspartiernas håll har

väckts med anledning av propositionen går sammanfattningsvis ut på att riksdagen i olika hänseenden skall modifiera propositionens riktlinjer. Folkpartiet påyrkar dessutom vissa uttalanden i speciella frågor.

Näringsutskottet finner att propositionen inte kan utgöra underlag för några preciserade bedömningar från utskottets sida. Sådana får anstå till dess regeringen framlägger sina nu aviserade förslag. Näringsutskottet inskränker sig därför till att göra en del allmänna kommentarer dels till riktlinjerna, dels till några särskilda punkter i finansministerns anförande, allt såvitt gäller frågor som har anknytning till näringsutskottets beredningsområde.

Riktlinjerna

Av riktlinjerna finner näringsutskottet skäl att beröra dem som avser den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system. De omfattar sex punkter, nämligen (1) stöd för seriös näringsverksamhet, (2) kontrollpolitisk medvetenhet, (3) enkelhet, (4) samordning, (5) självsanering och (6) andra styrmedel än straff. I motionerna ägnas olika grad av uppmärksamhet åt dessa riktlinjer. Motion 1984/85:96 (m) innehåller en granskning punkt för punkt, varvid motionärerna – utifrån sin tolkning av vad formuleringarna i propositionen kan innebära – i flertalet fall kommer fram till ett kritiskt omdöme. Vänsterpartiet kommunisterna vill – enligt motion 1984/85:94 – inte granska riktlinjerna i detta sammanhang utan i stället återkomma när förslag till lagstiftning etc. föreläggs riksdagen för beslut. I centerpartiets motion 1984/85:95 och folkpartiets motion 1984/85:93 diskuteras endast några enstaka av de sex riktlinjer det nu är fråga om. I den sistnämnda motionen sägs bl. a. att man där med ”enkla regler” menar något annat än vad regeringen enligt propositionen lägger in i detta uttryck.

Näringsutskottet anser – i linje med vad nyss sagts – att det inte är möjligt att med utgångspunkt huvudsakligen i den allmänt hållna framställningen i propositionen komma fram till ett välavvägt ställningstagande i de betydelsefulla principfrågor som det här gäller. Därför avstår utskottet i stort sett från att ställa propositionens formuleringar och därtill anknytande kommentarer i motionerna mot varandra. Utskottet vill endast göra ett par allmänna anmärkningar rörande detta avsnitt i propositionen.

Lagstiftning och kontrollsystem skall enligt den första av riktlinjerna utformas med sikte på att utgöra ett stöd för den seriösa näringsverksamheten. Invändningar mot denna princip torde knappast kunna föranledas av de nu citerade orden utan endast – såsom i motion 1984/85:96 (m) – av detaljer i föredragande statsrådets utläggning. Näringsutskottet vill emellertid betona att till seriös näringsverksamhet självfallet inte får räknas blott näringsverksamhet i redan etablerade former. Lagstiftningen och kontrollsystemet måste utformas så att de inte motverkar en sund förnyelse inom näringslivet.

De riktlinjer som innebär att kontrollpolitiska aspekter skall beaktas i samband med ändringar i lagstiftningen och att lagtekniskt enkla regler och

samordning mellan olika regelsystem bör eftersträvas kan knappast i sig ge anledning till motsägelse. Annorlunda förhåller det sig med sådana riktlinjer som att självsanerande åtgärder är att föredra framför överordnad samhällelig normbildning och kontroll och att i valet mellan straffrättsliga och andra samhälleliga kontroll- och sanktionsmetoder de senare bör ha företräde. Näringsutskottet vill ifrågasätta att abstrakta uttalanden av det slaget – även med den närmare bestämning av innebörden som ligger i vad föredragande statsrådet anför – är lämpliga som rikttningsangivelser för statsmakternas kommande beslut. Ett exempel kan belysa detta. Så sent som den 1 juli 1984 har enligt riksdagens beslut (prop. 1983/84:16, LU 1983/84:10) en ny lag om fastighetsmäklare trätt i kraft, vilken bl. a. innebär att ett tidigare frivilligt auktorisationssystem har avlösts av en offentlig registrering på basis av viss lämplighetsprövning. Denna nya ordning – som de borgerliga partierna motsatte sig – återopas i propositionen som ett exempel på vidtagna åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Den synes inte stå i självklar överensstämmelse med principen att självsanerande åtgärder är att föredra framför samhällelig kontroll. En rimlig slutsats torde vara att riksdagen inte bör generellt uttala sig för sådana utpräglat normativa riktlinjer som de om självsanerande åtgärder och om straffrättsliga kontra andra sanktionsmetoder. I stället borde dessa riktlinjer bytas ut mot anvisningar om att det i varje konkret fall bör noga övervägas om ett alternativt handlingsmönster av angivet slag är lämpligt.

Näringstillstånd och näringsförbud

I sin genomgång av eko-kommissionens förslag inom finansdepartementets ansvarsområde behandlar finansministern bl. a. kommissionens betänkande om näringstillstånd. Med detta begrepp avses ett tillstånd att driva viss rörelse som lämnas efter en kvalitativ prövning av sökandens vandel, utbildning m. m. Någon kvantitativ reglering av antalet företag i en viss bransch eller på en viss ort är sålunda icke avsedd. Ett stundom liktydigt begrepp har i den tidigare debatten varit etableringskontroll, en term som emellertid också används om ett förfarande som innefattar kvantitativ reglering. Näringsutskottet har under de senaste åren behandlat motioner om etableringskontroll m. m. i sina betänkanden NU 1980/81:2, NU 1980/81:39 (rskr 1980/81:275) och NU 1981/82:30 (rskr 1981/82:258).

Finansministern uttalar i propositionen att det föreligger ett nära samband mellan det föreslagna näringstillståndssystemet och det system med vidgad tillämpning av institutet näringsförbud som näringsförbudskommittén har framlagt (SOU 1984:59). De båda förslagen måste, anför han, bedömas i ett sammanhang när hela beredningsunderlaget föreligger. Remissbehandlingen av näringsförbudsbetänkandet var ännu inte avslutad när propositionen avlämnades. Finansministern anmäler sin avsikt att senare under detta riksmöte framlägga förslag i syfte att öka möjligheterna till ingripanden mot

oseriösa näringsidkare.

Frågan om näringstillstånd berörs i alla de fyra motioner som har väckts med anledning av propositionen.

Folkpartiet betecknar i motion 1984/85:93 krav på näringstillstånd som en allvarlig inskränkning i näringsfriheten. I motionen yrkas att riksdagen redan nu skall uttala att den tar avstånd från tankarna på att det skulle införas regler om näringstillstånd. Samma innebörd har det inledningsvis nämnda yrkandet i motion 1983/84:908, som folkpartiet väckte i januari 1984. Enligt detta yrkande skall riksdagen uttala att etableringskontroll inte bör användas som ett medel inom näringspolitiken. En kritisk inställning till införande av näringstillstånd kommer också till uttryck i motionerna 1984/85:96 (m) och 1984/85:95 (c).

Vänsterpartiet kommunisterna välkomnar i motion 1984/85:94 en samlad bedömning av förslagen om näringstillstånd och näringsförbud. Båda dessa förslag visar emellertid, sägs det i motionen, alltför stor hänsyn till näringslivets ovilja mot den tilltänkta regleringen. Mot eko-kommissionens förslag invänds i motionen att det inte reser tillräckliga krav för tillståndsprövningen och att det utelämnar flera branscher där en omfattande ekonomisk brottslighet föreligger. Krav på näringstillstånd, särskilt i vissa uppräknade branscher, innefattas också i det uttalande om inriktningen av åtgärder mot ekonomisk brottslighet som samma parti i januari 1984 har påyrkat i motion 1983/84:2067.

Näringsutskottet finner det angeläget att riksdagen under innevarande riksmöte får tillfälle till lagstiftning som effektivt begränsar oseriösa näringsidkares möjligheter att bedriva verksamhet. En fullständig sådan lagstiftning måste avse ett system av åtgärder där näringsförbud, näringstillstånd samt en effektiv bulvanlag ingår som medel och som gör det möjligt att komma åt problemen i de branscher där kriminalitet är särskilt framträdande. Detta är viktigt inte minst med hänsyn till den snedvridning av konkurrensen som uppstår i branscher där oseriös verksamhet förekommer. Näringsutskottet ansluter sig till regeringens bedömning att frågorna om näringsförbud och näringstillstånd måste behandlas i ett sammanhang. En verkningsfull lagstiftning om sådana bulvanförhållanden som kan föranledas av näringsförbud etc. erfordras också. Näringsutskottet noterar vad justitieministern har uttalat beträffande regler om bulvanförhållanden (prop. s. 49) och det uppdrag som den nyligen tillkallade utredningen om betalningsansvaret för juridiska personers skulder m. m. har fått att överväga åtgärder mot de missförhållanden som bulvanskap kan ge upphov till (dir. 1984:41).

Av det sagda följer att utskottet avstyrker de båda nämnda yrkandena i motionerna 1983/84:908 (fp) och 1984/85:93 (fp). Likaså avstyrker utskottet motionerna 1983/84:2067 (vpk) och 1984/85:94 (vpk) såvitt de avser uttalanden rörande näringstillstånd.

Övrigt

Den i motion 1983/84:2067 (vpk) föreslagna inriktningen av åtgärder mot ekonomisk brottslighet innefattar, utöver vad tidigare sagts, krav på lämplighetsprövning av personer och företag som vill köpa hyres- och kontorsfastigheter samt krav på förbättrad kontroll av dels företag som får statligt eller kommunalt stöd, dels bankernas och andra finansieringsinstituts kreditgivning. En skärpt kontroll i sistnämnda hänseende påyrkas också i motion 1984/85:94 (vpk).

Den senast berörda frågan togs upp från samma partis sida i en motion år 1983. Samtidigt förelåg en motion (s) enligt vilken bankinspektionen borde få i uppdrag att utreda i vad mån bankerna direkt eller indirekt hade förmedlat krediter vid spekulativa överlåtelser av bostadshus m. m. samt lämna förslag till åtgärder som föranleddes av utredningsresultatet. Näringsutskottet (NU 1982/83:30 s. 24) erinrade om bankinspektionens verksamhet och om att ytterligare åtgärder kunde övervägas av eko-kommissionen. Utskottet nämnde även riksbankens möjligheter att inverka styrande på kreditströmmarna. Med dessa hänvisningar avstyrktes motionerna (reservation vpk), vilka också avslogs av riksdagen.

När det nu på nytt har väckts förslag på samma område konstaterar näringsutskottet att finansministern i propositionen (s. 83) anmäler sin avsikt att efter remissbehandling av eko-kommissionens rapport i ämnet återkomma till frågan huruvida det bör genomföras en särskild utredning om åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. I avvaktan på regeringens ställningstagande i denna fråga och i frågan om näringsförbud avstyrker näringsutskottet motionerna 1983/84:2067 (vpk) och 1984/85:94 (vpk) i nu aktuella delar.

Yrkandet i motion 1983/84:2067 (vpk) innefattar också rekommendationen att man i varje sammanhang där statliga närings- eller kreditpolitiska åtgärder föreslås skall beakta dessas effekter på den ekonomiska brottsligheten. Näringsutskottet utgår från att så sker i önskvärd utsträckning och finner inte anledning att förorda något särskilt uttalande av riksdagen i denna fråga.

Slutligen noterar näringsutskottet önskemålet i motion 1984/85:95 (c) att det skall etableras en stat-företagsgrupp för samverkan mellan staten och näringslivets organisationer i fråga om utformning och genomförande av åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Näringsutskottet finner det naturligt att detta uppslag övervägs och räknar med att regeringen inte behöver något särskilt påpekande från riksdagens sida om den angivna möjligheten.

Stockholm den 10 januari 1985

På näringsutskottets vägnar
NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Gunnar Nilsson i Stockholm (s), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Per-Richard Molén (m), Sivert Andersson (s), Ivar Franzén (c), Anita Modin (s) och Per-Ola Eriksson (c).

Avvikande meningar

1. Riktlinjerna

Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Ivar Franzén (c) och Per-Ola Eriksson (c) anser att sist i avsnittet Riktlinjerna bort tillfogas ett stycke av följande lydelse:

Med hänvisning till det anförda vill näringsutskottet uttala att riksdagen enligt dess mening inte oreserverat kan godkänna de i propositionen angivna riktlinjerna för den allmänna uppbyggnaden av rättsliga och administrativa system.

2. Näringstillstånd och näringsförbud

Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Ivar Franzén (c) och Per-Ola Eriksson (c) anser att den del av yttrandet under rubriken Näringstillstånd och näringsförbud som börjar med "Näringsutskottet finner" och slutar med "rörande näringstillstånd" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet delar den kritiska uppfattning om institutet näringstillstånd som uttrycks i motionerna från borgerligt håll. Utskottet vill betona den principiella skillnaden mellan näringsförbud, som åläggs en näringsidkare av domstol på grund av vissa förfaranden eller försummelser, och ett på förhandsprövning grundat beslut rörande näringstillstånd. Även finansministern antyder en viss skepsis när det gäller näringstillstånd, något som utskottet hälsar med tillfredsställelse. Det finns, menar utskottet, anledning för riksdagen att redan på nuvarande stadium ta avstånd från eko-kommissionens propåer om införande av krav på näringstillstånd inom en rad branscher. Näringsutskottet förordar alltså ett sådant uttalande i frågan som påyrkas i motion 1984/85:93 (fp), i sak liktydigt med det som tidigare begärts i motion 1983/84:908 (fp). Motionerna 1984/85:96 (m) och 1984/85:95 (c) innehåller resonemang av samma innebörd. Av det sagda följer att näringsutskottet bestämt avstyrker motionerna 1983/84:2067 (vpk) och 1984/85:94 (vpk) såvitt de avser uttalanden om näringstillstånd.

3. Näringstillstånd och näringsförbud

Jörn Svensson (vpk) anser att den del av yttrandet under rubriken Näringstillstånd och näringsförbud som börjar med "Näringsutskottet finner" och slutar med "rörande näringstillstånd" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet ser med tillfredsställelse på att riksdagen inom en nära framtid kommer att få tillfälle att fatta beslut beträffande näringstillstånd och näringsförbud. Det är emellertid angeläget att riksdagen redan nu gör klart att den reform som förestår måste bli så vittgående att oseriös näringsverksamhet effektivt förhindras. Detta innebär, som vänsterpartiet kommunisterna framhåller i motionerna 1983/84:2065 och 1984/85:94 (i förra fallet med yrkande i motion 1983/84:2067), att villkoren för näringstillstånd måste skärpas i förhållande till vad eko-kommissionen har föreslagit och att fler branscher än kommissionen har angivit måste omfattas av krav på sådant tillstånd. Näringsutskottet förordar alltså att riksdagen riktar ett uttalande av denna innebörd till regeringen.

4. Övrigt

Jörn Svensson (vpk) anser att den del av yttrandet under rubriken Övrigt som börjar med "När det" och slutar med "aktuella delar" bort ha följande lydelse:

Finansministern lämnar i propositionen en kortfattad redovisning för eko-kommissionens rapport Kreditgivning och ekonomisk brottslighet. Han underlåter emellertid att dra några omedelbara konsekvenser av vad kommissionen har kommit fram till. I avvaktan på vad remissbehandlingen av rapporten kan leda till går han inte längre än till att utlova ett senare ställningstagande till om det behövs en utredning rörande åtgärder för att förhindra att yrkesmässig kreditgivning främjar eller underlättar ekonomisk brottslighet. Näringsutskottet finner denna förhållningspolitik oacceptabel. Riksdagen bör enligt näringsutskottets mening ansluta sig till de berörda synpunkterna i motionerna 1983/84:2067 (vpk) och 1984/85:94 (vpk) och sålunda kräva effektiva åtgärder mot sådana missförhållanden i kreditgivningen och på fastighetsmarknaden som motionärerna syftar på.

